

KUTATÓI FÓRUM

2014/2015-ÖS TANÉV



**NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI KAR**

KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI DOKTORI ISKOLA

TANULMÁNYKÖTET

BUDAPEST

2015

Szerkesztette:

Gulyás Éva, Maróti Dávid, Máthé Réka Zsuzsánna,
Somogyi Renáta, Sóreg Krisztina és Szinay Ildikó

Kiadja:

Nemzeti Közszerológati Egyetem,
Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola
ISBN 978-615-5057-53-3

Tartalomjegyzék

Boda Boglárka: A tér fejlődésének vizsgálata a közigazgatásban a változásmenedzsment szemszögéből	1
Czímer István: Az egységes magyar ingatlan-nyilvántartás telekkönyvi előzményeinek vázlatos áttekintése	13
Cziráki Szabina: Tehetségek a közszolgálatban. szükség, lehetőség vagy teher?	26
Erdősi Péter Máté: Az elektronikus hitelesség vizsgálata a közigazgatásban	38
Gulyás Éva: Kollektív emlékezet és történelem	48
Hadarics Kálmán: Malware elleni védelem a nemzeti kiberbiztonsági stratégiákban	56
Kardos Sándor István: Katonai vétségek fegyelmi szankcionálása a honvédségnél és a rendőrségnél	69
Horváth Bálint: A közpénzügyi ellenőrzések hasznosulásának szintjei, eredményeinek mérése, társadalmi szintű hasznosulása	90
Kovács László: A közbeszerzési eljárások ellenőrzésének rendszere Magyarországon, különös tekintettel a közbeszerzési hatóság hirdetményellenőrzési tevékenységére és e tevékenység hatékonyságának egyes aspektusaira	103
Krauss Gábor: Similar and different characteristics of human resource management of public and private sector	118
Maróti Dávid: Alapjogok az Európai Unióban	125
Csilla Megyesi: Die Aufgabe und die Verantwortung der Leiter im öffentlichen Dienst bei der Entwicklung des Personalwesens	135
Metzker Erika: A versenyképes bürokrácia menedzsmentje	145

Orbán Anna: Az elektronikus felvételi rendszer minősége – egy kérdőíves felmérés tanulságai	162
Oroszi Eszter Diána: A biztonság tudatossági szint mérésének lehetőségei	173
Polgár Zoltán: A lakóközösségek ügyeivel foglalkozó személyek képzésének és kiválasztásának hatékonyságát növelő szabályozási változtatások lehetőségei	189
Potóczki Judit: A pénzügyi fogyasztóvédelem lehetséges eszközei a pénzügyi kultúra és az öngondoskodás fejlesztése terén	199
Somogyi Renáta: A SAAR-vidék jogállása a két világháború között	210
Sőreg Krisztina: A közepes jövedelem csapdája fejlődés gazdaságtanilagközelítésből	221
Sutka Barbara Éva: A SIS II tájékoztatása Magyarországon	240
Szablics Bálint: A közhasznúság aktuális kérdései	248
Szarvas Hajnalka: A bizalom kis körei – szubszidiárius állam, szubszidiárius kormányzás, közösségi döntéshozás a gyakorlatban	262
Szendró Éva: Az élelmiszerlánc sebezhetősége, a bioterrorizmus élelmiszerláncot fenyegető veszélyei	277
Szinay Ildikó: Összehasonlító kormányfői hatalomvizsgálat	295
Tebeli Izabella: Financial consumer protection: a catalyzer between the national governance and the EU	310
Magasvári Adrienn: Az NPM hatása az emberi erőforrásgazdálkodásra	3108

BODA BOGLÁRKA

A TÉR FEJLŐDÉSÉNEK VIZSGÁLATA A KÖZIGAZGATÁSBAN A VÁLTOZÁSMENEDZSMENT SZEMSZÖGÉBŐL

Az elmúlt időszakban a teljesítményértékelés kérdésköre egyre inkább fókuszpontba került. Ez a tény több okra vezethető vissza. Különösen a 2000-es évek óta a humánerőforrás-gazdálkodás fejlesztésének igénye felgyorsult, amely maga után vonta a különböző HR funkciók fejlesztését. A teljesítményértékelés ezen funkciók között, melyek komplex rendszert alkotnak kiemelkedő szerepet tölt be. Köszönheti ezt annak, hogy szoros kapcsolatban áll a legtöbb HR funkcióval pl. a kiválasztással, karriermenedzsmenttel, pénzügyi juttatásokkal és támogatja azok működését. Jelentősége megnyilvánul abban is, hogy rendkívül hasznos információkkal szolgálhat az integrált emberi erőforrás rendszer és az üzleti tervezés számára is, elősegítve a szervezeti célok megvalósítását.

Az integrált erőforrás gazdálkodás megvalósítása miatt kulcsfontosságú a teljesítményértékelés továbbfejlesztése. A köztudatban jelenleg még az egyén teljesítményértékelés nem úgy jelenik meg, mint a bizalmi légkört, elkötelezettséget erősítő, szervezeti kultúrát fejlesztő, az értékelt és az értékelő vezető kapcsolatát, a köztük lévő folyamatos kommunikációt javító komplex tevékenység.

A rendszer továbbfejlesztése és meglévő problémák kiküszöbölése érdekében fontos az előzmények feltárása és a történeti visszatekintés, amely segíthet abban, hogy átfogó képet alkothassunk a különböző időszakokban alkalmazott megoldások pozitívumairól és az esetleges hiányosságokról.

A tanulmányban Kurt Lewin három lépcsős modelljére építve kívánom bemutatni a közszolgálatban alkalmazott teljesítményértékelés fejlődési szakaszait.

Kulcsszavak: teljesítményértékelés, változásmenedzsment, integrált emberi erőforrás-gazdálkodás

A TELJESÍTMÉNYÉRTÉKELÉS KIALAKULÁSA ÉS JELENTŐSÉGE

A visszacsatolás és az értékelés folyamata szerves része a mindennapi életünknek. Az emberek a csoportban végzett tevékenységek megjelenése óta értékelik egymás tevékenységét. Az

alkalmazottak teljesítményének értékelése, mint vezető tevékenység, tulajdonképpen egyidős az iparszerű termelés megjelenésével.¹

A teljesítményértékelés, mint HR funkció először az üzleti világban alakult ki. A vállalatok természetesen minél eredményesebben, költséghatékonyabban kívánták megvalósítani a céljait, így fókuszba került annak vizsgálata, hogy a termelési hatékonyságot miként lehet értékelni és mérni.

A közszféra csak lépcsőzetesen kezdte átvenni a piaci szféra gyakorlata alapján a HR funkciókat. A kezdetekben az itt folyó HR tevékenység alapvetően érdekegyeztető és adminisztratív jellegű volt.

Az 1980-as évek elején a New Public Management (Új Közmenedzsment) irányzat keretében több angolszász ország széles körű reformprogram megvalósítását kezdte el. A Közmenedzsment irányzat középpontjában olyan célkitűzések álltak a közszférában, mint –egyebek mellett – a költséghatékonyág javítása, az eredményesség növelése és a magánszféra erőteljesebb részvétele a közfeladatok ellátásában. A New Public Management a kontinentális Európában, különösen közép-európában fáziskéséssel jutott el. Az NPM eredményei ellentmondásosok, ugyanakkor kétségtelen, hogy ennek alapján számos, a piaci szférában elterjedt, hatékonyságot növelő HR módszert kezdtek el alkalmazni. Ilyen módszer volt többek a munkakör értékelés, rugalmasabb ösztönzési technikák és a teljesítményértékelés.

Az Egyesült Államokban a munkatársak teljesítményértékelése a 80-as évek végén általánosan elterjedt gyakorlattá vált. Az elmúlt 30 évben természetesen a teljesítményértékelési rendszerek és azok céljai megváltoztak. A teljesítményértékelést korábban szinte csak a fizetés-emelés, elbocsátás, előléptetés alátámasztására vették igénybe, ma már hangsúlyossá váltak a képzési és fejlesztési célú felhasználások is.

A teljesítményértékelés eredményének, következményeinek különösen fontos szerepe van. Erre figyelemmel a TÉR rendszer szervezetekben történő kialakításakor fel kell tennünk azt a kérdést, hogy mit szándékozunk az értékeléssel elérni, az értékelés eredménye mire legyen hatással: karrierfejlesztés, javadalmazás, előmenetel stb.

A privát szféra hatására, a közigazgatásban is több kísérlet volt hazánkban a TÉR bevezetésére, azonban az igazi áttörést a 2013. év hozott.

1 Nemeskéri Gyula, Fruttus István Levente, *Az emberi erőforrás fejlesztésének módszertana*. (Budapest, Ergofit Kft., 2001):185.

A LEWIN FÉLE VÁLTOZÁSMENDZSMENT MODELL

A tervezett változtatás sikeres megvalósításához Lewin modellje alapján három egymást követő lépésre van szükség²:

1. **Felolvasztás** (unfreezing) → megteremtjük a régi állapottól való elszakadás motivációs feltételeit.
2. **Változtatás** (moving) → előmozdítjuk a szükséges változás létrejöttét
3. **Megszilárdítás** (freezing) → gondoskodunk a változás tartóssá válásának motivációs feltételeiről.

Típushiba a lépéseknek az elhanyagolása, a döntés végrehajtásának előkészítetlen keresztül-erőszakolása, végül sorsára hagyása.

Lewin modelljében kihangsúlyozza a felolvasztás fázisnak jelentőségét, amely szakaszban előtérbe kerül az újítások elfogadásának elősegítése és a régi normáktól való elszakadás motivációs feltételeinek megteremtése. Ebben a folyamatban kiemelt jelentősége van a változás által előidőzendő célok, értékek megfelelő kommunikációjának.³

Kurt Lewin szerint a változás pszichológiai erőterrel jellemezhető. Vannak hajtóerők, amelyek elősegítik a változás végbemenetelét és vannak fékezőerők, amelyek gátolják azt. A változás csak akkor mehet végbe, ha a pszichológiai hajtóerők túlsúlyba kerülnek a fékezőerőkkel szemben. A felengedés fázisa legyengíti a fékezőerőket és felerősíti a hajtóerőket. Típushiba a hajtóerőkre való egyoldalú koncentráció a fékezőerők megszüntetésére vagy legalább mérséklésére tett bármiféle kísérlet nélkül.

A TÉR FEJLŐDÉSÉNEK VIZSGÁLATA A VÁLTOZÁSMENEDZSMENT SZEMSZÖGÉBŐL

A teljesítményértékelés magyarországi bevezetésére, ahogyan azt már említettem, több kísérlet történt. A következőkben, Lewin korábban ismertetett modelljét alapul véve ismertetem a teljesítményértékelés alkalmazására irányuló fejlődési szakaszokat.

² Lewin Kurt, *A mezőelmélet a társadalom tudományban*. (Gondolat Könyvkiadó. Bp., 1972.)

³ Belényesi Emese, *Változásmenedzsment a közigazgatásban*. (Budapest, Nemzeti Közzolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt.. 2014): 86.

A 2002-ben bevezetett egyéni teljesítményértékelés (TÉR)

A korábban hatályos köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi CXXIII. törvény (a továbbiakban: Ktv.) 2001. július 1-jei átfogó módosítása új jogintézményként vezette be a közszférá-

ban dolgozók munkateljesítményének értékelési rendszerét. A módosítás az európai törekvésekkel összhangban az állami tevékenység hatékonysága érdekében az egész köztisztviselői karra kiterjedően fontos célként határozta meg a közszolgálat megbecsülésének fokozását, a köztisztviselők motiválását a teljesítményekhez igazodó rugalmasabb, differenciáltabb járadalmazással. A miniszeri indoklás szerint a teljesítményértékelés bevezetése elősegítheti a felelősségteljes, szakszerű ügyintézkést, a felkészültség folyamatos szinten tartását és javítását, s az értékelést összekapcsolja a teljesítmény díjazásával.

A teljesítményértékelés bevezetése a közszolgálatba nem volt problémamentes, hiszen a köztisztviselő tevékenységének eredményessége egzakt módon nehezen mérhető, és nem feltétlenül az akták számától függ. A köztisztviselő akkor teljesít jól, ha tartja a határidőket, ha részrehajlás nélkül intézi az ügyfelek ügyes-bajos dolgait, szem előtt tartja a hatékonyságot, a gazdaságosságot, de a teljesítmény magába foglal olyan további adatokat is, mint a hiányzás, pontosság stb. Ezért nem is a teljesítmény méréséről, hanem a teljesítmény értékeléséről beszélünk.

A Ktv. teljesítményértékelési rendszerében a jogalkotó az angolszász rendszer egyes elemeinek átvételével a munkáltató mérlegelési jogkörére, a nagy munkáltatói szabadságra és a viszonylag kevés jogi előírásra helyezte a hangsúlyt. Az akkori szabályozás szerint a teljesítményértékelés évente történt.

Felolvasztás

Magyarországon az alapvetően zártrendszerűnek tartott, életpálya alapú közigazgatási szabályozásba a jogalkotó úgy építette be a nyílt, munkakör alapú közszolgálati rendszerekre jellemző egyéni teljesítményértékelést, hogy nagyrészt figyelmen hagyta a nyugati országokban összegyűlt tapasztalatokat. A teljesítményértékelés bevezetését nem előzte meg hosszú évekig tartó előkészítő munka, kipróbálás, hanem egyik napról a másikra tették a rendszer részévé az alkalmazását. Emellett nem csupán egy szűkebb réteg számára, hanem a közszolgálatban tevékenykedő valamennyi köztisztviselőre és hivatásos állományúra alkalmazni kellett.

A teljesítményértékelés bevezetésének elrendelése jogszabályban történt, amely megoldás alapvetően idegen a nyugati országok gyakorlatától. Ezekben az országokban a teljesítményértékelés alkalmazását túlnyomórészt egy menedzsment eszköznek tekintették, amely jogszabályi keretek közé szorítva nem éri el az igazi célját.

A bevezetéssel kapcsolatos tájékoztatás és felkészítés nem bizonyult teljes körűnek. A teljesítményértékelés által nyújtott hozadékokat sem a vezetők, sem a munkatársak nem ismerték fel, túlnyomórészt elutasítóak, vagy passzívák voltak az új rendszerrel szemben. A teljesít-

ményértékelést többnyire szubjektívnek és igazságtalannak tartották. Ezt az érzést számtalan tényező, többek között a szervezeti kultúra, a vezetői stílus, a visszacsatolás gyakorlata, a vezető és a beosztott közötti kapcsolat egyaránt befolyásolja. A vezetők a teljesítményértékelést alapvetően feladat-végrehajtásként kezelték és adminisztrációs teherként tekintettek rá, így nem igazán sikerült megváltoztatniuk a teljesítményértékeléssel szemben fennálló ellenérzéseket.

Változtatás

A Ktv. vezette be a rendszert, de a szervezetek számtalan megoldást, módszertant dolgoztak ki és alkalmaztak, egységes rendszert nem sikerült kialakítani. Számos helyen még formálisan sem tettek eleget a törvényi előírásoknak. A teljesítményértékelést alkalmazó, mintául szolgáló nyugati országokban a teljesítményhez kötődő illetmény nagyságrendje nem túl magas, hiszen az összeg a legtöbb helyen mindössze 1 – 5 % -os mértéket ér el. Magyarországon a köztisztviselőnek a 100% -os illetményétől való +30 % és –20 % értékhatár közötti eltérésre adott lehetőséget a jogszabály. Ez a megoldás nem csak mértékét tekintve szokatlan, hanem azért is, mert bevezeti a negatív irányú eltérítés lehetőségét, amely idegen a modern értelemben vett - a motiváció megerősítésére, illetve fokozására hivatott - egyéni teljesítményértékelés eszmeiségétől.⁴

Megszilárdítás

A teljesítményértékelés nem vált alapvető vezetési eszközzé, idegen volt a szervezeti kultúrától, így alig érzékelhető változásokat generált és kevés pozitív hatást gyakorolt a szervezeti és az egyéni teljesítménynövelésre. Komoly nehézséget okozott és tulajdonképpen végrehajthatatlanná tette a jogszabályban rögzített előírások betartását, hogy a rendszer működtetésének költségfedezete nem volt biztosított, ugyanis az eltérítésre általában nem állt rendelkezésre többletforrás.

A teljesítményértékelés nem kapcsolódott más HR funkciókhoz. A hazai és nemzetközi gyakorlat megoldásaiból arra lehet következtetni, hogy amennyiben a teljesítményértékelést szigetyszerűen, nem az integrált emberi erőforrás-gazdálkodás részeként működtetik, akkor inkább gátolhatja a szervezeti célok megvalósítását, az együttműködés javítását és az értékeltek motivációjának növelését.⁵

4 Szakács Gábor, „Teljesítményértékelés a közszolgálatban”, *Új Magyar Közigazgatás*, 5. évf. 4. szám (2012): 10.

5 Szakács Gábor, „Teljesítményértékelés a közszolgálatban”, *Új Magyar Közigazgatás*, 5. évf. 4. szám (2012):11.

A teljesítményértékelés intézményének megszilárdítását akadályozta, hogy nem álltak rendelkezésre megbízható értékelési eljárások és a közigazgatáson belül gyakran történő váratlan és gyors változások következtében az eltervezett feladatok, előre meghatározott követelmények az értékelési időszak végére okafogyottá váltak, melyhez a teljesítményértékelés nem volt képes rugalmasan alkalmazkodni.

Új típusú, kompetencia alapú egyéni teljesítményértékelés bevezetése (TÉR1)

2007. július 1-én hatályba lépett a köztisztviselői teljesítményértékelés és jutalmazás szabályairól szóló 301/2006. (XII.23.) kormányrendelet, amely a teljesítményértékelés új típusú szabályait összekapcsolta a pénzjutalom kifizetésével. Az új, kompetenciaalapú teljesítményértékelés (TÉR) ki-

zárólag az államigazgatásban dolgozókra volt alkalmazható, ezen belül is csak a központi államigazgatásban (minisztériumokban) dolgozó köztisztviselőkre vonatkozott, igaz ugyan, hogy fokozatos hatályba léptetéssel kiterjesztették volna a területi államigazgatási szervekre is, erre azonban többszöri elhalasztást követően végül egyáltalán nem került sor. A TÉR bevezetését a kormányzat a korábbiakban bevezetett teljesítményértékelés nem megfelelő működésével, igazságtalan, szubjektivitásra lehetőséget adó mivoltával indokolta⁶.

Felolvasztás

A TÉR bevezetésre kiemelten figyeltek, széleskörű előkészítő munka, és tájékoztatás (roadshow, sajtóhírverés, felkészítések, kézikönyvek) előzte meg a rendszer bevezetését.

Egységes értelmezési és fogalmi keretek kialakítására került sor és megteremtették a szervezeti és egyéni teljesítménycélok és követelmények összhangjának kereteit. TÉR végrehajtásának elősegítésre szoftvereket fejlesztettek ki.

Változtatás

A köztisztviselői teljesítményértékelés és jutalmazás szabályairól szóló 301/2006. (XII. 23.) kormányrendelet bevezette a jutalmazás úgynevezett kötelező elosztáson alapuló rendszerét. A TÉR felső korlátot állapított meg a jutalmazás mértékére – amellyel elméletileg kizárta a szervezeten belüli, illetve szervek között korábban tapasztalható indokolatlan aránytalanságokat –, másfelől a teljesítményértékelés eredményétől függően alanyi jogot biztosított a jutalom minimális mértékére. A rendelet meghatározta a teljesítményértékeléssel és jutalmazással kapcsolatos eljárásrendet, amelynek betartásához, követéséhez informatikai (szoftver) segítséget kaptak a minisztériumok. Emellett sor került az értékelők (vezetők) és értékelték (köztisztviselő-

⁶ Linder Viktória, *A magyar közszolgálati humán erőforrás-gazdálkodás nemzetközi összehasonlításban*. (Budapest, ECOSTAT Kormányzati Gazdaság-és Társadalom-Stratégiai Kutató Intézet, 2008): 75.

lők) oktatási-módszertani felkészítésére is. A TÉR a végzett munka minőségét és mennyiségét, valamint a munkavégzés közben tanúsított viselkedést egyaránt igyekezett értékelni. A két tényezőt az értékelés végső eredményének kialakításánál együttesen, 60-40% arányban kellett figyelembe venni. A kitűzött egyéni célok teljesítésének értékelése közös tevékenységként zajlott az értékelt köztisztviselő és értékelő vezető között, az értékelt önértékelésével, az értékelő előértékelésével, amelyet a közösen kialakított, végleges értékelés zárt le. A központi államigazgatásban dolgozó vezetők és köztisztviselők ezen értékelés eredményétől függően, előre meghatározott jutalomelosztási szintekbe besorolva, az ehhez rendelt éves illetmény százalékában váltak jogosulttá a jutalomra.

Megszilárdítás

A TÉR bevezetését meglehetősen sok támadás érte, a bírálók többek között a teljesítményszintek előre meghatározását, illetve az ezekbe történő kötelező besorolást és az egyes teljesítményszintekbe sorolt személyeknél a jutalom mértékében megmutatkozó túlzottan nagy különbséget kifogásolták. Módszertani szempontból egységes teljesítményértékelési rendszer jött létre, de a rendszer elfogadását több tényező nehezítette.

A kötelező eloszlás intézményét a közigazgatási közeg nagyobb hányada nem fogadta el. A TÉR csak részben és korlátozott körben vált alapvető vezetési eszközzé, véletlenszerűen kapcsolódott más HR funkciókhoz és a rendszer folyamatos fejlesztése elmaradt.

A TÉR-t támogatók véleménye szerint egységes és transzparens teljesítményértékelési rendszert sikerült kialakítani, amely a teljesítményértékelés során növelte az objektivitást és lehetővé tette az egyéni kompetenciák mérését.

A 2013-ban új bázisra helyezett teljesítményértékelés rendszer bevezetése (TÉR2)

Napjainkra a versenyképességet, a szolgáltatói és a közérdekvédelmi szempontokat is előtérbe helyező államműködés nélkülözhetetlen feltétele a teljesítményértékelés megfelelő implementálása. A közigazgatási reform kiemelkedő elemeként 2013-ban az ezzel kapcsolatos közszolgálati funkciók

Magyarországon teljes mértékben megújításra kerültek.

A Kormány Közigazgatás-fejlesztési Programjában (továbbiakban: Magyary Program) stratégiai célként fogalmazódott meg a kiszámítható, vonzó életpálya és a személyzeti igazgatás fejlesztése. A Magyary Program megvalósítása során elvárt eredmény az életpálya-modell elemeinek kidolgozása és megújítása, a személyügyi menedzsment szolgáltatások bevezetése, a közszolgálati életpályák (civil közigazgatás, rendészet, honvédelem) összehangolása, a közszférán és a közigazgatáson belüli átjárhatóság biztosítása. Az új közszolgálati életpálya egyik fontos alapját jelenti a teljesítményértékelés.

A közszolgálat megújuló egyéni teljesítményértékelési rendszerét a Magyary Program stratégiai céljainak, operatív feladatainak, valamint a Kormány Személyzeti Stratégiájában foglaltaknak megfelelően kellett kialakítani és működtetni.

2013. július 1.-én hatályba lépett a közszolgálati egyéni teljesítményértékelésről szóló 10/2013. (I. 21.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet). A jogszabály mindhárom hivatásrendnél (civil közigazgatás, rendvédelem és honvédelem) a teljesítményértékelést új alapokra helyezte, közös módszertani elemek mentén. Az egyes hivatásrendek speciális szabályait az adott területre kiterjedő hatályú miniszteri rendeletek rögzítik. Ez a megoldás természetesen nem kérdőjelezi meg a teljesítményértékelés egységességét, az egész közszolgálatra vonatkozóan.

„Az új bázisra helyezett teljesítményértékelési rendszer alapvető célja a közszolgálati tisztviselők teljesítményének javítása révén, a munkájuk végzéséhez szükséges kompetenciák fejlesztésével a szervezet célkitűzéseinek eléréséhez hathatósan hozzájárulni, alapvető feladata pedig – az értékelési tényezők, valamint a mérési és az értékelési módszerek kombinált alkalmazásával – annak megállapítása, hogy a közszolgálati tisztviselő milyen mértékben és eredménnyel járult hozzá a szervezet céljainak eléréséhez.” (Magyary 12.0).

Felolvasztás

A 2013-as év meghatározó volt a közszolgálati egyéni teljesítményértékelési rendszer bevezetésében. Megvalósult a teljesítményértékelés informatikai háttértámogatása, mindhárom hivatásrendben az értékelő vezetők és értékeltek módszertani felkészítése, a 2013. évi teljesítménykitűzések és értékelések elvégzése. Mindez 175 000 főre, országosan, 3 darab TÉR Centrum (a KIH, a BM és a HM) működésével.

A sikeres bevezetést és az elért eredményeket megalapozta a jól strukturált jogszabályi környezet, a KIH személyügyi központjának magas színvonalú TÉR módszertani feladatellátása, továbbá a KIH, a BM és a HM TÉR Centrumok szoros és rendkívül jó szakmai együttműködése.

Változtatás

A teljesítményértékelés olyan évente ismétlődő, formális keretek között zajló vezetői tevékenység, amely az értékelt munkatárs egyéni teljesítménykövetelményeinek és fejlesztési céljainak az értékelő vezető által történő meghatározásából, a teljesítmény év közbeni vezetői nyomon követéséből, a teljesítmény, írásban történő, értékeléséből, a strukturált szóbeli visszacsatolásból, továbbá az értékelt évzáró minősítéséből áll. A közszolgálati egyéni teljesítményértékelés évente két alkalommal elektronikus formában történik a közszolgálat egészénél kiépített, közös módszertani alapokon nyugvó, egységes és integrált TÉR rendszer segítségével. Az informatikai támogatás megléte a teljesítményértékelés hatékonyabbá tételét biztosítja.

A Korm. rendelet tartalmazza a teljesítményértékeléssel kapcsolatosan, mindhárom jogállásra (Kttv., Hjt., Hszt.) vonatkozó kötelező és ajánlott elemeket, a teljesítményértékelés különös eljárási szabályait jogrendi bontásban, valamint a közreműködő személyek és szervezetek feladatait és hatásköreit.

A Korm. rendelet alkalmazásához a közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszter által kiadott módszertan nyújt támogatást (10/2013.(VI. 30.) KIM rendelete a közszolgálati egyéni teljesítményértékelésről). Mindhárom jogállás tekintetében e közös módszertant kell alkalmazni.

Az új teljesítményértékelési rendszer bevezetése közel 175 ezer embert érint: a civil közigazgatásban 100 ezer, a honvédelemben 14 ezer, míg a rendészetben 60 ezer főt.

Megszilárdítás

A 2013-ban bevezetett rendszer esetében még nem beszélhetünk konkrét gyakorlati tapasztalatokról. Kevés idő telt még el ahhoz, hogy teljes, átfogó képet kapjunk a rendszer esetleges hiányosságairól, továbbfejlesztendő területeiről. A „közszolgálati humán tükör 2013” című kutatás keretében, a teljesítménymenedzsment humánfolyamatairól végzett vizsgálatok eredményei alapján azonban a személyi állomány többsége elfogadja és igényli az értékelést és néhány helyen megkezdtek a csoport- és a szervezeti szintű értékelések bevezetését⁷. A tapasztalatok azonban azt mutatják, hogy vannak még továbbfejlesztendő területek. Az érékelő vezetők szerepe és felelőssége alapvető a teljesítményértékelés folyamatában, azonban az értékelés kultúrája, a vezetők ez irányú tevékenysége még „gyerekcipőben” jár.

Míg a versenyszférában elterjedt a 360 fokos értékelés, addig ezt a közszolgálatban nem igazán használják. A csoport és szervezeti szintű értékelésnek a közszférában történő alkalmazására csak néhány helyen került sor. A vizsgálat során megállapítható, hogy az értékelések jelenleg nincsenek megfelelően összekapcsolva sem a fejlesztéssel, sem az ösztönzéssel, sem a karriermenedzsmenttel. A belső elégedettségvizsgálatok és a közvélemény-kutatások eredményeit alig használják fel a szervezetek fejlesztésére és a szervezeti kultúra átalakítására, a vezetők tevékenységének megítélésére.

7

http://magyaryprogram.kormany.hu/download/a/32/a0000/03_SzakacsGabor_KozszolgالاتiHumanTukor2013_eredmenyei_tapasztalatai_20140325_AROP2217.pdf

ÖSSZEGZÉS

A köztudatban jelenleg még az egyén teljesítményértékelés nem úgy jelenik meg, mint a bizalmi légkört, elkötelezettséget erősítő, szervezeti kultúrát fejlesztő, az értékelt és az értékelő vezető kapcsolatát, a köztük lévő folyamatos kommunikációt javító komplex tevékenység. Ezek eléréseért még további lépéseket kell tenni. Igazi áttörésről akkor beszélhetünk, amikor sikerül az érintetteket differenciáltan ösztönző érdekeltségi rendszert kialakítani és a teljesítmény kultuszát a szervezeti kultúra szerves részévé tenni.⁸ A teljesítményértékelés magyar közszolgálatba történő bevezetése mindenképpen jelentős horderejű változást jelentett a közigazgatási szervezetek és a folyamatban érintett, minden résztvevő számára. A teljesítményértékelés rendszerének szisztematikus folyamatában a vezetőnek kulcsfontosságú szerepe van. Ahogy minden szervezetben a vezetés kulcskérés és vezetők központi szerepet töltenek be, úgy a változások esetében ez fokozottan igaz. A vezetőknek kell megtestesíteniük a változásfilozófiát, az ő felelősségük a megfelelő légkör megteremtése, a változások iránti elkötelezettség és példamutatás.⁹ A rendszer az eredményekre összeponstosít, ezzel is erősítve a teljesítmény és a hatékonyság szemléletét, mint a szervezeti kultúra egyik elemét.¹⁰ Ezen szemlélet a közszolgálatban történő általánossá tételéért azonban határozott vezetői szándékra, a személyi állomány befogadó készségére és elkötelezett fejlesztő munkára van szükség.¹¹

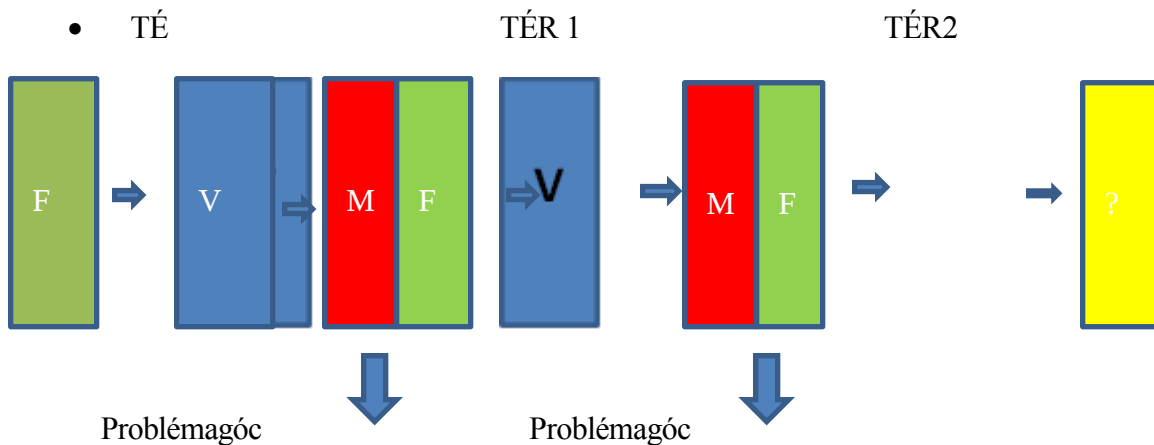
8 Szakács Gábor, *Közzszolgálati Életpálya És Emberi Erőforrás gazdálkodás*. Stratégiai alapú, integrált emberi erőforrás gazdálkodás a közzszolgálatban „Közzszolgálati Humán Tükör 2013” (Ágazati összefoglaló tanulmány) p. 118

9 Belényesi Emese, *Változásmenedzsment a közigazgatásban*. (Budapest, Nemzeti Közzszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt., 2014): 109.

10 FORRÁS LAJOS, *HR és Mérés?*. In: Marc Effron, Robert Gandossy: *HR a 21. században*. (Budapest, HVG Kiadó Rt., 2004): 345. ISBN 963 7525 556

11 SZAKÁCS GÁBOR, *Közzszolgálati teljesítménymenedzsment, A teljesítménymenedzsment humánfolyamata*. ÁROP – 2.2.21 Tudásalapú közzszolgálati előmenetel, (Budapest, Nemzeti Közzszolgálati Egyetem, 2014): 12.

Az alábbi ábra kívánja szemléltetni a teljesítményértékelés bevezetésére irányuló kezdeményezések folyamatát a Lewin fële modell alapján.



F: felolvasztás, V: változtatás; M: megszilárdítás

A teljesítményértékelés valódi céljának elérését gátolta, hogy az egyik rendszer bevezetése követte a másikat, így a „megszilárdítás”, a változás tartósságának biztosítása szinte egybeesett a következő, új rendszer bevezetésével. A 2013-ban új alapokra helyezett teljesítményértékelés bevezetése óta még kevés idő telt el és nem állnak széleskörű tapasztalatok rendelkezésre, így még kérdéses hová fejlődik tovább a rendszer. Egy azonban biztos, az integrált erőforrás gazdálkodás megvalósítása miatt kulcsfontosságú a teljesítményértékelés továbbfejlesztése.

FELHASZNÁLT IRODALOM

Belényesi Emese, *Változásmenedzsment a közigazgatásban*. (Budapest, Nemzeti Közzolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt.. 2014): 86.

FORRÁS LAJOS, *HR és Mérés?*. In: Marc Effron, Robert Gandossy: *HR a 21. században*. Budapest, HVG Kiadó Rt., 2004: 345. ISBN 963 7525 556

Lewin Kurt, *A mezőelmélet a társadalom tudományban*. Gondolat Könyvkiadó. Bp., 1972.

Linder Viktória, *A magyar közzolgálati humánerőforrás-gazdálkodás nemzetközi összehasonlításban*. Budapest, ECOSTAT Kormányzati Gazdaság-és Társadalom-Stratégiai Kutató Intézet, 2008: 75.

Nemeskéri Gyula, Fruttus István Levente, *Az emberi erőforrás fejlesztésének módszertana*. Budapest, Ergofit Kft., 2001:185.

Szakács Gábor, „Teljesítményértékelés a közszolgálatban”, Új Magyar Közigazgatás, 5. évf. 4. szám (2012): 10.

Szakács Gábor: Közzolgálati teljesítménymenedzsment, A teljesítménymenedzsment humán-folyamata. ÁROP – 2.2.21 Tudásalapú közzolgálati előmenetel Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Budapest, 2014. p. 12. ISBN 978-615-5491-24-5 (Letöltve: http://khsz.uninke.hu/uploads/media_items/arop-2_2_21-kozzolgatali-teljesitmenymenedzsment.original.pdf. Letöltés ideje: 2015. május 22.)

Szakács Gábor, Közzolgálati Életpálya és Emberi Erőforrás gazdálkodás. Stratégiai alapú, integrált emberi erőforrás gazdálkodás a közzolgálatban „Közzolgálati Humán Tükör 2013” (Ágazati összefoglaló tanulmány) p. 118

http://magyaryprogram.kormany.hu/download/a/32/a0000/03_SzakacsGabor_KozszolgataliHumánTukor2013_eredmenyei_tapasztalatai_20140325_AROP2217.pdf

CZÍMER ISTVÁN

AZ EGYSÉGES MAGYAR INGATLAN- NYILVÁNTARTÁS TELEKKÖNYVI ELŐZMÉNYEINEK VÁZLATOS ÁTTEKINTÉSE

“Historia magistra vitae est”¹

A nemzeti vagyon körében az ingatlanvagyon mindenütt a világon kiemelt jelentőséggel bír. Egy ország nemzetközi megítélése és versenyképessége szempontjából fontos, hogy az ingatlanok nyilvántartása mennyire megbízhatóan és naprakészen működik, illetve az állam mennyire rugalmasan tudja kiszolgálni a piaci szereplők folyamatosan változó igényeit. A különböző ingatlan-kataszterek emellett a politikai, stratégiai döntések alapjául szolgálnak, továbbá a fiskális bevételek alakulására is hatással vannak, így az állami feladatok hatékony ellátását is jelentősen befolyásolják.

Az osztrák alapokon bevezetett telekkönyv bemutatásával és az ingatlan-nyilvántartásban továbbélő telekkönyvi intézmények áttekintésével azt szeretném igazolni, hogy a két nyilvántartási rendszer alapvető funkcióját tekintve nem különböznek egymástól.

A téma aktualitást az adja, hogy időről-időre előkerül a „klasszikus” telekkönyv visszaállításának (vagyis az ingatlan-nyilvántartás közvetlen bírósági kontroll alá helyezésének) a kérdése. A történeti előzmények és a telekkönyvi funkciók áttekintése alapul szolgálhat a probléma mélyebb megértéséhez.

Kulcsszavak: földügyi igazgatás, telekkönyv, egységes ingatlan-nyilvántartás, földhivatalok

BEVEZETÉS – A „NYILVÁNKÖNYVEK” 2 JELENTŐSÉGE

A föld- és ingatlanpiac, illetve ezekhez kapcsolódóan a hitelpiac hatékonysága, és ebből adódóan az ország versenyképessége szempontjából is kiemelkedő jelentőséggel bír, hogy a forgalmi élet résztvevői az ingatlanokról naprakész és pontos (a tényleges jogi állapottal egyező)

1 Marcus Tullius Cicero, De Oratore (latin, „A történelem az élet tanítómestere.”)

2 Kurucz Mihály, Magyar ingatlan-nyilvántartási jog. A bizalomvédelmi joghatások tükrében. (Budapest: Magyar Országos Közjegyzői Kamara, 2009.): 14-16. Kurucz a „nyilvankönyv” kifejezést a telekkönyv és az ingatlan-nyilvántartás közös halmazaként, egyfajta „fakultatív” megjelölésként használja. Az ingatlan-nyilvántartást „telekkönyvi elvű nyilvankönyv”-ként határozza meg, ami – ugyanúgy, mint a telekkönyv – olyan közhitelű és nyilvános könyvnek tekinthető, amely szűkebb értelemben okiratok tára, tágabb értelemben pedig jogintézmény.

információkhoz jussanak. Ebből adódóan szükség van olyan – lehetőleg közhiteles – nyilvántartásokra, amelyek képesek ezeket az igényeket hatékonyan kielégíteni.

Az ingatlanokról (leíró adatok), valamint a hozzájuk kapcsolódó jogokról és jogilag jelentős tényekről vezetett nyilvántartásoknak könnyen hozzáférhetőnek (nyilvánosság) kell lenniük, illetve átlátható és hiteles (közhitelesség) módon kell tudniuk megjeleníteni a releváns jogviszonyokat a piac szereplői számára. Az ingatlanok jogi és térbeli adatainak hozzáférhetőségével és felhasználásával kapcsolatos igények a gazdasági-, társadalmi- és technikai fejlődés nyomán jelentősen átalakultak, mindeközben a nyilvántartásukhoz fűződő állami (jogi) garancia-rendszer jelentősége lényegében nem változott.

A Magyarországon jelenleg működő egységes ingatlan-nyilvántartás klasszikus osztrák (német) telekkönyvi hagyományokon nyugvó „nyilvánkönyvi” rendszer. Jelen írásomban a legfontosabb – a mai napig lényegében változatlanul meglévő – „nyilvánkönyvi” jellemzőket igyekszem összefoglalni, és ezzel azt a feltevésemet igazolni, miszerint gazdasági-társadalmi funkcióját tekintve, illetve a bejegyzések „(köz)hitelessége” szempontjából a klasszikus telekkönyv és a mai ingatlan-nyilvántartás nem mutat lényegi eltérést. A téma aktualitását az adja, hogy a telekkönyv „restaurációjának” kérdése időről-időre napirendre kerül.

Nem hagyható ugyanakkor figyelmen kívül, hogy a klasszikus telekkönyvekhez képest a magyar ingatlan-magyar nyilvántartás – különösen szervezeti szempontból – a XX. század derekán eltérő fejlődési útra lépett. A jelenleg működő rendszer megértéséhez ezért lényegesnek tartom a „kataszteri oldal” történetének rövid bemutatását is.

A „NYILVÁNKÖNYVEK” LEGFONTOSABB FUNKCIÓJA ÉS FŐBB TÍPUSAI

Az ingatlanok nyilvántartására szolgáló „nyilvánkönyvek” létrehozásának számos indoka volt, mint ahogy azok funkciói is sokfélék. Kurucz szerint a „modern” jogok azért vesznek igénybe „külső hiteles helyeket”, mert a jogváltozások okainak és körülményeinek, az egyes jogügyletek létrejötte kapcsán valamennyi előfeltétel meglétének kiderítése nem egyeztethető össze a forgalmi élet dinamikája által megkövetelt egyszerűség és gyorsaság szempontjaival. „Emellett a nyilvántartások túlnőttek a kollektív emlékezetet teremtő szerepükön, azokhoz célzatosan joghatásokat rendelnek, így a nyilvántartások jogilag jelentőssé, jogilag értékelhető magatartások zsinórmértékévé válnak, a jogviszonyok módosulását váltják ki.”³

³ Kurucz: 14.

A „nyilvankönyvek” megkülönböztetését Kurucz a létesítésüket meghatározó célok, a nyilvántartás tárgya és a nyilvántartáshoz fűzött joghatások szerint tartja lehetségesnek. Különbőséget téve egyfelől az ingatlan-tulajdonos és a hitelező céljait, másfelől a „magánjogi eredőjű közérdekű” (a klasszikus telekkönyvek értelemszerűen ebbe a körbe sorolhatók), illetve „fiskális” (vagyis adózási, statisztikai) célokat különbözteti meg (ezeket hagyományosan kataszternek nevezzük). A (köz)igazgatási célokat szolgáló katasztereknek nem célja, hogy magánjogi joghatásokat idézzenek elő, ugyanakkor a felfektetésük során elvégzett földmérési munkák megteremtik a pontos térképeket, amelyek a későbbi telekkönyvek térképi alapjául is szolgálnak. Ezen felül a kataszterek tartalmazzák a földrésztetek természeti azonosító jegyeit is (pl. terület, határvonal, fekvés, helyrajzi szám, művelési ág, földminőség). A magánjogi célokat szolgáló rendszerek közül a telekkönyvi elvű könyvek két csoportja a városi könyvek (Stadtbuch) és a falusi ingatlanokat nyilvántartó „telekkönyv” (Grundbuch) előbbiektől funkcionálisan különböznek, ugyanis elsősorban az ingatlanokra vonatkozó jogok publikációját, a nyilvánosság széleskörű biztosítását szolgálják úgy, hogy „a közzétételhez különböző magánjogi joghatások kapcsolódjanak”.⁴

AZ OSZTRÁK TELEKKÖNYV HAZAI BEVEZETÉSÉNEK ELŐZMÉNYEI

A telekkönyv önálló hazai alapjai már 1848. előtt megtalálhatóak: a XV. században még csak egyes szabad királyi városokban voltak telekkönyvek, a soproni és a pozsonyi városi könyvek erős német-osztrák hatás alatt alakultak ki. Ezekben a „birtokváltásokat átvezették és a betáblázásokat eszközölték”⁵. Hosszú időnek kellett eltelnie, mire az 1723. évi XXVII. tc. először elrendelte, hogy „a megyékben és a szab. kir. városokban nyilvános betáblázási lajstromok vezettessenek”. A telekkönyv ügye az 1844. évi országgyűlés napirendjére került fel ismét. A javaslat kidolgozására egy bizottság került „kiküldésre” és 1847-ben az általa készített tervezet a „nemesi fekvő javak telekkönyvéről és betáblázásáról” előterjesztésre.⁶

A szabadságharc leverését követően az igazságügyi miniszter rendeletben írta elő „a nem telekkönyvezett ingatlanok felvételét, azokról telekkönyvek szerkesztését”, továbbá szabályozta a már meglévő telekkönyvek vezetését. A polgári- és paraszti vagyonokra vonatkozó rendelet az ún. járási telek-és betáblázási könyvek elkészítésére irányult.

⁴ Kurucz: 14-16.

⁵ A pozsonyi nyilvankönyvben a tulajdonjog-változás kapcsán, a változások átvezetése során feltüntették a tulajdonszerzés jogcímét, valamint feltüntették az ingatlanhoz kapcsolódó szolgalmakat. (Kurucz: 19.)

⁶ Medzihradszky Jenő, A módosított telekkönyvi rendtartás és az ingatlan végrehajtás. (Budapest: Tisza Testvérek Könyvkereskedése, 1930.): 10.

„Az így szerkesztett és tovább vezetett telekkönyvek azonban tökéletlenek, hibával teltek voltak, miért is a rendszeres telekkönyvek elkészítése égető szükséggé vált”.⁷ Fenti rendeletek képezték tehát a közvetlen előzményét a „telekkönyvi rendtartásról” szóló rendeletnek, amelynek megszerkesztésére valójában azért volt szükség, mert Ausztriának nem volt egységes telekkönyvi rendelete.

A TELEKKÖNYVI RENDTARTÁS HATÁLYOSULÁSA

A telekkönyv intézménye tehát osztrák jogi alapon került megszervezésre. Az így megkezdett munkának azonban hamarosan újabb akadálya merült fel: 1861-ben feloszlatták a császári és királyi bíróságot, így az általuk vezetett telekkönyvek ismét „a megyék és városok kezére kerültek, ahol azok minden egységes rendszer nélkül vezettettek tovább úgy, hogy e rendszertelenség már a telekkönyvi intézmény összeomlásával fenyegetett.”⁸ Annak érdekében, hogy ez elkerülhető legyen, figyelemmel továbbá arra, hogy „a kellő idő sem állott rendelkezésre, avégből, hogy a hazai viszonyoknak megfelelő új telekkönyvi törvényt alkosson”, az országbírói értekezlet „az ideiglenes törvénykezési szabályok XII. fejezetében ”kimondotta”, hogy az országgyűlés végleges intézkedéséig az 1855. évi telekkönyvi rendtartást bizonyos módosításokkal, illetve kiegészítésekkel fenntartja.

A telekkönyvi rendtartás alapján szerkesztett és vezetett telekkönyvek nem tudták betölteni a céljukat, tartalmuk egyre jobban eltávolodott a tényleges birtokállapottól, az 1853 után készült telekjegyzőkönyvek idővel elavultak.⁹ További problémát jelentett, hogy a bejegyzések nagy száma és a megszűnt tételek törlésének elmaradása miatt olyan „szörnytelekkönyvek” keletkeztek, „melyeket áttekinteni s melyekből a tényleges állapotot megállapítani nem lehetett”.¹⁰ Emiatt vált szükségessé előbb a telekkönyvek átalakítására vonatkozó rendelet kibocsátása, majd a végleges telekkönyvi betétek szerkesztését elrendelő 1886:XXIX. törvénycikk megalkotása.¹¹ A részletes szabályokat egy terjedelmes „igazságügyminiszteri” utasítás tartalmazta.

⁷ Medzihradszky: 8-9.

⁸ Medzihradszky: 8-9.

⁹ Fenyő György, Hidvéginé Erdélyi Erika, Papp Iván, *Magyar ingatlan-nyilvántartási jog*. (Székesfehérvár: NYME GEO, 2007): 18.

¹⁰ Medzihradszky: 10.

¹¹ A telekkönyvi betétek szerkesztéséről szóló 1886:XXIX. törvénycikk két novelláris változáson esett át (1889:XXXVIII. tc. és 1891:XVI. tc.)

A TELEKKÖNYVI BETÉTEK SZERKESZTÉSÉRŐL INTÉZKEDŐ 1886:XXIX., 1889:XXXVIII. ÉS 1891:XVI. TÖRVÉNYCIKKEK VÉGREHAJTÁSA TÁRGYÁBAN KIADOTT UTASÍTÁS¹² FŐBB SZABÁLYAI

Az utasítás a betétszerkesztés lényegét és célját a következőképpen fogalmazza meg: „a telekkönyvi betétek községenként, a közigazgatási beosztás szerint a község területéhez tartozó és telekkönyvezés tárgyát képező ingatlanok felvételével, a telekkönyvi rendeletek szerint vezetett telekjegyzőkönyvekből, az állandó földadókataster adatainak felhasználásával, különösen az új földadókönyvben foglalt helyrajzi számok, a művelési ág és a helyi fekvés szerinti megjelölés, a katasteri térfogat és a katasteri tiszta jövedelem átvételével szerkesztetnek oly módon, hogy a katasteri térkép másolata képezze a hiteles telekkönyvi térképet.”¹³

Láthatjuk hogy a másik nagy állami „ingatlan-nyilvántartás”, vagyis az adózási célból felállított és vezetett kataster (állami földnyilvántartás) adatait már a telekkönyvi betétek szerkesztése során fel kellett használni. A két nyilvántartás tehát már itt kapcsolatba került egymással, jóllehet a telekkönyvi rendszer nehézsége és rugalmatlansága miatt a valóságos állapot „legalizálása” sok esetben több mint fél évszázadon át váratott magára.¹⁴

A TELEKKÖNYV FŐBB JELLEMZŐI, LÉNYEGÉT ADÓ JOGHATÁSAI

Medzihradszky szerint: „A telekkönyvek – illetve az ezek helyébe lépett telekkönyvi betétek – rendkívül fontossággal bírnak. Céljuk a jog- és vagyonbiztonság fenntartása, a reálhitelek megszilárdítása, s a forgalom előmozdítása.” Ezzel kapcsolatban fontosnak tartom kiemelni, hogy a telekkönyvi rendtartás nemcsak telekkönyvi eljárásjogot, hanem a jelzálogjogra vonatkozó anyagi jogi szabályokat is magában foglalta.¹⁵

A telekkönyv négy lényeges „kelléke”:

12 A m. kir. igazságügyministernek 19.665/1893. I. M. számú rendelete, a telekkönyvi betétek szerkesztéséről intézkedő 1886:XXIX., 1889:XXXVIII. és 1891:XVI. t.-cz. végrehajtása iránti utasítás tárgyában

13 Utasítás a telekkönyvi betétek szerkesztéséről intézkedő 1886:XXIX., 1889:XXXVIII. és 1891:XVI. törvénycikkek végrehajtása tárgyában. (Budapest: Pesti Könyvnyomda-Részvénytársaság, 1893.): 15.

14 Az 1960-as évekre a községek közel egy harmadában(!) még mindig a régi telekjegyzőkönyvek voltak hatályban. (Fenyő, Hidvéginé, Papp: 18.)

15 Barna Attila, Horváth Attila, Máthé Gábor, Tóth Zoltán József, *Magyar Állam- és Jogtörténet*. (Szerk. Horváth Attila. Budapest: Nemzeti Közszerzői Egyetem, 2014.): 448.

- a) „a nyilvánosság, mely megköveteli, hogy azt mindenki betekinthesse, s abból bárki nyilvánvalóan megállapíthassa mindazt, ami a forgalom és a hitel szempontjából fontos, és az ingatlanokra és azok tulajdonosaira, illetve ezek jogviszonyaira vonatkozik;
- b) a különlegesség, mely abban áll, hogy a telekkönyv világosan és határozottan tüntessen fel minden ingatlant és arra vonatkozó minden jogot és pedig akként, hogy határozottsággal meg lehessen állapítani, hogy az egyes bejegyzések által melyik ingatlan vagy jog és milyen mérvben van érintve;
- c) a törvényesség vagy jogosság, mely abban nyilvánul meg, hogy a telekkönyvek a fennálló törvények és törvényes rendeletek értelmében az arra jogosított és felelős tisztviselők által vezetettek és a bejegyzések csak oly okiratok alapján rendelkezhetők el és foganatosíthatók, melyek alaki és anyagi érvényességük tekintetében megvizsgáltattak és aggálytalanoknak találtattak;
- d) az elsőbbség elve, mely megkívánja, hogy a telekkönyvből kétségtelen módon megállapítható legyen a bejegyzések rangsora (elsőbbsége), tehát világosan kitűnjék a bejegyzések alapjául szolgáló beadványok érkezési időpontja.”¹⁶

A telekkönyv lényegét adó joghatások körében Kurucz az alábbiakat említi:

- a) bizonyító erő;
- b) a telekkönyv kizárólagos jogkeletkeztető hatása;
- c) bizalomvédelmi joghatás (ezen belül a negatív és pozitív publicitás)¹⁷

A telekkönyv funkcióját pedig abban látja, hogy „az ingatlanokhoz kapcsolódó, illetve azokra vonatkozó magánjogi, ezen belül dologi jogi jogviszonyokról megbízható, kétségmentes információt adjon a forgalomban fellépők számára, ezen alapulóan kiszámíthatóságot, jogbiztonságot teremtsen az ingatlanforgalomban”. Hivatkozott munkájában Nizsalovszky Endrét idézi: „A telekkönyv célja és értelme, hogy ha kell az anyagi jog szerinti állapotnál erősebb külső tényállásokat létesítsen, amelyek az anyagi jog szerinti állapottal ellenkezően is biztos alapot szolgáltatnak a jogszerzésre”. Összességében a telekkönyvet a „XIX. század egyik mesterműve”-ként aposztrofálja, ugyanakkor rámutat, hogy a forgalomban fellépő védelmével fordított arányban csökken az anyagi jogi jogosult védelme.¹⁸

Fentieket összefoglalva, a telekkönyv „az állami hatóságok által vezetett olyan nyilvános és közhiteles adatgyűjtemény lett, amely az ország földjét és házait területileg nyilvántartja, fő-

¹⁶ Medzihradszky: 7-8.

¹⁷ Kurucz: 21-25.

¹⁸ Kurucz: 26.

ként azzal a céllal, hogy azoknak tulajdonosáról és az azokat illető jogokról és kötelezettségekről bárkit, minden kétséget kizáró módon tájékoztasson.”¹⁹

A TELEKKÖNYV FELÉPÍTÉSE

A telekkönyv részei: a betét (főkönyv), a térkép, az irattár és különböző mutatók voltak. Kiemelt szerepe volt a telekkönyvi betétnek, amely három részből („lapból”) állt.

- a) A *Birtoklap* („A” lap) az ingatlan adatait tartalmazta: a helyrajzi számot, „a birtokrészletek felsorolása előtt a telekkönyvi jószágtest illető jelzője (I., II. stb, †), azután annak a telekjegyzőkönyvben feltüntetett jogi minősége (37. § 1.) : nemesi birtok, úrbéri birtok, zsellérbirtok, bérköteles (taksás) birtok, majorsági zsellérség, megváltott szőlő stb. kiteendő.” Ugyanitt (a harmadik rovatban) került feltüntetésre a „mívelési ág”, továbbá annak „kitétele után, ha azt a birtokrészletet valamely váltság terheli, ennek összege kiteendő”. Ezen felül tartalmazta a kataszteri térmértéket 1600 □-öles holdakban, a kataszteri tiszta jövedelmet (forintban és krajcárban), továbbá a jegyzet rovatban szerepeltek a többi lapon lévő, esetleges kapcsolódó bejegyzésekre történő utalások.²⁰
- b) A Tulajdoni lap („B” lap) a tulajdonos nevének (ha az adott településen több azonos nevű személy volt és őt ott „általánosan bizonyos jelzővel (felső, alsó, kis, nagy stb.) különböztetik meg”, továbbá, ha az azonos nevű személyek közül a tulajdonos kiléte kétségtelenül megállapítható, a tulajdonos neve után „zárjel között az említett jelzőis, esetleg pedig a tulajdonos atyjának vagy nejének a neve (pl. »Kovács István fia«, »nős Szabó Erzsébettel« is irandó.”²¹ Itt került feltüntetésre az „A” lapon felsorolt (sorszám szerint megjelölt) ingatlanok esetében a tulajdonszerzés jogcíme, továbbá közös tulajdon esetén az egyes tulajdonostársakat megillető tulajdoni hányad.²²
- c) A *Teherlap* („C” lap”) tartalmazta az ingatlant terhelő jogokat (pl. haszonélvezeti jog, jelzálogjog), továbbá a bejegyzett, vagy bejegyezni kért terhelő joggal kapcsolatos tényeket és körülményeket (ilyen volt többek között az érkezés dátuma, valamint az „A” lapra történő utalások), a jogszabály szabta keretek között. Visszatekintve praktikus megoldásnak tűnik, hogy jelzálogjog esetén a kölcsöntőke összegének feltüntetésére külön rovat szerepelt (szintén forint – krajcár bontásban).

¹⁹ Barna Attila, Horváth Attila, Máthé Gábor, Tóth Zoltán József: 431.

²⁰ *Utasítás*: 122-123.

²¹ *Utasítás*: 125.

²² A tulajdoni hányad olyan tört számmal került megjelölésre, amelynek a számlálója és a nevezője is egész szám és a számlálók összege megegyezett a nevezővel.

A TOVÁBBÉLŐ TELEKKÖNYVI ALAPELVEK ÉS „INSTITUTIO”-K

A telekkönyvnek is – csakúgy, mint az ingatlan-nyilvántartásnak – a részét képezték az ún. telekkönyvi térképek melyekről a következőket érdemes megjegyezni: „a telekkönyvek és telekkönyvi betétek kiegészítő részét képezik a vázlatrajzok (telekkönyvi térkép), birtokrészlet-lajstromok, névjegyzékek és a társasház betéteinél az alapító okirat és tervrajz is. Ahol a végleges betétek elkészültek, ott az állandó kataszteri felmérés alkalmával felvett térképnek a pénzügyi hatóságok által készített és a tkvi hatóságnak megküldött másolata képezi a hiteles telekkönyvi térképet.”²³

A telekkönyv vezetésénél is fontos a kérelemhez kötöttség elve. „A telekkönyvi bejegyzések csak a felek vagy hatóságok kérelme folytán, még pedig rendszerint csak a telekkönyvi hatóság által engedtethek meg s csak ezen hatóság írásbeli meghagyásának tartalma szerint teljesíthetnek. Azon esetek, melyeken az ítélő vagy peres ügyeken kívüli bíró telekkönyvi bejegyzések megengedésére vagy azok teljesítésének a telekkönyvi hatóságoknál eszközzésére hivatva van, a peres ügyekben s azokon kívüli eljárást tárgyzó szabályokban határoztatik meg. Telekkönyvi bejegyzések fogantatását kivétel nélkül csak a telekkönyvi hatóság rendelheti el.” Ez szabály mindkét fenti esetben érvényesült, „mert oly esetben, midőn az ítélőbíróság rendel el bizonyos bejegyzést, pld. hagyatékátadás, végrehajtás vagy zárlat esetén, azt, hogy az ezirányban hozzá intézett megkeresés a telekkönyvi rendtartás szabályainak figyelembe vételével teljesíthető-e, a telekkönyvi hatóság bírálja el és a közvetlen fogantatást ő rendelheti el vagy tagadhatja meg. Bírósági megkeresés esetében azonban a telekkönyvi hatóság nincs jogosítva arra, hogy a megkeresés érdemét, annak jogszerűségét, helyességét vizsgálja, hanem csak azt, hogy a fogantatás elrendelésének telekkönyvi akadálya nincs-e? Ellenben vizsgálni kell, hogy a megkereső bíróság a határozat meghozatalára hatáskörrel bír-e?”²⁴ Ez a máig továbbélő telekkönyvi „axioma” azt jelenti, hogy az anyagi jogi szempontból helyes és teljes ítélet lehet ingatlan-nyilvántartási szempontból – az időközben eszközölt bejegyzésekre tekintettel – teljesíthetetlen.

A telekkönyvi rangsor elve szerint: „A telekkönyvi bejegyzvények hatályossága azon időponttól kezdődik, – melyben az azok teljesítéseérti szabályszerűleg fölkészített kérvény a telekkönyvi hatóság iktatóhivatalába érkezett. Ennélfogva a bejegyzvények közötti

²³ Medzihradszky: 44.

²⁴ Medzihradszky: 69-70.

nyilvánkönyvi rangsorozat²⁵ és e részbeni telekkönyvi kérvények iktatókönyvi számának sorrendje szerint határoztatik meg.”²⁶

AZ ÁLLAMI FÖLDNYILVÁNTARTÁS

Nézzük most meg röviden az egységes ingatlan-nyilvántartás másik eredőjét: a földügyi szakigazgatást, illetve az állami földmérési és földnyilvántartási szervezetet. A földügyi szakigazgatás a föld tulajdonjogával, használatával, védelmével, állami nyilvántartásával, felmérésével és térképezésével kapcsolatos államigazgatási feladatokat látta el. A szervezet eredetileg az adózási célból elrendelt kataszteri munkálatok végrehajtása érdekében került felállításra, mely II. József nevéhez köthető. A szervezet központi igazgatását a kiegyezésig a bécsi kir. Pénzügyminisztérium Földmérési Igazgatósága látta el. Ezt követően a magyar Pénzügyminisztérium egyik ügyosztályához került. A helyi szintű földmérési feladatokat a földmérési felügyelőségek látták el. Az 1875. évi VII. tc.-el elrendelt földadósszabályozással összefüggő feladatokat az erre a célra létesített kataszteri igazgatóságok végezték. Az új földadókataszteri munkálatok készítésére az 1885. évi XXI. tc. a helyszínelő kataszteri hatóságokat jelölte ki. A földadókataszter vezetése ugyanakkor a községi nyilvántartók (pl. adóügyi jegyzők) és a pénzügyigazgatóságoknál alkalmazott nyilvántartási biztosok feladatkörébe tartozott. Az ún. szocialista „földreform” végrehajtása során (mintegy 3,5 millió kataszteri hold²⁷, vagyis 2 millió hektár felosztására került sor 650000 földigénylő részére) a „földművelésügyi” miniszter irányítása alatt egy sajátos szervezet került kialakításra, integrálva a földbirtokrendezés és a műszaki végrehajtás szakembergárdáját. Emellett a Pénzügyminisztérium irányítása alatt továbbra is fennmaradt az Állami Földmérés²⁸, melyet 1950-ben a Kormány összevont a földhivatalok műszaki osztályaival, és a földadókataszteri szervezettel, létrehozva az Országos Földmérés-tani Intézetet és ennek felügyelete alatt a megyei földmérési igazgatóságokat. A földhivatalok földrendezői a tanácsokhoz kerültek.

25 „Rangsorozat vagy elsőbbség alatt azt a rendet értjük, melyben az ugyanazon telekkönyvi jószágtestre vagy jogra vonatkozó több bejegyzés egymás után következnek.” (Medzihradszky: 73.)

26 Medzihradszky: 72.

27 A kataszteri vagy katasztrális hold (jele: kh), régi nevén bécsi hold (1600 négyszögöl = 5755 m² = 57,55 ár = 0,5755 ha) eredetileg az egy ekével egy nap alatt felszántott terület volt, a XV. századtól kezdve azonban a szántó mértékéből fokozatosan országosan általánossá vált, és más művelési ágakban is elterjedt. Túlélte a metrikus mértékrendszer bevezetését, földnyilvántartási használatát csak az 1972. évi 31. tvr. szüntette meg, de a mindennapi gyakorlatból a megszokás miatt csak lassan kopott ki. (Forrás: http://hu.wikipedia.org/wiki/Hold_%28m%C3%A9rt%C3%A9k%C3%A9gys%C3%A9g%29; elérve: 2014. november 20.)

28 1918 előtt Országos Kataszteri Felmérés, 1894 előtt pedig „Állandó Kataszter” volt a Pénzügyminisztériumhoz tartozó felmérési szolgálati ág megnevezése.

Az általános igazgatási feladatokat ellátó községi tanácsok megalakulását követően a községi nyilvántartók (adóügyi jegyzők) által már nem lehetett a birtokívek vezetését biztosítani, ezért a megyei földmérési igazgatóságok a járási tanácsok szervezetén belül 1951-ben kis létszámú nyilvántartó apparátust állítottak fel. Az Országos Földméréstani Intézetet a Minisztertanács egy évvel később Állami Földmérési és Térképészeti Hivatal (ÁFTH) néven a közvetlen felügyelete alá rendelte, a megyei földmérési igazgatóságokból pedig földmérési irodákat alakított ki. Ennek az átszervezésnek a keretében a földnyilvántartók átkerültek a járási tanácstól a megyei földmérési irodákhoz.²⁹

1954-ben újabb átszervezésre került sor: az állami földnyilvántartási irányító szervezet az ÁFTH-tól a Pénzügyminisztériumhoz, a megyei földnyilvántartási dolgozók pedig a ismét a tanácsi szervezetrendszerbe kerültek. Ez az állapot sem tartott sokáig, 1957. január 1-jével a földnyilvántartási apparátus visszakerült az ÁFTH-hoz. A földügyi szakigazgatás egységes szervezetét az 1967-ben végrehajtott átszervezés hozta létre. A Mezőgazdasági és Élelmezésügyi Minisztérium (MÉM) égisze alatt került felállításra az Országos Földügyi és Térképészeti Hivatal (OFTH), melynek szakmai irányítása alatt működtek a földhivatalok (mint megyei szakigazgatási szervek). A földhivatalok szakigazgatási feladataikat a területileg illetékes tanácsok végrehajtó bizottságainak közvetlen irányítása, illetve a MÉM OFTH „szakirányítása” alatt, önálló jogi személyként végezték. A területi szervek, vagyis a megyei földhivatalok (másodfok), és a helyi szintű a járási földhivatalok (elsőfok) mellett a községi szakigazgatási szervek is elláttak bizonyos földügyi szakigazgatási feladatokat.

Az ÁFTH Központi Adat- és Térképtára jogutódjaként megalakult az önálló költségvetési rendszerben gazdálkodó, önálló jogi személyként működő Földmérési Intézet (FÖMI)³⁰. Alapvető feladata az ország teljes területére vonatkozó földmérési és térképészeti adatszolgáltatás ellátása, de feladatkörébe tartoznak az államhatár földmérési munkáinak elvégzése, a térképészettel kapcsolatos légifényképezés operatív szervezése, az alaphálózati és alaptérképkészítési munkák megrendelése és átvétele, továbbá térképészeti kutatási feladatokkal is foglalkozik. Ezen felül ellátja a központi térkép- és adattári teendőket.³¹

29 Németh Lajos (szerk.), *Földügyi szakigazgatás*. (Budapest: Mezőgazdasági Kiadó, 1970.): 21-24.

30 Ennek a jogutódja a Földmérési és Távérzékelési Intézet (FÖMI), amely jelenleg a földügyi (ingatlanügyi) igazgatás központi szerve és – számos feladata mellett – felelős a számítógépes földhivatali rendszer kezeléséért, működtetéséért, méghozzá függetlenül annak tényleges elhelyezésétől.

31 Németh: 25-29.

AZ EGYSÉGES INGATLAN-NYILVÁNTARTÁS FELÁLLÍTÁSA

Az egységes magyar ingatlan-nyilvántartás felállítását 1971-ben a Magyar Forradalmi Munkás-Paraszt Kormány rendelte el.³² Az erről szóló határozat az ingatlanokról eddig külön vezetett két nyilvántartás összevonásával egy szervezeten belül új, korszerű, egységes ingatlan-nyilvántartás kialakítását és fokozatos bevezetését tűzte ki célul. Összességében a telekkönyv vezetése során érvényesülő – az állampolgárok és más személyek jogaira vonatkozó – biztosítékok átvételét fogalmazta meg elvárásként.

Előírta, hogy az új nyilvántartást az állami földnyilvántartás és a telekkönyv adatai, továbbá az alapul szolgáló térképek összehasonlítása útján kell elkészíteni. Eltérés esetén a valóságos adatokat, jogokat, tényeket a helyszíni állapot szükség szerinti felmérésével, illetve az érdekeltek meghallgatásával kell megállapítani és rendezni. Rögzítette az ingatlan-nyilvántartás rendszerét, alapelveit és a jogszabály előkészítése során érvényesítendő irányelveket is. Előírta, hogy a nyilvántartott adatokat hitelesen kell tanúsítani, továbbá főszabályként érvényesülnie kell a nyilvánosság elvének és a bejegyzések jogkeletkeztető hatályának. Elvi éllel rögzítette, hogy „bejegyzést tenni csak eredeti okirat alapján szabad”, továbbá biztosította a bírói jogorvoslat lehetőségét.³³

Ennek alapján került megalkotásra az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1972. évi 31. számú törvényerejű rendelet (Inytvr.). A telekkönyvet és az ingatlan-nyilvántartást összevetve megállapítható, hogy a jogok bejegyzéséhez és döntően a jogilag jelentős tények feljegyzéséhez fűződő eljárásjogi és anyagi jogi joghatások lényegében azonosak, sőt ez igaz a tárgyi és tartalmi jellemzőikre is. Mindkét nyilvántartás tartalmához tanúsító (bizonyító, igazoló) erő, továbbá egy megdönthető törvényes vélelem: a helyesség társul. Az egyesítés következtében az ingatlan-nyilvántartás tárgyában értelemszerűen kibővül. A jogváltoztató (konstitutív) és a jogérvényesítést lehetővé tevő, illetve kizáró (deklaratív) joghatály terjedelmét illetően szintén azonosnak tekinthető a két nyilvántartás. A közhitelesség szabályozása is lényegében azonos a két nyilvántartásban, vagyis a nyilvántartási tartalom alapján jóhiszeműen és ellenérték fejében szerző harmadik személy azonos jogvédelemre számíthat.³⁴

32 Az egységes ingatlan-nyilvántartási rendszer és szervezet kialakításáról, valamint a földügyi szakigazgatási tevékenység továbbfejlesztéséről szóló 1042/1971. (IX. 29.) Korm. határozat

33 *Földügyi jogszabályok*. (Budapest: Mezőgazdasági kiadó, 1975.): 371.

34 Kurucz: 27-28.

NÉHÁNY GONDOLAT AZ EGYSÉGES INGATLAN- NYILVÁNTARTÁSRÓL (ÖSSZEGZÉS)

A nyilvántartási egység jelentését – annak tartalmát tekintve – Kurucz végső soron abban látja, hogy az ingatlanokra nem léteznek általános, illetve különös nyilvántartások, hanem az ingatlanok és az azokra vonatkozó jogok, tények, körülmények, adatok és a jogosultak egy nyilvántartásba kerülnek bejegyzésre. Más joghatályos nyilvántartás az ingatlanok tekintetében ezen kívül nem létezik. A tartalmi egység logikus következménye a tárgyi egységesítés. A tartalmi és tárgyi egység egyben teljes informatikai egységet is jelent, vagyis az ingatlanra vonatkozó „magánjogi” és „fiskális” célú nyilvántartás tartalmát ugyanabból a „regiszterből” lehet megismerni. A nyilvántartás tárgyán, illetve tartalmán kívül az egységesség értelmezhető a „nyilvántartási” szervezet és hatáskör, illetve eljárás vonatkozásában is. A szervezeti-, hatásköri egységesség azt fejezi ki, hogy a nyilvántartást ugyanaz a hatóság vezeti, egyazon eljárásban és ideális esetben azonos eljárási szabályokat követve. Fontos azonban, hogy az egységesség nem jelenti a nyilvántartott tartalomhoz fűződő joghatályok teljes körű azonosságát. Az egyes tartalmi elemekhez fűzött (sokszor igen különböző) joghatály a mindenkori jogalkotói szándéktól függ.³⁵

Láthattuk, hogy a telekkönyv különböző okokból nem, illetve csak korlátozottan tudott eleget tenni a közhiteles nyilvántartásokkal szemben támasztott – a bevezetőben is említett – követelményeknek, valódi funkcióját az eredeti formájában már nem tudta betölteni. Sokan a földhivatalok terhére róják az évtizedeken keresztül halmozódó ügyirat-hátralékot, pedig annak kialakulása végső soron a telekkönyv rugalmatlanságára, gyakorlati hiányosságaira (elsősorban az elmaradt bejegyzésekre), annak tökéletlenségeire vezethető vissza.

A jogvédelmi hatások tekintetében a két „nyilvántartási” között lényegében nincs különbség: az egységes ingatlan-nyilvántartás telekkönyvi elvű és alapú nyilvántartás, de azon egyszerűsített túlmutat tárgyában, illetve terjedelmében. Az elmúlt 40 év alatt nyújtott teljesítménye alapján összességében elmondható, hogy a földhivatalok által vezetett egységes ingatlan-nyilvántartás kiállta a próbát (gondoljunk csak a privatizációs folyamatokból a szervezetrendszerre háruló, eredményesen megoldott feladatokra; kérdés, hogy a bírói felügyelet alatt működő telekkönyv képes lett-e volna hasonló teljesítményre).

³⁵ Kurucz: 427.

FELHASZNÁLT IRODALOM

Barna Attila, Horváth Attila, Máthé Gábor, Tóth Zoltán József, *Magyar állam- és jogtörténet*. Szerk. Horváth Attila. Budapest: Nemzeti Közszerzői Egyetem, 2014.

Fenyő György, Hidvéginé Erdélyi Erika, Papp Iván, *Magyar ingatlan-nyilvántartási jog*. Székesfehérvár: NYME GEO, 2007.

Kurucz Mihály, *Magyar ingatlan-nyilvántartási jog. A bizalomvédelmi joghatások tükrében*. Budapest: Magyar Országos Közjegyzői Kamara, 2009.

Medzihradszky Jenő, *A módosított telekkönyvi rendtartás és az ingatlan végrehajtás*. Budapest: Tisza Testvérek Könyvkereskedése, 1930.

Németh Lajos (szerk.), *Földügyi szakigazgatás*. Budapest: Mezőgazdasági Kiadó, 1970.

Földügyi jogszabályok. Budapest: Mezőgazdasági kiadó, 1975.

Utasítás a telekkönyvi betétek szerkesztéséről intézkedő 1886:XXIX., 1889:XXXVIII. és 1891:XVI törvénycikkek végrehajtása tárgyában. Budapest: Pesti Könyvnyomda-Részvénytársaság, 1893.

CZIRÁKI SZABINA

TEHETSÉGEK A KÖZSZOLGÁLATBAN. SZÜKSÉG, LEHETŐSÉG VAGY TEHER?

A tehetséggondozás, a tehetségek azonosítása, támogatása egyre inkább előtérbe kerül az oktatásban, valamint az utóbbi évek trendjeit figyelve a munka világában is. A tehetség mint munkaerőpiaci érték egyre nagyobb szerepet kap. A célkitűzésem az volt, hogy a szakirodalmat és a már meglévő kutatásokat elemezve rávilágítsak arra, hogy mit is jelent a munkahelyi tehetség fogalma, és megvizsgáljam a tehetségek iránti kereslet növekedésének okait, a tehetségek igényeit a munkahelyekkel szemben, majd mindezt rávetítve a közsférára elemezzem, hogy mit is jelenthetnek a tehetségek a közzolgálat számára.

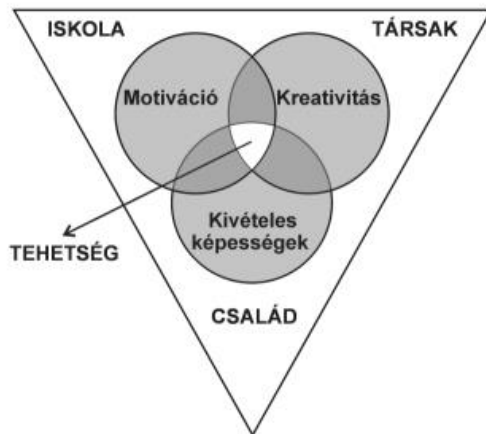
A vizsgálat eredményeként megállapítható, hogy a tehetségek igényei a munkahelyükkel kapcsolatosan olyan követelményeket támasztanak, amelyeknek a közsféra jelenleg nem nagyon felel meg. A neoweberi bürokrácia modell sajátosságai, valamint a versenyszférától jelentősen elmaradó bér- és juttatáscsomagok egyaránt azt eredményezik, hogy a tehetségek foglalkoztatása szempontjából a közzolgálat hátrányba került. Annak érdekében, hogy ismét vonzóvá válhasson, tudatos és rendszerszintű tehetségmenedzsmentre lenne szükség, amely rögzíti, hogy mely pozíciók azok, ahol tehetségek foglalkoztatása indokolt, és ezekben a munkakörökben milyen típusú, tudású tehetségek azok, akik magas szinten tudják ellátni a feladatokat.

Kulcsszavak: tehetség, munkahelyi tehetség, közzolgálat

A TEHETSÉG FOGALMA, TEHETSÉG-MODELLEK

A tehetségfogalom meghatározása nehéz feladat, amit bizonyít az is, hogy nincs egységes definíciója. A pedagógiai, pszichológiai szakirodalomban is több meghatározással találkozhatunk. Ennek oka, hogy a tehetségek sokszínűsége nem teszi lehetővé a „beskatulyázásukat”, az előre meghatározott kategóriákba történő automatikus besorolásukat. A különböző területeken tehetséges emberek közös jellemzőinek megállapítása, listázása nem is lehetséges. Hiszen a művészetekben teljesen más képességekre van szükség, mint a sportban vagy a kognitív területeken.

A szakirodalom elsősorban a gyermekkori tehetségekre, a gyermekkori tehetség felismerésre és gondozásra koncentrál. Az erre kialakított modellek közül az egyik legismertebb a Mönks modell (1. ábra).



1. számú ábra: Mönks-modell a tehetségről

Forrás: <http://tehetseg.hu/balogh-laszlo-mi-tehetseg> (2015. május 4.)

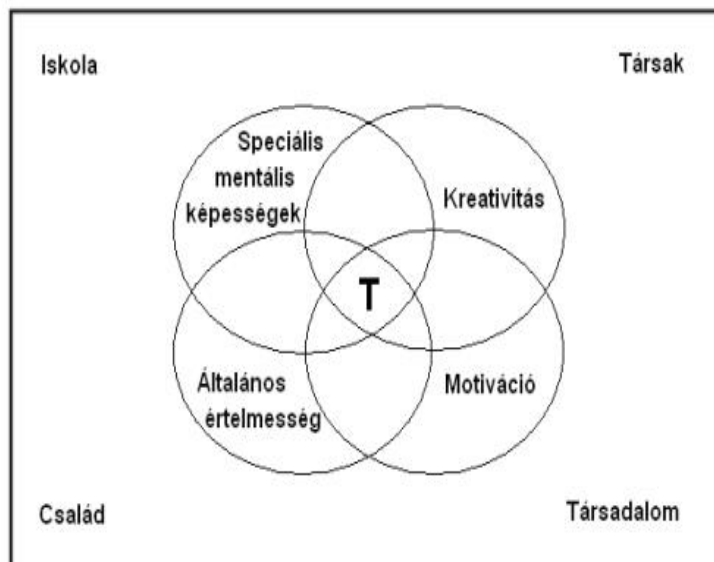
Kidolgozója Franz Mönks professzor, a Nijmegeni Egyetem professor emeritusa, aki 12 éven át volt az Európai Tehetségsegítő Tanács (European Council of High Ability) elnöke, jelenleg örökös tiszteletbeli elnök. Az általa a Renzulli-modell alapján kidolgozott modell azt mutatja be, hogy a tehetség kibontakoztatása a belső tényezőkön kívül (a képességek, a motiváció és a kreativitás) jelentősen függ a külső környezettől is, amelyek gyerekek esetében a család, a társak és az iskola.

Az utóbbit erősíti meg Csíkszentmihályi Mihály is, aki szerint a tehetség sokkal inkább egy hosszú fejlődési folyamat, mintsem velünk született képességek. A gyerekek tehetsége véleménye szerint egy jövőbeli lehetőség, ígéret, amelyhez sokat kell tanulni, hogy valóban érvényesüljön. Tehetséges gyerekek című könyvében arra is felhívja a figyelmet, hogy a tehetség kibontakoztatása, beváltása nem csak a gyerekek, hanem a környezetük (szüleik, tanáraik) áldozatvállalásával valósítható meg, illetve a társadalmi trendek is meghatározóak. A kibontakoztatáshoz feltétlenül szükséges tényezők:

- tudás,
- motiváció,
- fegyelem

- társadalmi elfogadás.¹

Hasonló a fent leírtakhoz Czeizel Endre modellje is, amelyben a belső körök a belső tényezőket mutatják, a külső körök pedig a társadalmi tényezőket jelentik.



2. számú ábra: Czeizel-modell a tehetségről

Forrás: <http://tehetseg.hu/balogh-laszlo-mi-tehetseg> (2015. május 4.)

A Czeizel-modell is arra hívja fel a figyelmet, hogy az a nézet, miszerint a tehetség mindenképpen utat tör magának, nem állja meg a helyét, nagyon sok külső támogatásra van szükség, amely a belső tényezők meglétét, fejlődését elősegítik.²

A tehetség bemutatására több modell létezik még ezeken kívül (pl. Piirto piramis modellje, Tannenbaum csillag modellje), amelyek eltérő módszerekkel igyekeznek megragadni a megragadhatatlant, azaz a tehetség lényegét.

A különböző típusú tehetségekre ráadásul jellemző, hogy különböző életkorokban ismerhetőek fel. A sport és bizonyos művészetek terén viszonylag korán, míg a kognitív képességek esetében később azonosíthatóak be a tehetségek.

1 Csíkszentmihályi Mihály, Kevin Rathunde, Samuel Whalen: *Tehetséges gyerekek. Flow az iskolában.* (Budapest, Nyitott Könyvműhely, 2010): 45-46.

2 Balogh László: Mi a tehetség? Elméleti kiindulási pontok tehetséggondozó programokhoz. (A Nemzeti Tehetségsegítő Tanács 2007. január 5-6-i tanácskozásához). <http://tehetseg.hu/balogh-laszlo-mi-tehetseg> (2015. május 4.)

Vannak azonban olyan tehetségek, akik nem feltétlenül teljesítményük alapján ismerhetők fel, ők az úgynevezett rejtőző tehetségek, akikkel Magyarországon Gyarmathy Éva pszichológus, a Magyar Tudományos Akadémia Természettudományi Kutatóközpont Kognitív Idegtudományi és Pszichológiai Intézetének kutatója foglalkozik. Gyarmathy Éva és Csermely Péter a következők szerint határozzák meg a rejtőzködő tehetségek ismertetőjeleit:

- „Szeretné tudni, hogyan működnek a dolgok.
- Összefüggéseket lát ott is, ahol más nem.
- Élénk a képzelete.
- Kérdései szokatlanok.
- Kitartóan megragad az őt érdeklő feladatoknál.
- Ha valamit a fejébe vesz, azt meg is csinálja.
- Beszédes, sokat magyaráz.
- Humora jó, arcmimikája gazdag, sokat magyaráz.”³

Az egyes jellemzők közül nem mindegyik jelenik meg feltétlenül egyszerre, hanem általában csak egy-egy vagy néhány.⁴

TEHETSÉGEK A MUNKAHELYEN

Mint a fentiekből is látszik, a tehetség fogalmának meghatározása már gyermekkorban is rendkívül bonyolult. A munkahelyen mindez még nehezebbé válik, hiszen adott feladatokra, munkakörökbe keresnek a munkáltatók munkavállalókat. Hiába tehetséges közgazdász valaki, ha fizikusra van szükség, sajnos a feladat szempontjából tehetségtelennek fog számítani.

Mindez mutatja, hogy a munkahelyi tehetség fogalom munkahely és munkakör függő, míg az is elmondható, hogy nem minden munkáltatónál és nem minden munkakörben szükséges tehetségeket foglalkoztatni ahhoz, hogy eredményesen működjön egy szervezet.

A Manpower Group 2015. évi éves tehetségfelmérésének eredményei

A Manpower Group 10 éve készíti el éves tehetségfelmérését, amelyben a következő kérdéseket teszik fel a munkáltatóknak:

- Okoz-e problémát a szakemberhiány?
- A tavalyi évhez képest okoz-e problémát a szakemberhiány?

³ Forrás: Csermely Péter: Honnan lehet felismerni a tehetséget? Avagy: tehetségtörténeteimből. <http://csermelyblog.tehetsegpont.hu/node/233> (2015.május 4.)

⁴ Csermely Péter: Uo.

- Melyik az a munkakör, amit a legnehezebben tud betölteni a szakemberhiány miatt?
- Mekkora hatással van a szakemberhiány vállalatának azon képességére, hogy kiszolgálja ügyfele igényeit?
- Milyen módon érinti a szakemberhiány leginkább az Ön vállalatát?
- Melyek az üres munkahelyek betöltését akadályozó legfőbb tényezők?
- Milyen módszerek segítségével próbálja enyhíteni a szakemberhiányt?⁵

A kérdőívet 2014-ben 41 700 HR vezető töltötte ki, 42 országból. A globális eredmények azt mutatják, hogy az előző évhez képest 2%-kal nőtt azon munkáltatók aránya, akiknek a szakember hiány nehézséget okoz a munkakörök betöltésénél.

A felmérés ugyanakkor azt is kimutatta, hogy a legnagyobb hiány a szakmankás munkakörben figyelhető meg, ez okozza a legtöbb nehézséget a munkáltatóknak. Ezt követi az értékesítő munkakör, majd a mérnök és a technikus következik.⁶

A globális adatok szerint a legnagyobb nehézséget a 42 ország közül Japánban okozza a szakemberhiány (a megkérdezettek 83% -nak), a legkisebb gondot pedig Írországban jelent (a megkérdezettek 11%-nak).⁷

A jelentés régióként is foglalkozik a tehetséghiánnyal. Magyarország az ún. EMEA térségbe tartozik. Az EMEA térségbe tartozó országokat kontinensenként/térségenként az 1. számú táblázat tartalmazza.

<i>Kontinens/térség</i>	<i>Ország</i>
Afrika	Dél-Afrika
	Ausztria
	Belgium
	Bulgária
Európa	Csehország
	Egyesült Királyság
	Finnország
	Franciaország
	Görögország
	Hollandia

5 Forrás: 2015. Hiányszakma felmérés. Manpower Group, http://hianyszakmafelmeres.hu/system/files/letoltes/hianyszakma-felmeres_2015_0.pdf (2015.június 21.)

6 Manpower Group, uo.

7 Manpower Group, uo.

	Írország
	Lengyelország
	Magyarország
	Németország
	Norvégia
	Olaszország
	Románia
	Szlovákia
	Szlovénia
	Spanyolország
	Svédország
	Svájc
	Törökország
Közel-Kelet	Izrael

1. számú táblázat az EMEA térségbe tartozó, a kérdőívet kitöltő országokról. Forrás: Manpower Group, 2015. Hiányszakma felmérés. A táblázat a forrás alapján saját szerkesztés.

Az EMEA régióban a globális értéknél alacsonyabb azon munkáltatók száma, akiknek problémát okoz a szakemberhiány. Míg a globális érték 38%, addig az EMEA régióban ez az arány 32%. A top 10 hiányszakmában ezen régióban is a szakmunkások állnak az élen, őket a mérnökök és az értékesítők, majd a sofőrök követik.

A Manpower Group tehetségfelmérése 2015-ben már hiányszakma felmérés néven jelent meg, ami utal arra, hogy bár a tehetséget is fontosnak ismeri el, és ez az összefoglalóban többször is visszaköszön, valójában nem tesz különbséget tudás és tehetség között, emellett a téma szempontjából azt is ki kell emelni, hogy kizárólag a versenyszférát elemzi.

A jelentések által bemutatott trendek ugyanakkor sokat elárulnak az egyes térségek és országok munkaerőpiacáról és a munkáltatói igényekről, a munkáltatók hozzáállásáról.

A tehetség fogalma a munkahelyen

Mint arról már korábban is szó volt, a munkahelyi tehetség meghatározása attól függ, hogy milyen feladatra keresnek munkaerőt, emellett megfigyelhető, hogy a gazdasági fejlődéssel együtt a tehetségekkel kapcsolatos elvárások is változnak. A fejlettebb gazdaságokban a

kulcspozíciókban dolgozókkal szemben ma már elvárás a kritikus gondolkodás, a kreativitás, a rugalmasság, a kíváncsiság, a proaktivitás.⁸

A gyors tanulási képesség, a verzalitás is olyan tényező, amelyet külön ki kell emelni.⁹ A tárgyi tudás ugyanis a munkáltatóknak ezen pozíciókban nem elég. Nekik az a fontos, hogy a felvett munkaerő minél gyorsabban be tudjon illeszkedni, minél gyorsabban elsajátítsa a feladat ellátásához szükséges tudást (a munkáról, a szervezetről, a folyamatokról), és minél rövidebb idő alatt térüljön meg a foglalkoztatása. Emellett a gazdasági változások, a piaci igények gyors módosulásaihoz való alkalmazkodás is rugalmas és tanulékony munkaerőt igényel, olyanokat, akik nem félnek a változástól, hanem inspirálja őket, és rugalmasan tudnak reagálni a különböző folyamatokra. Ehhez rendkívül erős motiváció is kell, illetve folyamatos igény az egyéni fejlődésre, amely a munkáltató érdekeit is szolgálja, amennyiben elősegíti a hatékonyabb munkavégzést.

A mai világban ugyanis a fejlődés és a fejlesztés folyamatos kényszerként jelenik meg, olyan kényszerként, amellyel nem lehet leállni és amelyet nem lehet megállítani. A fejlődés jelenti a cégek/munkáltatók fejlődését és a munkavállalókét egyaránt. Ez persze óriási lehetőség is, hiszen a tanulási lehetőség nem csak képzésekkel, tréningekkel oldható meg, hanem a munkavégzés során is, olyan feladatokkal, amelyek rutinszerűen nem végezhetőek el, hanem új megoldások keresésére ösztönzik a munkaerőt.

Emellett persze a folyamatos fejlődési, fejlesztési kényszer komoly kihívás elé állítja a szervezeteket is, hiszen meg kell találniuk a fejlődés megfelelő szintjét és ütemét, amihez hozzá kell rendelniük meglévő erőforrásaikat és meg kell tervezniük erőforrás szükségleteiket, amiben kiemelt szerepe és jelentősége kell legyen emberi erőforrással történő gazdálkodásnak és tervezésének is.

A tehetségek iránti kereslet növekedése

A munkaerőpiacon a tehetségek iránti kereslet folyamatos emelkedése figyelhető meg. Míg pár évtizeddel ezelőtt kevésbé figyeltek a tehetségekre, kevésbé fogalmazódott meg a tehetségek iránti igény, mára az emberi erőforrás gazdálkodás egyik kulcstényezőjévé vált, különösen bizonyos területeken.

Ezen területek iparágakat jelentenek. A leginkább „tehetségigényes” területek azok, ahol rendkívül magas hozzáadott értékű termékeket állítanak elő. Az IT-szektor szerepének folyamatos emelkedése például azt eredményezi, hogy a tehetséges informatikusok felvevőpiaca

8 Hámori B., Szabó K. (szerk.): *Innovációs verseny. Esélyek és korlátok*. Aula Kiadó. (Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem, 2012) 297. p.

9 Hámori B., Szabó K. (szerk.): Uo.

egyre inkább bővül, és a nagy világcégek (pl. Google, Facebook, Apple, Microsoft¹⁰) mellett már ott vannak azok a start up-ok, amelyek kezdetben kevés embert foglalkoztatnak, laposabb a szervezetük, emiatt a kötöttségeket és a hierarchiát nehezen viselő legkiemelkedőbb tehetségek számára is megfelelő foglalkoztatók lehetnek. Az IT-szektor tehát az egyik legnagyobb „tehetségfelvevő”, amely jelenleg több szinten is alakítja a globális trendeket, többek között a humán erőforrás-gazdálkodás területén is.

A tehetségek iránti keresletet, ahogyan arról már korábban volt szó, jelentősen növelik a gyors gazdasági változások, a meglévő termékek és szolgáltatások, a szervezet és a munkaerő folyamatos fejlesztésének kényszere is.

A tehetségek elhelyezkedése, a tehetségek munkahellyel kapcsolatos igényei

A tehetségek iránti kereslet növekedése azt is eredményezi, hogy a keresett és magas kvalitásokkal rendelkező munkavállalók igényei is változtak, változnak. A Singapore National Employers Federation megrendelésére a Strategicom nevű cég 2010-ben kutatást végzett, amelyben elemezte a tehetségek által legfontosabbnak vélt elvárásokat a munkaadókkal szemben, amelyek a következők voltak:

- hosszú távú előrehaladási lehetőség a karrierépítésben;
- attraktív bér és juttatáscsomag;
- a munka és a magánélet közti egyensúly;
- lehetőség, hogy különböző szerepekben kipróbálhassák magukat;
- a tréningek és a szakmai fejlődés lehetősége. (Forrás: Hámos-Szabó, szerk., uo., 313. p.)

A hosszú távú előrehaladási lehetőség értelmezése is más, mint két-három évtizeddel ezelőtt volt. Ma már a tehetségeknek (és ezen belül is elsősorban a fiatal tehetségeknek) az elsődleges igényük az, hogy lássák az előrejutás lehetőségét, és az ne a ledolgozott évek számától, hanem a teljesítményüktől függjön.

Szakirodalmi elemzést követően Richard S. Wellins is arra a következtetésre jutott, hogy változóban vannak a munkavállalói igények. A következtetése szerint a munkavállalók:

- számára egyre fontosabbak a szakmai kihívások;
- a szakmájukhoz, és nem a szervezethez lojálisak;
- kevésbé alkalmazkodóak a hagyományos struktúrákhoz és irányításhoz;
- egyre fontosabb számukra a munka és a magánélet közti egyensúly;

¹⁰ Ezen cégek esetében a legkiemelkedőbb tehetségek foglalkoztatása azért is lényeges, mert ezzel csökkenthetik a saját jövőbeni konkurenciájukat.

- nagyobb önállóságot igényelnek.¹¹

A két kutatás eredménye összhangban áll egymással, és mindkettő arra hívja fel a figyelmet, hogy a magas minőségű munkaerő, amely iránt jelentős a kereslet, egyre inkább öntudatos, és ismeri a saját értékét, illetve azt is tudja, hogy mire van szüksége képességei kibontakoztatásához, a belső motivációjának a fenntartásához. A magas fizetés tehát már kevés, az érvényesülés, a teljesítmény alapján történő előmenetel, az önállóság, a kreativitás megélése és kiélése is egyre jelentősebb szerepet kap.

Mindebben minden bizonnyal jelentős szerepe van a pszichológia és a szociológia tudományok fejlődésének is, hiszen a nyitott emberek ezek iránt is érdeklődnek, és így tisztában vannak azzal, hogy a munkahelynek milyen fontos szerepe van az életükben, bár azt is tudják már, hogy emellett a szükséges szabadidő megléte is nélkülözhetetlen, ami egyben a munkavégzésre is jelentősen kihat. Ezt támasztja alá Csíkszentmihályi Mihály „flow” elmélete, amely szerint a legtokéletesebb „flow” élmény a munkában élhető meg. A fejlett tudatossággal rendelkező munkavállalók mindezzel pedig tisztában vannak, és ennek megfelelő módon keresik munkahelyüket.

A változó igények kihívás elé állítják a szervezeteket. A Manpower Group már idézett tehetségfelmérése (a 2015. évi) szerint a szakember hiány enyhítésére 3-ból egy munkáltató nem tesz semmit.¹² Tehát a munkáltatók 33%-ának nincs kidolgozott stratégiája, módszere arra, hogy hogyan küzdje le a megfelelő munkaerő hiányát.

A KÖZSZOLGÁLAT, MINT MUNKAHELY

A közszolgálat mint munkahely, hosszú ideig komoly előnyökkel bírt a versenyszférával szemben, azonban ezen előnyök szép lassan erodálódtak, ma már csak kis mértékben vannak jelen. A bérfejlesztés elmaradásának következtében a teljes közfoglalkoztatást nézve sokaknak már egzisztenciális problémái vannak (gondolva elsősorban a szociális és az egészségügyi szférára, amely területeken az utóbbi időben már történtek előrelépések, de sajnos ezek a valódi megoldástól még nagyon messze vannak). Mindez pedig azt eredményezi, hogy ezen területeken azok, akik megtehetik, és van lehetőségük, a közszolgáltatón kívül keresnek maguknak munkát.

¹¹ Ricard S. Wellins, Audrey B. Smith; Scott Erker: White Paper. Nine Best Practices for effective Talent Management. https://www.ddiworld.com/DDIWorld/media/white-papers/ninebestpracticetalentmanagement_wp_ddi.pdf (2015. május 4.)

¹² Manpower Group: Uo.

Az előző részben bemutatott, változó munkavállalói igények és az állam mint munkáltató által biztosított lehetőségek között nagy különbségek vannak. A weberi, neoweberi rendszer alapját a hierarchia, a sztenderdizált, rutinszerű feladatok, a személytelenség, az aktaszerűség, a zárt karrierrendszer jellemzik.¹³

A tehetségek pedig nehezen viselik a hierarchiát, önállóan szeretnének dolgozni, minél tágabb keretek között, lehetőleg változatos feladatokat és bizalmat kapva. A bizalom a foglalkoztatás egyik kulcskérdése, az emberi erőforrás gazdálkodás egyik legfontosabb területe. Ahhoz ugyanis, hogy valaki elköteleződjön, az kell, hogy érezze, fontos a munkája, rá mernek bízni feladatokat és felelősséget is. Ezzel tud a részévé válni a folyamatoknak, a munkahelynek, és ez szükséges ahhoz, hogy ne csak aktákat tologasson, hanem tényleg valódi érdemi munkát akarjon végezni.

A közigazgatás nagy előnye ugyanakkor, hogy kevésbé van kitéve a piaci folyamatoknak, a feladatok jó része előre tervezhető, így az is, hogy mely munkakörökben és milyen típusú tehetségekre van szükség. Ez egy olyan előny, amelyet ki lehetne használni, és amelyre érdemes lenne odafigyelni. A tehetségek ugyanis kiemelkedő teljesítményre képesek, ez pedig a közszolgálat számára is fontos lehet, hiszen egyre több a nem sztenderdizálható feladat, amelyek olyan munkavállalókat igényelnek, akik képesek önállóan dolgozni, képesek a problémák megoldására, kreatívak és innovatívak. Emellett persze még mindig sok az olyan munka is, amely rutinszerű, és pár jogszabályhely alkalmazását igényli.

Ami szintén nagyon fontos, az annak ismerete és tudása, hogy a közszolgálatban most is dolgoznak tehetségek. Ezt kutatás ugyan nem bizonyítja, ugyanakkor egyértelműen látszik az az egyes munkahelyeken, hogy kik kapnak extra terhelést, kik azok, akikre a vezetők számíthatnak a nem várt helyzetek megoldásában. Ők tulajdonképpen a kulcspozícióban lévő munkavállalók, akiket jelenleg nem tehetségként, hanem jó munkaerőként tartanak számon és jó esetben ismernek el.

Ahhoz, hogy érdemi változásokat lehessen elérni, az szükséges, hogy a tehetségmenedzsment stratégiai kérdéssé váljon a humán erőforrás gazdálkodásban. A közszolgálatban a stratégiai alapú, integrált emberi erőforrás gazdálkodás feltételei közül néhány már fellelhető, ugyanakkor elsősorban a stratégiai jellegű elemek hiányoznak¹⁴, amelyek a tehetséggondozás szem-

13 Tari Ernő: Max Weber bürokrácia-tanának szervezettelméleti jelentősége és korlátai. Vezetés- és szervezettelmélet. Szöveggyűjtemény. (szerk: Nemes Ferenc – Makó Csaba) (Budapest, Szent István Egyetem Gazdaság- és Társadalomtudományi Kar, 2008.) 46-47. pp.

14Szakács Gábor: Stratégiai alapú, integrált emberi erőforrás gazdálkodás a közszolgálatban „Közszolgálati humán tükör 2013” (Ágazati összefoglaló tanulmány). Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2014.) 72. p.

pontjából (is) kiemelt jelentőségűek. A tehetségmenedzsment ugyanis kizárólag akkor lehet igazán eredményes, ha rendszerszinten történik. Jó kezdeményezések már most is megfigyelhetők (pl. a rendészet területén, korábban a Fővárosi Földhivatalnál, illetve még ide tartozik a Magyar Közigazgatási Ösztöndíj Program), amelyeket érdemes lenne mindenképpen vizsgálni és tapasztalataikat felhasználni.

A tehetségek foglalkoztatása azonban nehézségekkel is jár. A tehetséges emberek általában nehezebben alkalmazkodnak a hierarchiához, fejlődni akarnak, kérdéseik vannak, amelyre korrekt és komoly válaszokat szeretnének kapni. A közszféra pedig általában nem így működik. Végrehajtó hatalmi ágként sok esetben olyan munkaerőt akar, amelynek teherbírása óriási, kérdései, kritikus észrevételei nem nagyon vannak, ambíciói sem feltétlenül (mert ha igen, akkor a közvetlen vezető veszélyeztetve érzi magát, ami egyrészt mutatja, hogy nem érzi, benne bízának, és ez ahhoz vezet, hogy ő sem bízik meg a beosztottakban), és a rábízott feladatokat az utasításoknak megfelelően oldja meg. Az ilyen munkaerő nem szereti a változásokat és a változtatásokat, ezért ragaszkodik a rutinokhoz, nem akar újítani. A tehetségek ezzel szemben elvárják a visszajelzést a munkájukkal kapcsolatosan, tudni akarják, mit miért kell tenniük, és nem elégednek meg a sablon válaszokkal.

Összességében elmondható, hogy a tehetségmenedzsment a közszolgálatban még nem része a stratégiai tervezésnek, azonban több olyan ehhez kapcsolódó terület is van, ahol előnyben lehet a versenyszférával szemben. Az, hogy a tehetségekre ezen a területen (a közszférában) is szükség van, nem lehet kérdés, így ez egy olyan téma, amellyel mindenképpen érdemes és szükséges foglalkozni. Az emberi erőforrás rendszerszintű tervezésénél épp ezért figyelembe kell venni a már meglévő tehetségeket, az ő azonosításukra, támogatásukra tervet kell készíteni, illetve ezzel egyidejűleg fel kell térképezni, hogy mely területek és mely munkakörök azok, ahol tehetségekre van szükség, és azonosítani kell azt is, hogy milyen típusú tehetségeket igényelnek ezek a tevékenységek. A tehetségek bevonása és megtartása egyaránt nehéz feladat, így mindkettőt tervezni kell. Egyrészt a tehetségek felvételéhez vonzóvá kell tenni a közszolgálati életpályát, amit segíthetnek azon kutatási eredmények, amelyek bemutatják, mit várnak a munkahelyüktől a tehetséges fiatalok. Másrészt a már felvett tehetségek esetében meg kell szervezni a támogatásukat, amihez fel kell készíteni a vezetőket (a felső- és középvezetőket egyaránt), annak érdekében is, hogy ne ellenséggént, hanem partnerként tekintsenek a tehetségek munkatársaikra. Mindez nagy kihívás, viszont a tapasztalatok és a kutatások azt igazolják, hogy megéri vele foglalkozni.

FELHASZNÁLT IRODALOM

Balogh László: Mi a tehetség? Elméleti kiindulási pontok tehetséggondozó programokhoz. (A Nemzeti Tehetségsegítő Tanács 2007. január 5-6-i tanácskozásához).

<http://tehetseg.hu/balogh-laszlo-mi-tehetseg> (2015. május 4.)

Csermely Péter: Honnan lehet felismerni a tehetséget? Avagy: tehetség­történeteimből.
<http://csermelyblog.tehetsegpont.hu/node/233> (2015.május 4.)

Csikszentmihályi Mihály - Kevin Rathunde - Samuel Whalen: Tehetséges gyerekek. Flow az iskolában. Budapest, Nyitott Könyvműhely, 2010: 45-46.

Hámori B. – Szabó K. (szerk.): *Innovációs verseny. Esélyek és korlátok*. Aula Kiadó. (Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem, 2012) 297-299. p., 313. p.

2015. Hiányszakma felmérés. Manpower Group,
http://hianyszakmafelmeres.hu/system/files/letoltes/hianyszakma-felmeres_2015_0.pdf
(2015.június 21.)

Szakács Gábor: Stratégiai alapú, integrált emberi erőforrás gazdálkodás a közszolgálatban „Közszolgálati humán tükör 2013” (Ágazati összefoglaló tanulmány). Budapest, Magyar Közlöny Lap-és Könyvkiadó, 2014.) 72. p.

Tari Ernő: Max Weber bürokrácia-tanának szervezetelméleti jelentősége és korlátai. Vezetés-és szervezetelmélet. Szöveggyűjtemény. (szerk: Nemes Ferenc – Makó Csaba) (Budapest, Szent István Egyetem Gazdaság- és Társadalomtudományi Kar, 2008.) 46-47. pp.

Ricard S. Wellins, Audrey B. Smith; Scott Erker: White Paper. Nine Best Practices for effective Talent Management. https://www.ddiworld.com/DDIWorld/media/white-papers/ninebestpracticetalentmanagement_wp_ddi.pdf (2015. május 4.)

ERDŐSI PÉTER MÁTÉ

AZ ELEKTRONIKUS HITELESSÉG VIZSGÁLATA A KÖZIGAZGATÁSBAN

A közigazgatás elektronizálódásával a hagyományos papír alapú információkezelést egyre nagyobb mértékben felváltotta a digitális információkezelés, -tárolás, és ebből adódóan a megőrzés igénye is megjelent a kizárólag digitális formában létező információk esetében. A digitális információk különböző rendszerekben jönnek létre, dolgozzák fel őket és tárolódnak (pl. adatbázisokban, dokumentumokban, iktatórendszerekben, mentési rendszerekben). A működőképesség biztosítása mellett a biztonság fenntartása ebben a megváltozott környezetben továbbra is alapvető igénye a közigazgatási információs rendszerekre, mint kritikus infrastruktúrákra épülő elektronikus közigazgatásnak. Alapvető hipotézisem, hogy a kizárólag digitális információ-feldolgozásra épülő e-közigazgatási folyamatok nem nélkülözhetik az elektronikus hitelességi technikákat, hiszen ez az egyetlen olyan módszer, mely önmagában képes letagadhatatlanságot biztosítani, minden más kiegészítő intézkedés használata nélkül. A hitelesség alkalmazhatósága körül azonban számos vita folyik, ami indokolja a terület egy-egy elemének a tudományos igényű körbejárását. A szükségesség bebizonyításán túlmenően vizsgálatom tárgyául az elterjedés paramétereit, annak ösztönző és gátló tényezőinek feltárását választottam. Indokot erre az a tény szolgáltatott, hogy 1999-ben jelent meg az Európai Unió első irányelve a tárgyban, de másfél évtized alatt sem tudott a terület jelentős változást felmutatni a tömegesedés tekintetében, számos jelentős erőfeszítés árán sem. Mindez arra utal, hogy az elektronikus hitelesség elterjedési kérdéseinek tudományos vizsgálata indokolt. Vizsgálat alá vettem a Kormányzati Informatikai Fejlesztési Ügynökség projektjeit 2010-2014 időszakban mélyinterjúk és a projektdokumentációk vizsgálatának segítségével és megállapítottam, hogy egységes előírás nem létezett az elektronikus hitelesség alkalmazására. Továbbá az alkalmazás iránya eltolódott a tranzakcionális biztonság irányába, vagyis nem jellemző a személyes kötelezettség-vállalás igazolása elektronikus aláírással. További kutatásokat folytattam a digitális tanúsítványok kiosztásának modellezése és az oktatás terén is.

Kulcsszavak: elektronikus aláírás, elektronikus hitelesség, e-közigazgatás, informatikai biztonság.

A nyilvános kulcsú infrastruktúrák (Public Key Infrastructure, PKI) elemei nyilvánvaló megoldást nyújtanak a bizalmasság, sértetlenség és ezen belül a hitelesség problémakörére, de nem tisztázott az, hogy ezek alkalmazása az általános biztonsági követelményeknek való megfelelésen túlmenően milyen speciális hatást gyakorol a kritikus, létfontosságú infrastruktúrákon belül a közigazgatási információs rendszerek biztonságának fejlesztésére a folyamatképeség-kockázatsökkentés-költség dimenziókon keresztül, más szóval hogyan kell alkalmazni ezeket a technikákat, hogy az alkalmazás ne csak eredményes hanem elfogadhatóan hatékony is le-

gyen. A terület közigazgatási problematikájára jellemző adat, hogy az 1990-es évek végén merült fel először a magyar közigazgatás számára létrehozandó hitelesítés-szolgáltatások igénye, majd azóta időről-időre megjelent különböző formákban újra ez az igény. A fokozott biztonságú, közigazgatásban is alkalmazható aláíró tanúsítványokat kibocsátó EDUCATIO Kht. létrejöttén és hitelesítésszolgáltatásának befejezésén túlmenően a gyakorlatban egy-egy speciális próbálkozásokon túl (Biztonsági Hitelesítésszolgáltató) a közigazgatás saját maga számára 2013-ig nem tudott hosszabb távon működő saját megoldásokat kialakítani. A 2013-ig implementált megoldások piaci vagy nyílt forráskódú szolgáltatásokat használtak fel az információs rendszereikhez. Ezen a 2013. év végén elinduló, SZEÜSZ -ként is kijelölt Kormányzati Hitelesítés-szolgáltató indukált változtatásokat. A NISZ Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt. – 2015-ben a Belügyminisztérium fennhatósága alatt működve – ad otthont ennek a szolgáltatásnak és dolgozik a közigazgatásban való elterjesztésén. A jogszabályi háttér módosításának eredményeként ha a közigazgatásban felmerül a PKI alkalmazásának az igénye, akkor a Kormányzati Hitelesítés-szolgáltató jogosult az igény elsődleges teljesítésére. A közigazgatási informatikai projektek számos esetben igényelték az elektronikus hitelességi technikákat, melyek mélyebb vizsgálata mutatja meg az alkalmazások mibenlétét.

ELEKTRONIKUS ALÁÍRÁS VAGY DIGITÁLIS ALÁÍRÁS – VAJON INFORMATIKAI PROBLÉMAKÉNT JELENTKEZIK-E AZ ELEKTRONIKUS HITELESSÉG

Az elektronikus hitelesség vizsgálatához nélkülözhetetlen a fogalomhasználat tisztázása és az elektronikus aláírás különbségeinek világos megfogalmazása a digitális aláírással szemben. Az irodalomban gyakran csak ez utóbbit tekintik a vizsgálat tárgyának, illetve a nyilvános kulcsú rendszereknek a digitális aláíráshoz kapcsolódó elemek egyes tulajdonságait veszik nagyító alá, de a teljes képpel a tudományos szakirodalom a feldolgozott cikkek tanúsága alapján nem foglalkozik átfogó jelleggel, ahogyan ez a Science Direct , az EconStor , az EBSCO , a Bielefeld Academic Search Engine (BASE) vagy az Open Access Journal tartalmaiban 2014-2015 során lefolytatott keresések eredményei alapján megfogalmazhatóvá vált. Az analitikus megközelítés dominanciája miatt a szintézis hiánya feltűnővé vált az áttekintett irodalomban.

Az elektronikus hitelesség tárgyalásához a sértetlenség fogalomrendszeréből kell kiindulnunk. Sértetlenség Muha Lajos szerint az adat olyan tulajdonsága, amely arra vonatkozik, hogy az adat tartalma és tulajdonságai az elvártnal megegyeznek, ideértve a bizonyosságot abban, hogy az elvárt forrásból származik (hitelesség) és a származás megtörténtének bizonyosságát (letagadhatatlanság) is, illetve a rendszerelem tulajdonsága, amely arra vonatkozik, hogy a rendszerelem rendeltetésének megfelelően használható. Meg kell tehát különböztetni a „hiteles”, a „hitelesség”, és a „hitelesítés” fogalmakat. Az adatok hitelességén ebből adódóan azt a bizonyosságot értjük, hogy az adat az elvárt forrásból származik, ide nem értve az adatok változat-

lanságát. Ebből következik, hogy egy adat akkor is hitelesnek tekinthető, ha a forrás hiteles, de egyetlen egy kommunikációjának a változatlansága sem igazolható, vagyis ekkor az adat normatív értelemben hiteles (mert hiteles forrásból származik). Negatív következménye ennek a definíciónak az, hogy egy hiteles forrásból származó adat, mely a kommunikáció során bármilyen megváltozást szenved el, ugyanúgy hitelesnek tekintendő, legfeljebb nem lesz sértetlen. A hitelesítésen általános értelemben az állított tulajdonságok megerősítését értjük, mondja ki Vasvári György, tehát magát az adatot ebben a kontextusban akkor tekinthetjük hitelesnek, ha annak az állított tulajdonságait egy másik tevékenység, a megerősítés eredménye pozitívan értékeli. Ennek hiányában csupán megbízhatunk a tulajdonságok eredetiségében, igazságtartalmában (bizalom), aminek megléte nem a hitelességből következő automatikus függvény. Egy állítás – ebből a definícióból következően – önmagában sosem lehet hiteles, akkor sem, ha az elvárt forrásból származik (mert még nem tudjuk, hogy „mi” csak azt, hogy „honnan”). A tényeken alapuló hitelességnek (taxatív hitelesség) két komponense van, a forrás eredetisége (szavahihetőség) és a tartalom változatlansága (a kommunikáció, mint identikus művelet) – a megerősítés gyakorlatilag ezek igazolását jelenti, ennek végrehajtása után tekinthető bármi is hitelesnek. A hitelesség a fentiekből következően a sértetlenségen, mint biztonsági követelményen belül értelmezett fogalom.

Fogalmilag a digitális aláírás jött létre előbb, műszaki fogalomként jelent meg, az aszimmetrikus kriptográfiát felhasználó olyan műveletet értettek alatta, mely képes igazolni a forrás eredetiségét és a tartalom változatlanságát, kriptográfiai kulcspárok és rejtjelző algoritmusok (algoritmus-készletek) felhasználásával. Amikor a használata elérte azt a szintet, hogy a jogalkotónak is foglalkoznia kellett vele, akkor jött létre az elektronikus aláírás fogalma, tisztán szabályozási fogalomként, technológia-független megközelítésben. A jogalkotó célja Rátai Balázs megfogalmazása szerint az volt, hogy egy olyan terminológiát alakítson ki ennek kapcsán, mely legyen alkalmas az addig műszaki értelemben létrejött terminus technicusok kezelésére, de ne jelentsen technológiai megkötést vagy preferenciát semmilyen vonatkozásban sem, vagyis maradjon semleges. A szabályozásban két definíciót találhatunk, melyek az elektronikus aláírás fogalmát kísérlik meg definiálni. A 93/1999 EU irányelv azt mondja ki, hogy az elektronikus aláírás olyan adatot jelent, mely egy másikhoz kapcsolódik és amely hitelesítés céljára szolgál, míg az Eat. 2. § 6. szerint az elektronikus aláírás olyan adat, mely azonosítás céljára szolgál. Első látásra a két definíció egymásnak ellentmondónak tűnik, de a hitelesítés definíciójának felhasználásával mindkét meghatározás pontosan értelmezhetővé válik.

Az elektronikus aláírások halmazát (normál aláírás) a jogalkotó további részhalmazokra bontotta, részletesebb követelmények meghatározásával, így jött létre a fokozott biztonságú elektronikus aláírás és a minősített aláírás fogalma. Ezek egymást tartalmazó valódi részhalmazokként viszonyulnak egymáshoz. A digitális aláírás szabványossága szerint lehet normál (ilyen a PGP aláírás) vagy fokozott biztonságú – benne minősített – elektronikus aláírás, ami az ITU-T X509v3 szabvány szerinti tanúsítvány alapján készült. Ha a digitális aláírásra informatikai

problémaként tekintünk, érdemes megvizsgálni, hogy az elektronikus aláírásra is igaz-e ez a feltételezés.

Az elektronikus aláírás tehát valóban különbözik a digitális aláírástól, szabályozási fogalom. Hogy az elektronikus aláírás alkalmazása nem (csupán) informatikai problémaként jelenik meg a közigazgatásban, arra legjobb bizonyíték az elektronikus aláírásokhoz fűzött jogi vélelmek differenciáltsága. A legáltalánosabb vélelem, a meg nem tagadhatóság véelme minden elektronikus aláírást is megillet, de ez nem aláírás-specifikus vélelem, hanem az információs rendszerekben tárolt digitális adatokhoz fűzött joghatás – bizonyítékként nem lehet megtagadni az elfogadásukat az elektronikus voltukra való hivatkozással az Eat. 3. § (1) szerint. Az írásbeliség alaki véelme már az elektronikus aláírások sokkal szűkebb körét érinti, mivel a jogalkotó a legalább fokozott biztonságú aláírással ellátott elektronikus iratokhoz fűzi ezt a véelmet, ahogyan azt az Eat. 4. § (1) tartalmazza. A meg nem változás véelme a minősített aláírásokat illeti – mondja ki az Eat. 4. § (2), amelyeket kiegészítve egy minősített időbélyeggel teljes bizonyító erejű dokumentumokat lehetséges előállítani, mint ahogyan a és a minősített tanúsítványon alapuló fokozott biztonságú aláírásokkal is – rögzíti a Polgári Perrendtartásról szóló törvény a 196. paragrafusában, továbbá a kézírással egyenértékűnek kell tekinteni a minősített elektronikus aláírást 2016. július 1-től az Európai Unióban, ahogyan ezt 2014. szeptemberében leszályozta az eIDAS rendelet a 25. cikk (2) pontjában. Ebből a rövid felsorolásból is kitűnik, hogy az elektronikus aláírásoknak több dimenziójuk lehetséges, ahogyan azt feltártam és rögzítettem 2014-ban, számos paraméterrel rendelkezhetnek, melyek bizonyos kombinációit a jogalkotó kitűntette, míg másokat nem. Az e-közigazgatásban az elektronikus aláírások alkalmazására korábban a hektikusság volt jellemző Budai Balázs Benjámin szerint. Mindezekből tehát a következő kérdések adódnak:

- a) milyen paraméterekkel rendelkező elektronikus aláírások léteznek
- b) milyen paraméterekkel rendelkező elektronikus aláírásokhoz fűzhet a jogalkotó általános és speciális jogi véelmeket
- c) milyen ismeretek szükségesek az elektronikus aláírás alkalmazására vonatkozó legalább korlátozottan racionális döntések meghozatalához
- d) hogyan befolyásolhatják a technológiai lehetőségek és a normatív szabályok az elektronikus aláírások elterjedését nemzeti, európai és globális viszonylatban

Ez jól láthatóan egy olyan multidiszciplináris kérdéskör, melyek mindegyikével kell a közigazgatásnak foglalkoznia, egy hatékony és eredményes e-közigazgatás létrehozásához és fenntartásához.

ELEKTRONIKUS KORMÁNYZATI PROJEKTEK MAGYARORSZÁGON 2010-2014 KÖZÖTT

Az e-kormányzattal kapcsolatos projektek indítása nem központosított Magyarországon, azonban a projektek által létrehozott eredmények fenntartása (üzemeltetése) jelentős mértékben a NISZ Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt.-re hárul. A másik IT fejlesztéssel megbízott központi szervezet a Kormányzati Informatikai Fejlesztési Ügynökség (KIFÜ) volt a vizsgált időszakban, a megvizsgált 18 projekt összesített támogatási volumene 38.006.828.733 Ft, vagyis több mint 38 milliárd magyar forint volt. Kutatásaimat a KIFÜ nyilvános projektjeire terjesztettem ki a következő általános és elektronikus aláírás-specifikus kérdések vizsgálatával:

1. Általános kérdések

- a) Projekt neve
- b) Projekt időtartama
- c) Projektvezető neve, elérhetősége
- d) Projekt azonosítója
- e) Támogatási összeg
- f) Státusz a kutatás ideje alatt

2. Elektronikus aláírással kapcsolatos speciális kérdések

- a) Projektdokumentációval kapcsolatos kérdések
 - használtak-e elektronikus aláírást
 - volt-e elektronikusan időbélyegzett dokumentum az adminisztrációban
 - igénybe vettek-e elektronikus archiválás-szolgáltatást a projektdokumentációk megőrzéséhez
- b) Tanúsítványokkal kapcsolatos kérdések, felhasználta-e a projekt eredményeként létrejött elektronikus információs rendszer a következő elemeket
 - PGP aláíró tanúsítvány
 - nem minősített aláíró tanúsítvány
 - KET-es tanúsítvány
 - nem KET-es tanúsítvány
 - minősített aláíró tanúsítvány
 - KET-es tanúsítvány
 - nem KET-es tanúsítvány
 - titkosító tanúsítvány
 - autentikációs tanúsítvány
 - SSL-tanúsítvány
 - minősített SSL-tanúsítvány (eIDAS rendeletben foglalt módon)
- c) Alkalmaztak-e időbélyegzést a projekt eredményében
 - minősített időbélyeg
 - nem minősített időbélyeg
- d) Elektronikus aláírás paramétereire vonatkozó kérdések

- felmerült-e fokozott biztonságúnak nem minősülő személyes PKI aláírás
 - volt-e fokozott biztonságú személyes aláírás
 - használtak-e minősített személyes aláírást
 - létrejött-e bárhol fokozott biztonságúnak nem minősülő szervezeti PKI aláírás
 - alkalmaztak-e fokozott biztonságú szervezeti aláírást (bélyegző)
 - igényelte-e a projekt a minősített szervezeti aláírás (bélyegző) használatát
- e) Elektronikus archiválással kapcsolatos kérdések
- használtak-e minősített archiválás szolgáltatást (Eat-ben leírt módon)
 - alkalmaztak-e nem minősített archiválási megoldást (Eat-ben leírt módon)
 - kifejlesztettek-e egyéb archiválási megoldást

Tekintette a kérdések speciális jellegére, személyes mélyinterjúk alkalmazása tűnt a megfelelő megoldásnak ahhoz, hogy a kutatási kérdés-feltevésre választ jelentő információkat rögzíteni lehessen. Ennek érdekében a(z) akkori vagy később kinevezett) projektvezetőkkel egy kb. egyórás beszélgetés alkalmával, mélyinterjúk lefolytatásával került sor az alapadatok rögzítésére.

A megvizsgálni kívánt projektek főbb adatait a következő táblázat mutatja be.

Sorszám	AZONOSÍTÁS					
	Projekt kód	Projekt neve	Projekt azonosító	Indítás	Zárás	Keretösszeg
1	1AVAM	Egyablakos vámügyintézés megvalósítása	EKOP 1.2.2-07-2008-0001	2008	2010	2 400 000 000
2	ACM	Adóalany centrikus adatszolgáltatási modell megvalósítása	EKOP 1.2.7-2008-0001	2009	2011	1 300 000 000
3	ASP	Önkormányzati ASP központ felállítása	EKOP 3.1.6-2012-2012-0001	2012	2015	2 600 000 000
4	E-FIZ	Elektronikus fizetés megvalósítása	EKOP 2.1.1-07-2008-0001	2008	2013	3 986 724 640
5	EFER	Központi elektronikus fizetési és elszámolási rendszerhez való szervezeti csatlakozások rendszer oldali szakértői támogatásával kapcsolatos tevékenységek megvalósítása	EKOP-2.A.3-2013-2013-0002	2014	2014	100 000 000
6	E-SZTENDERDEK	Kormányzati informatikai szolgáltatási és e-	ÁROP 1.1.17-2012-2012-0001	2012	2013	200 000 000

Sorszám	AZONOSÍTÁS					
	Projekt kód	Projekt neve	Projekt azonosító	Indítás	Zárás	Keretösszeg
		közigazgatási szttenderdek				
7	ESR	ESR-112 Segélyhívószámra épülő egységes segélyhívó rendszer	EKOP 2.1.12-2011-2012-0001	2012	2014	5 444 615 160
8	FAIR	Fejlesztéspolitika egységes informatikai támogatása	EKOP 1.2.12-2011-2011-0001	2011	2013	2 330 156 520
9	GSM-R FEM	GSM-R Állami felügyelő mérnök	KÖZOP-6.1.1-11/K-2013-0001	2013	2015	750 000 000
10	KGR	Költségvetési gazdálkodási rendszer	EKOP 1.2.1.-07-2008-001	2007	2013	4 449 700 314
11	KKIR2	Intézményi Könyvelési Modul (IKM-FI) alprojekt	EKOP-1.2.4-2013-2013-0001	2013	2014	300 000 000
12	OTR	Országos támogatás ellenőrzési rendszer	EKOP-1.2.11-2013-2013-0001	2013	2014	800 000 000
13	TÉBA	Családtámogatási ellátások folyósításának korszerűsítése	EKOP 1.2.6-2008-0001	2009	2013	1 674 632 099
14	INTÉZMÉNYKÖZI	Központi, intézményközi adatáramlást biztosító informatikai rendszerek fejlesztése	TIOP 2.3.1.	2013	2014	2 771 000 000
15	KATÉTER MÓNKA	ÉS Országos egészségmonitorozási és kapacitástérkép adatbázis és alkalmazásfejlesztés	TÁMOP 6.2.3/12-1-2012-0001	2013	2014	1 000 000 000
16	KÖZHITELES	Elektronikus közhiteles nyilvántartások és ágazati portál	TIOP 2.3.2-12/1-2013-0001	2013	2014	2 100 000 000
17	OEP	Egészségbiztosítási ügyfélkapcsolatok fejlesztése, egészségügyi rendszerekbe integrált adatkezelés és azonosítás megvalósítása	EKOP 2.3.7-2012-2012-0001	2013	2014	2 800 000 000

Sorszám	AZONOSÍTÁS					
	Projekt kód	Projekt neve	Projekt azonosító	Indítás	Zárás	Keretösszeg
18	EDR	EDR fejlesztés – Egységes Digitális Rádiótávközlő rendszer (EDR) fejlesztése	EKOP 2.2.7-2013-2013- 0001	2013	2014	3 000 000 000

KÖVETKEZTETÉSEK

A kutatás eddigi eredményeként már megállapítható volt, hogy a projektekben nem volt fellelhető olyan egységes előírás, mely elektronikus hitelesség alkalmazására vonatkozott volna sem az adminisztrációban, sem pedig a projektek végeredményeit tekintve. Az EFER túlréprezentáltsága a tanúsítványok terén (88,41%) annak köszönhető, hogy a pénzügyi szektorban a tranzakciók hitelesítésére már igen régóta alkalmazzák a PKI technikát magyar és nemzetközi viszonylatban is (pl. a GIRO Elszámolásforgalmi Zrt. megalakítása óta a nap végi elszámolásokat digitális aláírással látja el, hasonlóan a SWIFT informatikai rendszeréhez). Az e-közigazgatás nem pénzügyi területein futó megvizsgált projektekben ezzel szemben elvétve volt megfigyelhető PKI elem. A kutatásból további eredményeket annak befejezése után lehetséges levonni, mivel a részeredmények a teljes képre vonatkozó megállapításokra nem jogosítanak fel. Ennek a kutatásnak a várható befejezés 2016. június.

A KIFÜ számára kiállított 138 tanúsítvány kiosztása könnyen és gyorsan végrehajtható feladat, azonban a NEK projekt állampolgári tanúsítványok létrehozási fejezete kapcsán felmerül az a kérdés, hogy milyen erőforrásokat szükséges ahhoz allokálni, hogy az érintett polgárságot rövid idő alatt el lehessen látni kézírással egyenértékű aláírást biztosító tanúsítvánnyal. A kérdés vizsgálatához létrehoztam egy egyszerűsített modellt a Kormányzati Hitelesítésszolgáltatás működését alapul véve, melynek további finomítását kívántam elvégezni 2015-ben. Tekintettel arra, hogy amennyiben a tanúsítványt az állampolgár kérése alapján helyezik el a kártyán, akkor ez a probléma tipikus sorbanállási problémává válik, mivel a bemeneti paraméter normális eloszlású és a feladat végrehajtása szekvenciális lépéseket követel meg. A Debreceni Egyetem Informatikai Tanszékén 2015-ben egy PhD kutatóműhely soron következő vitájában ezt a kérdést felvettem és rögzítettem a műhelyvita konstruktív javaslatait, amiért külön köszönetet mondok Dr. Sztrik János professzor úrnak és tanszékének. Megállapítást nyert, hogy a problémára nagy valószínűséggel analitikus képlet nem létezik, szimulációs módszerekkel javasolt a kérdés-feltevésre a választ megkeresni.

További érdekes kérdésként vehető fel az e-közigazgatás gyakorlatias megközelítésében, hogy ha a lakosságot sikerül ellátni digitális tanúsítványokkal, mihez fognak kezdeni ezzel a mindennapi életben? A digitális hitelesség paramétereinek értékkészlete elméletileg végtelen számosságú elemet tartalmaz, a paraméterek dimenziószáma tízen felül van – így jogos a kér-

dés, hogy hogyan lehetséges a használathoz szükséges szűkítéseket elvégezni, milyen tudásbázis szükséges vajon ehhez, illetve egy elektronikus hitelességre vonatkozó. legalább korlátozottan racionális döntés meghozatalához mennyire mélyen kell ismerni az elektronikus aláírás paramétereinek – részben összefüggő – rendszerét. Mivel a digitális készségek is tanulás útján sajátíthatók el és tréningezés, rendszeres gyakorlat révén válhatnak a digitális kultúra részévé, vizsgálat alá kellett vonni az elektronikus hitelesség oktatási vetületét is. Egy 2007-es Magyar Elektronikus Aláírás Szövetség (MELASZ) által kezdeményezett feltáró kutatásból kiderült, hogy a magyar középiskolai oktatásban marginális szerepet kap az elektronikus aláírással kapcsolatos tudás átadása és ennek támogatása, annak ellenére, hogy a Nemzeti Alaptanterv nevesítette ezt a területet is – ezt az eredményt később az Informatika-Számítástechnika Tanárok Egyesülete validálta. Az akkreditált felnőttképzésben 2015 januárjáig ilyen tematikájú tanfolyamról (az ECDL modulra épülő képzésen kívül) nem lehetett beszélni. 2015-ben az elektronikus aláírás használatához szükséges felhasználói szintű gyakorlati tudást leginkább az ECDL Elektronikus hitelesség, elektronikus aláírás modulvizsgával lehetséges igazolni. Az elektronikus aláírás ismeretanyaga megtalálható egyetemi speciálkollégiumok, a Pécsi Jogtudományi Egyetem és a Nemzeti Közszerológati Egyetem kínálatában is, különböző aspektusokból és mélységekben. A speciálkollégiumok biztonsági szempontból tárgyalják a területet, a jogászképzésben a jogi aspektus a döntő, míg az NKE elméleti megközelítésben említi meg egy órában a hitelességi kérdéseket – mindezekből az látszik, hogy a felhasználók és a köztisztviselők képzése jelentős hiányosságokkal küzd az eIDAS rendelet teljes hatályba lépése (2016. július 1.) előtt egy évvel, ezen mindenképpen javasolt változtatni. Kibővítem a feltáró kutatás közoktatási intézmények tekintetében reprezentatív változatát is, mely megvalósításával az oktatási helyzetről alkotott kép rendszeresen aktualizálható. Javasolt továbbá az oktatásban olyan tematika meghonosítása, mely az e-ügyintézési készségek elsajátítására helyezi a hangsúlyt az elméleti háttér ismertetése helyett mind az ügyintézői, mind az ügyfél tekintetében – hasonlóan a gépjármű-vezetői tanfolyam tematikájához az autómérnöki képzéssel szemben.

FELHASZNÁLT IRODALOM JEGYZÉKE

Muha Lajos: Az informatikai biztonság egy lehetséges rendszertana. Bolyai Szemle, 2008. <http://real.mtak.hu/11147/1/1228872.pdf> (2015. augusztus 28.)

Vasvári György, Bankbiztonság. Budapest, Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem Gazdaság és Társadalomtudományi Kar Információ- és Tudásmenedzsment Tanszék, 2003.

Rátai Balázs, Az elektronikus aláírás szabályozásának kulcskérdései az 1999/93/EC irányelv alapján. Jogi fórum, 2001. http://www.jogiforum.hu/publikaciok/16_82015. augusztus 28.)

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 1999/93/EK IRÁNYELVE (1999. december 13.) az elektronikus aláírásra vonatkozó közösségi keretfeltételekről

2001. évi XXXV. törvény az elektronikus aláírásról (Eat.)

1952. évi III. törvény a polgári perrendtartásról

RFC 4880, OpenPGP Message Format. <https://tools.ietf.org/rfc/rfc4880.txt> (2015. augusztus 28.)

ITU-T X509v3 szabvány, Information technology - Open Systems Interconnection - The Directory: Public-key and attribute certificate frameworks. <https://www.itu.int/rec/T-REC-X.509> (2015. augusztus 28.)

Erdősi Péter Máté, Elektronikus aláírások ortogonális dimenzionálása. In: Kiss Natália, Nagy Bálint, Németh István Péter (szerk.) Tudományos terek, Dunaújváros: DUF Press, 2014.

Budai Balázs Benjámin, Az e-közigazgatás elmélete (Második, átdolgozott kiadás). Budapest, Akadémiai Kiadó Zrt, 2014.

Erdősi Péter Máté, Digitális tanúsítvány kiosztási modelljének elemzése különböző regisztrációs feltételek mentén. Tavaszi Szél Konferencia, 2014. Doktoranduszok Országos Szövetsége, 2014. <http://www.dosz.hu/dokumentumfile/tsz-i-kotet.pdf> (2015. augusztus 28.)

Péter Máté, Erdősi, Global Use of Electronic Authenticity. SSRN, 2013. <http://ssrn.com/abstract=2264335> (2015. augusztus 25)

GULYÁS ÉVA

KOLLEKTÍV EMLÉKEZET ÉS TÖRTÉNELEM

A totalitarizmus alapvető hittétele: minden lehetséges.¹ Fontos azonban hozzátenni: az aktív cselekvést illetően csak az uralkodó hatalom számára. A totális uralom az által ellenségnek tekintett társadalmi csoportokat ugyanis épphogy ellehetetleníti. Magyar történeti vonatkozásban két ilyen ellenségnek tekintett társadalmi csoportot említhetünk: a náciizmusnak és a kommunizmusnak az ellenségeit. E gondolat apropóján vetem össze a tekintélyuralmi rendszerek azon két formájának muzeális megjelenítését, amely alapjaiban határozta meg hazánk történelmét a XX. század második felében.

Kulcsszavak: kollektív emlékezet, totalitárius rendszerek, muzeális megjelenítés

NÁCIZMUS VS. KOMMUNIZMUS

Jól tudjuk, hogy a totalitárius rendszer meghatározott ideológiájának hatékony megvalósítására mindig a propaganda, annak megszilárdítására pedig mindig az erőszak tényezője jelenik meg. Ahol pedig megjelenik az erőszak, ott előbb-utóbb kialakítják az erőszak alkalmazásának vagy az azzal való fenyegetésnek a stratégiáját, melynek célja a félelem felkeltése, amivel könnyen elérhetők az uralkodó csoportok politikai és ideológiai törekvései, végső célként pedig a hatalom szilárd kézben tartása. Ezt a félelemkeltést és a lakosság permanens rettegésben tartását nevezzük *terrornak*.

Amíg a propaganda lélektani folyamatokból építkező, a nép meggyőzésére irányuló tényező – ebből kifolyólag a totalitarizmus legfőbb eszközének tekinthető, – ezzel szemben a terror az állam uralásának, sőt a kormányzásnak a módszere, aminek fennállása már nem függ pszichológiai folyamatoktól, de ilyenekkel jár. Aki ezt elfogadja, az egyetért Hannah Arendt azon állításával is, mely szerint: „A terror, a propaganda ellentéte, nagyobb szerepet játszott a náciizmusban, mint a kommunizmusban.” – Aki ezt elfogadja, az észreveszi azt a paradoxont, hogy a szóban forgó két intézmény közül, éppen annak adták a Terror Háza elnevezést, amely nem a német, hanem a szovjet megszállás időszakát állítja a középpontba. Ezzel a szerény meg-

¹ Hannah Arendt: *A totalitarizmus gyökerei*. Braun Róbert fordítása, Európa Könyvkiadó, 1992, (III. A totális uralom).

jegyzéssel nem azt szeretném hangsúlyozni, hogy meg kell különböztetnünk a két rendszert a tekintetben, hogy melyik volt a borzalmasabb. Nem kell, mert mind a kettő borzalmas volt. Sok esetben a történészek is igyekeznek elkerülni azt, hogy közös nevezőre² hozzák a fasizmust és a kommunizmust.

A történészek között kialakult vita részletes tárgyalásától eltekintve kiemelek *A kommunizmusok évszázada* (2011) című kötetből³ néhány állásfoglalást. Akad olyan történész, aki az összevetést jogosnak tartja azzal a feltétellel, hogy nem azonosítjuk a kettőt. Egy másik vélemény a két eszmét édestestnek tartja, megjegyezve: a hitleri diktatúra a radikálisabb. S ezt egy teljes nép kiirtásának céljával támasztja alá, de hozzáfűzi: még ha Sztálin több embert is ölt meg.

Jómagam Alain Besançon⁴ elméletével tudok a leginkább azonosulni. Eszerint nem tudunk olyan ismérvet, amely alapján a népirtás módozatait összevethetnénk, hiszen eldönthetetlen a kérdés: melyik halálneve a kegyetlenebb. Éppen ezért a XX. század tömeges népirtásai esetében a büntettek összemérése nem megengedhető. Erről bővebb elemzést *A kommunizmusok évszázada* című összeállításban olvashatunk; a két sajátosan különböző totalitárius rendszer áldozatainak utóéletéről is.

A náciizmus áldozatairól egészen pontos adataink vannak a németek precíz kettős könyvelésének és a jegyzőkönyveknek köszönhetően, ezzel szemben a kommunizmus áldozatainak számát tekintve leginkább becslésekről beszélhetünk. Továbbá „a náciizmus rémtettei ma is hiperérzékenységet váltanak ki”, amíg „a kommunizmusnál egyfajta kollektív amnéziáról” olvashatunk nála. Ezek alapján jut el a francia tudós a két totális rendszer alapvető különbségéhez. Szerinte a náciizmus egyértelműen meghatározza az ellenséget (zsidók, cigányok, homoszexuálisok, leszbikusok, biszexuálisok, fogyatékosok), a kommunizmusra viszont egy rettegéssel átszőtt „misztikus fátyol” borul, ahol bárki lehet áldozat, aki a rendszer ellensége. Hiszen ismerősen csenghet még ma is sokak számára az a jelmondat moszerint „Aki nincs velünk, az ellenünk van!”.

Ha a múzeumi kereteket öltött két témát vizsgáljuk, azaz a náciizmust és a kommunizmust, akkor a fentiek értelmében látjuk, hogy nehezen vethetőek össze, s akik ezzel próbálkoznak, sorra vitákba bonyolódnak. Mégis, összevetésükre lehetőségünk nyílik, éppen a magyar történelem egy-egy időszakát feldolgozó interaktív kiállítások kapcsán.

² Szulovszky János: Az emlékezés terhei. In: *Magyar Múzeumok*, 9. évi 2. szám, 2003, 4.

³ A vitáról és a szakirodalomról bővebben a *Rubicon* 2001. évi április-májusi számában.

⁴ Hivatkozás Alain Besançon: *A Rossz évszázada. A fizikai megsemmisítés technikái a XX. században. c. könyvére.* In: Szulovszky János: *Az emlékezés terhei.* id. hely, 4. o.

A TERROR HÁZA MÚZEUM

A Terror Háza Múzeum az új típusú nyugat-európai történeti kiállítások mintájára, közvetlen kapcsolaton alapuló, a számítástechnika eszközeivel átszőtt, három emeleti térben kialakított tárlat. Rengeteg installációs ötlet, óriási adat- és anyaghalmoz, archív filmek és felvételek, video-interjúk sokasága fogadja a vendégeket. A múzeum előcsarnokában először az ún. „áldozatok fala” tűnik szembe. A fal – amint azt az egyik értelmezési lehetőség sugallja - szimbolizálhatja az áldozatok emberi méltóságának visszaadását. A terror időszakának rabszámos jelölése helyett ezt ma már fényképarcuk megjelenítésével teszi. Erre lehet az is magyarázat, hogy az Andrássy út 60. múzeummá alakításával egyfajta emlékhelyet is kívánhattak felállítani a tervezők. Az emlékművek ezt az identifikációt⁵ szorgalmazzák, mintegy azt sugallva, hogy az áldozat nem volt hiábavaló. A helyről kijelenthető, hogy traumatikus,⁶ mert nem lehetséges az áldozatokkal való pozitív azonosulás. A történelmi emlékezés mellett megjelenik a kommunikatív emlékezetesség⁷ is. Erre az szolgáltat lehetőséget, hogy a kiállítás időben elég közel áll napjainkhoz, élhetnek, és élnek is még az áldozatok, hogy az elkövetők gyermekeit és unokáit ne is melítsük.

Az épületben egy tárlatvezetés kb. három órát vesz igénybe. Vezetés nélkül, a csoportos megtekintés lassító ereje nélkül is minimum két óra egy séta. Ez önmagában nagyon fárasztó, amelyhez hozzájárul a nyomást gyakorló szín-és hangvilág együttese. Erőteljesebb színvilág, több fény és hangosabb effektek jellemzik, mint a Holokauszt Emlékközpontot. Ez utóbbi nyomasztó voltát inkább az információk túlsúlyoltóságában érzem.

A „terror termin” végigmenve hiányérzet alakulhat ki bennünk, főleg azokban a látogatókban, akik még megélték a szocializmus utolsó évtizedeinek szociális jólétét. Az elmondható ugyanis, hogy a szocializmus négy évtizedét nem csak a terror jellemezte. A kiállítás megidézi ugyan a „gulyáskommunizmus” szellemét, sokkal inkább a terror körülményeire helyezi a hangsúlyt. A termek kronologikus sorrendben követik egymást, mégis a Kádár-korszak jó részét, a „puhadiktatúrát” átugorva, a terror időszakának mintegy „meghosszabbításával” érünk el az 1990-es rendszerváltáshoz. Persze, ha a múzeum fő célkitűzése az volt, hogy a totalitárius rendszerek embertelenségét mutassa be,⁸ mintegy elriasztásképp, akkor maradéktala-

5 Radnóti Sándor: *Mi a terror Háza?* In: Magyar Múzeumok, 9. évi 2. szám, 2003, 6. o.

6 Aleida Asmann: *Erinnerungsräume. Formen und Wandlungen des kulturellen Gedächtnisses*. München, Beck, 1999, 328.

7 Jan Asmann: *A kulturális emlékezet. Írás, emlékezés és politikai identitás a korai magaskultúrákban*. Budapest, Atlantisz, 1999, 44.

8 Szulovszky János: Az emlékezés terhei. id. hely.

nul megfelelt a feladatnak. Ha viszont „kortörténeti” kiállításnak készült, akkor a fent említett hiányosság mellett nem lehet elmennünk szó nélkül.

Úgy gondolom, hogy a kiállítás egyfajta tetőpontjának tekinthető az „átöltözés terme”, ez a nyilasok kommunistává válását, ún. „átöltözködését” hivatott prezentálni. A terem, akár „helyzetkomikumként” is értékelhető az ezt a momentumot ábrázoló gyerekes videofelvétel miatt.

A múzeumról kijelenthető, hogy a tárlatvezetőkre bízva, hogy mennyire humánus képet festenek a történelem ezen időszakáról. A terrort hatásosan jelenítik meg, de arra figyelnek a rendezők, hogy a ház ne legyen a „Horror Háza”.⁹ A pincében bemutatják ugyan az egykori börtönviszonyokat, elvértve kínzóeszközök is láthatók, de a kegyetlenségek vizuális túlsúlyának megjelenítését jól mellőzik.

Összességében a kiállítás hat a látogatóra. A hatásvadász elemeket egészen jól kerüli, megjegyezve ugyanakkor, hogy egyes esetekben nem lépi át az „ötletesség” kategóriájának határát, s így például az elsötétülő majd hirtelen fénypompában úszó fekete autó, a szovjet tank, vagy a talpig alumíniumban úszó „magyar ezüst” szobájának látványa, amelyek a kiállítást könnyen hiteltelenné tehetnék, ha nem ellensúlyoznák az eredeti tárgyak és helyszín (mint például Péter Gábor dolgozószobája). Az ilyen esetekben még tűrhető arányban keveredik az imitáció az eredetiséggel.

A Terror Háza Múzeum elsősorban „kulturális tőkének” tekinthető, másodsorban elégtételnek a totális uralom elszenvedői számára,¹⁰ s nem utolsó sorban meg kell említenünk a kiállítás vélhető és valós politikai szerepét. Megnyitására a 2002-es választási kampány előtt került sor, de ha mindez a véletlen műve is lenne, a kiállítás érezhetően tudatosan foglalja magában a múzeum megalakulásának történetét is, s a létrehozása az utóbbi idők egyik legnagyobb mértékű kormányzati támogatását bírta, mintegy 3 milliárd forintba került.¹¹

⁹ Radnóti Sándor: Mi a terror háza? id. hely.

¹⁰ Uo. 8.

¹¹ Lsd.: http://terrorhaza.hu/hirek/rolunk/az_eredeti_ar_ketszereseert_epult_me.html (letöltés ideje: 2014. 11. 02. 21:39.) Az eredeti generálkivitelezői szerződésben szereplő alig másfél milliárd forinttal szemben, az Andrássy úti épület megvásárlásával együtt, több mint 3,5 milliárdba került a Terror Háza Múzeum - tudta meg a Magyar Hírlap. Összehasonlításképpen: a Sándor-palota átalakítására, amelynél rendkívül drága korhű anyagokat használtak fel, 2,2 milliárd forintot fordított a költségvetés.

A HOLOKAUSZT DOKUMENTÁCIÓS KÖZPONT ÉS EMLÉKHELY (HOLOKAUSZT EMLÉKKÖZPONT)

A Holokauszt Emlékközpont „Jogfosztástól népirtásig” című állandó kiállításának célja hasonlóan kettős, mint a Terror Házáé. Bár ez utóbbinál véleményem szerint konkrétan beszélhetünk egy harmadik célról is: a politikai célról. Úgy gondolom, minimális aktuálpolitikai töltettel a ma létező összes hasonló történeti kiállítás rendelkezik (a washingtoni, a londoni és a berlini is), így a Holokauszt Emlékközpont kiállítása is. A Terror Háza esetében azonban ez határozottabb. Mindkét kiállítás alapvető két funkciója azonban: a magyar történelem adott időszakát bemutatni múzeumi térben, és helyt adni az adott történelmi korra való emlékezésnek.¹² A szándékok ellenére szerintem a kiállítások inkább szólnak a történelemről, mint az emlékezésről.

Az intézmény a Terror Házához hasonlóan próbálkozik a múzeumok új generációjának paradigmaváltásával, amely Nyugat-Európában is lezajlott. A kiállítás kimondottan a fiatal nem zsidó diákokhoz kíván szólni, a Terror Háza célközönsége viszont sokkal kiterjedtebb (nem csak a fiatalságot szólítja meg). Amíg a Holokausztot bemutató kiállítás már a történelem egy lezárt korszakát tárgyalja, addig a Terror Házáról ugyanez nem mondható el. A két kiállítás legszembevetőbb különbsége, hogy a Holokauszt Emlékközpont *experience-based* museum azaz ún. „élmény-alapú múzeum” vagy „élménymúzeum”,¹³ az élmény hangsúlyozása történik a látvánnyal szemben, a Terror Házában pedig az élmény mellett főszerepet kapott a látvány. Értelmezésem szerint az élményen alapuló kiállításoknak a funkciója, hogy bekapcsolja a látogatót a történelem sodrába, vagy az, hogy élő kapcsolatot teremtsen a múlt és a jelen között, a múzeum és a látogató között, gondolkodásra és önálló következtetések levonására sarkalljon. A Holokauszt Emlékközpont nem ebbe a kategóriába tartozik.

A történelem részletes elmondására koncentrál, s nem hagyja a látogatót, hogy saját felismerései útján tanuljon, hanem gyakorlatilag gondolkodás nélkül egyféle nézőpontból akarja megtanítani a magyar holokauszt történetét. Ha nem tárlatvezetéssel tekintik meg a kiállítást, akkor az információk sokaságában iránymutatás nélkül elvész a látogató. Itt is rengeteg adathalmaz található, azonban a Terror Házához képest harmad akkora térben. Amíg a Terror Házában a bejárando útvonal teszi időben kiterjedté a látogatást, addig a Holokauszt Emlékközpont esetében a szinte követhetetlenül sok szövegmenyiség a falakon. Emellett a szintén a falakon

12 LásdA Holokauszt Dokumentációs Központ és Emlékgyűjtemény állandó kiállításának Történeti Forgatókönyve: <http://www.hdke.hu/anyagok/forgkonyv.pdf>

13 Dömötör Ágnes: Hiányélmény, élményhiány – A Holokauszt Emlékközpont „Jogfosztástól népirtásig” című állandó kiállításáról. In: *Café Babel* 53. sz. 2006, 68.

húzódó vékony fehér csíkokat azonosíthatjuk olykor a szögesdróttal, a kiállítás második felében fogyasukat érzékelve, akár életvonalakkal is. Ezt nagyszerű ötletnek tarom, a belső tér folyamatos süllyedéssel megoldásával együtt, ami az üldözés következtében a zsidók egyre mélyebbre kerülésének szimbólumaként értelmezhető.

A KÉT INTÉZMÉNY ÖSSZEVETÉSE EGY TÁRALAT APROPÓJÁN

A két intézmény összehasonlítására jó alapot szolgáltat a Terror Háza Múzeum 2004-es időszaki kiállítása, amely *Magyar tragédia 1944* címet kapta a holokauszt 60. évfordulóján. A magyar holokauszt-interpretációk ugyan nem térnek ki a felelősség kérdése elől, ám „a bűnösöket alapvetően nem a magyarokban (csendőrség, közigazgatás, politikusok), hanem a náci Németországban keresik”.¹⁴ „A magyar zsidóság Európa egyik legnagyobb zsidó közössége 1944-45-ben a náci megsemmisítő gépezet utolsó áldozatává vált [...]” – jelenik meg a Terror Háza Holokauszt-kiállításának ismertetőjében. Megállapítható, hogy korlátozott felelősséget tulajdonít a magyar hatóságoknak (a magyar államigazgatás, a csendőrség, a rendőrség egy részének közreműködésével gettókba zártak, majd rekordsebességgel, zömmel az auschwitz-i táborba deportáltak mintegy 450 ezer embert). Felelősként tehát a magyarok egy kis csoportját tartják számon a kiállítás összeállítói. A nemes cselekedeteket külön is kiemeli az összeállítás: „Az első zsidótörvényt (1938. XV. tc.) nem szavazta meg a magyar parlament több képviselője [...] a fokozódó német nyomás ellenére a Kállay-kormány többször is kitért a német követelések teljesítése alól.”¹⁵

A Terror Háza a náci Németországot és a Szovjetuniót egyformán negatív színben tünteti fel. Érdekes Magyarország más nemzetekkel való viszonyának ábrázolása is. A kiállítás hazánkat a két megszállás áldozati szerepében jeleníti meg, hangsúlyozva aránytalan területi kisebbséget, amellyel egyúttal magyarázza a kollaboráció kényszerűségét. „A harmincas évek derekától Magyarország az egyre agresszívabbá váló náci Németország és az újra hatalmi tényezővé váló Szovjetunió célkeresztjébe került, a két totális diktatúra olyan európai rend megteremtésére törekedett, amelyben nem volt hely a független Magyarország számára.”¹⁶

14 Bali János: Magyarország és Európa három múzeum kiállításának tapasztalatai alapján – Nemzeti Múzeum, Hadtörténeti Múzeum, Terror Háza. In: Kollektív élmények, képzelet és identitások, Budapest 2004. 115. o.

15 Erről bővebben lásd.: Bali János: Magyarország és Európa három múzeum kiállításának tapasztalatai alapján – Nemzeti Múzeum, Hadtörténeti Múzeum, Terror Háza. In: *Kollektív élmények, képzelet és identitások*, Budapest 2004. 109-128. o.

16 Lásd a Terror Háza Holokauszt-kiállításának ismertetőjében, 2006

Áldozati szerepben gyakran a magyar nemzetet jeleníti meg, a bűnösök pedig mindig egy adott csoport vagy megnevezett személyek, s egyszer sem a magyar nemzet. Ennek alapján néhány azt mondják: a Terror Háza holokauszt-kiállítása által közvetített értelmezések szerint Magyarországra vonatkoztatva a kollektív áldozat létezik, amíg a kollektív bűnösség nem.

S VÉGÜL, EGY NEGYEDIK KIÁLLÍTÁSRÓL

Jan Asmann írja, hogy az ilyesfajta emlékhelyek által közvetített kommunikatív emlékezet lassan átvált kulturális emlékezetbe, amely egy már lezárt korszak esetében érthető is. A harmadik és negyedik generáció azonban már benyújtotta igényét a más típusú emlékezetre.¹⁷ Erre kiváló példaként hozható a művészet, a nemrégiben a Ludwig Múzeumban bemutatott [*csend*] – Egy Holokauszt-kiállítása, amely valóban a Holokauszt egy új típusú ábrázolhatóságát vetette fel, miszerint az ábrázolások két alapvető csoportba oszthatók. A dokumentarista mód a túlélők elbeszélésén alapuló narratív forma, mely az elbeszélés hallgatójának egyetlen befogadói pozíciót engedélyez, amikor is morális értelemben mindenképpen tanújává válik az áldozat elbeszélésének. A képzeleten alapuló ábrázolások ezzel szemben minimum két dolgot tesznek lehetővé: képesek arra, hogy a Holokausztot a Holokauszt-hatás révén mutassák be. Ilyen például az emberek individualitásuktól való megfosztása, az ipari alapú emberirtás, az ezek háttéréül szolgáló ideológiák működése. Ezek a reprezentációk a befogadó számára nem jelölnek ki egy fix pozíciót.¹⁸ „A nézőnek persze kényelmetlen az elkövetővel való azonosulás lehetősége, de épp ez teszi számára lehetővé, hogy a Holokausztot ne kizárólag egy elmúlt, a mához semmilyen módon nem kötődő történelmi eseményként lássa, hanem épp a jelennel kapcsolatos politikai és ideológiai kérdéseket tudjon magának feltenni.”¹⁹

Megállapíthatjuk végezetül, hogy a Holokauszt Emlékközpont a tényanyag vagy tananyag bemutatására koncentráló egyfajta hagyományos holokauszt-ábrázolást jelenít meg, amire igenis nagy szükség van a történelem könnyebb megértéséhez, de azt is láthatjuk, hogy a XXI. század második évtizedében, amikor a politikai és ideológiai nyomás ismét óriási magaslatokat ölt, a történelemanyag már nem elég. Akkor sem, ha a XX. századi történelem nagyon is súlyos dolog.

17 Dömötör Ágnes: Hiányélmény, élményhiány – A Holokauszt Emlékközpont „Jogfosztástól népiirtásig” című állandó kiállításáról. In: *Café Babel* 53. sz. 2006, 72.

18 Alphen van, Ernst: Caught by History: Holocaust Effects in Contemporary Art, Literature, and Theory. 1997

19 Lsd.: Timár Katalin: [*csend*] – Egy Holokauszt-kiállítás ismertetőjében, Ludwig Múzeum – Kortárs Művészeti Múzeum, 2014. További forrásként lásd:

<http://www.ludwigmuseum.hu/site.php?inc=kiallitas&kiallitasId=909&menuId=43>

FELHASZNÁLT IRODALMAK

- Arendt, Hannah: A totalitarizmus gyökerei. Braun Róbert (fordítása), Európa Könyvkiadó, 1992
- Asmann, Aleida: Erinnerungsräume. Formen und Wandlungen des kulturellen Gedächtnisses. München, Beck, 1999
- Asmann, Aleida: Személyes visszaemlékezés és kollektív emlékezet Németországban 1945 után. In: Gedenkstätten-Rundbrief 97 (10/2000), 3-13.
- Asmann, Jan: A kulturális emlékezet. Írás, emlékezés és politikai identitás a korai magaskultúrákban. Budapest, Atlantisz, 1999
- Bali János: Magyarország és Európa három múzeum kiállításának tapasztalatai alapján – Nemzeti Múzeum, Hadtörténeti Múzeum, Terror Háza. In: Kollektív élmények, képzelet és identitások, 2004
- Alphen van, ernst: Caught by History: Holocaust Effects in Contemporary Art, Literature, and Theory, 1997
- Dobozi Pálma, Dreissiger Ágnes, Nagy V. Rita: Holokauszt-emlékhely a viták keresztútjában, Magyar Hírlap 2004. márc. 27.
- Dömötör Ágnes: Hiányélmény, élményhiány – A Holokauszt Emlékközpont „Jogfosztástól népiertásig” című állandó kiállításáról in: Café Babel 53. sz. 2006
- Gerő András: Részleges amnézia – a Holokauszt mint kiállítás, Magyar Narancs, 2006. márc. 23.
- Gyáni Gábor: Kommemoratív emlékezet és történelmi igazolás. In: Szent István és az államalapítás, Szerk.: Veszprémy László, Bp. 2002, 569-583.
- Kovács Mónika: A holokauszt múlt feldolgozása: emlékezés vagy felejtés? In: Kovács Judit és Münnich Ákos (szerk.) Nemzeti emlékhelyek. Attitűdök, reprezentációk, élmények, funkciók, struktúrák. Debreceni egyetemi Kiadó, 2012, 177-193.
- Radnóti Sándor: Mi a terror háza? In: Magyar Múzeumok, 9. évi 2. szám, 2003
- Stone, Dan: Emlék, emlékművek és múzeumok. In: Holokauszt: történelem és emlékezet, Jaffa Kiadó, 2005, 323-343.
- Szántó T. Gábor: A holokauszt-mélygarázs. Népszabadság, 2004. márc. 30.
- Szőnyi Tamás: Állandó kérdőjelek – Holokauszt Emlékközpont. Magyar Narancs, 2005. júl. 7.
- Szulovszky János: Az emlékezés terhei. In: Magyar Múzeumok, 9. évi 2. szám, 2003.

HADARICS KÁLMÁN

MALWARE ELLENI VÉDELEM A NEMZETI KIBERBIZTONSÁGI STRATÉGIÁKBAN

Napjainkban egyre fontosabb szerepet tölt be a világháló. A világháló használatával részesei vagyunk a nemzetközi kibertérnek. Ezen cikkben azt igyekszem bemutatni, hogy a malware-ek (malicious codes, kártékony kódok) milyen fejlődésen mentek keresztül, és ezekre vonatkozóan milyen kiberbiztonsági védelmi intézkedések történtek a vizsgált országok kiberbiztonsági stratégiái esetében.

Kucsszavak: malware, fenyegetés, kiberbiztonság, védelem, kibertér

BEVEZETÉS

Nagyjainkban mindenki számára természetes, hogy információs rendszereket használunk az élet szinte minden területén. Ezen információs rendszereket az internet révén bárhonnét elérhetőek lehetnek, elősegítve a rugalmas ügyintézést. Az internet azonban az által, hogy új lehetőségeket hozott létre, lehetővé teszi azt is, hogy a globális hálózatban kártékony, ártó szándékú kódok terjedjenek. A továbbiakban bemutatom ezen kártékony kódok jellemzőit, kategóriáit, rövid történelmét és a kapcsolódó NIST 800-as ajánlásokat.

A MALWARE-EK ÉS A NIST 800-AS AJÁNLÁSOK

A NIST¹ 800-as ajánlás sorozata kifejezetten információs rendszerek biztonságával foglalkozik. Ezeket az ajánlásokat kormányzati és közigazgatási rendszerekben is előszeretettel használják, használatuk erősen javasolt. Ebben a fejezetben azt fogom megvizsgálni, hogy a malware-ek kezeléséhez mely ajánlások kapcsolódnak, illetve ezek a védekezésre vonatkozóan milyen ajánlásokat fogalmaznak meg.

A malware angol szó, amelyet szokás még malicious code (kártékony kód)-nak is nevezni, már a „korai” NIST SP (Special Publication) dokumentumokban is megjelent. Ezen vizsgálat során az alábbi dokumentumokat vettem alapul:

- 800-3 Establishing a Computer Security Incident Response Capability (CSIRC), 1991
- 800-12 An Introduction to Computer Security: The NIST Handbook, 1995

¹ National Institute of Standards and Technology

- 800-83 Guide to Malware Incident Prevention and Handling, 2005
- 800-83r1 Guide to Malware Incident Prevention and Handling for Desktops and Laptops, 2013
- 800-53r4 Security and Privacy Controls for Federal Information Systems and Organizations, 2013

A malware-ek rövid történelme az ajánlások mentén

A NIST SP 800-32 -as ajánlás elsősorban arra hívja fel a figyelmet még 1991-ben, hogy egyre növekszik a számítógépes fenyegetések száma. Ennél fogva feltétlenül szükséges, hogy a kormányzati és szövetségi ügynökségek esetében létrejöjjenek olyan szervezetek, amelyek képesek lesznek gyorsan és hatékonyan reagálni a biztonsági incidensekre. Ezek lesznek a CSIRT (Computer Security Incident Response Team)-ek.

A 80-as évek elején a számítógépes vírusokat és a számítógépes „hackelést” még nem ismerték fel, mint valódi problémát. A fizikai védekezéssel és az adatok bizalmas kezelésével ilyen jellegű problémák nem jelentkeztek. A számítógépek és az internet rohamos terjedésével azonban megjelentek a kártékony kódok, amelyek révén tetszőleges (kártékony) célra lehetett felhasználni egy adott számítógépet tipikusan valamilyen szoftver sebezhetőségen keresztül. A dokumentum négy kockázati tényezőt azonosított az alábbiak szerint:

- a bizalmasság túlhangsúlyozása (ellenben a sértetlenséggel és rendelkezésre állással)
- a helyi hálózatok és az internet használatának rohamos terjedése
- a számítógépek kiterjedt használata a felhasználók megfelelő képzése nélkül
- a rendszer komplexitásból adódóan a sebezhetőségek számának növekedése

A kártékony kódokból adódó biztonsági problémák már ekkortájt többé-kevésbé azonosítva lettek, amelyek természetesen a technológia fejlődésével a későbbiekben jelentős változáson mentek keresztül. Már ekkor megfogalmazódott a proaktív védekezés szükségessége a reaktív mellett.

A NIST SP 800-123 -es ajánlás 4. fejezete külön foglalkozik az általános számítógépes fenyegetésekkel, amelyek között már a „kártékony kód” is megjelenik külön alfejezetként. A dokumentum az alábbi szerint definiálja a kártékony kód fogalmát:

² Establishing a Computer Security Incident Response Capability (CSIRC), 1991

³ An Introduction to Computer Security: The NIST Handbook, 1995

„Kártékony kódként hivatkozunk vírusokra, férgekre, trójaiakra, logikai bombákra, és más nem kívánt szoftverekre. Ezek a kódok nemcsak PC-khez kapcsolódnak, hanem kártékony kóddal más platformok is támadhatóak.”

A kártékony kódokat az alábbiak szerint csoportosítja:

- **Vírus:** Olyan kód részlet, amely létező végrehajtható fájlokhoz képes kapcsolódni, és ezen keresztül terjedhet egyik gépről a másikra fájl másolással. Majd az ottani végrehajtást követően tud más fájlokat megfertőzni. A vírusok tartalmazhatnak úgynevezett „payload”-ot, amely bizonyos feltételek teljesülése esetében aktivizálódik.
- **Trójai:** Egy program, amely elvégez egy kívánt feladatot, de emellett valamilyen nem várt, nem kívánatos feladatot is elvégez.
- **Féreg:** Olyan önmagát replikálni képes program, amely képes tipikusan hálózaton keresztül terjedni felhasználói beavatkozás nélkül

Legfontosabb problémaként a rendszer leállásból és helyreállításból adódó problémákat találták.

A NIST SP 800-834 -es 2005-ben megjelenő ajánlása már kiemelten a kártékony kódokkal és az ezekkel kapcsolatos incidensekkel foglalkozik. Az ajánlás készítői az alábbiak fogalmazták meg: A malware-ek váltak a számítógépes rendszerek esetében a leg szignifikánsabb külső fenyegetésekké, amelyek minden szervezetre veszélyforrást hordoznak magukban.

Éppen ezért fontos, hogy a szervezetek rendelkezzenek olyan incidens válaszadási „képességekkel”, amelyekkel szembe tudnak nézni a malware-ek által kiváltott incidensekkel.

A dokumentum a kártékony kódok esetében új kategóriákat és alkategóriákat is definiál a korábbiakhoz képest:

- **Vírusok**
 - Bináris kódra fordított vírusok
 - Interpretált vírusok
- **Féreg**
 - Hálózati szolgáltatásokat használó férgek
 - E-mail küldő férgek
- **Trójaiak**
- **Kártékony mobil kód**
- **Kevert támadások (Blended attack)**

- Tracking Cookies
- Támadó eszközök (attacker tools)
 - hátsó kapuk (backdoors)
 - billentyű leütést figyelő alkalmazások (keystroke loggers)
 - rootkit
 - web-browser plug-ins
 - e-mail generators
 - attacker toolkits

A malware-ekkel kapcsolatos incidensek

A NIST SP 800-83 ajánlás már foglalkozik a malware-ekkel kapcsolatos incidensek megelőzésével. Ezzel kapcsolatban négy fő elemet definiál:

- házirend (policy)
- tudatosság (awareness)
- sebezhetőségek hatásának enyhítése (vulnerability mitigation)
- fenyegetések hatásának enyhítése (threat mitigation)

A házirend tartalmazza azokat az intézkedéseket, amelyek adott tevékenységeket megtiltanak vagy másokat előírnak azért, hogy csökkenjen a malware-ek bejutásának esélye. Ilyen lehet például:

- csak bizonyos fájl kiterjesztések engedélyezése e-mail csatolmányként
- egyéb szoftverek telepítésének engedélyezés
- automatikus frissítések engedélyezése
- hordozható médiumok használatának korlátozása
- ...

A tudatosság arra hivatott, hogy „elmagyarázza”, hogy milyen a megfelelő viselkedés, adott informatikai rendszer használata folyamán. Ezek elsősorban a felhasználóknak szóló gyakorlati tanácsok. például:

- ne nyissunk meg gyanús e-mail, vagy e-mail mellékletet
- ne kattintsunk gyanús linkekre vagy popup ablakokban megjelenő gombokra böngészőprogramok esetében
- ne nyissunk meg olyan végrehajtható fájlokat, amelyekről nem tudjuk, hogy pontosan mire valók, futtathatóak és kártékony kódokat tartalmazhatnak
- ne tiltsuk le a tűzfalunkat, vírus ellenőrző programunkat

A kártékony kódok gyakran ismert sebezhetőségeket használnak ki. A sebezhetőségek hatásának enyhítése annyit jelent, hogy miután egy új sebezhetőség napvilágra kerül, a lehető legrövidebb időn belül igyekezzünk a „lyukat betömni”. Ez bekövetkezhet adott hálózati szolgálta-

tás letiltásával, vagy a sebezhető szolgáltatás foltozásával. A különböző biztonsági eszközök, védelmi szoftverek képesek lehetnek a kártékony kódok érzékelésére és feltartóztatására.

Az alábbi technikák segítik a sebezhetőségek hatásának enyhítését:

- folt menedzsment (patch management)
- a legkisebb privilégium (least privilege) elve
- egyéb módon történő hoszt megerősítések (other host hardening measures)

Hasonlóan a sebezhetőségek hatásának enyhítéséhez, szükséges a fenyegetések hatásának enyhítése is. Ez elsősorban különféle védelmi eszközök, szoftverek alkalmazását jelenti.

Például:

- antivírus szoftverek alkalmazása
- spyware érzékelésére és eltávolítására használható segédprogramok
- betörés megelőző rendszerek használata (IPS intrusion prevention system)
- tűzfalak és router-ek alkalmazása a határvédelemre
- alkalmazások megfelelő konfigurációja
- ...

A dokumentum megfogalmazza azokat a lépéseket is, amelyeket egy kártékony kód által létrehozott incidens esetében el kell végezni:

- előkészületek (szükséges képességek elsajátítása, megfelelő szoftverek ismerete)
- érzékelés (megérteni az incidens jeleit)
- az incidens behatárolása, a fertőzött gépek azonosítása
- a kártékony kódok megsemmisítése
- helyreállítás
- levonni a tanulságokat, a tapasztalatokat beépíteni a házirendbe

A NIST SP 800-83r15 dokumentum, amely 2013-ban jelent meg, a korábbiakban felsoroltak mellett azonosítja az aktuális malware trendeket.

„A mai kártékony kódok jellemvonásai jelentősen különböznek a korábbi generációs kártékony kódok jellemzőitől, a testre szabhatóság tekintetében.” Manapság már a támadók számára egyértelművé vált, hogy be kell szerezniük adott malware eszköztárakat (toolkit) (pl. Zeus, SpyEye, Poison Ivy, ...) és ezeket kell testre szabni a saját céljaiknak megfelelően. Ezek ma-

napság már megvásárolhatók, így akár képzetlen személyek is képesek lehetnek egy „jó képességű” malware létrehozására.

A testreszabott malware-ek komoly problémát jelentenek a malware érzékelő szoftverek számára. Ez ugyanis jelentősen megnöveli a variációk számát, amivel az antivírus szoftverek készítői képtelenek lépést tartani.

A mai malware-ek sokkal óvatosabbak és rejtőzködőbbek, mint néhány évvel ezelőtt voltak. Lassan és csendben terjednek egyik gépről a másikra, eközben akár hetekig, vagy hónapokig adatokat gyűjtenek, és néha megpróbálják ezeket kiszivároztatni, vagy egyéb negatív hatást elérni. Ezeket a fajta malware-eket APT-nek (Advanced Persistent Threats) hívjuk.

A mai malware-ek érzékelése jóval nehezebb, veszélyesebbek, és nehezebb őket eltávolítani, mint ez volt a korábbi generációk esetében. Ez a malware „evolúció” azonban várhatóan tovább folytatódik.

A malware-ekkel kapcsolatos biztonsági kontrollok

A NIST SP 800-53r4 dokumentum többek között informatikai biztonsági kontrollok osztályozását tartalmazza. Informatikai biztonsági kontroll alatt az informatikai biztonsági kockázatok elkerülését, elhárítását, vagy minimálisra csökkentését szolgáló védelmi intézkedést értünk. [hiv]

Az ajánlás a kártékony kód fogalmát az alábbiak szerint értelmezi: „Szoftver vagy firmware, amely egy jogosulatlan folyamatot igyekszik végrehajtani, amely hátrányosan befolyásolja az információs rendszer bizalmasságát, sértetlenségét és rendelkezésre állását. Például egy vírus, féreg, trójai vagy más kód alapú entitás, amely megfertőz egy hosztot.”

A NIST SP 800-53r46 ajánlás D függelékben találhatunk olyan kontrollokat, amelyek kifejezetten malware-ekhez kapcsolhatók.

A System and Information Integrity kategórián belül található az SI-3, ami a Malicious Code Protection nevet viseli. Ezen belül további tíz kategóriát találunk:

- SI-3 (1) MALICIOUS CODE PROTECTION | CENTRAL MANAGEMENT
- A szervezet központilag menedzselt kártékony kód védelmi mechanizmusait tartalmazza.
- SI-3 (2) MALICIOUS CODE PROTECTION | AUTOMATIC UPDATES
- Az információs rendszer automatikusan frissíti a kártékony kód védekezés mechanizmusait.

- SI-3 (3) MALICIOUS CODE PROTECTION | NON-PRIVILEGED USERS
- Minden felhasználó csak annyi privilégiummal rendelkezzen, amennyi adott feladat elvégzéséhez szükséges. Ne végezzük a mindennapi feladatainak privilégiumokkal rendelkező felhasználóval.
- SI-3 (4) MALICIOUS CODE PROTECTION | UPDATES ONLY BY PRIVILEGED USERS
- Rendszerfrissítést csak privilégiumokkal rendelkező felhasználó tudjon megtenni.
- SI-3 (5) MALICIOUS CODE PROTECTION | PORTABLE STORAGE DEVICES
- SI-3 (6) MALICIOUS CODE PROTECTION | TESTING / VERIFICATION
- Szükséges a kártékony kódok elleni védekezésben használt mechanizmusok tesztelése. Mind a kártékony kódok érzékelésének, mind pedig a velük kapcsolatos incidens jelentéseknek működését ellenőrizni kell.
- SI-3 (7) MALICIOUS CODE PROTECTION | NONSIGNATURE-BASED DETECTION
- Szükséges a heurisztikus keresés alkalmazása is a fenyegetések detektálása során.
- SI-3 (8) MALICIOUS CODE PROTECTION | DETECT UNAUTHORIZED COMMANDS
- Kernel API szintjén is ellenőrizni kell, hogy van-e „meghatalmazás” adott parancsok végrehajtására.
- SI-3 (9) MALICIOUS CODE PROTECTION | AUTHENTICATE REMOTE COMMANDS
- Távoli parancs végrehajtáskor ellenőrizni kell, hogy jogosult-e az adott felhasználó a feladat elvégzésére.
- SI-3 (10) MALICIOUS CODE PROTECTION | MALICIOUS CODE ANALYSIS
- A kártékony kódok jellemvonásait és viselkedését analizálni kell, és ezeket az incidens bejelentésben közzé kell tenni.

KIBER BIZTONSÁGI STRATÉGIÁK (CYBER SECURITY STRATEGY) VIZSGÁLATA MALWARE-EK ELLENI VÉDEKEZÉS TEKINTETÉBEN

Egyesült Királyság (UK)

Az Egyesült királyság kiberbiztonsági stratégiája⁷ (2011), felhívja arra a figyelmet, hogy az internetnek gazdasági és társadalmi szempontból is központi jelentősége van. De az internet új lehetőségei mellett új fenyegetések is megjelentek. Az egyes szervezetek nem mindig tartanak azoktól a fenyegetésektől, amelyek a kibertér felől érkehetnek. Felhívja a figyelmet arra, hogy kiberbűnözés okozta bevételkiesés az újabb kutatások szerint évente 27 milliárd fontot tehet ki.

„A kritikus infrastruktúrát üzemeltető vállalatok kétharmada rendszeresen talál olyan malware-eket, amelyeket arra terveztek, hogy szabotálják az adott rendszer működését.”

„Havonta több mint 20000 kártékony kódot tartalmazó e-mail érkezik a kormányzati hálózatokba, amelyekből 1000 esetében kifejezetten a kormányzat ezek célpontja.”

„Növekszik a kártékony kódot tartalmazó e-mailek száma. 2009-hez viszonyítva 2010-ben ezek száma megduplázódott.”

A stratégia három fő célt fogalmaz meg:

- a kiberbűnözés megállítását, a kibertér biztonságosabbá tételét
- a nemzeti infrastruktúra megerősítését, az érdekeltségeik megvédését
- együttműködés más nemzetekkel a kibertér nyitottsága, és stabilitása érdekében

A stratégia 2015-ig célokat fogalmaz meg.

Az egyének szintjén azt tartja fontosnak, hogy képesek legyenek üzleti és kormányzattal kapcsolatos tranzakciókat biztonságosan lebonyolítani, védeni a jelszavaikat, és megérteni annak a fontosságát, hogy szoftvereiket és operációs rendszereiket rendszeresen frissíteniük kell. Emellett anti-malware programokat kell használniuk annak érdekében, hogy megelőzzék azt, hogy mások használják a számítógépeket.

⁷ The UK Cyber Security Strategy, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/60961/uk-cyber-security-strategy-final.pdf,

A vállalatok szintjén azt fogalmazza meg, hogy legyenek képesek védeni az üzleti titkaikat, szellemi értékeiket és vásárlói adatait.

Kormányzati szinten pedig olyan kapacitások kiépítése, amelyek révén jóval könnyebben lehetséges érzékelni és megszüntetni a legfejlettebb fenyegetéseket is.

A dokumentum a megelőzésre helyezi a hangsúlyt. Állítása szerint a jelenleg sikeres támadások legalább 80%-át el lehetne kerülni az anti-malware szoftverek rendszeres frissítésével és az emberek képzésével. Erősíteni kell a cégekben és az emberekben a biztonság tudatos viselkedést, hogy meg tudják magukat védeni a kibertérben.

Amerikai Egyesült Államok (USA)

Az Amerikai Egyesült Államok kibertérre vonatkozó nemzetközi stratégiája⁸ kiemeli a kibertér fontosságát, és az egész internet biztonságát is alapvető elvnek tekinti. Az USA továbbra is szeretné vezető szerepet betölteni a különféle technológiai megoldások létrehozásában és ezek biztonságos használatát elősegíteni. Magáénak mondja napjaink digitális hálózatait, amelyeket a jövőben is meg kíván őrizni és továbbfejleszteni azokat. A dokumentum felhívja arra is a figyelmet, hogy a kiberbiztonsági fenyegetések veszélyeztetik a nemzetközi békét és biztonságot. A különféle konfliktusok a kibertérre is kiterjedhetnek.

Az Egyesült Államok szembenéz a kihívásokkal, az alapelveinek a megőrzése mellett. Ezek az alapvető szabadságjogok, a magánéleti titkok, és az információ szabad áramlása. Az Egyesült királyság stratégiájához hasonlóan itt is három kategóriát határoz meg a védekezés tekintetében.

- Az egyén szintjén tisztában kell lenni a saját számítógépekre „leselkedő” fenyegetésekkel, és lépéseket kell tenni ezek megvédése érdekében.
- Vállalati szinten minden cégnek meg kell védeni a fejlesztéseit, és ügyelni a saját hálózatának „higiénéjára”.
- Kormányzati szinten pedig a fenyegetések korai érzékelése, és az egyes fenyegetésekkel kapcsolatos adatok megosztását nevezi legfontosabb feladatnak. Ezáltal a malware-ek terjedését lehet mérsékelni, a hatásukat csökkenteni. Ugyanakkor kiemeli, hogy a védelmi intézkedések alatt is törekedni kell az információ szabad áramlása elvének megőrzésére.

A kiberbűnözés esetében a nemzetközi együttműködést és nemzetközi igazságszolgáltatás fontosságát hangsúlyozza.

8 INTERNATIONAL STRATEGY FOR CYBERSPACE (USA)
http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/international_strategy_for_cyberspace.pdf

Németország (DE)

Németország kiberbiztonsági stratégiája⁹ a kritikus infrastruktúrák irányából közelíti meg a kiberbiztonságot. A stratégia kiemeli, hogy a felhasználók tájékoztatása az IT rendszerekkel kapcsolatos kockázatokról, és a biztonságos használatról, az kiemelt feladat. Erre külön csoportokat hoznak létre, hogy az információk és a biztonsággal kapcsolatos tanácsok mindenkinek eljussanak. Továbbá hangsúlyozza a szolgáltatók nagyobb felelősségét is abban, hogy biztonsági szoftvereket juttassanak el a felhasználókhoz illetve biztonsághoz kapcsolódó szolgáltatásokat biztosítsanak számukra. Továbbá ösztönzi azt, hogy adott biztonsággal kapcsolatos funkciók államilag legyenek hitelesítve.

A közigazgatásban az IT biztonság megerősítését úgy képzelik el, hogy létrehoznak úgynevezett „szövetségi hálózatokat (federal networks)”, ahol valamilyen általánosan használható, egyforma és biztonságos hálózatokat építenek ki. A szövetségi hatóságoknak a hatékony IT védekezés miatt robusztus infrastruktúrára van szükségük. Központilag és helyi szinten is telepítik az infrastruktúrát. Ez lehetővé teszi, hogy amennyiben az IT biztonsági szituáció rosszabbá válna, akkor ennek megfelelően igazodjanak ehhez.

A stratégiai részeként Nemzeti Kiber Válasz Központot (National Cyber Response Center) hoznak létre, amely fő feladata az IT incidensekkel kapcsolatos információk megosztása, gondolkodik itt a sebezhetőségre, a különféle támadási típusokra, és javaslatokra, hogy milyen cselekvéseket kell elvégezni a védekezés érdekében.

A stratégia az EU és NATO szintű együttműködést a kiberbiztonság esetében kiemelten fontosnak tartja.

Franciaország (FR)

Franciaország információs rendszer védelmi és biztonsági stratégia¹⁰ [9] lényegre törő, már a tartalomjegyzékének áttekintését követően is világosak a stratégiai célkitűzései, és azok a területek, amelyekre vonatkozóan akciótervvel rendelkezik.

Franciaország esetében négy fő célkitűzést tartalmaz a stratégia:

- Franciaország legyen azon nemzetek között, akik vezető szerepet játszanak a kibervédelem területén

⁹ Cyber Security Strategy for Germany
https://www.bsi.bund.de/SharedDocs/Downloads/EN/BSI/Publications/CyberSecurity/Cyber_Security_Strategy_for_Germany.pdf?__blob=publicationFile

¹⁰ Information systems defence and security France's strategy http://www.ssi.gouv.fr/IMG/pdf/2011-02-15_Information_system_defence_and_security_-_France_s_strategy.pdf

- A francia kormányzati hatóságok és a krízis menedzsment szereplőinek biztosítani kell a döntéshozáshoz szükséges információkat. Ez azt jelenti, hogy szükség van olyan erőforrásokra, amelyek felhasználásával bármely szituációban képesek a megbízható kommunikációra.
- Megerősíteni a kritikus nemzeti infrastruktúrák kiberbiztonságát.
- Biztosítani a kibertér biztonságát.

A stratégiai célok megvalósítása érdekében hét akciótervet fogalmaznak meg:

- Előre látás és analízis: Az új technológiák biztonságát és védelmét analizálni kell, meg kell érteni a működését, előre kell látni a használat során jelentkező problémákat.
- Érzékelés, figyelmeztetés és válasz: A felfedezett szoftver gyengeségekre figyelmeztetni kell, a támadásokat érzékelni kell és riasztani az információs rendszerek adminisztrátorait, hogy meg tudják tenni a szükséges ellenlépéseket.
- Fejlesztési és állandósítani a tudományos, technikai, ipari és humán védekezési képességeket.
- Védni az állami információs rendszereket és a kritikus infrastruktúrák operátorait.
- A törvényhozásban figyelembe kell venni az új technológiákat.
- Nemzetközi együttműködéseket kell kialakítani a kiberbiztonsággal kapcsolatos minőségi adatok cseréjére vonatkozóan.
- Informatív és meggyőző kommunikációt kell folytatni a polgárok és a cégek irányába.

Magyarország (HU)

Magyarország Nemzeti Kiberbiztonsági Stratégiája¹¹ 2013-ban jelent meg. A kibertérrel kapcsolatban az alábbiak szerint fogalmaz: „A stratégia célja a szabad és biztonságos kibertér kialakítása és a nemzeti szuverenitás védelme a XXI. század meghatározóvá vált új közege, a kibertér létrejöttének következtében megváltozott nemzeti és nemzetközi környezetben. Célja továbbá a nemzetgazdaság és társadalom szabad tevékenységének védelme és biztonságának garantálása, az új technológiai innovációk biztonságos adaptálása a gazdaság növekedésének biztosítása érdekében, valamint nemzetközi együttműködések kialakítása ezen a téren a magyar nemzeti érdekek szerint. Jelen stratégia jelzi, hogy Magyarország a kibertér védelemével összefüggő feladatok ellátását felelősséggel vállalja és a magyar kibertert, mint a gazdasági és társadalmi élet meghatározó pillérét szabad, biztonságos és innovatív környezetté kívánja alakítani. A megelőzésre épülő hatékony védelmi intézkedések útján elsődleges cél a kibertér-

¹¹ Magyarország Nemzeti Kiberbiztonsági Stratégiája 1139/2013. (III. 21.) Korm. határozat

ben jelentkező és a kibertérből érkező fenyegetések és az ezzel járó kockázatok kezelése, az ehhez szükséges kormányzati koordináció és eszköztár erősítése.”

A jogalkotó alátámasztja, hogy a stratégia összhangban van az EU és a NATO stratégiai koncepcióival.

Az Nemzeti Kiberbiztonsági Stratégia kilenc biztonsággal kapcsolatos feladatot fogalmaz meg:

- kormányzati koordináció
- együttműködés és hatékony információcsere a civil, gazdasági és tudományos területek képviselőivel
- szakosított intézmények
- többlépcsős jogalkotás, a civil, gazdasági és tudományos területek közreműködésével
- nemzetközi együttműködések
- tudatosság
- oktatás, kutatás-fejlesztés
- gyermekvédelem
- gazdasági szereplők motivációja

A stratégia nem foglalkozik külön kártékony kódokkal kapcsolatos biztonsági intézkedésekkel, hanem együttesen kezeli a malware-eket a többi információ biztonsági problémával egyetemben.

ÖSSZEGZÉS

A számítógépes fenyegetések legnagyobb részét a malware-ek teszik ki. Működésük egyre bonyolultabb, kifinomultabb és nagyon jól testre szabható támadások kivitelezését teszik lehetővé. Éppen ezért a kibertér védelme kulcsfontosságú. A NIST SP 800-as ajánlások mellett több ország kiberbiztonsági stratégiájában szerepel a kártékony kódok elleni védekezés szükségessége, és ennek az érdekében tett védelmi intézkedések. Az Egyesült Királyság és az USA esetében jellemző, hogy különválasztják a lakosság, a vállalatok és az állam szerepét a védekezésben. A német és a francia stratégia a megelőzésre és a megfelelő információk célba juttatásával igyekszik a fenyegetések hatását csökkenteni. A magyar stratégia pedig nem foglalkozik külön a malware-ekkel. Mindegyik stratégiában közös, hogy csakis nemzetközi együttműködés révén tehető biztonságosabbá a kibertér.

IRODALOMJEGYZÉK

1. NIST SP 800-3 Establishing a Computer Security Incident Response Capability (CSIRC), 1991, <http://www.terena.org/activities/tf-csirt/archive/800-3.pdf> (2015.06.30)
2. NIST SP 800-12 An Introduction to Computer Security: The NIST Handbook, 1995, <http://csrc.nist.gov/publications/nistpubs/800-12/handbook.pdf> (2015.06.30)
3. NIST SP 800-83 Guide to Malware Incident Prevention and Handling, 2005, <http://csrc.nist.gov/publications/nistpubs/800-83/SP800-83.pdf> (2015.06.30)
4. NIST SP 800-83r1 Guide to Malware Incident Prevention and Handling for Desktops and Laptops, 2013, <http://nvlpubs.nist.gov/nistpubs/SpecialPublications/NIST.SP.800-83r1.pdf> (2015.06.30)
5. NIST SP 800-53r4 Security and Privacy Controls for Federal Information Systems and Organizations, 2013, <http://nvlpubs.nist.gov/nistpubs/SpecialPublications/NIST.SP.800-53r4.pdf> (2015.06.30)
6. The UK Cyber Security Strategy, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/60961/uk-cyber-security-strategy-final.pdf, 2011, (2014.12.10)
7. INTERNATIONAL STRATEGY FOR CYBERSPACE (USA) http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/international_strategy_for_cyberspace.pdf, 2011 (2014.12.10)
8. Cyber Security Strategy for Germany https://www.bsi.bund.de/SharedDocs/Downloads/EN/BSI/Publications/CyberSecurity/Cyber_Security_Strategy_for_Germany.pdf?__blob=publicationFile (2014.12.10)
9. Information systems defence and security France's strategy http://www.ssi.gouv.fr/IMG/pdf/2011-02-15_Information_system_defence_and_security_-_France_s_strategy.pdf (2014.12.10)
10. Magyarország Nemzeti Kiberbiztonsági Stratégiája 1139/2013. (III. 21.) Korm. határozat, <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK13047.pdf> (2014.12.10)

KARDOS SÁNDOR ISTVÁN

KATONAI VÉTSÉGEK FEGYELMI SZANKCIONÁLÁSA A HONVÉDSÉGNÉL ÉS A RENDŐRSÉGNÉL

Katonai bűncselekményt kizárólag a fegyveres szerv állományába tartozó és a büntetőjog fogalomkörében meghatározott katona követhet el. Erre tekintettel a katonai jogsértések más eljárásoktól elkülönített vizsgálata indokolt. A jogszabályok lehetőséget biztosítanak arra, hogy csekély tárgyi súlyú katonai vétség esetén az ügyési szerv helyett a parancsnok bírálja el a normaszegő magatartást fegyelmi eljárás keretében.

A tanulmány a parancsnokok számára ezen eljárási keretek között biztosított fegyelmi elmarasztalások rendszerét értékeli a honvédségnél és a rendőrségnél. A vizsgálat során megállapítást nyert, hogy a két fegyveres szerv esetében a katonai vétségek fegyelmi lezárásának lehetőségei több ponton jelentősen eltérnek. A szerző megállapítja, hogy az elmarasztalási lehetőségek különbözőségei ellenére a normaháttér a honvédség és a rendőrség esetében is megfelelő lehetőséget biztosít a parancsnokok számára a katonai vétségek differenciált szankcionálására.

Kulcsszavak: honvédség, rendőrség, katonai vétség, fegyelmi eljárás, elmarasztalás.

BEVEZETÉS

A jogszabályban nevesített rendvédelmi szervek¹, valamint Magyar Honvédség működése elképzelhetetlen a belső rend és fegyelem fenntartása nélkül. A katonai jellegű szervezetek esetében a szolgálati kötelek maradéktalan végrehajtásának alapja a hierarchikusan felépített alá-fölérendeltségi viszonyrendszer, mely a parancsok adásának és a feladatok végrehajtásnak „útja” is egyben. A szervezeti rend elengedhetetlen alapfeltétele továbbá az is, hogy a szakmai tevékenységet szabályozó normarendszerben foglaltak minden esetben betartásra kerüljenek. A szabályok betartásának elmulasztása fegyelmi intézkedéseket von maga után.

A fegyveres szervek fegyelemkezelő rendszere jogszabályi alapokon nyugszik, a normaháttér meghatározza az eljárások rendjét, azok jogi garanciáit, valamint a fegyelmi jogkörrel rendelkező vezető által alkalmazható konkrét elmarasztalási lehetőségeket is. Az viszont minden esetben az adott parancsnoktól, vezetőtől függ, hogy a számára jogszabályi alapon biztosított fenytési, elmarasztalási lehetőségek közül melyek alkalmazását részesíti előnyben, vagyis ez-

¹ A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (5) bekezdése alapján rendvédelmi szervek: a rendőrség, a büntetés-végrehajtási szervezet, a hivatásos katasztrófavédelmi szerv és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok.

által milyen belső elvárási rendszert alakít ki az általa irányított szervezeten belül. A vezető általános elvárási normarendszere a leírtak alapján tehát hatással van az egész állomány fegyelmére. A katonai és a katonai jellegű szervezetek személyi állományának fegyelmezésében a büntetés, valamint a jutalmazás rendszerének jelentősége nem új keletű fogalom, az már a hadtudomány első írásos művében is meghatározásra került. A katonaság rendjének, fegyelmének fenntartása már a történelmi korok kezdetén is nagymértékben függött a konkrét parancsnok elvárási rendszerétől és személyes példamutatásától, tekintélyétől.² Ez a megállapítás napjaink fegyveres és katonai szervezeteinél is alapvetés. A fegyelemkezelés adott keretein belül ugyanis egy-egy kisebb szervezeti alegység (osztály, alosztály, alakulat) aktuális erkölcsi fegyelmi helyzetét korunkban is jelentős mértékben befolyásolja a fegyelmi jogkörrel rendelkező parancsnok általános erkölcsi elvárás- és normarendszere.

A fegyveres szerveknél a fegyelmi jogkörrel rendelkező parancsnoknak minden esetben kizárólag a számára biztosított jogszabályi keretek között kell kialakítania egyéni elvárási rendszerét a fegyelemkezelő tevékenységen belül. Ezen túlmenően a fegyveres szervek parancsnokának már arra is figyelmet kell fordítania a fegyelemkezelő tevékenysége során, hogy a honvédség és a rendőrség állománya nem homogén, annak tagjai eltérő munkajogi viszonyok között látják el a szolgálatot. A különböző jogállások a fegyelemkezelő tevékenység terén is eltérő eljárásjogi környezetet és eljárásjogi gyakorlatot teremtenek, a fegyelmi jogkörrel rendelkező parancsnoknak a különböző normákban meghatározott eljárásjogi lehetőségeivel és kötelezettségeivel kell tisztában lennie egy időben.

A jogellenesen lefolytatott fegyelmi-, büntető-, szabálysértési és méltatlansági eljárások ugyanis az egész fegyveres szerv működésére negatív hatást gyakorolhatnak, és jelentős mértékben korlátozzák a fegyelmi munkához kapcsolódó munkáltatói elvárások érvényesülését. A szabályellenes munkáltatói eljárások és intézkedések a fegyelmi jogkör gyakorlójának esetbeli felelősségét is felvethetik.

A tanulmányban a belső rend és fegyelem fenntartása érdekében folytatott sokféle és szerteágazó szabályrendszerű eljárás közül a honvédség és a rendőrség vonatkozásában a katonai vétség fegyelmi eljárásban történő elbírálásának elmarasztalási rendszerét mutatom be és értékelem. A témaválasztást az indokolta, hogy a két szerv hivatásos állománya a büntetőjog alapján egyformán katonának minősül, mely tény a büntetőjog szempontjából azonos eljárásjogi környezetet teremt. A két fegyveres szerv szakmai tevékenységének különbözőségei következtében viszont szervenként eltérő eljárási rész-szabályok alapján folyik a katonai vétségek fegyelmi eljárásban történő elbírálása.

² Szun-Ce, *A hadviselés törvényei*. (Budapest, Balassi Intézet, 1995.): 18-19.

Néhány eljárásjogi különbözöség bemutatása révén a tanulmányban arra keresem a választ, hogy katonai vétségek fegyelmi jogkörben történő elbírálása során a jogszabályi környezet milyen lehetőségeket biztosít a vizsgált szervek parancsnoki állományának a normaszegő magatartások szankcionálására, s milyen mértékben érvényesítheti ezáltal a fegyelmi jogkör gyakorlója az egyéni elvárási rendszerét.

A VIZSGÁLT SZERVEK SZEMÉLYI ÁLLOMÁNYÁNAK ÖSSZETÉTELE

A vizsgált fegyveres szervek állománya nem homogén, különböző jogállású állománycsoport alkotja a két szervet. Az érintettek munkavégzésének kereteit és rendszerét, szolgálati alkalmazásuk lehetőségeit, továbbá a velük szembeni fegyelmi intézkedések eljárási szabályait különböző jogszabályok határozzák meg. Katonai büntetőeljárás elkövetői viszont főszabályként a hivatásos állományúak lehetnek (megjegyzést érdemel viszont, hogy a MH vonatkozásában a szerződéses állomány is jelentős mértékben képviseli magát a katonai bűncselekmények elkövetői között).

A honvédség személyi állománya

A Magyar Honvédség állományába tartozók eltérő munkajogi viszonyokban teljesítenek szolgálatot. Jogviszonyuk alapján hivatásos állományúak³, önkéntes tartalékos katonák⁴, közalkalmazottak⁵, kormánytisztviselők⁶, szerződéses állományúak⁷, valamint a munka törvénykönyve alá tartozó munkavállalók⁸ dolgoznak a honvédségnél.

A rendőrség⁹ személyi állománya

A rendőrség állományában is eltérő jogviszonyba tartozók dolgoznak, illetve teljesítenek szolgálatot. Jogviszonyuk különbözösége szerint a rendőrségen hivatásos állományú¹⁰ rendőrök,

3 A honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény (Hjt.)

4 uo.

5 A közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény

6 A közszolgálati tisztségviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény

7 uo. 2012. évi CCV. tv.

8 A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény

9 A tanulmány az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott rendőri szerv állományában szolgálatot teljesítő rendőrökkel szembeni eljárásokat vizsgálja. A rendőrség 2011. január 01-től ugyanis - a korábbi, szervezeti egységes rendőrséggel szemben - három pillérből áll: az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szervből (ORFK), a belső bűnmegelőzési és büntetőeljárásügyi feladatokat ellátó szervből (Nemzeti Védelmi Szolgálat - NVSZ), valamint a terrorizmust elhárító szervből (Terrorelhárító Központ - TEK).

10 A fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (továbbiakban Hszt.).

hivatásos szenior¹¹ állományba tartozók, közalkalmazottak¹², kormánytisztviselők¹³, igazságügyi alkalmazottak¹⁴, valamint a munka törvénykönyve alá tartozó munkavállalók¹⁵ teljesítenek szolgálatot, illetve dolgoznak.

A mintegy 24.000 fős honvédség, valamint a 40.000 fős rendőrség esetében a hivatásos állományba tartozók létszáma egyaránt meghatározó, arányuk a két vizsgált szervnél 80 % körüli értéket mutat. A két fegyveres szerv személyi állományának összetétele alapján megállapítható, hogy mind a honvédségnél, mind a rendőrségnél a hivatásos állományúak aránya a legjelentősebb és legmeghatározóbb. Tekintettel a szervek létszámára is, ezen állománycsoport számszakilag is jelentős.

A KATONAI BŰNCSELEKMÉNYEK

A Büntető törvénykönyv¹⁶ meghatározása szerint katonának minősül és a katonai büntetőeljárás szabályait kell alkalmazni a Magyar Honvédség tényleges állományú, a rendőrség, az Országgyűlési Őrség, a büntetés-végrehajtási szervezet, a hivatásos katasztrófavédelmi szerv, valamint a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjával szemben. A katonai jellegű szervezetek erkölcsi-fegyelmi helyzetén belül a jogszabályok alapján tehát speciális elkövetési területet képeznek a katonai bűncselekmények

A törvény szerint katonai bűncselekményt tettesként csak katona követhet el, s e magatartások a büntető törvénykönyv XLV. fejezetében konkrétan nevesítésre is kerültek.¹⁷

A meghatározott cselekmények alapján indult katonai büntetőeljárás - az általános büntetőeljárás részeként - kizárólag a katonai szervezetre jellemző, más szervezetenél nem fellelhető speciális elkövetési magatartások, a szervek hierarchikus szolgálati kötelemeiből adódó, és kizáró-

11 Hszt. 264/C. § a) pontja

12 uo.

13 uo.

14 Az igazságügyi alkalmazottak szolgálati jogviszonyáról szóló 1997. évi LXVIII. törvény.

15 uo. 2012. évi I. tv.

16 A büntető törvénykönyvről szóló 2012.évi C. törvény 127. § (1) bekezdés

17 434. § szökés, 435. § önkényes eltávozás, 436. § kibúvás szolgálat alól, 436. § a szolgálat megtagadása, 436. § kötelességszegés szolgálatban, 439. § szolgálati feladat alóli kibúvás, 440. § jelentési kötelezettség megszegése 441. § szolgálati visszaélés, 442. § zendülés, 443. § zendülés megakadályozásának elmulasztása, 444. § parancs iránti engedetlenség, 445. § előljáró vagy szolgálati közeg elleni erőszak, 446. § előljáró vagy szolgálati közeg védelmére kelt vagy arra rendelt személy elleni erőszak, 447. § szolgálati tekintély megsértése, 448. § bujtogatás, 449. § alárendelt megsértése, 450. § előljárói hatalommal való visszaélés, 451. § előljárói gondoskodás elmulasztása, 452. § előljárói intézkedés elmulasztása, 453. § ellenőrzés elmulasztása, 454. § készenlét fokozásának veszélyeztetése, 455. § parancsnoki kötelességszegés, 456. § kibúvás harci kötelezettség teljesítése alól, 457. harci szellem bomlasztása.

lag ott jelentkező viselkedési devianciák szankcionálására szolgál. Ezen szankcionálási szabályok alkalmazása is része annak, hogy a fegyveres szervek rendeltetésszerű működéséhez elengedhetetlen belső fegyelem fenntartható legyen.

A leírtak alapján tehát a katonai büntetőeljárás keretében olyan norma- és szabálysértő magatartások is büntetőjogi felelősséget vonnak maguk után, melyek az élet más területein - például a „civil” szférában - előfordulva nem, vagy csak csekély mértékben szankcionálандók (A tárgykörben példaként szokták említeni, hogy a szolgálati helyre késve érkező katona a késés mértékétől függetlenül megvalósítja a szolgálat alóli kibúvás vétsége katonai bűncselekményt, míg polgári munkahelyek esetében az ilyen jellegű magatartások a munkahelyi fegyelem megszegésének szintjét nem lépik túl. Szembetűnőbb a katonai bűncselekmények specialitása a jelentési kötelezettség megszegése vétség esetében, mely magatartás katona esetében büntetőeljárás lefolytatását vonja maga után, ellenben a polgári életben az ilyen jellegű, a munkaviszony alá-fölérendeltségi szintjei között jelentkező magatartást a büntetőjog alapesetben nem szankcionálja. A magatartás katona esetében - a szolgálatra súlyos hátrányt okozva - büntetési alakzattal is rendelkezhet).

A katonai büntetőeljárások sajátos jogi tárgya a szolgálati rend és fegyelem, a normaháttérben megfogalmazott szolgálati kötelek megszegése képezi a katonai büntetőeljárások törvényi tényállását. A katonai jog forrásai elsősorban a státútumtörvények, a rendőrség esetében a rendőrségi törvény¹⁸, a honvédség esetében a honvédelemről szóló törvény¹⁹, valamint a szolgálati viszonyra vonatkozó jogszabályok, szolgálati szabályzatok. Ezen normák együttese határozzák meg a katonai, fegyveres szervek feladatait, működési kereteit, szabályait.

A büntetőeljárás törvény²⁰ alapján katonai büntetőeljárásnak van helye a katona által a tényleges szolgálati viszonyának tartama alatt elkövetett katonai bűncselekmény esetén. Ezen meghatározás konkrét formába öntése terén tapasztalható az első lényeges különbség a honvédség és a rendőrség állományával szembeni katonai büntetőeljárások terén. A Magyar Honvédség tényleges állományú tagja esetében ugyanis „kiterjesztöbben” fogalmaz a törvény azáltal, hogy a honvédség tagjai által elkövetett bármely bűncselekmény katonai büntetőeljárás lefolytatását vonja maga után. A rendőrség állománya esetében viszont (egyezően az Országgyűlési Őrség, a büntetés-végrehajtási szervezet, a hivatásos katasztrófavédelmi szerv, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjaival) nem minden bűncselekmény, hanem kizárólag a katonai, valamint a szolgálati helyen, illetve a szolgálattal összefüggésben elkövetett bűncselekmények tartoznak a katonai büntetőeljárás hatálya alá.

¹⁸ A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.)

¹⁹ uo. 2012. évi CCV. tv. (Hjt.)

²⁰ A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (Be.) 470 § (1) bekezdés

Ezen felvázolt különbség alapján elsődlegesen az a következtetés vonható le, hogy a honvédség személyi állományával szemben arányaiban nagyobb esetszámú katonai büntetőeljárás indul azáltal, hogy valamennyi büntetőjogi magatartás a katonai nyomozás körébe tartozik.

A katonai büntetőjog kérdéskörében a két vizsgált fegyveres szerv esetében jogszabályi köztöttség vonatkozik a nyomozást folytató személyére. A nyomozást alapesetben a katonai ügyész végzi, ha a nyomozást nem a katonai ügyész végzi, abban az esetben nyomozó hatóságként az illetékes parancsnok (vezető) jár el. A katonai ügyésznek az eljárásokról minden esetben hivatalosan is tudomást kell szereznie. Ezáltal, amennyiben a katonai büntetőeljárás hatálya alá tartozó bűncselekményt nem a katonai nyomozó hatóság észleli, vagy nem katonai nyomozó hatóság szerez ilyen bűncselekményről tudomást, a meghatározott cselekmények elvégzéséről a katonai ügyészt haladéktalanul értesíteni kell.²¹

A KATONAI VÉTSÉG FEGYELMI ELJÁRÁSBAN TÖRTÉNŐ ELBÍRÁLÁSÁNAK RENDSZERE

A katonai büntetőeljárások során azon esetekben, amikor a tényállás tisztázott, valamint az elkövető beismerte a terhére rótt cselekményt, továbbá a normaszegő cselekmény tárgyi súlya sem jelentős, a normaháttér lehetőséget biztosít arra, hogy a katonai bűncselekmény fegyelmi jogkörben kerüljön elbírálásra a törvényben meghatározott eljárási szabályok szerint.²²

Ezen eljárási forma alapját az adja, hogy a meghatározott feltételek megléte esetén a katonai ügyész a feljelentést elutasítja, illetőleg a nyomozást megszünteti, és az iratokat a fegyelmi jogkör gyakorlójának megküldi, amennyiben a katonai vétség miatt a büntetés célja fegyelmi fenytéssel is elérhető. Ha a katonai nyomozó hatóság lát lehetőséget a bűncselekmény fegyelmi eljárásban történő elbírálására, akkor az iratokat az erre vonatkozó határozat meghozatala céljából haladéktalanul felterjeszti az illetékes katonai ügyészhez, aki a javaslat alapján három napon belül határoz.

A katonai ügyész által fegyelmi eljárásra utalt katonai vétség esetén a fegyelmi jogkör gyakorlója a szolgálati viszonyt szabályozó külön törvények rendelkezései szerinti eljárásban, az ott meghatározott fegyelmi fenytéseket szabhatja ki. A fegyelmi fenytést kiszabó határozatot a katonai ügyésznek is kézbesíteni kell.

A katonai vétség fegyelmi eljárásba történő utalásának tényével - a leírtak alapján - a fegyelmi jogkörrel rendelkező parancsnok hatáskörébe nem kizárólag az eljárás lefolytatása kerül, ha-

21 Be. 477. § (1) és (2) bekezdései

22 Be. 485/A § (1), (2), (3), (4), (5) bekezdései

nem az eljárás tárgyát képező magatartás szankcionálása is. Ezen lehetőséggel élve az illetékes parancsnok a számára biztosított fegyelmi fenytések közül saját mérlegelése alapján választhatja ki azt a fenytési nemet, mely a cselekmény összes körülményére tekintettel leginkább alkalmas a katonai rend és a fegyelem fenntartására.

A katonai jellegű normaszegő magatartások fegyelmi eljárásba történő utalása révén tehát a honvédségi, rendőri vezető egyéni fegyelmi értékrendjét érvényesítheti a katonai bűncselekményt elkövető beosztottjával szemben. Az ügyészi szerv által vezetett és lefolytatott büntető-eljárás során e parancsnoki lehetőség nem tud érvényesülni. A fenytés parancsnok általi meghatározása a vezetői értékrend legmesszemenőbb érvényesülését teszi lehetővé egy-egy konkrét eljárás megítélése során.

A büntetőeljárás jogszabályok a katonai vétség fegyelmi eljárásban történő elbírálása során az eljárást lezáró döntéssel szembeni panaszjogot - ellentétben a fegyelmi eljárások szabályaival - nem a munkaügyi bíróság, hanem az illetékes első fokon eljáró törvényszék katonai tanácsa irányába biztosítja.²³ Ennek során a bíróság - egyesbíróként eljárva - a panaszként előterjesztett kérelmet három napon belül, tárgyaláson végzéssel bírálja el.

A fegyelmi jogkörbe utalt katonai vétségek a büntető jogszabályokon alapulva azonos általános normaháttérrel rendelkeznek, viszont a honvédség és a rendőrség a fegyelmi jogkörbe utalt katonai vétségek elbírálását szervenként eltérő belső normaháttér alapján végzi. Mielőtt azonban a „belső”, szervenként eltérő eljárási környezet egyes elemeit mutatnám be és értékelném, fontosnak tartom értelmezni a katonai büntetőeljárás elkülönítve történő folytatásának jelentőségét, szerepét.

A KATONAI BÜNTETŐELJÁRÁS ELKÜLÖNÍTÉSÉNEK JELENTŐSÉGE

A korábbiakban leírtak szerint a katonai büntetőeljárások kizárólag a katonai jellegű szervezetek állományával szemben folytathatóak le. A katonai bűncselekmények ilyen formában történő elkülönített, vagyis speciális jogi szabályozás alapján történő vizsgálata álláspontom szerint nem jelent jogbiztonsági, vagy alkotmányos kockázatot, esetleg fokozott eljárásbeli „kitettség” a katonák részére. A „hadi” szabályozást ugyanis a katonai jellegű szervezetek speciális

²³ Be. 485. § (1) bekezdés

szakmai tevékenysége indokolja²⁴, ezáltal teremődik meg a jogalkotói igény a különleges, kizárólagosan csak a katonákra vonatkozó eljárási rend megalkotására.

A tanulmány vizsgálati tárgyát képező két szerv esetében ezt az egyedi, speciális eljárási rendet, vagyis a katonai büntetőeljárási szabályok rendszerének létrejöttét elsősorban az indokolta, hogy mind a honvédség, mind a rendőrség rendelkezik jogszabály által számára biztosított, egyéb szervezetek által nem „birtokolt” feladat-végrehajtási és cselekvési lehetőségekkel. A katonai hierarchikus renden alapuló, kiemelt jelentőségű, és jelentős kockázattal járó szakmai munka fokozott rendet és fegyelmet igényel a teljes személyi állománytól. Ezen fokozott mértékű fegyelem fenntartása érdekében elengedhetetlen a katonai büntetőeljárások specialitása által biztosított egyedi eljárási, elmarasztalási rendszer.

A honvédség esetében az említett speciális feladatellátás abban valósul meg, hogy a hadsereg túlsúlyos nyomásgyakorló csoportként jelenik meg a fegyverekkel való ellátottsága, fegyelme, hierarchikusan felépített rendszere és szervezettsége, továbbá szakmai öntudata révén. Ehhez kapcsolódik a speciális hadászati, harcászati ismeretek monopóliuma.²⁵ A rendőrség esetében a szervezetre kizárólagosan jellemző szakmai feladat-ellátási módot az a körülmény határozza meg, hogy tevékenységének jogszerű ellátása érdekében a rendőrség a legális erőszak monopóliumát birtokolja.²⁶ Ehhez szorosan kapcsolódik a rendőri állomány esetében - egyezően a honvédséggel - a fegyverrel való ellátottság, valamint a honvédségnél nem használt egyéb kényszerítő eszközök (pld. bilincs, gázspray) alkalmazási lehetősége. Mindezekhez a hierarchikus rendszerből adódó szervezettség és fegyelem párosul a rendőrségnél is.

A fegyveres szervekre jellemző sajátos szakmai és jogszabályi környezetben a feladatok szakszerű, visszaélésmentes ellátásának igénye fokozott vezetői, parancsnoki intézkedési rendet követel meg. A fokozott intézkedési rend elengedhetetlen összetevője a rend és a fegyelem folyamatos fenntartása, mely tényező a „külső-civil” világban nem létező katonai büntetőeljárások speciális rendszerét hívta életre.

A két szervezet említett, kiemelt tevékenységének ellenőrzésére és normák közti működésének fenntartására nem a parancsnoki fegyelemkezelő tevékenység az egyetlen lehetőség, de álláspontom szerint ezen eljárások jogi környezete és gyakorlata a legmeghatározóbb összetevő.

24 Farkas Ádám, „Jogtörténeti adalékok a büntetőkodifikáció katonai büntetőjogi kérdéseire”, *Hadtudomány*, XXI. évfolyam 1-2. szám. (2012. február): 112-125.

25 Joó Rudolf, *Civil-katonai kapcsolatok*. In: Gazdag Ferenc, Biztonságpolitika. (Budapest, SVHK, 2001.): 9-11.

26 Finszter Géza, „Módszertani szempontok a rendőrségi korrupció kutatásához”, *Belügyi Szemle*, XLIX. évfolyam 11. szám. (2000. november): 3-32.

Ezen kívül - természetesen - több lehetőség is adódik, illetve fogalmazódhat meg a fegyveres szervek rendjének megtartására, kontrolljára. Mind a fokozott parancsnoki, mind az „egyéb” jellegű felügyelet és kontroll elsődleges célja az, hogy a szervek által birtokolt monopolhelyzetekkel történő visszaélések lehetőségeit kizárja.

A kiemelt büntető-eljárásjogi lehetőségeken túlmenően a visszaélésmentes tevékenységet leginkább - független külső ellenőrzése révén - a civil kontroll rendszere biztosíthatja. A civil kontroll rendszere az euro-atlanti államokban a katonai jellegű fegyveres szervek tevékenységének kihagyhatatlan, megkerülhetetlen összetevője.

A szakmai kontroll kérdéskörében a katonai büntetőjog elkülönítése céljából, a fegyveres szervek specialitásaira is figyelemmel már évekkel ezelőtt felvetődött lehetőségként - elsősorban - a honvédség tagjai által elkövetett bármely bűncselekmény vonatkozásában a nyomozati és eljárási jogkörrel rendelkező, a Honvéd Vezérkari Főnök irányítása alatt álló, és a NATO tagok példája alapján működő katonai rendőrség felállítása.²⁷ A katonai rendőrség - formailag és jogilag - a parancsnoki eljárások és a civil kontroll „között elhelyezkedő” eljárási rend lehetne, mivel működése során mindkét értékrendből és eljárási rendszerből meríthetne.

A katonai büntetőjog elkülönítésének érdekében - a felügyeleti elemek beépítésén túlmenően - elengedhetetlen annak ismerete, hogy az érintett szervek esetében számszakilag milyen nagyságrendben jelentkeznek az állomány tagjai által elkövetett, speciálisan a szervezetre jellemző katonai bűncselekmények, továbbá fontos e magatartások egyéb normaszegésekhez viszonyított aránya. A tanulmányban vizsgált két szervezet esetében a katonai bűncselekmények előfordulási aránya a teljes bűncselekmények arányában értékelhető. Ennek érdekében a honvédség és a rendőrség esetében a katonai, valamint a köztörvényes bűncselekmények egymáshoz viszonyított arányait értékelem. A tanulmányban - független tényezők következtében - aktuális statisztikai adatokat nem lehet megjeleníteni, kizárólag az 1995. és 1999. közötti időszak bűncselekményi statisztikáját tudtam felhasználni és értékelni.²⁸

27 Dr. Honfi Attila, *A katonai fegyelem és a bekövetkezett bűncselekmények összefüggései a Magyar Honvédségnél az 1990-es években.* (Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Kossuth Lajos Hadtudományi Kar Szociológia, Pszichológia és Pedagógia Tanszék, 2006.): 49.

28 A tanulmány előkészületi, adatgyűjtő szakaszában 2014. október 2-án írásos megkereséssel fordultam a Honvédelmi Minisztérium Igazgatási és Jogi Képviselési Főosztály felé a Magyar Honvédség fegyelmi statisztikai adatainak kutatási célra történő beszerzése érdekében. A megkeresésére a Nyt. szám: 12-36/2014/b. számú válaszlévélben azt a tájékoztatást adták, hogy az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (Infotv.) 27. § (5) és (6) bekezdései alapján a Magyar Honvédség fegyelemkezelésével kapcsolatos adatok - mivel azok közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörébe tartozó döntés megalkotását szolgáló adatoknak minősülnek - nem nyilvánosak. Tájékoztatásuk alapján a fegyelmi statisztikai adatok kutatási célra nem kiadhatóak, azok megismerését kizárólag a Honvéd Vezérkar Főnöke engedélyezheti.

A honvédségre vonatkozó adatokat a katonák által elkövetett bűncselekmények témakörében készült doktori disszertációban feltüntetett statisztika alapján állítottam össze,²⁹ a rendőrség vonatkozásában pedig a hivatkozott disszertációban jelzett időszakról az ORFK Fegyelmi Osztályon rendelkezésre álló statisztikai adatokat használtam fel. Az objektív összehasonlíthatóság érdekében a bűncselekmények egymáshoz viszonyított arányát értékelem, mely adatokat az 1. számú táblázat tartalmazza.

Tekintettel a vizsgált szervek eltérő létszámára, az adott években jogerős elmarasztalással zárult katonai és köztörvényes bűncselekmények összes számát évenként 100 %-nak véve, ehhez viszonyított arányban jelenítem meg a kétféle bűncselekmény százalékos előfordulását.

1. számú táblázat: A jogerős elmarasztalással zárult katonai és köztörvényes bűncselekmények aránya a honvédség és a rendőrség hivatásos állománya vonatkozásában az 1995. és 1999. közötti időszakban (összeállította: Kardos Sándor István)

Bűncselekmény típusok	Honvédség					Rendőrség				
	1995	1996	1997	1998	1999	1995	1996	1997	1998	1999
Katonai bűncselekmények (%)	42,6	42,2	51,8	49,0	47,8	63,2	61,3	65,7	64,9	70,6
Köztörvényes bűncselekmények (%)	57,4	57,8	48,2	51,0	52,2	36,8	38,7	34,3	35,1	39,4
Összes bűncselekmény	100 %					100 %				

A táblázat adatai alapján a következő megállapítások fogalmazhatóak meg:

- az értékelt időszakban a rendőrség hivatásos állománya esetében a katonai bűncselekmény elkövetésének aránya nagyobb volt, mint a köztörvényes bűncselekményé,
- a rendőrség esetében a köztörvényes bűncselekmény aránya általában egyharmada a katonai bűncselekménynek,
- a honvédség állománya egy év kivételével (1997. év) köztörvényes bűncselekményt valósított meg nagyobb arányban,

²⁹ Honfi Attila, A katonai fegyelem és a bekövetkezett (katonai és köztörvényi) bűncselekmények összefüggései a Magyar Honvédségnél 1991. január 01. és 1999. december 31. közötti időszakban, Doktori (Phd) értekezés, 2004. http://uni-nke.hu/downloads/konyvtar/digitgy/phd/2005/honfi_attila.pdf (2014. október 27.)

- a honvédségnél a köztörvényes bűncselekmény elkövetési aránya kissé nagyobb, mint a katonai bűncselekményé,
- mind a honvédség, mind a rendőrség esetében az első értékelt évben kisebb, és az utolsó értékelt évben a legnagyobb a katonai bűncselekmények aránya.

A statisztikai arányokhoz kapcsolódó konkrét büntetőjogi minősítések ismeret nélkül csupán annyi megállapítás fogalmazható meg, hogy a katonai bűncselekmények mindkét szerv esetében nagymértékben vannak jelen. További objektív megállapítások megfogalmazását jelentősen nehezíti az a tényező, hogy az 1. számú táblázatban feltüntetett időszakban a honvédség még sorállományú állománnyal is rendelkezett (az utolsó sorállományú katonák 2004. november 3-án szereltek le), az állománycsoport viszont a rendőrség esetében nem létezett az értékelt időben.

Részletesebb statisztikai adatok hiányában további érdemi megállapítások nem tehetők. A kérdéskör vizsgálatát az a tény alapozza meg, hogy a katonai bűncselekmények mindkét szervnél jelen vannak.

A KATONAI VÉTSÉG FEGYELMI ELBÍRÁLÁSA AZ ÉRTÉKELT SZERVEKNÉL

A katonai vétség fegyelmi eljárásban történő elbírálása a honvédség és a rendőrség esetében törvények és belső szakági normák alapján történik. A tanulmányban e normák által meghatározott eljárási rend néhány különbözőségeit kiemelve értékelem és hasonlítom össze a fegyelmi eljárásokban az elmarasztalási lehetőségek rendszerét. A vizsgált szervek esetében az eljárásbeli azonosságokat (például a jogszabályok alapján biztosított bírósági úton elbírált panasz lehetősége) a tanulmány terjedelmi korlátaira is tekintettel külön nem értékelem.

A fegyelmi eljárásba utalt katonai vétségek eljárási szabályait a honvédség esetében a honvédek jogállásáról szóló törvény (Hjt.)³⁰, HM rendelet³¹, a szolgálati szabályzat³², és egy együttes rendelet³³, a rendőrség esetében a szolgálati törvény (Hszt.)³⁴, a fegyelmi szabályzat³⁵ és egy belügyminiszteri rendelet³⁶ szabályozza.

30 uo. 2012. évi CCV. tv.

31 A honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 9/2013. (VIII. 12.) HM rendelet

32 A Magyar Honvédség Szolgálati Szabályzatáról kiadott 24/2005. (VI. 30.) HM rendelet

33 A Magyar Honvédség katonai nyomozó hatóságairól és a bűncselekmények parancsnoki nyomozásáról kiadott 19/2003. (V. 8.) HM-IM együttes rendelet

34 uo. 1996. évi XLIII. tv.

A két szerv esetében a katonai vétségek fegyelmi eljárásban történő elbírálása kapcsán három összehasonlító-elemzési szempontot határoztam meg. A honvédség és a rendőrség esetében a fegyelmi jogkört gyakorlók részére ugyanis eltérő lehetőségeket biztosít a jogszabályi környezet a fegyelmi eljárások lezárásaként alkalmazható szankciók terén, valamint eltérő módon szabályozott a fenytések hatályának kérdése, továbbá a fegyelmi fenytetheőség elévülése is különbözik.

Álláspontom szerint ez a három terület a fegyelmi eljárásban döntési lehetőséggel rendelkező parancsnok „fegyelmi mozgásterét” jelentős mértékben meghatározza. Közülük a fegyelmi fenytés - mérlegelési jogkörben történő - kiszabásának gyakorlata az, amely egyértelműen a parancsnok személyiségének, valamint a katonai rendre vonatkozó elvárásai rendszerének leképeződése. Eerre tekintettel első vizsgálati szempontom a fegyelmi jogkör gyakorlóit által katonai vétség fegyelmi eljárás keretében történő elbírálása során alkalmazható fegyelmi fenytések rendszere.

A két szerv vonatkozásában kiemelést érdemel, hogy a katonai vétségek fegyelmi elbírálásának jogintézményével a fegyelmi jogkör gyakorlóit által elbírálható szolgálati normaszegések száma bővült. A parancsnokok ugyanis ezen eljárásban biztosított lehetőségeikkel élve a fegyelemsértések, valamint a szolgálattal összefüggésben és a szolgálati helyen elkövetett szabálysértések elbírálásán túl - meghatározott feltételek megléte esetén - a beosztottaik által elkövetett katonai bűncselekményeket is ennek keretében ítélik meg.

A katonai normaszegő cselekmények szankcionálására a számukra biztosított jogi szabályozás alapján a fegyelmi eljárások szankciórendszerét alkalmazhatják a fegyelmi jogkör gyakorlóit. A fenytési nemek mindkét szerv esetében a fokozatosság figyelembe vételével kerültek meghatározásra az erkölcsi jellegű figyelmeztetéstől „kezdődően” a legsúlyosabb tárgyi súlyú elmarasztalásnak számító lefokozás fegyelmi fenytésig. Az értékelés elvégzése előtt fontosnak tartom megemlíteni, hogy a felsorolt fenytési nemek alkalmazását a megvalósított katonai vétség tárgyi súlya jelentősen meghatározhatja, befolyásolhatja, melyre a fegyelmi jogkör gyakorlójának minden esetben kiemelt figyelmet kell fordítania.

Ezen a téren határozottan megmutatkozik a fenytést kiszabó parancsnok egyéni elvárás- és követelményrendszere (például kötelességszegés szolgálatban miatt alkalmazott esetleges figyelmeztetés kapcsán kevésbé érvényesül a szankcionálás révén a későbbi hasonló cselekménytől történő visszatartás ereje, hatása). A tanulmány - a leírtakra is figyelemmel - elsősor-

35 A belügyminiszter irányítása alatt álló fegyveres szervek hivatásos állományú tagjai Fegyelmi Szabályzatáról kiadott 11/2006. (III. 14.) BM rendelet

36 A rendőrség katonai nyomozó hatóságairól és a bűncselekmények parancsnoki nyomozásáról kiadott 30/2013. (VI. 28.) BM rendelet

ban azt értékeli, hogy alapvetően milyen elmarasztalási lehetőségekkel rendelkeznek a honvédségnél és a rendőrségnél a fegyelmi jogkör gyakorlói a katonai vétségek fegyelmi eljárásban történő elbírálása terén. A szervenkénti aktuális szankcionálási gyakorlat vizsgálata nem része a tanulmánynak.

A honvédség és a rendőrség esetében a normákban meghatározott fenyítési szankciókat a 2. számú táblázat tartalmazza.

2. számú táblázat: A honvédség és a rendőrség hivatásos állományú tagjaival szemben katonai vétség fegyelmi eljárás keretében történő vizsgálata során alkalmazható elmarasztalások. (összeállította: Kardos Sándor István)

Honvédség	Rendőrség
-figyelmeztetés (eljárásban, vagy eljárás mellőzésével); - feddés; - megrovás; - szigorú megrovás; - beosztási illetmény csökkentése; - kötelező várakozási idő meghosszabbítása; - szolgálati viszony megszüntetése; - lefokozás.³⁷	- figyelmeztetés (eljárásban, vagy eljárás mellőzésével); - feddés; - megrovás; - pénzbírság; - egy fizetési fokozattal 1 évre való visszavetés; - a soron következő rendfokozatba való előléptetés várakozási idejének 6 hónaptól - 2 évig terjedő meghosszabbítása; - eggyel alacsonyabb rendfokozatba 6 hónaptól 2 évig történő visszavetés; - alacsonyabb szolgálati beosztásba helyezés; - szolgálati viszony megszüntetése; - lefokozás.³⁸

A táblázat adatai alapján kijelenthető, hogy a két vizsgált szerv esetében a fenyítési szankciók, vagyis a parancsnokok által alkalmazható elmarasztalások terén különbségek mutatkoznak, az alkalmazható fenyítési nemek száma is eltérő. Álláspontom szerint e számszaki különbség önmagában nem jelent érdemi különbséget a szankcionálás differenciálhatósága terén, bár megjegyzést érdemel, hogy a rendőrség esetében a szélesebb fenyítési „skála” egyben nagyobb mozgásteret is biztosít az elmarasztalások terén.

Mindkét fegyveres szerv esetében lehetőség van katonai vétség fegyelmi eljárásban történő elbírálása során olyan elmarasztalás alkalmazására, mely joghatállyal nem bír, kizárólag „erkölcsi” rosszallást fejez ki (figyelmeztetés). Léteznek joghatállyal bíró fenyítési nemek (pld:

³⁷ Hjt. 147. § (1) bekezdés

³⁸ Hszt. 123. § (1) bekezdés

megrovás, valamint az illetményt és a rendfokozatot érintő fenyítések), továbbá lehetőség van az állományból történő elbocsátásra is (szolgálati viszony megszüntetése és lefokozás fegyelmi fenyítés). A kérdéskör értékelése kapcsán fontosnak tartom megjeleníteni azt a tényt, hogy a Hjt. és a Hszt. a fegyelmi fenyítések nevesítésénél nem sorolja a fenyítési nemek közé a fegyelmi eljárásban alkalmazott figyelmeztetést. Ez az elmarasztalási lehetőség úgy jelenik meg a normákban, mint az eljárás keretében alkalmazható szankció, de a fenyítési nemek felsorolásától külön szövegrészben^{39 40}

Erre tekintettel álláspontom szerint - egyezően a katonai ügyészi szervek álláspontjával - a figyelmeztetés nem minősül fegyelmi fenyítésnek, „csupán” fegyelmi szankciónak.

A pénzbírság fenyítés alkalmazására mindkét szerv esetében lehetőség van a katonai vétségek fegyelmi jogkörben történő elbírálása során. A rendőrség esetében ez a fenyítési nem a hivatkozott felsorolásban szerepel. A honvédség esetében erre a honvédségi törvény a fegyelmi eljárásban elbírálnak katonai vétségre vonatkozó külön rendelkezéseknél tér ki az alábbiak szerint: „Fenyítésként határozatban a 147. § (1) bekezdés szerinti fenyítés vagy pénzbüntetés szabható ki. A pénzbüntetés legalacsonyabb összege ötezer forint, legmagasabb összege kétszázezer forint”.⁴¹

A fenyítési gyakorlat értékelése nélkül fontosnak tartom megjegyezni, hogy a katonai vétség fegyelmi elbírálása során a jogszabályok bármely fenyítési nem alkalmazását jogszerűen lehetővé teszik. Figyelemmel azonban a megvalósított normaszegő magatartások tárgyi súlyára, továbbá azoknak a szolgálati rendre, valamint az állomány általános erkölcsi-fegyelmi helyzetére gyakorolt hatására a kialakult gyakorlat szerint a fegyelmi jogkör gyakorlója elsősorban pénzbírság fenyítést alkalmaznak. Katonai vétséget bizonyíthatóan megvalósító személy esetében ugyanis a figyelmeztetés esetleges alkalmazása nem áll arányban a cselekménnyel. Ezen túlmenően a csekély mértékű elmarasztalás a későbbi esetleges hasonló jellegű jogsértés elkövetésétől - álláspontom szerint - csekély mértékben tartja vissza az elkövetőt.

A honvédség és a rendőrség esetében a jogi környezet lehetőséget biztosít meghatározott fegyelmi fenyítések esetében azok végrehajtásának próbaidőre történő felfüggesztésére is. Ennek lehetséges maximált időtartama az értékelt két szerv esetében egyformán egy-egy év lehet. Egységes a szabályozás azon a téren is, hogy amennyiben a próbaidő eredményesen eltelt, azt úgy kell tekinteni, mintha az állomány tagja fenyítésben nem részesült volna. A próbaidő alatt megvalósított újabb normaszegés esetén viszont a felfüggesztett fenyítést is végre kell hajta-

39 Hjt. 148. §

40 Hszt. 120. §

41 Hjt. 160. § (3) bekezdés

ni.^{42 43} A fegyelmi fenyítés felfüggesztésének rendszere további lehetőséget „nyit meg” a fegyelmi jogkör gyakorlóinak számára az elmarasztalások differenciálására.

A fenyítési nemek rendszere mindkét fegyveres szerv esetében alkalmazkodik a katonai tevékenység egyedi jellegéhez. A kiszabható fenyítések között ugyanis a honvédség és a rendőrség esetében is találhatunk olyan speciális szankciókat, melyek kizárólag a hierarchikusan felépített katonai szerveknél értelmezhetőek és végrehajthatóak. Ide sorolhatóak - a polgári munkavállalók által elkövetett normaszegések kapcsán nem értelmezhető - katonai rendfokozatot érintő fegyelmi fenyítések.

A fenyítési lehetőségek összevetése alapján kijelenthető, hogy a rendőrség esetében a rendfokozatot érintő fegyelmi fenyítések alkalmazásának lehetősége szélesebb körű, mint a honvédségnél. A rendőri fenyítések rendszere ugyanis a rendfokozati várakozási időn kívül az egyel alacsonyabb rendfokozatba történő visszavetés lehetőségét is ismeri, mely jelentősebb mértékű elmarasztalás, mint a várakozási időt érintő fenyítés.

A rendfokozatban visszavetést kizárólag azonos állománycsoporton belül lehet végrehajtani, mely korláttal a fenyítés alkalmazása esetén tisztában kell lenni (például r. zászlóssal, r. hadnaggal szemben a fenyítés nem alkalmazható).

Szintén kizárólag a rendőrségnél meglévő fenyítési forma az alacsonyabb szolgálati beosztásba helyezés. Álláspontom szerint a honvédség fegyelmi szabályai közt felsorolt fenyítési nemek - a rendfokozatban visszavetés, és az alacsonyabb szolgálati beosztásba helyezés hiányában is - megfelelő mértékű, fokozatos szankcionálási lehetőséget biztosítanak a katonai vétségek fegyelmi elbírálása során. Az viszont kijelenthető, hogy a két nevesített fenyítési nemmel „kibővített” rendőrségi szankciórendszer a normaszegő cselekmények specializáltabb megítélésére adhat lehetőséget.

Az első vizsgálati szempontomhoz szorosan kapcsolódik a második, mégpedig az, hogy a két vizsgált szervnél egy-egy fenyítéshez milyen időtartamú hatály kapcsolódik. A fegyelmi jogkör gyakorlójának az általa kiszabott fegyelmi fenyítések kiválasztása esetén a szempontot is mérlegelnie kell. A fegyelmi fenyítés hatálya alatt ugyanis a megfenyített személy nem helyezhető magasabb beosztásba, jutalmat, elismerést nem kaphat, továbbá nem léptethető elő rendfokozatban. A fegyelmi elmarasztalás hatálya ezáltal az érintett szakmai előmenetelét, karrierjét is befolyásolhatja.

A fegyelmi eljárások normaháttérének alapján a fenyítés hatálya az az időtartam, mely alatt a hivatásos állomány tagja a jogszabályban meghatározott joghátrányokat viseli. A hivatásos ál-

42 Hjt. 155. § (1) és (2) bekezdései

43 Hszt. 124. § (1) és (2) bekezdései

lomány tagja esetében ez az időtartam a fenytési határozat jogerőre emelkedésétől, illetve a végrehajtás kezdetétől a végrehajtás befejezéséig tart, és ezenfelül egyes meghatározott fenytési nemek esetében még a jogszabályban meghatározott időtartamig áll a fenytített a fenytítés hatálya alatt.

A szabályozás terén a honvédségnél és a rendőrségnél - egyezően a fenytési nemek különböző rendszerével - eltérések tapasztalhatóak. A 3. számú táblázat azt tartalmazza, hogy a két szervnél a nevesített fenytési nemeket tartalmazó határozatok jogerőre emelkedését követően mennyi ideig áll még az eljárás alá vont személy a fegyelmi fenytítés hatálya alatt.

3. számú táblázat: A honvédség és a rendőrség hivatásos állományú tagjaival szemben kiszabott fenytések hatálya (összeállította: Kardos Sándor István)

Honvédség	Rendőrség
- feddés: a jogerőre emelkedéstől 2 hónapig; - megrovás: a jogerőre emelkedéstől 4 hónapig; - szigorú megrovás és beosztási illetmény csökkentése: a jogerőre emelkedéstől 8 hónapig; - kötelező várakozási idő meghosszabbítása: a jogerőre emelkedéstől 1 évig; - szolgálati viszony megszüntetése és lefokozás: a jogerőre emelkedéstől 5 évig.⁴⁴	- megrovás és egy fizetési fokozattal 1 évre való visszavetés esetében: a jogerőre emelkedéstől 6 hónapig; - a soron következő rendfokozatba való előléptetés várakozási idejének 6 hónaptól 2 évig terjedő meghosszabbítása, és egyel alacsonyabb rendfokozatba 6 hónaptól 2 évig történő visszavetés, és alacsonyabb szolgálati beosztásba helyezés esetén: a jogerőre emelkedéstől 1 évig; - szolgálati viszony megszüntetése, lefokozás: a jogerőre emelkedéstől 3 évig.⁴⁵

A táblázat kizárólag azon fenytési nemeket tartalmazza, melyek esetében a jogerőre emelkedést követően a fegyelmi fenytítés hatálya alatt áll az eljárás alá vont személy. A táblázatban nem szereplő fenytési nemek hatálya alól a jogerőre emelkedés napjával mentesül az eljárás alá vont személy.

Az első szembetűnő különbség a két vizsgált rendvédelmi szerv esetében, hogy a honvédségnél a feddés fegyelmi fenytítés a jogerőre emelkedést követően is joghátrányt okoz, bár ennek

44 Hjt. 156. § (2) bekezdés

45 Hszt. 147. § (2) bekezdés

mértéke csekélynek mondható. A rendőrség esetében a feddés fenytés a jogerő napjától joghátrányt nem okoz.

A két táblázat adatainak összevetése alapján megállapítható továbbá, hogy a rendőrség esetében kevésbé „összetett” a fenytések hatályának rendszere, mindössze három határidő került meghatározásra ezen a téren. A két szerv esetében a fenytések hatályára vonatkozó határidők terén érdemi eltérések figyelhetők meg, mely fokozottan mutatkozik meg a két legsúlyosabb fenytés esetén. Az elévülési szabályok ismerete, valamint egy-egy fenytés kiszabása során a szem előtt tartása a leírtak alapján kiemelt feladat kell, hogy legyen a fegyelmi fenytések kiszabása során.

Összességében kijelenthető, hogy a honvédség és a rendőrség fegyelmi szabályai a fenytések hatálya terén lényeges eltéréseket tartalmaznak. Ez részben a joghátrányok hatályának a fenytési nemenkénti fokozatosságának rendszerén, részben a - már említett - két legsúlyosabb fenytés magasabb időtartamán mutatkozik meg (a szolgálati viszony megszüntetése, valamint a lefokozás fegyelmi fenytés alkalmazása esetén a honvédségnél 5 év, a rendőrségnél ennél kevesebb, „csupán” 3 év a hatály).

Következő vizsgálati szempont - a tanulmány vizsgálati tárgyát képező katonai vétségek fegyelmi eljárásban történő elbíráláshoz csak részben kapcsolódó - fegyelmi elévülés kérdése. A „részbeni kapcsolódáson” azt értjük, hogy bűncselekmény elkövetése esetén az elévülés alapesetei módosulhatnak a büntető eljárásjogban meghatározottak szerint. A két szerv esetében a szabályrendszer a büntetőeljárás szabályok alapján eltérést nem mutat, a tanulmányban pedig elsősorban a különbségek bemutatására szorítkozunk. Erre tekintettel kizárólag a fegyelmi eljárások megindításához kapcsolt elévülést értékelem.

A fegyelemsértések elévülésének kérdése az eljárások szakszerűsége terén fontos szempontként jelentkezik. A fegyelmi területen tevékenykedő valamennyi személynek, a fegyelmi előadóknak, a vizsgálóknak, az állományilletékes parancsnokoknak tisztában kell lenniük a kérdéskörrel. Az elévülés bekövetkezése esetén ugyanis eljárás nem indítható, mely helyzet meggátolja a fegyelemkezeléshez mint munkáltatói intézkedéshez kapcsolt jogok érvényesülését. A fegyelmi eljárások kapcsán az alapvető elévülési határidők a két vizsgált szervezet esetében eltérően szabályozottak, mely különbségeket a 4. számú táblázat tartalmazza.

4. számú táblázat: A honvédség és a rendőrség hivatásos állományú tagjaival szemben alkalmazható fegyelmi intézkedések elévülése (összeállította: Kardos Sándor István)

Honvédség	Rendőrség
Nem indítható fegyelmi eljárás, ha a fegyelemsértés elkövetése óta 1 év , vagy az arról való tudomásszerzéstől 30 nap eltelt. ⁴⁶	Nem indítható fegyelmi eljárás, ha a fegyelemsértés elkövetése óta 3 év , vagy a fegyelmi jogkör gyakorlójának az elkövetett fegyelemsértésről való tudomásszerzésétől 3 hónap eltelt. ⁴⁷

A tanulmányban értékelt három összehasonlítási szempont közül a legjelentősebb eltérés a honvédség és a rendőrség esetében a fegyelmi eljárás elévülése terén mutatkozik. A rendőrség hivatásos állományú tagjai által elkövetett fegyelemsértéseknél mind az elkövetéshez rendelt (objektív elévülés), mind az észleléshez kapcsolt (szubjektív elévülés) időszak hosszabb, mint a honvédség esetében.

Ez a tény lényegesen nagyobb „mozgásteret” biztosít a rendőrségen a fegyelmi jogkör gyakorlója számára. Jelentősége olyan esetekben lehet, amikor a normaszegő magatartásról elsődlegesen rendelkezésre álló adatok alapján nem lehet egyértelműen állást foglalni a fegyelemsértés megvalósulása kérdésében. A gyakorlat szerint ezen esetekben (fegyelmi) tényfeltáró vizsgálat lefolytatása lehet indokolt és célszerű, melyet az elévülési időn belül kell végrehajtani. A rendőrségi eljárási normákban biztosított elévülési idő egy ilyen vizsgálat lefolytatására minden esetben elegendő időt biztosít.

A fegyelmi eljárás megindításához rendelt, a rendőrség esetében hosszabb - három éves – objektív elévülési idő arra is lehetőséget biztosít, hogy az esetlegesen évekig látens jogsértő magatartások kapcsán akár évekkel később is érvényesíteni lehessen a fegyelmi eljárás lefolytatásához fűződő munkáltatói érdekeket.

KÖVETKEZTETÉSEK, JAVASLATOK

A katonai szervezetek tagjaival szembeni speciális, a „civil” szférában nem ismert eljárási rend a katonai bűncselekmények elbírálása. Ezen cselekmények más eljárásoktól elkülönített

⁴⁶ Hjt. 146. § (2) bekezdés

⁴⁷ Hszt. 122. § (1) és (2) bekezdései

vizsgálatát a katonai rend és fegyelem fenntartásának kiemelt igénye alapozza meg. A hivatásos állományúak által elkövetett katonai vétségek elbírálásának normaháttere lehetőséget biztosít arra, hogy azon csekély tárgyi súlyú katonai normaszegéseknél, melyek a szolgálatra jelentős hátránnyal nem járnak, a jogsértő magatartást az ügyészi szerv helyett közvetlenül a parancsnok bírálja el.

A tanulmány a honvédség és a rendőrség vonatkozásában e cselekmények jogszabályi környezetet bemutatva vizsgálta meg, hogy milyen elmarasztalási különbségek mutatkoznak a katonai vétségek fegyelmi eljárásban történő vizsgálata során. Mindkét szerv esetében jelentős a hivatásos állomány aránya, mely nagyarányú esetszámot generál, s ez a tény a kérdéskör fontosságát támasztja alá. A két vizsgált szerv a katonai vétségek fegyelmi eljárásban történő elbírálását azonos büntetőeljárás-jogi alapokon végzi, a honvédség és a rendőrség esetében viszont eltérő belső normák szabályozzák az eljárásokat.

A tanulmányban értékelt három eljárási szempont (az alkalmazható fenyítési nemek, a fenyítések hatálya, valamint az elévülés kérdése) értékelése alapján kijelenthető, hogy a rendőrség esetében nagyobb számú fegyelmi fenyítést tartalmaznak a szabályozók, mely szélesebb spektrumú szankcionálást biztosít. A honvédség fegyelmi szabályozói viszont kiemeltebb jelentőséget tulajdonítanak a fegyelmi fenyítések hatályának azáltal, hogy ezen a téren fokozatosságot alkalmaznak. A két szerv esetében a fegyelmi eljárások normaháttere a legjelentősebb eltérést az elévülési szabályok terén mutatja. A rendőrség esetében a hosszabb elévülési idő nagyobb mozgásteret biztosít a fegyelmi jogkör gyakorlói számára azon esetekben, amikor az eljárások megindításához nem áll rendelkezésre elegendő adat.

A vizsgálati adatok alapján kijelenthető, hogy a katonai vétségek fegyelmi eljárásban történő elbírálása során alkalmazható fenyítési nemek jelenlegi rendszere mindkét értékelt szerv esetében megfelelő lehetőséget nyújtanak a katonai és a rendőri vezetők részére a cselekmények szankcionálására. A szankciók fokozatossága kellő mértékű „skálát” biztosít a normaszegő magatartások tárgyi súly szerinti megítélésére is.

A katonai vétségek fegyelmi eljárásban történő elbírálási rendszerének fennmaradása álláspontom szerint a továbbiakban is indokolt. Ezen eljárási rend révén ugyanis - a fegyelemsértések, valamint a szabálysértések elbírálásán túlmenően - bűncselekmények elkövetésének megítélésakor is érvényesülhet a szolgálati tevékenység kapcsán a fegyelmi jogkörrel rendelkező parancsnok érték- és elvárasi rendszere. A honvédség és a rendőrség eljárási szabályai szakszerű és jogszerű fegyelmi eljárások lefolytatását teszik lehetővé a katonai vétségek elbírálása során. A kiszabható fegyelmi fenyítések rendszere alkalmazkodik a katonai szervezetek sajátosságaihoz.

A fenyítési nemek rendszerében - figyelemmel a fenyítési nemekhez rendelt joghátrányok időtartamára is - teljes mértékben érvényesül a fokozatosság elve. Ez az elv a két szerv szabályozóiban foglalt eltérések mellett is lehetőséget biztosít a honvédségnél és a rendőrségnél a fe-

gyelmi jogkör gyakorlóinak számára arra, hogy katonai vétség elbírálása során az adott normaszegő magatartás minden körülményére tekintettel kerüljön kiszabásra a konkrét fegyelmi fenyítés.

A Hjt. és a Hszt. egybehangzóan határozza meg a fegyelmi fenyítések célját. Közös vonás a honvédség és a rendőrség esetében, hogy a fegyelmi fenyítés célja elsősorban a szolgálati rend és fegyelem védelme, valamint a későbbi fegyelemsértés elkövetésétől történő visszatartás.⁴⁸
49 A tanulmány adatai alapján kijelenthető, hogy a két fegyveres szervnél a katonai vétségek fegyelmi elbírálása során - a lehetséges elmarasztalások differenciált, és a megvalósított magatartások elkövetési körülményeire is figyelemmel történő alkalmazásával - maradéktalanul megvalósíthatóak a fenyítésekhez rendelt célok.⁵⁰

HIVATKOZOTT FORRÁSOK

Dr. Honfi Attila, A katonai fegyelem és a bekövetkezett bűncselekmények összefüggései a Magyar Honvédségnél az 1990-es években. Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Kossuth Lajos Hadtudományi Kar Szociológia, Pszichológia és Pedagógia Tanszék, 2006: 49.

Farkas Ádám, Jogtörténeti adalékok a büntetőkodifikáció katonai büntetőjogi kérdéseire. Hadtudomány, XXI. évfolyam 1-2. szám. 2012. február: 112-125.

Finszter Géza, Módszertani szempontok a rendőrségi korrupció kutatásához. Belügyi Szemle, XLIX. évfolyam 11. szám. 2000. november: 3-32.

Honfi Attila, A katonai fegyelem és a bekövetkezett (katonai és köztörvényi) bűncselekmények összefüggései a Magyar Honvédségnél 1991. január 01. és 1999. december 31. közötti

48 Hjt. 147. § (1) bekezdés

49 Hszt. 120. § (1) bekezdés

50 A tanulmány elkészítésének idején a szolgálati törvény (Hszt.) teljes átdolgozása - a Belügyminisztérium irányításával - folyamatban van, az új jogszabály hatályba lépésének tervezett időpontja 2015. július 1. Az új jogszabály végleges szövegének elfogadása előtt nem lehet egyértelmű állást foglalni a rendőrségi fegyelemkezelés eljárási szabályainak változása terén. A törvény módosítása természetesen az alacsonyabb szintű jogi normák, köztük a Fegyelmi Szabályzat módosítását, átdolgozását is megkövetelheti majd, mely változás a katonai vétségek fegyelmi jogkörben történő elbírálására is kihathat. Az ORFK Fegyelmi Osztály által véleményezett módosítási javaslat a tanulmány tárgyát képező eljárási rendben változást nem tartalmaz. Amennyiben az új törvény hatályba lépését követően a normaháttérben mégis érdemi változás történik, - álláspontom szerint - jelen tanulmány adatai, megállapításai megfelelő alapot biztosítanak a katonai vétségek parancsnoki elbírálása terén bekövetkezett normaháttér-változás bemutatásához, értékeléséhez.

időszakban. Doktori (Phd) értekezés, 2004. http://uni-nke.hu/downloads/konyvtar/digitgy/phd/2005/honfi_attila.pdf (2014. október 27.)

Joó Rudolf, Civil-katonai kapcsolatok. In: Gazdag Ferenc: Biztonságpolitika. Budapest, SVHK, 2001: 9-11.

Szun-Ce, A hadviselés törvényei. Budapest, Balassi Intézet, 1995: 17-19.

HORVÁTH BÁLINT

A KÖZPÉNZÜGYI ELLENŐRZÉSEK HASZNOSULÁSÁNAK SZINTJEI, EREDMÉNYEINEK MÉRÉSE, TÁRSADALMI SZINTŰ HASZNOSULÁSA

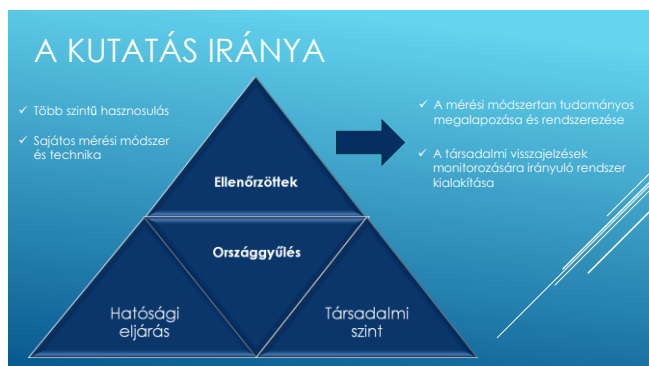
A közsféra ellenőrzése, különös tekintettel a számvevőszéki ellenőrzésre, képes a polgárok mindennapi életét jobbra tevő változások elindítására. Közpénzből finanszírozott intézményként nem is lehet más a számvevőszéki működés végső célja. A számvevőszéki teljesítmény értékelésénél ezért kiemelten fontos az Állami Számvevőszék tevékenységének széles értelemben vett társadalmi hatásainak értékelése. Az Állami Számvevőszék az utóbbi években olyan a hasznosulást támogató és nyomon követő módszertant alakított ki, amely alkalmas lehet a számvevőszéki hasznosulás mérésének megalapozására. A számvevőszéki ellenőrzés hasznosulásának az általam kialakított modell szerint több szintje van. Elsődleges, hogy az ellenőrzött intézkedéseket hoznak, és gazdálkodásuk és működésük megváltozik a számvevőszéki megállapítások alapján. Kiemelt hasznosulási szint, ha egy számvevőszéki jelentés tapasztalatai beépülnek a jogszabályokba az Országgyűlés törvényalkotó munkáján keresztül. A hasznosulás történhet úgy is, hogy az ÁSZ hatósági eljárást kezdeményez a megállapításai alapján. A hasznosulás fontos eleme a társadalmi szint, a jelentések segítségével az állampolgárok tájékoztatást kapnak az általuk befizetett adóforintok felhasználásáról. Kutatásom célja a számvevőszéki (közpénzügyi) ellenőrzések társadalmi hasznosulására irányuló módszertan, az eredmények mérésére szolgáló indikátorok kidolgozása és a számvevőszéki teljesítmény mérésére irányuló nemzetközi kezdeményezések feltérképezése, beillesztése az Állami Számvevőszék működésébe. A kutatásomban arra keresem a választ, hogy a számba vett hasznosulási szinteken miként, milyen eszközökkel követhető nyomon a közpénzügyi ellenőrzések társadalmi hasznosulása. A kutatás további célja annak mérése, hogy az ÁSZ kommunikációs tevékenysége, valamint az ennek során alkalmazott egyes eszközök, milyen hatással vannak az intézmény társadalmi megítélésére.

Kulcsszavak: közpénz, számvevőszék, hasznosulás, ellenőrzés, kommunikáció

A KUTATÁS IRÁNYA

A számvevőszéki teljesítmény értékelésénél kiemelten fontos a számvevőszéki munka széles értelemben vett társadalmi hatásának és hasznosulásának mérése. Az Állami Számvevőszék az utóbbi három évben olyan modell alapjait tette le, amely megalapozhatja a számvevőszéki munka társadalmi hozzáadott érték mérésének nemzetközi módszertanát. Értékelésünk abból indul ki, hogy a hasznosulásnak több szintje van, és e szintek sajátos mérési módszert és technikát igényelnek.

A hasznosulás mérésére kvalitatív és kvantitatív mérőszámokat dolgoztunk ki, melyeket folyamatosan gyűjtünk és elemzünk. Ki-



emelten fontos hasznosulási szintnek tekintjük az ellenőrzöttek intézkedéseit, a törvényalkotást, az ellenőrzések esetleges jogi következményeit, a társadalmi, a tudományos és közpolitikai vitákhoz és útkeresésekhez való hozzájárulást, illetve az állampolgárok tájékoztatását. A kutatás fő irányát a mérési módszertan tudományos megalapo-

zása és rendszerezése jelenti, illetve cél a társadalmi visszajelzések (feed back) monitorozására irányuló rendszer kialakítása, amellyel folyamatosan nyomon követhetők a teljesítményben illetve a hasznosulásban bekövetkezett változások.

A KUTATÁS NEMZETKÖZI MEGALAPOZÁSA

Az Állami Számvevőszék Stratégiája fenntartandó célként rögzíti, hogy „az Állami Számvevőszék el kívánja érni, hogy a számvevőszéki munka eredménye a lehető



legjobban hasznosuljon, a lehető legnagyobb hatást érje el.” Kitekintve a nemzetközi kezdeményezésekre jól látható, hogy az elmúlt években megnövekedett az igény a legfőbb ellenőrző intézmények tevékenysége által képviselt értékek és haszon ki-
mutatása iránt. Az INTOSAI ennek eredményeképpen dolgozta ki, majd

2013 októberében a szervezet XXI. pekingi kongresszusán elfogadta „A számvevőszékek tevékenységének értéke és haszna – minőségi javulás az állampolgárok életében” című ISSAI 12 sztenderdet.

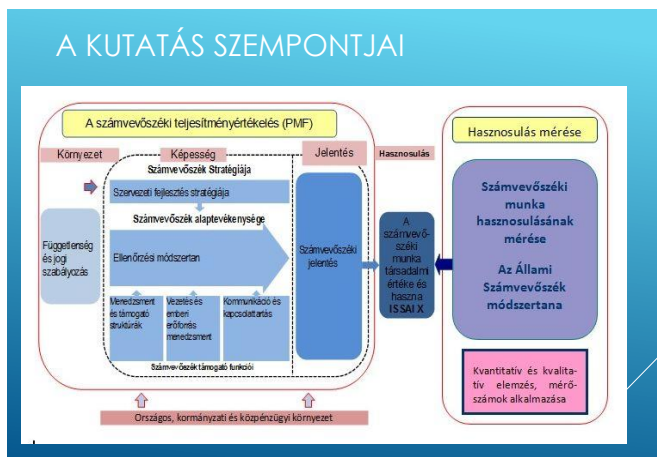
Az ÁSZ az ISSAI 12 sztenderdet irányadónak tekintve készítette és fogadta el „A számvevőszéki munka hasznosulására vonatkozó alapelvek” című módszertani dokumentumot 2013 decemberében. E módszertani dokumentum elfogadása és megjelentetése lehetőséget teremt arra, hogy az Állami Számvevőszék a hasznosulás témakörének nemzetközi szinten is fontos képviselőjévé váljon.



számvevőszékek teljesítményének mérését és monitorozását.

A KUTATÁS SZEMPONTJAI

Az Állami Számvevőszék hasznosulásra koncentráló működése² és a hozzáadott érték mérését, értékelését lehetővé tevő módszertana



illeszkedik a számvevőszéki teljesítményméréssel és a számvevőszékek társadalmi küldetésével kapcsolatos nemzetközi útkereséshez és munkához. A számvevőszéki teljesítményértékelés mind a legfőbb ellenőrző intézmények belső folyamatait, mind pedig működésük külső környezetét számba veszi, a számvevőszékek teljesítményét pedig az alapján méri, hogy az a kapott mandátum és jogi felhatalmazás keretein belül mennyire felel meg a

nemzetközileg elfogadott standardoknak és előírásoknak. Milyen a számvevőszék jelentési gyakorlata? Mennyire biztosított a függetlensége? Milyen a stratégiaja, ellenőrzési módszerta-

1 SAI Performance Measurement Framework. <http://www.idi.no/artikkel.aspx?Mid1=102&AId=704> (2015.06.01.)

2 Erről lásd részletesen: Domokos László: Új kihívások a számvevőszéki ellenőrzéssel szemben - New Challenges in the Audits Performed by a Supreme Audit Institution. Gazdasági Élet és Társadalom, 2011. <http://www.asz.hu/publikaciok/2011/uj-kihivasok-a-szamvevoszeki-ellenorzessel-szemben-new-challenges-in-the-audits-performed-by-a-supreme-audit-institution/get-2011-127-138-oldal-domokos-laszlo.pdf> (2015. 06. 01.)

na, irányítása, emberi erőforrásokkal való gazdálkodása? Miképp szervezi meg a kommunikációját és a külső érintettekkel való kapcsolattartását?

Az indikátorok egy része a számvevőszék kompetenciájába tartozik (ilyen például a menedzsment, a stratégia vagy éppen a kialakított kommunikáció), egy másik része azonban adotttság (ilyen például a jogi státusz, a közpolitikai felhatalmazás, a jogszabályok által biztosított szervezeti és egyéb függetlenség). Ebből az is következik, hogy a számvevőszéki teljesítmény nem kizárólag a számvevőszékek felelőssége – ami meg is felel a valóságnak, hiszen nem ugyanaz várható el társadalmi hatások terén egy független, ellenőrzési témáiról maga döntő számvevőszék, illetve egy a kormánytól függő pozícióban dolgozó ellenőrző szerv részéről, valamint egy kötelező jogi döntéseket hozó bírói típusú, illetve egy hivatalként működő számvevőszéktől. Vannak olyan számvevőszékek, amelyeknek minden jelentése nyilvános (ilyen a magyar Állami Számvevőszék), de olyan is, amelyik gyakorlatilag csak a parlamenti képviselőknek dolgozik (ilyen például a német számvevőszék).

A számvevőszéki teljesítményértékelési rendszer előremutató kezdeményezés, de egyik hiányossága, hogy nem tesz kísérletet a számvevőszéki munka valódi teljesítményének, a társadalmi szinten jelentkező hatások értékelésére. Ebből a szempontból jelent előrelépést az Állami Számvevőszék gyakorlata, amely szintén mérőszámokon és kvalitatív elemzéseken alapul, és amely azt méri fel, milyen társadalmi hatása és mindennapi szinten érezhető hasznosulása van a számvevők munkájának. Az ÁSZ tehát egy olyan módszertant alapoz meg, amely egyrészt illeszkedik a nemzetközi számvevőszéki közösség munkájához és iránykereséséhez, másrészt pedig új távlatokat nyit a számvevőszéki teljesítmény értékelése, és ezen keresztül a számvevőszékek társadalmi beágyazottsága, elfogadottsága, hitelessége szempontjából.

A számvevőszéki munka hasznosulásának középpontba állítása és a számvevőszékek társadalmi szerepének hangsúlyozása a nemzetközi sztenderdeknek is fontos eleme.³ Társadalmi szerepük betöltése érdekében a számvevőszékeknek munkájuk végső hasznosulására kell koncentrálniuk, azaz úgy kell dolgozniuk, hogy javítsanak az állampolgárok mindennapi életminőségén – akár közvetlenül, akár közvetve, a jó kormányzás elősegítésén keresztül. A számvevőszékeknek egész tevékenységüket a hasznosulás szolgálatába kell állítaniuk, legyen szó az ellenőrzések megtervezéséről, lebonyolításáról, a jelentések utógondozásáról, „menedzseléséről”.

3 Az ISSAI 12 alapvetése szerint a független és eredményes számvevőszéki tevékenység a demokratikus rendszerek kulcsfontosságú eleme, amelyben az elszámoltathatóság, a jó kormányzás és az integritás a demokrácia stabilizálásának elengedhetetlen feltétele. Már az 1977-es Limai Nyilatkozat is kimondja, hogy az elszámoltathatóság rendszerének fontos elemei a független és hiteles számvevőszékek, amelyek ellenőrzik a közösségi és nemzeti erőforrások felhasználását.

A hasznosulási szemlélet egy nyitott szervezetet tételez fel, azaz egy olyan számvevőszéket, amely tartalmas és eredményes párbeszédet folytat munkájának különböző érintettjeivel (stakeholder) annak érdekében, hogy a független és hiteles számvevőszék munkája a lehető leghatékonyabban és legeredményesebben járuljon hozzá a közszféra fejlődéséhez.⁴

A KUTATÁS FŐ TERÜLETEI

A hasznosulás eredményességét az ellenőrzési témaválasztás alapozza meg. A tervezés során fel kell ismernünk a veszélyeket és a kockázatokat. Ott kell ellenőriznünk, ahol valódi problémák vannak, és ahol változások következnek be, melyek a törvényhozás fókuszában állnak. Cél, hogy átláthatóbbá és eredményesebbé tegyük a közpénzek felhasználását, a közszolgáltatásokat biztosító intézmények és rendszerek pedig hatékonyabban működjenek. Sokakat érintő, aktuális kérdésekre kell szakmailag megalapozott válaszokat adnunk. Emellett törekednünk kell arra, hogy ellenőrzés alá vonjuk a korábban ellenőrizetlen területeket.



tő, aktuális kérdésekre kell szakmailag megalapozott válaszokat adnunk. Emellett törekednünk kell arra, hogy ellenőrzés alá vonjuk a korábban ellenőrizetlen területeket.

Az ÁSZ célja, hogy szakmai keretek közé terelje a közpolitikai vitákat. Arra törekszünk, hogy jelentéseink és megállapításaink igazodási ponttá váljanak.

Tapasztalatunk szerint ehhez az kell, hogy üzeneteink eljussanak a célközönséghez, amihez

4 A legfőbb ellenőrző intézmények tevékenységének célja tehát az állampolgárok életében elért minőségi javulás, amihez a számvevőszék három módon tud hozzájárulni. (1) A végrehajtó hatalom és a közintézmények elszámoltathatóságának, integritásának és átláthatóságának megerősítésén keresztül: a független számvevőszék ellenőrzéseket végez, hogy a kormányok és közintézmények megfelelő módon elszámoltathatóak legyenek a közpénzekkel való gazdálkodással és a közpénzek felhasználásával kapcsolatban, illetve lehetővé teszi a hibák javítását, valamint jelentésben tájékoztatja az ellenőrzések eredményeiről az állampolgárokat. (2) A számvevőszéki munka aktualitásának és társadalmi jelentőségének folyamatos biztosításán keresztül: a számvevőszék munkája során rugalmasan reagál a változó környezetre és a felmerülő kockázatokra, hatékony kommunikációt folytat az érintettekkel, és hiteles intézményként iránymutatást ad a közszféra egésze számára az előnyös közpénzügyi változások támogatásához. (3) A mintaszervezetté váláson és a példamutatáson keresztül: a számvevőszék biztosítja saját átláthatóságát, elszámoltathatóságát, jó kormányzását, az etikai normáknak való megfelelést, törekszik a minőségi működésre, támogatja a tudásmegosztást.

célcsoportokra szabott kommunikáció szükséges. A különböző érintetteknek különböző részletezettségű és hosszúságú anyagokra van szüksége. Egy ellenőrzött kórház vezetője például egy részletes, levezetések tartalmazó jelentés alapján tud intézkedési tervet készíteni. Az érintett polgármester, illetve országgyűlési képviselő leginkább egy vezetői összefoglalót tud hasznosítani, így nekik ilyen anyagot kell kapniuk. Egy érdeklődő és a választásokra tudatosan készülő helyi polgár, az adott kórház jelenlegi, egykori, vagy csak potenciális betege szempontjából annak van jelentősége, hogy ki miképp bánt az általa befizetett közpénzzel – az ő egy-egy témára szánható ideje pedig a napi hírözönben talán még kevesebb, mint a közvetlen érintetteknek. Jelentéseinkhez kapcsolódva ezért a részletes megállapításokon túl egyéb kommunikációs anyagokat is készítünk, és azokat minden esetben eljuttatjuk az előre meghatározott célcsoportoknak.

Az ellenőrzöttek

A legkézenfekvőbb hasznosulási szint az ellenőrzöttek szintje. Jelentős előrelépést jelent ebből a szempontból a 2011-ben hatályba lépett új számvevőszéki törvény, amely kötelezővé tette az ellenőrzöttek számára az együttműködést és az intézkedési terv készítését. Korábban javaslataink alig felének volt intézkedésben tetten érhető következménye, és egy ellenőrzött szervezet vezetője megtehetette, hogy egyszerűen figyelmen kívül hagyja a számvevők figyelmeztetéseit. Ma erre már nincs lehetőség, a jogszabály ugyanis büntetőjogi szankciókat is kilátásba helyez a Számvevőszékkel való együttműködés elmulasztása esetén. Folyamatosan nyomon követjük, hány jelentésben hány javaslatot tettünk, és ezekre milyen intézkedési terv készült. A korábban ellenőrzött szervezetekhez utóellenőrzés keretében is visszatérünk, illetve javaslataink utóéletét az egykori ellenőrzöttekkel készített hasznosulási interjúkban is felmérjük.

Az Országgyűlés és a törvényhozás

A második legfontosabb hasznosulási terep az Országgyűlés. Az Állami Számvevőszék a törvény szerint az Országgyűlés legfőbb ellenőrző szerve és a legnagyobb és legtartósabb hatást a jogszabályokon keresztül érhetjük el. Jelentéseink azt szolgálják, hogy a törvények a lehető leginkább megalapozottak legyenek, így kiemelten figyeljük, hány jogszabály készül javaslataink alapján. Természetesen azt is mérjük, hogy jelentéseink közül hány kerül a plenáris ülés elé, illetve a bizottságok napirendjére, valamint hogy hány hivatkozás történik megállapításainkra a parlamenti vitákban.

A társadalmi szintű tájékoztatás, transzparencia

A mai kor kihívásainak megfelelni képes számvevőszékekkel szemben alapvető és jogos elvárás az átláthatóság és a társadalmi szintű tájékoztatás. Az állampolgároknak alapvető demokratikus joguk, hogy nyomon követhessék a közpénzek felhasználását. Ezt a magyar társadalom számára az Állami Számvevőszék biztosítja, azaz a közpénzügyekkel kapcsolatban a számvevők teszik lehetővé a megalapozott választói döntés meghozatalát. Tudnunk kell, hogy eljutnak-e megállapításaink és üzeneteink munkánk végső megrendelőihez, az adófizető ál-

lampolgárokhoz. Ezért gyűjtjük és elemezzük a számvevőszéki munkáról szóló média-megjelenéseket, ide értve a hazai és a külföldi nyomtatott és internetes sajtót, a közösségi médiafelületeket, a televíziókat és a rádiókat is.

A társadalmi hasznosulás szempontjából kiemelt szerepe van a sajtókapcsolatoknak. Ez meghatározza az egyes jelentések hasznosulásának lehetőségeit, hiszen a társadalom jelentős része, valamint bizonyos szempontból maguk a döntéshozók a médián keresztül ismerik meg az ÁSZ működését, a stratégiát, az ellenőrzések irányát, a jelentések megállapításait, a közpénzek felhasználásának számvevőszéki tapasztatait. Monitorozzuk milyen arányban pozitívak, illetve negatívak a rólunk megjelenő hírek. Mennyi közülük a saját forrású, azaz elsődleges, és mennyi a rólunk szóló, de nem tőlünk származó hír. A hírek mely jelentésünkhöz, elemzésünkhöz kapcsolódnak, melyek esetében kisebb az érdeklődés, és miért. Figyelemmel kísérjük az internetes oldalunkon és a Hírportálunkon megjelenő hírek számát és tematikáját, értékeljük a sajtótájékoztatók hatását. Minden jelentésünk nyilvános és letölthető, mi pedig napi szinten mérjük, melyik jelentésünket hányan töltik le.

A szakmai tudományos közélet

Fontos partnerünknek tekintjük a szakmai tudományos közéletet, így munkánk hasznosulása, ha megállapításaink bekerülnek a tudományos vérkeringésbe. Mérjük, hogy szakmai partnereinkkel hány konferenciát, szemináriumot, fórumot szervezünk, illetve hogy munkatársaink hány konferencián szólalnak fel, hány tudományos publikációt, írást, könyvet jelentetnek meg a jelentésekhez kapcsolódva. Az ÁSZ kiadja az impakt faktoros Pénzügyi Szemle közpénzügyi folyóiratot, illetve a kapcsolódó online portált, az ezeken megjelenő cikkek tovagyrűzését és hatását is mérjük.

A jogi következmények

Az ÁSZ-nak törvényes kötelessége, hogy megalapozott gyanú esetén eljárást kezdeményezzen az illetékes hatóságoknál. Ezen jogi eljárások elindítása is munkánk egyfajta társadalmi hozadéka, így természetesen ezeket is mérjük. Az ÁSZ-nak feladata a jól irányított állam kiépítésének elősegítése és a Költségvetési Tanács szakmai támogatása is. Ehhez kapcsolódva értékeljük, hogy az ÁSZ véleménye révén milyen mértékben javult a költségvetési törvényjavaslat, mennyiben sikerült hozzájárulnunk kutatásainkkal, kezdeményezéseinkkel a közpénzügyek fejlődésének előmozdításához, valamint a korrupció és csalás elleni küzdelemhez.

Az ÁSZ tanácsadói funkciója

Mérjük azt is, hogy az adott időszakban hány jogszabálytervezetet véleményeztünk, és mennyire vették figyelembe véleményünket a tervezetek véglegesésekor. Folyamatosan számba vesszük a Költségvetési Tanácsnak készített szakmai anyagokat és értékeléseket, valamint elemezzük ezeknek a Tanács döntéseire gyakorolt hatását is.

A KOMMUNIKÁCIÓ ÉS A HASZNOSULÁS

Az elmúlt években középpontba állítottuk munkánk társadalmi hasznosulásának fokozását. Küldetésünk, hogy ellenőrzéseink, elemzéseink hasznosulásával olyan pozitív változásokat indítsunk el, illetve támogassuk fenntartásukat, amelyek hatással vannak a magyar polgárok mindennapi életére.

A társadalmi hasznosulás szempontjából elsődleges szerepe van a kommunikációnak. Kommunikációs tevékenységünk során a társadalommal és a médiával való kapcsolattartásnak több formáját is alkalmazzuk, illetve az elmúlt években több innovatív technikát dolgoztunk ki. Ezek együttesen támogatják, hogy a megállapításaink, valamint az ellenőrzéseink nyomán történő intézkedések minél szélesebb körben és a lehető legpontosabban jussanak el az érintettekhez.

Stratégiai területnek tekintjük a kommunikációt

A céljaink elérése érdekében elengedhetetlen, hogy a kommunikációt stratégiai területként kezeljük. Éppen ezért a kommunikációs tevékenységünket tudatosan tervezett, egymásra épülő alapelvek szerint építjük fel, a gyakorlati megvalósítás során pedig törekszünk a folyamatos innovációra, a modern technológiák alkalmazására. Emellett mérjük és elemezzük is az elért eredményeinket. Nagyon fontos ugyanakkor, hogy a kommunikáció önmagában nem cél, hanem sokkal inkább eszköz, amellyel erősíteni tudjuk az ellenőrzési tevékenységünk társadalmi hasznosulását, valamint az intézményünk társadalmi megbecsülését.

Hasznosulási szempontú kommunikációs tervezés

A hatékony kommunikációhoz elengedhetetlen a részletes tervezés. Az egyes jelentéseinkhez egyedi kommunikációs terveket, úgynevezett Hasznosulási Kommunikációs Tervet készítünk, illetve az egyes – általában három-négy hónapos – időszakokra vonatkozóan meghatározzuk az intézményi kommunikációnk során alkalmazandó stratégiai témáinkat és üzeneteinket.

Minden egyes jelentéshez hasznosulási koncepciót kapcsolunk, és felvázoljuk a hasznosulás tervezett lépéseit. Kiemelten fontos hasznosulási szintnek tekintjük a törvényalkotást, az ellenőrzések esetleges jogi következményeit, a társadalmi, a tudományos és közpolitikai vitákhoz és útkeresésekhez való hozzájárulást, az állampolgárok tájékoztatását közvetlenül és a médián keresztül, valamint az ellenőrzöttek intézkedéseit.

A Hasznosulási és Kommunikációs Terveken a nyilvánosságra hozatalhoz kapcsolódó sajtó-kommunikációs csatornán túl meghatározzuk az egyes célcsoportok felé közvetítendő üzeneteket, illetve pontosan megtervezzük az elérésükhöz szükséges kommunikációs lépéseket, aktivitásokat.

ÁSZ Hírportál – hírek hiteles forrásból

A kommunikációs tevékenységünk megújítása során a legfőbb célunk volt, hogy saját híreink elsődleges forrásává váljunk, lehetőségünk legyen a gyors, friss, torzítatlan és hiteles információk közvetítésére. Azt kívántuk elérni, hogy rólunk beszélve ne legyenek megkerülhetők sem a tények, sem pedig a mi véleményünk és értelmezésünk. A viták ne abból induljanak ki, amit mások gondolnak rólunk, hanem abból, ahogy mi látjuk saját magunkat. Emellett felismerve az online kommunikációban rejlő lehetőségeket, 2011-ben a hagyományos intézményi honlap mellett létrehoztunk egy új online felületet, az ÁSZ Hírportált (www.aszhirportal.hu).

A Hírportál betekintést nyújt az Állami Számvevőszék mindennapi munkájába, és ezzel nemzetközi szinten is egyedülálló módon teszi átláthatóvá a közpénzből fenntartott intézményünk működését. A látogatók nyomon követhetik az ellenőrzések folyamatát, a tervezéstől, a téma-választáson keresztül, az ellenőrzések különböző szakaszain át, egészen a hasznosulásig.

A Hírportálunk a szervezeti külső és belső kommunikáció elsődleges eszköze. Mindenről beszámolunk, ami az intézményünk belső életében történik, ezáltal teljes mértékben átlátható a belső szervezeti működésünk, illetve az ÁSZ munkatársai is naprakészen értesülhetnek az eseményekről. Ez a rendkívül intenzív információáramlás a szervezeti elköteleződés szempontjából is alapvető fontosságú.

A Hírportálunk különlegessége, hogy nem egy kijelölt szervezeti egység látja el tartalommal, hanem maguk a számvevők. Az intézmény 600 munkatársából mintegy 85 rendelkezik feltöltői jogosultsággal, ők mindenféle moderálás nélkül, a saját nevük és szervezeti egységük megjelölésével publikálhatnak az oldalon. Az ellenőrzéseket vezető és irányító kollégáknak az egyes ellenőrzésekhez kapcsolódó Kommunikációs Tervekben előre meghatározott ütemezés szerint folyamatos beszámolási, publikálási kötelezettségük van, amit a Kommunikációs Osztály nyomon követ.

Felismerve a nemzetközi szintű kommunikáció jelentőségét, 2013-ban elindítottuk a Hírportál angol, német és francia oldalát is, ahol a nemzetközi érdeklődésre is számot tartó híreket jelentjük meg. Ezáltal az üzeneteink a magyar mellett, a nemzetközi közvéleményhez is első kézből juthatnak el. A Hírportálunk ma már mintegy 50 ezres egyedi látogató számmal rendelkezik, a magyar médiában számos alkalommal hivatkoznak az oldalra mint elsődleges hírforrásra.

Koncentrált sajtó-összefoglalókat alkalmazunk

A munkánk hasznosulása szempontjából a média jelenti az elsőszámú közvetítő közeget. Éppen ezért rendkívül fontos, hogy a sajtókommunikációs tevékenységünk kézben tartott legyen, az általunk készített sajtóanyagok használhatók legyenek az újságírók számára. Ennek érdekében 2014 első felében megújítottuk az egyes ellenőrzési jelentéseinkről szóló sajtó-összefoglalókat.

Elsődleges célunk volt, hogy a sajtóanyagaink szinte változtatás nélkül közölhetőek legyenek egy napilapban, vagy egy online hírportálon. A maximális terjedelmet ezért (a szóközökkel együtt) 3000 karakterben határoztuk meg, amibe beleszámít az ellenőrzés legfontosabb üzeneteit tartalmazó 400-500 karakteres összefoglaló lead is. Tapasztalataink szerint ez a terjedelem használható leginkább a média számára.

A koncentrált sajtó-összefoglalókban mi határozzuk meg a legfőbb üzeneteinket, törekszünk a közérthető szóhasználatra, így alapvetően az jelenik meg rólunk, amit mi akarunk. Ez különösen kézben tartott kommunikációt tesz lehetővé.

Helyi szintre visszük az információt

Az ellenőrzési jelentéseink nyilvánosságra hozatalakor általában sajtótájékoztatókat rendezünk, ezáltal is ráirányítva a figyelmet a megállapításainkra. Célunk, hogy az üzeneteinket azokhoz juttassuk el, akiket leginkább érint. Mivel ellenőrzéseink egy része a helyi, lokális szinthez kötődik (pl. egy helyi önkormányzat, vagy helyi iskola, vagy kórház ellenőrzése), ezért a hagyományos tömegtájékoztatói eszközök (pl. hagyományos sajtótájékoztató, országos sajtó értesítése) alkalmazása helyett más alternatívát kellett keresnünk.

Megoldásként dolgoztuk ki az úgynevezett elektronikus sajtótájékoztató eszközét. 2011 decembere óta az úgynevezett témacsoportos (jellemzően helyi önkormányzatokat érintő) ellenőrzések esetén gyakorlattá vált ezek alkalmazása. Az internet adta lehetőségeket kihasználva, közvetlenül, első kézből tájékoztatjuk a helyi szerkesztőségeket, újságírókat. A nyilvánosságra hozatal előtt néhány nappal célzottan értesítjük az ellenőrzésben földrajzilag érintett megyei médiumokat, majd e-mailben, illetve telefonon biztosítjuk a kérdés lehetőségét. Az ellenőrzést felügyelő kollégák a megadott időszakban (általában egy óra időtartamban) folyamatosan rendelkezésre állnak. Emellett az adott ellenőrzésről szóló sajtó-összefoglalókat célzottan küldjük ki megyei, területi sajtólistáinkra.

Az elektronikus sajtótájékoztató eszköze mindig egy felkínált lehetőség a helyi sajtó számára, ami erősíti az Állami Számvevőszék nyitottságát, partnerségét és átláthatóságát. A helyben élő emberek közvetlen és hiteles információkhoz juthatnak az őket érintő ellenőrzésekről, például a helyi rádióból vagy televízióból értesülhetnek a helyi önkormányzat vagy egy helyben található intézmény ellenőrzéséről.

2013-ban és 2014-ben már rendszeresen alkalmaztuk az elektronikus sajtótájékoztató módszerét. 2013-ban 42 alkalommal, majd 2014 első nyolc hónapjában újabb 40 alkalommal tartottunk elektronikus sajtótájékoztatót. Az időszak alatt megtartott 82 elektronikus sajtótájékoztató, valamint a sajtó-összefoglalók célzott kiküldése közel 500 média-megjelenést (hírt/tudósítást/cikket) eredményeztek elsősorban a megyei napilapokban, illetve lokális ügyekkel foglalkozó online felületeken. A hagyományos – az országos médiát célzó – sajtóeléréssel ezek az ellenőrzések szinte egyáltalán nem kaptak volna teret a médiában. A visszajel-

zések, illetve az eredményeink továbbra is azt bizonyítják, hogy az elektronikus sajtótájékoztató módszerét a jövőben is érdemes alkalmazni.

Hasznosulási interjúk az ellenőrzésekről

Az ellenőrzéseink hasznosulásának és hatásainak megismerése szempontjából fontos az ellenőrzöttek véleményének a megismerése. A törvényi előírások szerint az ellenőrzött szervezetek (közpénzfelhasználók) intézkedési tervet készítenek, amelyet az ÁSZ elnöke fogad el. Az intézkedési tervek végrehajtását pedig utóellenőrzések keretében értékeljük. Mindez törvényi szinten biztosítja, hogy az ellenőrzéseinknek valódi következménye legyen. Ez a munkánk igazi eredménye, ezért rendkívül fontos ennek a széles körű bemutatása. E cél megvalósítása érdekében dolgoztuk ki az úgynevezett hasznosulási interjút (Value and Benefits Interview).

Néhány hónappal az adott jelentés nyilvánosságra hozatalát követően interjút készítünk az ellenőrzött szervezettel (általában a legfelső vezetővel vagy a gazdasági vezetővel) arról, miként hasznosították a számvevőszéki ellenőrzés megállapításait, javaslatait, milyen pozitív hatásai voltak az ellenőrzésünknek. Az így készülő videós tartalmakkal gazdagított cikkeket a számvevőszéki munka más mozzanataihoz hasonlóan megjelentetjük, közzéteesszük az ÁSZ Hírportálján.

Mérünk, elemzünk, értékelünk és fejlesztünk

Az Állami Számvevőszék kommunikációs tevékenysége alapjaiban újult meg az elmúlt években. Középpontba helyeztük a társadalmi hasznosulást és stratégiai szintre emeltük a kommunikációt. Felismertük a tudatos tervezés jelentőségét, valamint az online kommunikációban rejlő lehetőségeket. Olyan innovatív technikákat dolgoztunk ki, amelyekkel gyorsan, pontosan és hatékonyan érhetjük el az érintetteket és juttathatjuk célba az üzeneteinket, illetve kapunk visszacsatolást a kiváltott hatásokról. Az érintettek és a hasznosulási szintek pontos meghatározása alapján folyamatosan mérjük, elemezzük és értékeljük az eredményeinket, majd ezek alapján határozzuk meg a következő időszak céljait, jelöljük ki a további fejlesztendő területeket.

EREDMÉNYEK

Az Állami Számvevőszék egyik fő célkitűzése, hogy a szükséges kontroll fenntartásán túl, támogatassa a különböző intézmények és szervezetek hatékony feladatellátását, valamint az Országgyűlés törvényalkotói munkáját. A „jó kormányzás” támogatása mint feladat a Számve-

vőszékről szóló törvényben is szerepel⁵. A számvevőszéki ellenőrzések megállapításai, javaslatai végső soron így tudnak az emberek mindennapi életében hasznosulni, valódi eredményekké válni. Ennek mérése, kimutatása és folyamatos nyomon követése jelentősen erősítheti a számvevőszéki hatékonyságot mind hazai, mind nemzetközi szinten.

A társadalmi elismertség mérésére a közvélemény-kutatás módszere kínálja az egyik legkézenfekvőbb megoldást. 2005-ben a TÁRKI, 2015-ben az Ipsos Zrt. végzett kutatást az Állami Számvevőszék megbízásából a felnőtt lakosság körében. A kutatások célja az Állami Számvevőszék munkájával kapcsolatos lakossági ismeretek, vélemények feltárása volt. A válaszadók mindkét kutatás esetében reprezentálják a 18. év feletti felnőtt magyar népességet a főbb társadalmi-demográfiai tényezők mentén. A vizsgálat személyes megkérdezéssel zajlott 1551,

EDDIG ELÉRT EREDMÉNYEK

- ▶ A HASZNOSULÁSI MÓDSZERTAN KIDOLGOZÁSA;
 - ▶ Hasznosulási szintek, célcsoportok, csatornák meghatározása. (Publikációk és előadások a témában).
- ▶ NEMZETKÖZI KITEKINTÉS MEGALAPOZÁSA;
 - ▶ Módszertan alkalmazása és mérése.
- ▶ KÖZVÉLEMÉNY KUTATÁS 2000 FŐ REPREZENTATÍV MINTÁN;
 - ▶ Összehasonlító publikáció előkészítése.
- ▶ KVALITATÍV SZÖVEGELEMZÉS HASZNÁLATÁNAK MEGALAPOZÁSA;
 - ▶ Módszertan kereteinek a kidolgozása (Publikáció előkészületben).

illetve 1000 fős mintán. A két közvélemény-kutatás összehasonlító elemzése részét képezi a „számvevőszéki ellenőrzések társadalmi hasznosulására” irányuló PhD-kutatásomnak, és megalapozza a kutatást lezáró 2018-ra tervezett hasonló paraméterekkel elvégzendő közvélemény-kutatást.

A kutatás hosszú távú célja, hogy a kutatási eredmények gyakorlati hasznosításával tudatosabbá, célozottabbá váljon a számvevőszéki tevékenység, ezáltal támogatva a társadalmi szintű hasznosulást. Cél egyúttal olyan mérési módszer kidolgozása, amely időről-időre visszajelzést ad az ÁSZ társadalmi elismertségéről, a közpénzügyi ellenőrzések társadalmi fogadtatásáról. Ennek ismeretében ugyanis hatékonyabbá válik a különböző kommunikációs eszközök alkalmazása.

FELHASZNÁLT IRODALOM

Domokos László: Új kihívások a számvevőszéki ellenőrzéssel szemben - New Challenges in the Audits Performed by a Supreme Audit Institution. Gazdasági Élet és Társadalom, 2011.

⁵ 2011. évi LXVI. Törvény 1. § (4) szerint „az Állami Számvevőszék az ellenőrzési tapasztalatain alapuló megállapításaival, javaslataival, tanácsaival segíti az Országgyűlést, annak bizottságait és az ellenőrzött szervezetek munkáját, amellyel elősegíti a jól irányított állam működését”.

<http://www.asz.hu/publikaciok/2011/uj-kihivasok-a-szamvevoszeki-ellenorzessel-szemben-new-challenges-in-the-audits-performed-by-a-supreme-audit-institution/get-2011-127-138-oldal-domokos-laszlo.pdf> (2015.06.01.)

ISSAI X: The Value and Benefits of Supreme Audit Institutions – making a difference to the lives of citizens

.

http://www.intosaiksc.org/upload/21092012/Annexure_F.2_Exposure_Draft_of_ISSAI_X_Final.pdf (2015.06.01.)

SAI Performance Measurement Framework.

<http://www.idi.no/artikkel.aspx?Mid1=102&AId=704> (2015.06.01)

Kapcsolódó publikációk

B. Horvath, „The Sai of Hungary - Impact and utilisation of audits - The audit of the State Audit Office of Hungary put to the test during the flood”. *EUROSAI Magazine*, I./2014. 2014. február

Horváth Bálint, Kolozsi Pál Péter, Dr. habil NÉMETH Erzsébet PhD, „Számvevőszéki ellenőrzések a társadalom szolgálatában – az ÁSZ katasztrófavédelmi jelentésének

KOVÁCS LÁSZLÓ

**A KÖZBESZERZÉSI ELJÁRÁSOK ELLENŐRZÉSÉNEK
RENDSZERE MAGYARORSZÁGON, KÜLÖNÖS TE-
KINTTTEL A KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG HIR-
DETMÉNYELLENŐRZÉSI TEVÉKENYSÉGÉRE ÉS E TE-
VÉKENYSÉG HATÉKONYSÁGÁNAK EGYES AS-
PEKTUSAIRA**

A jelen tanulmány célja a közbeszerzési eljárásokat ellenőrző intézményrendszer, és azon belül elsősorban a Közbeszerzési Hatóság hirdetményellenőrzési tevékenységének bemutatása és részleges, hatékonysági szempontú értékelése. A cikk első részében ismertetésre kerül a közbeszerzések – illetve történeti szóhasználattal a közszállítások – ellenőrzésének történelmi előzménye, valamint a Közbeszerzési Hatóság által végzett hirdetményellenőrzési tevékenységre vonatkozó jogszabályi környezet és annak változásai. A hirdetményellenőrzési tevékenység hatékonyságának értékelése két nézőpontból, egyrészt a Közbeszerzési Hatóság, másrészt a hirdetményellenőrzési tevékenység által leginkább érintett szervezetek, nevezetesen az ajánlatkérők szempontjából kerül vizsgálatra.

Kulcsszavak: közbeszerzés, közbeszerzések ellenőrzése, hirdetményellenőrzés

BEVEZETÉS

Az Európai Unió által Magyarország számára rendelkezésére bocsátott különböző típusú fejlesztési források különösen nagy jelentőséggel bírnak hazánk uniós felzárkózása, valamint gazdasági és kulturális fejlődése szempontjából. Az egyes uniós programozási időszakok – jelenleg a 2014-2020 éveket átölelő időtartam – során biztosított különböző típusú támogatási források a társadalmi és gazdasági élet szinte minden területét érintik, különösen az építőipar, a mezőgazdaság, az oktatás, a humán erőforrás fejlesztés, a közlekedés, a kultúra, a környezetvédelem, az egészségügy, a kis- és közepes vállalkozások támogatása emelhető ki ezek közül.

Azon túl, hogy az elmúlt – súlyos gazdasági válság sújtotta – időszakban lényegében az uniós forrásból megvalósított beszerzések biztosítottak munkát és megélhetést a gazdasági szereplők

széles – különösen az építőiparban érintett – körének, nagyrészt az uniós források tették és teszik lehetővé nemzeti kincseink megmentését (a teljesség igénye nélkül a legjelentősebbek közül lásd például a Margit híd, a Városligeti Műjégpálya, a Várkert bazár, stb.), közúti-, vasúti-, vagy éppen metró hálózataink felújítását és fejlesztését, illetve ehhez kapcsolódóan vasúti járművek, villamosok, metrószerelvények beszerzését. Hangsúlyozandó, hogy az előzőekben említett országos jelentőségű beruházások mellett az uniós támogatások a kistéle-
pülések számára is kiemelkedően fontosak, pusztán a kényelmesebb mindennapi életet bi-
ztosító beruházások – mint például csatornázás, közvilágítás, útfelújítások, turizmusfejlesztés
– finanszírozásának garantálása szempontjából. Az uniós támogatásokkal, a támogatásokból
megvalósuló beruházásokkal és különböző fejlesztésekkel szinte minden nap, lépten-nyomon
találkozhatunk szerte az országban.

A jelentős összegeket elérő támogatási forrásokat az Európai Unió azonban nem minden el-
várás és feltétel nélkül biztosítja hazánk – és a többi uniós tagállam – számára. Kissé
leegyszerűsítve a kérdést a fejlesztési források rendelkezésre bocsátásának legfontosabb
feltétele, hogy azok a gazdasági szereplők közötti nyilvános versenyt és a gazdasági szereplők
egyenlő esélyét garantáló, transzparens versenyeztetési eljárás eredményeként kerüljenek fel-
használásra és elköltésre, ellenkező esetben a szabálytalanul felhasznált támogatási összegeket
vissza kell fizetni az Európai Unió részére. Ez az említett, Európai Unió által megkövetelt ver-
senyközpontú, transzparens és nyilvános eljárás a közbeszerzési eljárás, amelynek kerets-
zabályai szintén uniós irányelvek által rögzítettek. Kiemelendő, hogy bár az egyes közbes-
zerzési eljárások lefolytatása a támogatásban részesített kedvezményezettek feladata, az el-
járások lefolytatásának szabályosságát – a fentiekben is említett forrásvesztés elkerülése
érdekében – a tagállamoknak kell biztosítaniuk.

Az uniós tagállamok többsége a fentiekben említett veszélyek elkerülése érdekében igénybe
vesz valamilyen ellenőrzési mechanizmust a közbeszerzési eljárások szabályos lefolytatásának
vizsgálatára, mint ahogyan Magyarország is alkalmaz és alkalmazott ellenőrzési
rendszer(ek)e)t erre vonatkozóan lényegében már az uniós csatlakozás időpontjától kezdve.

A KÖZBESZERZÉSI ELJÁRÁSOK ELLENŐRZÉSÉNEK TÖRTÉ- NELMI ELŐZMÉNYEI

A közbeszerzési eljárások központi állami ellenőrzése nem a modernkori jogtudomány szü-
leménye. A hazai jogrendszer állami beszerzésekre vonatkozó szabályainak már a XX. század
elején része volt a közbeszerzési eljárások, vagy a korábbi szóhasználatnál élve a *közszállítások*
kormányzat által végzett ellenőrzése. Azzal együtt, hogy bár lényeges különbséget lehet felfe-
dezni az állami beszerzések ellenőrzésének célja tekintetében, az a tény, hogy az egyes
kormányok az ellenőrzési rendszerek kialakítására és fenntartására mindig fordítottak figyel-

met, egyértelműen annak a jele, hogy az egyes kormányok a közszállításokat mindig is a gazdaságpolitika eszközének tekintették.

A magyar gazdaság kulcskérdése a XIX. század végén, XX. század elején az iparfejlesztés támogatása volt. Ennek megfelelően a közszállítások szabályozása is elsősorban az iparfejlesztés meggyorsítására, és ennek keretében a hazai vállalatok támogatására, a kezdetben hiányzó gyáripár kifejlesztésére, végül a háziipari vállalatok és a kisipar támogatására irányult. Ez az 1880-as évektől induló folyamat lényegében a második világháború kirobbanásáig tartott, melynek eredményeként születtek meg az ún. *iparpártoló törvények*.¹ Ennek keretében az állam a vállalkozásokat közvetlen segélyekkel, adómentességgel, különböző nyersanyagokhoz kapcsolódó kedvezményekkel, valamint a közszállításoknak a hazai ipar részére történő fenntartásával támogatta.

E tekintetben az *iparfejlesztésről szóló 1931. évi XXI. törvényt* szükséges kiemelni, amelynek IV. fejezete tartalmazta a „közszállítási és hazai beszerzés kötelezettsége” tekintetében előírt keretszabályokat. A törvény 18. §-a a közszállításra vonatkozó szabályok betartására kötelezett szervezetek – modern szóhasználattal élve az ajánlatkérők – meghatározása mellett tartalmazta azt is, hogy a „jelen szakaszban említett természetes vagy jogi személyek az általuk szállítandó cikkek előállításához, illetőleg az általuk teljesítendő munkálatok elvégzéséhez magyar honos műszaki erőket, tisztviselőket, munkavezetőket, munkásokat, alvállalkozókat vagy iparosokat kötelesek alkalmazni.”²

A fenti előírás betartására az 1931. évi XXI. törvény szigorú ellenőrzési rendszert vezetett be. Ennek keretében a kereskedelemügyi miniszter kapott jogot arra, hogy a közszállításokat teljesítő és közmunkákat végző ipartelepeket és vállalatokat ellenőrizze abból a szempontból, hogy a szállítandó tárgyak előállítása hazai ipartelepeken, hazai anyagokból és félgyártmányokból, hazai üzemanyagok és hazai gépek felhasználásával, hazai munkaerők foglalkoz-

1 DR. HALKOVICS László, „A közszállítás szerepe a magyar ipar fejlődésében”, *Statisztikai Szemle* (1998. júl.): 625.

2 Az 1931. évi XXI. törvény 20. § negyedik bekezdése szerint a közszállítások és közmunkák szempontjából csak azt lehetett hazai ipartelepnek vagy vállalatnak tekinteni, amelynek már a versenytárgyalási hirdetmény közzétételét hat hónappal megelőzően is volt az országban állandó és üzemképes telepe.

A hazai beszerzési kötelezettséget már a végrehajtási rendelet, egészen pontosan annak 86. §-a részletezte. Eszerint a hazai beszerzésre kötelezett szervezeteknek csak hazai iparcikket vagy terméket volt szabad beszerezniük, a termékek gyártásához szükséges eszközöknek és gépeknek is hazai eredetűeknek kell lenniük, a vízi úton való fuvarozásnál pedig csak hazai hajózási vállalatokat vehettek igénybe.

tatása mellett történik-e. A kereskedelemügyi miniszter ugyancsak ellenőrizte a többi hazai beszerzésre kötelezettet is e kötelezettség pontos betartása tekintetében.³

A KÖZBESZERZÉSI ELJÁRÁSOK ELLENŐRZÉSÉNEK JELENLEGI HAZAI RENDSZERE

Az uniós támogatásból megvalósuló beszerzések vizsgálatára létrehozott hazai ellenőrzési rendszer lényeges fejlődésen és átalakuláson ment át létrejötté óta, amely napjainkban a párhuzamosan létező és működő hazai ellenőrzési tevékenységekkel együttesen egy rendkívül komoly kontroll és monitoring rendszer részét képezi.

E rendszer jelenlegi legfőbb elemei az alábbiak szerint foglalhatók össze:

Miniszterelnökség Közbeszerzési Felügyeleti Főosztálya, illetve az ún. *Irányító Hatóságok*, amelyek az európai uniós támogatásból megvalósuló beszerzések támogatathatósági, elszámolhatósági, közbeszerzési-jogi ellenőrzését végzik, részben folyamatba épített, részben utólagos ellenőrzések keretében.

Miniszterelnökség Közbeszerzési Ellenőrzési Főosztálya, amely a Kormány alá rendelt szervezetek hazai forrásból megvalósuló beszerzéseinek ellenőrzését végzi, ún. szabályossági valamint indokoltsági szempontból.

Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság, amely ugyancsak az egyes európai államokból származó támogatások segítségével megvalósuló beszerzések utólagos ellenőrzését végzi.

Közbeszerzési Hatóság Hirdetményellenőrzési Főosztálya, amely mind a hazai, mind az uniós forrásból megvalósuló beszerzések esetén az eljárásokkal kapcsolatos hirdetmények (felhívások, eredményről szóló tájékoztatók, stb.) ellenőrzését végzi, arra vonatkozóan, hogy az egyes hirdetmények tartalma megfelel-e a közbeszerzésekre vonatkozó jogszabályi előírásoknak.

A fentiek szerinti ellenőrzési rendszer továbbfejlesztése, hatékonyságának növelése folyamatos szükséglet. Ehhez alapot egyrészt a korábbi és a jelenlegi ellenőrzési rendszerek működésének beható vizsgálatával, összehasonlításával, illetve a vonatkozó működési tapaszt-

³ 1931. évi XXI. törvény 19. §

talatok elemzésével, másrészt más uniós tagállamok által működtetett ellenőrzési mechanizmusok vizsgálatával és működési tapasztalatainak elemzésével teremthetünk.

A fentiekben említett rendszer elemei közül a jelen tanulmányban a Közbeszerzési Hatóság – illetve korábbi nevén a Közbeszerzések Tanácsa – által végzett hirdetményellenőrzési tevékenység szükségességét, illetve működésének hatékonyságát vizsgáljuk. Alapfeltevésünk, hogy e hirdetményellenőrzési tevékenység fontos szerepet tölt be a közbeszerzési eljárások szabályos lefolytatásában, így fenntartása mindenképpen indokolt, azonban a tevékenység gyakorlati ellátása fejlesztésre szorul. Ez különösen a Közbeszerzési Hatóság által kiszűrt jogsértésekről való tájékoztatás tartalmára⁴ vonatkozóan lehet igaz: a Hatóságnak nem elegendő jeleznie a közbeszerzési eljárásokat lefolytató ajánlatkérők számára, hogy az adott közbeszerzési hirdetmény mely része hibás vagy jogszabályba ütköző tartalmú, hanem azt is szükséges lenne megjelölnie, hogy a hibát az ajánlatkérő hogyan javítsa.

A HIRDETMÉNYELLENŐRZÉS JOGSZABÁLYI KÖRNYEZETE, ILLETVE ANNAK VÁLTOZÁSAI

A közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos egyes hirdetmények ellenőrzésének kötelezettségét az 1990-es rendszerváltást követő első közbeszerzési törvény, a *közbeszerzésekről szóló 1995. évi XL. törvény* vezette be. E törvény – amely sok tekintetben hasonló rendelkezéseket tartalmazott a századelő fent hivatkozott jogszabályaihoz – megalkotásának kettős célja volt: egyrészt az, hogy rögzítse a közbeszerzések racionális költségkihatását elősegítő eljárás szabályait és a közpénzből beszerzett javak optimális minőségét, biztosítsa az államháztartási forrásokból lebonyolított beszerzések átláthatóságát, a verseny megvalósulását és a magyar gazdaság érdekeinek érvényesítését, másrészt az, hogy elősegítse Magyarország európai integrációs törekvéseit a közbeszerzések piacának megnyitásával. E célok elérése – illetve a Közbeszerzések Tanácsa működésének anyagi biztosítása – érdekében írta elő a törvény 29. §-a a közbeszerzési hirdetmények Közbeszerzési Értesítőben történő közzétételét, illetve adott felhatalmazást a 96. § (1) bekezdés c) pontjában a Kormánynak arra, hogy ren-

⁴ A Közbeszerzési Hatóság illetékes szervezeti egysége a hirdetményellenőrzési tevékenység részletszabályait tartalmazó 92/2011. NFM rendelet szerint ún. *hiánypótlásban* jelzi a közbeszerzési eljárást folytató ajánlatkérő számára, ha az általa ellenőrzött közbeszerzési hirdetményben hibát, vagy a közbeszerzésekre vonatkozó jogszabályokba ütköző rendelkezést talál, és felhívja az ajánlatkérőt a hiba javítására. A gyakorlati tapasztalatok szerint a Közbeszerzési Hatóság a feltárt hibák kapcsán sok esetben nem ad tájékoztatást arra vonatkozóan, hogy az adott hiba milyen okból nem megfelelő vagy ütközik a közbeszerzésekre vonatkozó jogszabályokba, illetve hogy az ajánlatkérőnek milyen intézkedéseket kellene tennie a hiba javítása érdekében.

deletben szabályozza a Közbeszerzési Értesítőben történő közzététel rendjét és díjának mértékét, illetve annak befizetésére vonatkozó előírásokat.

A hirdetmények ellenszolgáltatás fejében végzett, kötelező ellenőrzésének részletszabályait a Közbeszerzési Értesítő, A Közbeszerzések Tanácsának Hivatalos Lapjában történő közzététel rendjéről és térítési díjáról szóló 128/1995. (X. 20.) Korm. rendelet tartalmazta. Ennek 3. §-a kimondta, hogy a Tanács a lap szerkesztését és az e rendeletben meghatározott feladatokat a Titkárságához tartozó Szerkesztőbizottság útján látja el. A rendelet 6. §-ának (1) bekezdése szerint a Szerkesztőbizottság a kérelem kézhezvételét követő öt munkanapon belül köteles volt megvizsgálni, hogy a feladott hirdetmény megfelel-e a közbeszerzésekkel kapcsolatos jogszabályoknak, és azt az arra jogosult nyújtotta-e be.

Az 1995. évi XL. törvényt felváltó, *a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény* – amely Magyarország uniós csatlakozása napján, 2004. május 1-jén lépett hatályba – már a fent említett integrációs folyamat részeként, illetve a közbeszerzési jog területén az integrációs folyamat lezárásaként az Európai Unió közbeszerzési irányelveinek⁵ magyar jogba való átültetését valósította meg. Az új törvény a hirdetményellenőrzés rendszerét fenntartotta, amelynek indoka – a fentiekben említett célok további megvalósítása mellett – az volt, hogy az új jogszabály – amelyben már az európai uniós támogatások elköltésének transzparenciáját is biztosítani kellett – bevezetése és alkalmazása által okozott jogalkalmazási bizonytalanság miatt a jogalkotó szükségesnek tartotta a jogalkalmazók, ezek között is elsősorban az ajánlatkérők támogatását.

A 2003. évi CXXIX. törvény 44. §-ának (4) bekezdése – főszabályként a legnagyobb értékű, azaz az ún. közösségi értékhatárokat elérő értékű közbeszerzések tekintetében – törvényi szinten rögzítette, hogy „*a Közbeszerzések Tanácsa (Titkársága) az ajánlatkérő által megküldött hirdetményt – továbbküldése, feladása előtt – megvizsgálja abból a szempontból, hogy megfelel-e a közbeszerzésekkel kapcsolatos jogszabályoknak.*” E szabályokat az alacsonyabb

⁵ A 2003. évi CXXIX. törvény eredetileg az Európai Gazdasági Közösség közbeszerzési irányelveihez [lásd a Tanács 92/13/EGK, 92/50/EGK, 93/36/EGK, 93/37/EGK, 93/38/EGK, illetve 89/665/EGK irányelveket] való közelítést tűzte ki célul, majd fokozatosan ültette át az ezeket felváltó új közösségi közbeszerzési irányelveket [lásd az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló 2004/18/EK, a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai ágazatban működő ajánlatkérők beszerzési eljárásainak összehangolásáról szóló 2004/17/EK, valamint a 89/665/EGK és a 92/13/EGK tanácsi irányelvnek a közbeszerzési szerződések odaítélésére vonatkozó jogorvoslati eljárások hatékonyságának javítása tekintetében történő módosításáról szóló 2007/66/EK irányelvet].

értékű – ún. nemzeti értékhatárokat elérő, illetve az ún. egyszerű eljárásokat megvalósító – beszerzések tekintetében is átvette a 2003-évi törvény.⁶

A hirdetményellenőrzési tevékenység részletszabályait ezúttal is – a törvény 404. §-a (1) bekezdésének a) pontja szerinti felhatalmazó rendelkezés alapján alkotott – végrehajtási rendelet, nevezetesen *a közbeszerzési és tervpályázati hirdetmények megküldésének és közzétételének részletes szabályairól, a hirdetmények ellenőrzésének rendjéről és díjáról, valamint a Közbeszerzési Értesítőben történő közzététel rendjéről és díjáról* szóló 34/2004. (III. 12.) Korm. rendelet tartalmazta, amely a korábbiakhoz hasonlóan a Közbeszerzések Tanácsa Titkársága keretében működő Szerkesztőbizottság feladataként határozta meg a hirdetmények – ellenszolgáltatás fejében végzett – ellenőrzését.

A gyakorlat szempontjából a Közbeszerzések Tanácsa Titkársága által végzett hirdetményellenőrzési tevékenység tekintetében problémát jelentett, hogy a szerkesztőbizottsági gyakorlat olyan hirdetményeket is átengedett az ellenőrzésen, amelyeket később a Közbeszerzési Döntőbizottság jogsértő tartalmúnak talált. E probléma megoldását a jogalkotó a Közbeszerzések Tanácsa hirdetményellenőrzésért és a hirdetmények tartalmának jogszerűségéért való felelősségének megerősítésében látta, ezért 2009. április 1-jével akként módosította a 2003. évi CXXIX. törvény 44. § (4) bekezdését, hogy kimondta, a hirdetmények ellenőrzéséért a Közbeszerzések Tanácsa *polgári jogi felelősséggel* tartozik.

A rendszer azonban nem sokáig működött ebben a formában. 2010. szeptember 15. napjával a 2003. évi CXXIX. törvény újabb módosításon esett át, amely a korábbi kötelező hirdetményellenőrzési rendszert gyökeresen átalakítva a hirdetmények ellenőrzését részben opcionálissá tette az ajánlatkérők számára. A törvény 44. §-ának új (4) bekezdése ugyanis kimondta, hogy az *ajánlatkérő kérheti, hogy a Közbeszerzések Tanácsa (Titkársága) az általa megküldött hirdetményt* – továbbküldése, feladása előtt – *megvizsgálja* abból a szempontból, hogy az megfelel-e a közbeszerzésekkel kapcsolatos jogszabályoknak. Ha az ajánlatkérő kéri a hirdetmény ellenőrzését, azért – külön jogszabályban meghatározott mértékű – díjat kell fizetni. A hirdetmény ellenőrzése és a díj megfizetése kötelező, ha a közbeszerzést részben vagy egészben európai uniós támogatásból valósítják meg és a hirdetményt nem hivatalos közbeszerzési tanácsadó küldi meg az ajánlatkérő nevében közzététel céljából. E szabály valamennyi eljárási rendre kiterjesztésre került.

A fentieket követően a hatályos közbeszerzési törvény, azaz *a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény* (a továbbiakban: Kbt.) ismételten átalakította a Közbeszerzési Hatósággá

⁶ Lásd a 2003. évi CXXIX. törvény 249. § (5) bekezdését, illetve 300. § (6) bekezdését.

átnevezett Közbeszerzések Tanácsa hirdetményellenőrzési tevékenységét, főszabályként ismételten kötelezővé téve a tevékenység ellátását. Ezt nemcsak a gyakran silány minőségű, jogszabálysértő előírásokkal teletűzdelt hirdetmények okozta gyakorlati problémák indokolták, hanem az a tény is, hogy a hirdetményellenőrzési tevékenységből származó bevételek kiesése veszélyeztette a Közbeszerzési Hatóság működését. Olyan rendszert kellett tehát kialakítani, amely hatékonyan biztosítja hirdetmények tartalmának jogszerűségét, nem jelent komoly anyagi terhet az ajánlatkérők számára, biztosítja a Hatóság működésének anyagi feltételeit, illetve megszünteti a párhuzamosságot az európai uniós támogatásokat folyósító szervezetek által végzett ellenőrzési tevékenységgel.

A Kbt. 30. §-a a közbeszerzési hirdetmények közzétételével kapcsolatos tevékenység ellátását továbbra is a Közbeszerzési Hatóság feladataként rögzítette, a részletszabályok kidolgozását azonban ismételten végrehajtási rendeletre bízta [lásd Kbt. 182. § (2) bekezdés *a*) pont]. E végrehajtási rendelet, azaz *a közbeszerzési és tervpályázati hirdetmények feladásának, ellenőrzésének és közzétételének szabályairól, a hirdetmények mintáiról és egyes tartalmi elemiről, valamint az éves statisztikai összegezésről szóló 92/2011. (XII. 30.) NFM rendelet* – mind az uniós, mind a nemzeti eljárási rezsimbe tartozó beszerzések tekintetében – rögzíti, hogy *a Közbeszerzési Hatóság ellenőrzi a hirdetményeket, amennyiben az ellenőrzés kötelező vagy az ajánlatkérő azt kéri*. A konkrét ellenőrzési feladatok ellátása és a Közbeszerzési Értesítő szerkesztése már nem a Szerkesztőbizottság, nem egy külön szervezeti egység, a *Hirdetményellenőrzési Főosztály* feladata lett. A Hirdetményellenőrzési Főosztály főszabályként nem minden hirdetményt ellenőriz kötelező jelleggel, hanem csak az eljárásokat megindító, illetve az eljárások lebonyolítása szempontjából lényeges hirdetményeket (eljárást megindító hirdetmény módosítását, az ajánlattételi – több szakaszból álló eljárásban részvételi – határidő meghosszabbítását tartalmazó hirdetmények, eljárás eredményéről szóló tájékoztatót tartalmazó hirdetmények). E szabály alól egyetlen kivétel van: a közbeszerzési eljárást megindító hirdetmény ellenőrzése nem kötelező (de az ajánlatkérő kérheti), ha az ajánlatkérő az eljárást megindító, illetve meghirdető hirdetmény közzététele iránti kérelméhez csatolja a 2007-2013 programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló kormányrendelet⁷ alapján a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség Közbeszerzési Felügyeleti Főosztálya (jelenleg a Miniszterelnökség Közbeszerzési Felügyeleti Főosztálya) által kiállított közbeszerzési *minőségellenőrzési tanúsítványt*. Valamennyi további hirdetmény esetében az

⁷ Lásd a 2007-2013 programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 4/2011. (I. 28.) Korm. rendeletet, illetve a 2014-2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendeletet

ajánlatkérő opcionálisan kérheti a hirdetmény Közbeszerzési Hatóság általi ellenőrzését. Lényegében ez a rendszer működik a mai napig.

A HIRDETMÉNYELLENŐRZÉS HATÉKONYSÁGA

A Közbeszerzési Hatóság hirdetményellenőrzési tevékenységének hatékonyságát a jelen tanulmányban két szemszögből vizsgálom meg. Az egyik, hogy maga a Közbeszerzési Hatóság hogyan értékeli ennek a tevékenységnek a szükségességét és eredményességét, a másik pedig, hogy a hirdetményellenőrzési tevékenység által leginkább érintett szervezetek, nevezetesen a közbeszerzési eljárások ajánlatkérői miként értékelik a hirdetményellenőrzés jelenlegi rendszerét és annak hatékonyságát. A Közbeszerzési Hatóság véleményét a Hatóság 2013 évre vonatkozó országgyűlési Beszámolója⁸ alapján, az ajánlatkérők véleményét pedig a jelen tanulmány írójának részvételével 2014 év elején végzett, kérdőíves felmérést is tartalmazó kutatás eredménye alapján értékelem.

Hirdetményellenőrzés szerepe a Közbeszerzési Hatóság 2013. évre vonatkozó Beszámolója szerint

A Közbeszerzési Hatóság 2013 évre vonatkozó Beszámolója (a továbbiakban: Beszámoló) szerint a hirdetményellenőrzés a közbeszerzési eljárás folyamatába épített több lépcsős ellenőrzési rendszer egyik eleme. Az ellenőrzés az eljárást megindító, illetve meghirdető hirdetmények esetében az eljárás megindítása előtti első, illetve ezek módosítása esetében az eljárás folyamatában történő, míg az eljárás eredményéről szóló tájékoztató hirdetmények esetében az eljárást lezáró döntésre irányuló ellenőrzési pont. Az ellenőrzés célja, hogy a hirdetmények a Kbt., annak végrehajtási rendeletei és az adott közbeszerzésre vonatkozó egyéb jogszabályok előírásainak megfelelő tartalommal, az előírt határidők betartása mellett kerüljenek közzétételre, ezzel is elősegítve a jogszerű és eredményes közbeszerzési eljárások lefolytatását, illetve csökkentve a hirdetményekkel kapcsolatban megindított jogorvoslati eljárások számát. A Közbeszerzési Hatóság Hirdetményellenőrzési Főosztályának feladata, hogy bármely észlelt hiba, hiányosság esetén ún. *hiánypótlási felhívás* keretében jelezze azt az ajánlatkérő, illetőleg annak képviselője részére.

A Beszámoló szerint a Hirdetményellenőrzési Főosztály tartalmi és formai szempontból a 92/2011. (XII.23.) NFM rendelet szerint kötelezően, illetve nem kötelező hirdetményellenőrzés esetén kérelemre a vizsgált időszakban is ellenőrizte az Európai Unió Hi-

⁸ A jelen tanulmány készítésekor a Közbeszerzési Hatóság 2014 évre vonatkozó Beszámolója még nem állt rendelkezésre.

vatalos Lapjában, illetőleg a Közbeszerzési Értesítőben közzétételre kerülő hirdetményeket. A nem kötelező hirdetményellenőrzés körébe tartozó hirdetmények esetében, ha a kérelmező a hirdetményellenőrzést nem kérte, a Hirdetményellenőrzési Főosztály a hirdetményeket díjmentesen továbbította az Európai Unió Hivatalos Lapjának, illetve közzétette azokat a Közbeszerzési Értesítőben.

A Beszámoló szerint 2013 évben mindösszesen 24.474 hirdetmény került iktatásra és feldolgozásra. A Hirdetményellenőrzési Főosztály valamennyi megküldött kérelem és hirdetmény vonatkozásában ellenőrizte az ajánlatkérőknek a bejelentkezett ajánlatkérők jegyzékében való szereplését, valamint a hirdetmények tartalmát.

A kötelező, illetőleg kérelmezett hirdetményellenőrzés tapasztalatai alapján a Beszámoló szerint megállapítható, hogy az ajánlatkérők, és képviselőik esetenként *nem követik figyelemmel a jogszabályi változásokat*, így hirdetményeikben gyakran – akár a Kbt. és a végrehajtási rendelet, vagy a vonatkozó egyéb jogszabályok tekintetében – nem a megfelelő hivatkozásokat, rendelkezéseket tüntetik fel, hatályon kívül helyezett jogszabályokra, előírásokra utalnak, vagy kötelezően alkalmazandó, új rendelkezéseket hagynak figyelmen kívül.⁹

A Beszámoló kiemeli, hogy az ajánlatkérők jelentős része a hiánypótlási felhívásban jelzett problémákat orvosolta, és annak figyelembe vételével megfelelő tartalmú, javított hirdetményt küldött vissza, így az előzetes kontroll számos jogsértést, illetőleg a közbeszerzési eljárás lefolytatására alkalmatlan hirdetmény közzétételét akadályozta meg. A Hatóság megítélése szerint mindezek alapján kijelenthető, hogy *a hirdetményellenőrzés hiánya nagyságrendekkel magasabb számú jogorvoslati kérelmet, sikertelen közbeszerzési eljárást eredményezett volna*.

A Beszámoló azt is hangsúlyozza, hogy a Hirdetményellenőrzési Főosztály tevékenységének fontos célja az ajánlatkérők jogkövető magatartásának kialakítása. Amennyiben a Hirdetményellenőrzési Főosztály a hiánypótlást követően is jogsértő hirdetményt észlel, jogosult és köteles a Közbeszerzési Hatóság Elnökének jogorvoslati eljárás megindítására javaslatot tenni, amelynek alapján *a Hirdetményellenőrzési Főosztály számos alkalommal tett javaslatot*

⁹ A Beszámoló szerint a közzétételre megküldött hirdetmények kapcsán a legtöbb probléma a következő területeken volt tapasztalható:

a Kbt.-ben előírt, az ajánlatkérők jegyzékébe történő bejelentkezés, illetve adatváltozás bejelentése, a kérelem 92/2011. NFM rendeletnek megfelelő, valamennyi kötelező tartalmi elemet tartalmazó, továbbá a mellékelt hirdetménnyel összhangban történő kitöltése, a megfelelő hirdetmény minta kiválasztása, mennyiség pontos meghatározása, finanszírozási feltételek előírása, Kbt. szerinti biztosítékok előírásai, kizáró okok, és igazolási módjuk meghatározása, az alkalmassági követelményrendszer és annak igazolási módjai, bírálati szempontok meghatározása, eljárási határidők meghatározása, a hirdetmények kötelező tartalmi elemeinek feltüntetése.

jogorvoslat indítására – elsősorban eljárást megindító, illetve azokat módosító – jogsértő tartalmú hirdetmények esetében.

A kötelező ellenőrzés körébe nem tartozó hirdetmények kapcsán a Beszámoló rögzíti, hogy ezek esetében is mutatkozott igény a hirdetményellenőrzésre, különösen az eljárást megindító és a szerződés módosítására vonatkozó hirdetmények vonatkozásában.

Olyan, az Európai Unió Hivatalos Lapjában közzéteendő hirdetmények esetén, amelyek nem tartoztak a kötelező ellenőrzési körbe, és azok ellenőrzését nem is kérelmezték, a Beszámoló szerint gyakran előfordult, hogy a hirdetményeket oly módon töltötték ki, hogy az Európai Unió elektronikus feladórendszere (az ún. *eSenders*) képtelen volt azok elektronikus úton történő továbbítására. Ezekben az esetekben az Európai Unió Hivatalos Lapjának *Kiadóhivatala* (továbbiakban: *Kiadóhivatal*) angol nyelvű hibaüzenetet küld a Hirdetményellenőrzési Főosztálynak, amelyet a Főosztály megküld a kérelmező részére, magyar nyelven megjelölve, hogy mely pontot milyen módon szükséges javítani a hirdetményt ahhoz, hogy feladásra kerülhessen.

Ez utóbbi hirdetmények esetében gyakran fordult elő, hogy a közzétett hirdetmények módosítását (akár egymást követően, több esetben is) kezdeményezték a kérelmezők korrigálva a korábbi formai vagy tartalmi hibákat.

Hirdetményellenőrzés hasznossága az ajánlatkérők szempontjából

A fentiekben említett, 2014 év elején a közbeszerzések jogszabályi környezetére vonatkozóan lefolytatott kutatás része volt egy hozzávetőlegesen ötven szervezetet érintő kérdőíves felmérés.¹⁰ A kérdőíves felmérés kiterjedt a Közbeszerzési Hatóság által végzett hirdetményellenőrzési tevékenységre is, amely alapján az ajánlatkérők hirdetményellenőrzési tevékenységre vonatkozó attitűdje megítélésem szerint jól megismerhető.

Az ajánlatkérők számára készült kérdőív a hirdetményellenőrzési tevékenység tekintetében a következő kérdést tartalmazta: „Mennyire hasznos/mekkora segítséget nyújt a közbeszerzési eljárások lebonyolításához a hirdetmények Közbeszerzési Hatóság által végzett kötelező, központi ellenőrzése?”

¹⁰ A felmérés alanyai a Közbeszerzési Hatóság honlapján elérhető nyilvános adatbázisokból kerültek kiválasztásra az általuk lefolytatott közbeszerzési eljárások volumene, illetve az egyes szervezetek típusa (gazdasági társaság, önkormányzati szerv, stb.) alapján.

A megkérdezett ajánlatkérők egy részének véleménye alapján a hirdetmények Közbeszerzési Hatóság általi ellenőrzése kis segítséget jelentett, bár szép számmal voltak olyan ajánlatkérők is, akik jelentős segítséget láttak a Hatóság ellenőrzésében. Olyan ajánlatkérők száma, amelyek szerint a hirdetményellenőrzés semmilyen segítséget nem jelentett, lényegesen kevesebb volt az előzőek szerinti válaszokat adó ajánlatkérőkhöz képest.

A válaszok indokolása azonban a fentiekkel ellentétben több irányba mutatott. Az egyik szerint a Közbeszerzési Hatóság által végzett ellenőrzés egyrészt elősegítette a Kbt. és végrehajtási rendeleteinek megfelelő hirdetmények elkészítését, másrészt a jogi lektorokkal történő egyeztetés értelmezési segítséget is jelentett egyben (például az alkalmassági feltételek minél pontosabb meghatározásában). A másik jellemző indokolás szerint azonban a lektorok lényegében csak a törvényi hivatkozások helyességét, a nyilvánvaló adminisztratív elírásokat, nyelvtani hibákat javítják. Az ajánlatkérők hiányolják a gyakorlatias szemléletmódot, és a magas hatósági díjért elvárják, hogy ne csak általános tartalmú, kiterjesztő észrevételeket tegyenek a hirdetményekhez, hanem az ellenőrzésekért vállaljanak is felelősséget. Üdvöznék például, ha a lektorok magyarázatot is fűznének az észrevételeikhez, hogy az ajánlatkérőknek mit és miért kell javítaniuk a hirdetményekben. Olyan ajánlatkérők, amelyek szerint semmilyen segítséget nem jelent az ellenőrzés, arra panaszkodtak, hogy a hirdetmények ellenőrzését végző lektorok telefonon nem érhetőek el, és a felmerült problémáikra nem kapnak reális megoldási javaslatokat, csak általános tartalmú észrevételeket.

Az egyes álláspontok értékelése

A hatósági Beszámoló alapján megállapítható, hogy a Közbeszerzési Hatóság a hirdetményellenőrzési tevékenységet, illetve annak ellátását szükségesnek, eredményesnek és hatékonnak ítéli. A hirdetményellenőrzési tevékenység – a Hatóság megítélése szerint – azon túl, hogy a hirdetményeknek formai szempontból az Európai Unió Hivatalos Lapjában való közzétételére alkalmas állapotba hozásában nyújtott fontos szerepet, számos esetben jogsértő tartalmú hirdetmények közzétételét is megakadályozta. A Hatóság mindennek megerősítését látja abban, hogy olyan hirdetmények esetében, amelyek ellenőrzésére – nem kötelező lévén – nem került sor, gyakran előfordult, hogy maga az Európai Unió Hivatalos Lapja küldte azt vissza azzal, hogy formai szempontból nem alkalmas közzétételre, illetve a már megjelent hirdetmények esetében gyakrabban eszközölt korrekciót, módosítást korábbi tartalmi vagy formai hibák miatt, mint olyan hirdetmények esetében, amelyek a hirdetményellenőrzésen átestek.

Az ajánlatkérői válaszok alapján álláspontom szerint a hirdetményellenőrzési tevékenység fenntartásának szükségessége ugyancsak egyértelműen megállapítható, tekintettel arra, hogy a megkérdezett ajánlatkérők többsége – kisebb vagy nagyobb mértékben – hasznosnak tartotta ennek a tevékenységnek az ellátást. Az is vitán felüli azonban, hogy van hová fejlődni, és a te-

vékenység hatékonyságát növelni. Az ajánlatkérők például nem érzékelték azt a Közbeszerzési Hatóság Beszámolójában sokszorosan kiemelt előnyt, hogy a hirdetményellenőrzési tevékenység hiányában a jogorvoslati kérelmek, illetve eljárások száma nagyságrendekkel növekedett volna, ezzel szemben elvárnák például, hogy a Közbeszerzési Hatóság Hirdetményellenőrzési Főosztálya indokolja meg, hogy az adott esetben kifogásolt feltétel miért nem felel meg a közbeszerzésekre vonatkozó jogszabályoknak, illetve hogy a kifogásolt rendelkezést miként lenne szükséges javítani.

ZÁRSZÓ

A hazai közbeszerzési jogalkotás ma ismét komoly feladat előtt áll. Az Európai Unió 2014. február 26. napján fogadta el a közbeszerzésekre vonatkozó új irányelveket,¹¹ amelyek az Európai Unió Hivatalos Lapjában 2014. március 28. napján kerültek kihirdetésre, és a kihirdetést követő huszadik napon léptek hatályba. Az új közbeszerzési tárgyú irányelveket a tagállamoknak főszabály szerint legkésőbb 2016. április 18. napjáig kell átültetniük a tagállami jogokba. Az új irányelvek legnagyobb újítása, hogy főszabállyá teszi a közbeszerzési eljárások elektronikus lebonyolítását, azzal, hogy az elektronikus közbeszerzésekre vonatkozó részeket a központi beszerző szervek tekintetében 2017. április 18. napjáig, valamennyi további ajánlatkérő szervezetre vonatkozóan pedig 2018. október 18. napjáig kell a tagállami jogokba átültetni.

A jogalkotó az új közbeszerzési szabályozás tekintetében koncepciót¹² készített, amely a hirdetményellenőrzési tevékenység fenntartása mellett foglalt állást, azzal azonban, hogy a tevékenység ellátásának „helyszíne” felülvizsgálatra szorul: „... *felülvizsgálandó a Közbeszerzési Hatóság által ellátott feladatok köre, a Közbeszerzési Hatóság és a Miniszterelnökség közötti feladatmegosztás megfelelősége. A kormányzati közbeszerzési politika irányításával összefüggő hatásköröknek a Miniszterelnökséghez kell tartoznia. A jogalkotási folyamat során felülvizsgálandó, hogy mely feladatok ellátását célravezető a Közbeszerzési Hatóság feladat- és hatáskörében hagyni, és mely feladatok esetében célszerűbb a Miniszterelnökségnek eljárnia. Így például megfontolható, hogy miután a Miniszterelnökség mind a hazai, mind az uniós források tekintetében ellátja az eljárást megindító felhívás és dokumentáció ellenőrzését, ugyanezen körben felesleges a Közbeszerzési Hatóság kötelező hirdetményellenőrzését fenn-*

11 Az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve (2014. február 26.) a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről és az Európai Parlament és a Tanács 2014/25/EU irányelve (2014. február 26.) a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről, az Európai Parlament és a Tanács 2014/23/EU irányelve (2014. február 26.) a koncessziós szerződésekről.

12 KONCEPCIONÁLIS JAVASLAT az Európai Unió 2014 tavaszán elfogadott közbeszerzési tárgyú új irányelveinek hazai jogba történő átültetésére és új közbeszerzési törvény elfogadására

tartani, mely jelenleg a hazai forrásból megvalósuló beszerzéseknél párhuzamosan érvényesül.”¹³

FORRÁSOK

BERÉNYI Lajos, BOZZAY Erika, BUDA György, DEÁK Krisztina, ENGLER Magdolna, HÁMORI András, KALMÁRNÉ DIÓSY Ildikó, KARDKOVÁCS Kolos, KOTHENCZ Éva és LUKÁCS Andrea, Közbekzerzés. szerk.: FRIBICZER Gabriella. Budapest: KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó, 2004. 15-30. oldalszám

BESZÁMOLÓ az Országgyűlés részére a Közbekzerzési Hatóság 2013. január 1. és december 31. közötti időszakban végzett tevékenységéről, továbbá a jogorvoslati ügyek tapasztalatairól [<http://www.kozbeszerzes.hu/tevekenysegek/eves-beszamolo/>] (letöltés időpontja: 2015. május 4. 22:45v)

DR. HALKOVICS László, „A közszállítás szerepe a magyar ipar fejlődésében”, *Statisztikai Szemle* (1998. júl.): 625-648.

KONCEPCIONÁLIS JAVASLAT az Európai Unió 2014 tavaszán elfogadott közbekzerzési tárgyú új irányelveinek hazai jogba történő átültetésére és új közbekzerzési törvény elfogadására

[<http://www.kormany.hu/download/a/e8/20000/%C3%9Aj%20Kbt%20koncepti%C3%B3.pdf#!DocumentBrowse>)] (letöltés időpontja: 2015. május 4. 22:50)

FELHASZNÁLT JOGSZABÁLYOK

1931. évi XXI. törvénycikk az iparfejlesztésről

50.000/1934. K. M. számú kereskedelemügyi- és a belügyminiszteri közös rendelet a közszállításokról és a hazai beszerzés kötelezettségéről

a közbekzerzésekről szóló 1995. évi XL. törvény

a közbekzerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény

13 KONCEPCIONÁLIS JAVASLAT az Európai Unió 2014 tavaszán elfogadott közbekzerzési tárgyú új irányelveinek hazai jogba történő átültetésére és új közbekzerzési törvény elfogadására 45. old.

a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény

a Közbeszerzési Értesítő, A Közbeszerzések Tanácsának Hivatalos Lapjában történő közzététel rendjéről és térítési díjáról szóló 128/1995. (X. 20.) Korm. rendelet

a közbeszerzési és tervpályázati hirdetmények megküldésének és közzétételének részletes szabályairól, a hirdetmények ellenőrzésének rendjéről és díjáról, valamint a Közbeszerzési Értesítőben történő közzététel rendjéről és díjáról szóló 34/2004. (III. 12.) Korm. rendelet

a közbeszerzési és tervpályázati hirdetmények feladásának, ellenőrzésének és közzétételének szabályairól, a hirdetmények mintáiról és egyes tartalmi elemeiről, valamint az éves statisztikai összegezésről szóló 92/2011. (XII. 30.) NFM rendelet

KRAUSS GÁBOR

SIMILAR AND DIFFERENT CHARACTERISTICS OF HUMAN RESOURCE MANAGEMENT OF PUBLIC AND PRIVATE SECTOR

Human resource management of the public administration and private sector can be compared in many ways, for example based on the rules of employment, allowances, enforcement of performance principle, etc. In this study I compare the future trends and tendencies of human resource management. My goal is to identify the main similarities and differences and to predict the main future trends and tendencies.

Keywords: human resource management; public sector, private sector, trends and tendencies

PARADIGM CHANGE IN THE FIELD OF HUMAN RESOURCE MANAGEMENT IN PUBLIC ADMINISTRATION

The faith in New Public Management – also in the field of human resource management – has decreased by now. Even the confidential internal report that was prepared in 2002 during the presidency of Spain declared that the application of NPM did not bring any saving or any increase in efficiency and quality, but on the other hand adaptation in public administration required significant resources.¹ In addition, the application of human resource management methodologies originating from the private sector – without previous impact assessment and criticism – led to negative tendencies within a couple of years. Examples are: feminization of public service; aging staff; dismantling of allowances (primarily due to budgetary constraints); emptiness of performance evaluation and this becoming an administrative burden.²

1 Balázs István, *A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig.* (Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2011a):88.

2 Balázs István, *A közigazgatás személyzeti rendszerei és annak változásai az Európai Unió tagországaiban.* In: Szamel Katalin, Balázs István, Gajduscheck György, Koi Gyula, *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása.* (Budapest, Complex Kiadó Kft., 2011b).

The effect of the financial and economic crisis that erupted in 2008 revealed that the weak state transformed by the neoliberal new public management is not capable of performing its tasks at the desired level. Thus a reform was needed, which in continental European states was the introduction of the Neoweber model³. This model is based on the classical carrier based solutions of human resource management, which is supplemented by the modern requirements. Accordingly, the concept of state from a neoweber point of view assumes the existence of public officers in particular employment status under the framework of a separate employment relationship, the existence of public administration culture and ethos, while at the same time it aims to create a professional system capable of conforming to modern requirements and a public administration limited in terms of volume of staff.⁴

Faith in the omnipotence of new public management has decreased, but this did not automatically mean that the utilization of its promoted tools and methods would suppress. In the field of human resource management in public administration – as it can be seen on below table – we can rather talk about the introduction of new tools and methods, alongside with shifting emphasis from the existing ones. In the table, application of the human resource management tools by the given trend of management is marked with „✓”, while its absence is marked with „×”.

Table number 1: Actual trends in human resource management in public administration

Actual trends in human resource management in public administration (from theoretical perspective)	NPM trend	Neoweber trend
adaptation of competency management tools	✓	✓
adaptation of performance management tools	✓	✓
decentralization of personnel management	✓	✓
strengthening mobility within public administration while fostering career security	×	✓
strengthening career system and lifetime career model in public administration	×	✓
increasing the significance of interactive trainings focusing on competency and skill development, requiring active participation	✓	✓

3 Naming of the Neoweber model bounds to authors Pollitt – Bouckaert from 2004.

4 Linder Viktória, *Nemzetközi trendek a közszolgálatban*. (Budapest, Nemzeti Közzolgálati Egyetem, 2014):28.

spreading of job assessment, job analysis	✓	✓
delegation of human resource management authority and decision rights to organizational leaders, decentralization of personnel management	✓	✓
increased flexibility of salary (spreading of three salary elements: base rate based on time spent in service, salary element tied to job and classification, salary element dependant on performance)	✓	✓
dissolving employment guarantees	✓	✓
strengthening outplacement systems in public administration	×	✓
spreading of flexible work systems	✓	✓

Source: Own edition of author based on Linder Viktória, *Nemzetközi trendek a közszolgálatban*. (Budapest, Nemzeti Köszolgálati Egyetem, 2014).

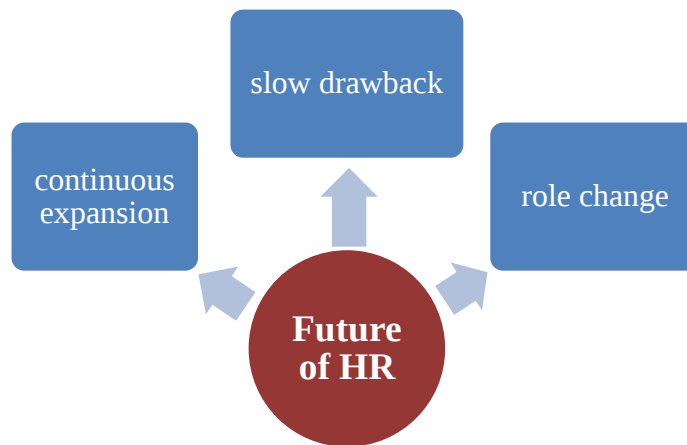
Based on the table, two main tendencies are foreseen for the future. On one hand, the social expectation of the public service being successful, efficient and cheap will prevail. This expectation is still the driver for public administration to take over successful and widespread HR methods from the private sector. On the other hand, the endeavor of governments seem to be taken into account in terms of employing more prepared and qualified staff in public administration. However, taking into account that public administration is not a competitive employer (salary, allowances, promotion based on excellence, etc.), successful utilization of other, own methods alongside with those taken over from private sector is inevitable to attract and keep the desired workforce.

Prospects of human resource management for the future

There are many different views when it comes to the future of human resource management. In the literature we can meet numerous opinions. Based on these, we can draw three basic groups: one group says that HR is going to expand continuously, others state that it will slowly drawback, while the third group forecasts its change in role.⁵

Figure number 1: General future of HR

⁵ Poór József, *Nemzetközi emberi erőforrás menedzsment*. (Budapest, Complex Kiadó Kft., 2009):499.



Source: Own edition of author based on Poór József, Nemzetközi emberi erőforrás menedzsment. (Budapest, Complex Kiadó Kft., 2009):499.

Experts belonging to the continuously growing group say that due to the change of influencing factors that reach the organization (technology, financial environment, regulations, etc.), the role of HR will grow by attracting more and more new areas under the umbrella of human resource management. This increased function leads automatically to the valorization of HR within the organizations. Behind the vision of HR function drawing back slowly stands the thought that many elements of human resource management – together with its knowledge base – will be built in to the direct leadership tasks. In this case, daily tasks of managers will include performing HR functions as well. Experts forecasting role change think that due to the change in quality of influential elements, role change of HR will be necessary.

If we examine where human resource management in Hungarian public administration stands in the evolution of human resource management, we can see that it is currently located in an interim phase between personnel management and human resource management phases.⁶ Phases of human resource management evolution are illustrated on below figure. Current position of public administration is marked with color red.

⁶ Szakács Gábor, Stratégiai alapú, integrált emberi erőforrás gazdálkodás a közszolgálatban. „Közszolgálati Humán Tükör 2013”. Ágazati összefoglaló tanulmány. (Budapest, Magyar Lap- és Közlönykiadó, 2014):17-20.

Figure number 2: Development status of human resource management in the Hungarian public administration



Source: Own edition of author based on Szakács Gábor, *Stratégiai alapú, integrált emberi erőforrás gazdálkodás a közszolgálatban. „Közszolgálati Humán Tükör 2013”*. Ágazati összefoglaló tanulmány. (Budapest, Magyar Lap- és Közlönykiadó, 2014):17-20.

Based on the development status of human resource management of public administration and on actual international trends, two future tendencies are expected to be materialized within human resource management in public administration. One is the expansion of the role of HR by continuously broadening its function with newer and more strategic tasks (strategic planning, HR controlling, development of integrated human resource management, etc.). At the same time, be the human resource management of a public administration at any evolutionary level, this trend is also strengthened by the continuous public administration reforms. The aim of this relentless modernization is to evolve a successful, efficient, cheap system of public administration that is capable of satisfying its customer's needs. In order to achieve this aim, continuous development of staff of public administration is inevitable, as well as the expansion of the function of human resource management. As we could see earlier, moving the emphasis from New Public Management did not mean leaving its tools and methods of human resource management behind, but along with keeping these, emphasis has been placed on newer areas as well in the field of human resource management in public administration.

Further tendency that can be expected is a slow drawback within performing HR tasks in accordance with the fact the due to the decentralization, the adapted new HR tools and tasks of New Public Management are present in a higher and higher ratio in the daily tasks of direct leaders at organizational level (recruitment, performance assessment, training plans, etc.). This trend is also visible in the Neoweber concept of human resource management in public administration as well.

Expected trends in human resource management in public administration

It is a complex task to judge which are the solutions with which human resource management in public administration can fit the challenges of HR in the 21st century. Disposable solutions can come from inside (building on techniques and methods based on internal sources), or from outsi-

de (by taking over the HR solutions of the private sector).⁷ The drawback of New Public Management and putting emphasis on the Neoweber model does not mean that human resource management in public administration will return to the principles of the classical carrier system. It is more probable that the endeavor aims to create a hybrid system by combining the internal and the external approaches.

When it is about to determine the direction which the evolution of human resource management in public administration would take in the future, it is important to take into account that according to surveys (e.g.: OECD-PUMA, EIPA), for public officers the content of the job and tasks, working environment, the possibility of obtaining success and the more or less secured career is more important than the possibility of salary growth based on performance.⁸ We also need to take into account that due to the principle of subsidiarity within the European Union, national administrations are characterized by different rules, legislation and HR management solutions, thus we cannot talk about integrated evolution tendencies.

Human resource management of public service is clearly a follower in terms of the application of the new trends. New trends are generally born in the private sector, more specifically in the United States of America. Traditionally, they spread in Great Britain a few years later, and then do they appear in continental Europe, with significant delay. Spread of new HR trends in public administration is hold back by the fact that public administration organizations are not alike any company – in practice it is a huge system of organizations with diversified tasks. Introduction of new methods of human resource management need to be gradual, as without proper preparation and necessary acceptance from employees' side cannot be adapted in public administration and they cannot perform at the level they do in private sector. Further condition to the successful adaptation of new tools is that they fit in to the unique circumstances, organizational system and culture of the given country.⁹ Of course there will be numerous HR management tools and methods taken over by public administration that would foster a more successful and efficient operation of public administration (e.g. HR controlling, HR information systems, strengthening strategic HR concept). However, only those HR trends will be adapted in public administration in the end that are widespread in the private sector and can be regarded as universal methods.

7 Poór József, Karoliny Mártonné, Halmos Csaba, *Az emberi erőforrás menedzsment a közszolgálatban*. In: Karoliny Mártonné, Lévai Zoltán, Poór József, *Emberi erőforrás menedzsment a közszolgálatban. Módszertani kézikönyv*. (Budapest, Szókratész, 2005):33-34.

8 Linder Viktória, *A magyar közszolgálati humánerőforrás-gazdálkodás nemzetközi összehasonlításban*. (Budapest, Ecostat Kormányzati Gazdaság- és Társadalom-stratégiai Kutató Intézet, időszaki közlemények XXXI. szám, 2008).

9 Im.

SZAKIRODALOM

Balázs István, A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2011a.

Balázs István, A közigazgatás személyzeti rendszerei és annak változásai az Európai Unió tagországaiban. In: Szamel Katalin, Balázs István, Gajduschek György, Koi Gyula, Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása. Budapest, Complex Kiadó Kft., 2011b.

Poór József, Karoliny Mártonné, Halmos Csaba, Az emberi erőforrás menedzsment a közszolgálatban. In: Karoliny Mártonné, Lévai Zoltán, Poór József, Emberi erőforrás menedzsment a közszolgálatban. Módszertani kézikönyv. Budapest, Szókratész, 2005.

Linder Viktória, A magyar közzolgálati humánerőforrás-gazdálkodás nemzetközi összehasonlításban. Budapest, Ecostat Kormányzati Gazdaság- és Társadalom-stratégiai Kutató Intézet, időszaki közlemények XXXI. szám, 2008.

Linder Viktória, Nemzetközi trendek a közszolgálatban. Budapest, Nemzeti Közzolgálati Egyetem, 2014.

Poór József, Nemzetközi emberi erőforrás menedzsment. Budapest, Complex Kiadó Kft., 2009.

Szakács Gábor, Stratégiai alapú, integrált emberi erőforrás gazdálkodás a közszolgálatban, „Közzolgálati Humán Tükör 2013”. Ágazati összefoglaló tanulmány. Budapest, Magyar Lap- és Közlönykiadó, 2014.

ELECTRONIC LINKS

<http://www.nispa.org/page.php?sid=571> (30.03.2015)

Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 11.0) A haza üdvére és a közszolgálatában. Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium. Budapest, 2011. június 10. <http://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/8/34/40000/Magyary-Kozigazgatas-fejlesztési-Program.pdf> (31.03.2015)

Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 12.0) A haza üdvére és a közszolgálatában. Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium. Budapest, 2012. augusztus 31. <http://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/d/2c/40000/Magyary%20kozig%20fejlesztési%20program%202012%20A4.pdf> (31.03.2015)

MARÓTI DÁVID

ALAPJOGOK AZ EURÓPAI UNIÓBAN

Az Európai Unió Európai Tanácshoz, illetve az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez történő jövőbeli csatlakozása jelentős hatásokkal fog bírni az Európai Unió jogrendszerére. A jogforrási hierarchiában beálló változások biztosítják az EU jogrendszerén túli jogorvoslati fórumot, mely érdekes kérdéseket vethet fel a közös kül- és biztonságpolitikát illetően.

Tanulmányomban azt kívánom bemutatni, hogyan fog változni az uniós jog az Egyezmény hatályának az Unióra való kiterjedését követően. Ennek során kitérek a szuverenitás kérdéskörére is, hiszen szupranacionális szinten elengedhetetlen ennek vizsgálata. Végezetül a nemzetközi jog égisze alatt működő Strasbourgi és az uniós jog keretein belül tevékenykedő Luxemburgi Bíróság, azaz a két jogrendszeróriás egymáshoz való viszonyát szeretném ismertetni.

Kulcsszavak: Európai Unió, Európai Tanács, Emberi Jogok Európai Egyezménye, Alapjogi Charta, jogforrási hierarchia

Az Európai Unió jogrendszerével kapcsolatban kiemelt kérdés az uniós alapjogvédelem és annak szupremáciája. Az alapvető jogok helyzete már az Európai Közösségek idejében sem volt problémamentes. 2000-ben elfogadták az Alapjogi Chartát, melyet később, a Lisszaboni Szerződéssel beemelték az uniós jogba. A közösségi/uniós jog sokat fejlődött az alapjogvédelem területén az integráció kezdeti időszakához képest. Az alapjogok rendszerének jogi háttérét az EUSZ 2. Cikke biztosítja. A közösségi/uniós alapjogvédelem fejlődésére ható tényezők közül kiemelendők a Solange-döntések, melyeket a tagállami és a közösségi alapjogvédelem kollíziója, egészen pontosan a közösségi jog alapjogvédelmi rendszerének hiányosságai okoztak.

A Solange-történetek nem mások, mint annak a manifesztumai, hogy a nemzeti alkotmánybíróságok nem voltak, illetve mindmáig nem hajlandók a szuverenitás teljes körű átadására, és őrséget kívánnak állni minden olyan hatalmi aktus során, amikor a nemzeti szintről történik kompetenciáttranszfer az uniós szint felé. Ez a bizalomhiány kettős természetű. Egyrészt a nemzeti alkotmánybíróságok nem hisznek a szupranacionális szint demokratikus legitimációjában, másrészt nincsenek meggyőződve arról, hogy a joguralom és az emberi jogok alapelveit garantálni tudja az uniós jog (egykor közösségi jog).

Az 1974-es Solange I-eset során a Német Szövetségi Alkotmánybíróság kimondta, hogy amíg a közösségi jog nem tudja garantálni az alapjogok érvényesülését a nemzeti jogrendszerek szintjéhez hasonlóan, valamint a demokratikus legitimáció megteremtését a közösségi jogalkotás során, addig az Alkotmánybíróság csupán másodlagos jogként értelmezi a közösségi jo-

got. Ezenfelül az Alkotmánybíróság megállapította, hogy mindaddig felülvizsgálhatja a közösségi jog alkotmánnyal¹ való összeférhetőséget, amíg nem születik egy átfogó jognyilatkozat, és nem forr ki egy demokratikus jogalkotó folyamat.

Az 1986-os Solange II-ügy kapcsán a Német Szövetségi Alkotmánybíróság elégedettségének adott hangot, amikor kimondta, hogy amíg az Európai Bíróság – az esetjoga alkalmazásával – hatékonyan el tudja látni az alapjogok védelmét, addig az Alkotmánybíróság nem fogja felülvizsgálni a szekunder közösségi jogot a német alkotmányjogi standardokkal összevetve, habár fenntartja a hatáskört arra vonatkozóan, hogy felülvizsgálja az Európai Közösségek alapjogvédelemmel kapcsolatos jogalkotását. A Solange II-esetet ezért szokás fordított Solange-formulának is nevezni.

Utóbbi ügy számos európai országban vált ismertté, ahol hasonló következtetésekre jutottak az egyes nemzeti alkotmánybíróságok, sőt. Példának okáért, a francia Alkotmánytanács (alkotmánybíróság) alapjogvédelmi szempontból felülvizsgálta a Maastrichti Szerződés és az Amszterdami Szerződés összeférhetőségét a francia alkotmánnyal, minekután kényszerítette a francia törvényhozást az alkotmánymódosításra. De említhetnénk az olasz alkotmánybíróságot is, mely az 1989-es Fragd-ügy során újfent megerősítette, hogy az olasz alkotmánybíróság felülvizsgálhatja a közösségi jogot az olasz alkotmány alapjogi rendelkezéseinek alávetve, különösen az azokról való gondoskodás tekintetében. A Német Szövetségi Alkotmánybíróság a Solange II-höz hasonló döntést hozott a Maastrichti Szerződés 1993-as elfogadása során is. Az Alkotmánybíróság jóváhagyta a német kormánynak, hogy ratifikálja a Maastrichti Szerződést, és annak 1993. nov. 1-jei hatálybalépését.

A 2004-es és a 2007-es uniós bővítés során várható volt, hogy a Solange-hullám elérí Közép-Kelet-Európát is, melyet szokás a III. Solange-fejezetnek is hívni. Ezek az államok ugyanis egytől egyig a szovjet blokk államai voltak, így korlátozott vagy bizonyos államok (balti országok) esetében de facto zérus mértékű volt a szuverenitás, azaz annak teljes hiánya állt fenn. Alig, hogy a közép-kelet-európai térség felszabadult a szovjet elnyomás és uralom alól, ismét szembesülnie kellett azzal, hogy egy szupranacionális szervezethez csatlakozott, amely részéről elvárás a tagállami szuverenitás egy részének átadása, azaz a korlátozott vagy megosztott szuverenitás elfogadása. Politikusok és jogászok egyaránt megpróbálták összeegyeztetni a tagállami szuverenitást az uniós tagsággal, megteremtve a szuverenitás és a szuverén hatáskörök gyakorlásának dichotómiáját. A közép-kelet-európai alkotmánybíróságok az alkotmányos értékek őreinek szerepében találták magukat, mely során újra kellett definiálniuk a szuverenitás fogalmkörét az uniós joggal szemben. A nyugat-európai alkotmánybíróságokkal össze-

1 A Német Szövetségi Köztársaságnak nincs alkotmánya, így ebben az értelemben az alkotmány kifejezés az alkotmányos rendre, normákra értendő.

vetve, sokkal nehezebben fogadták el a megváltozott szuverenitás koncepcióját. A dolog paradoxitása abban rejlik, hogy a szuverenitás átadása elengedhetetlen az alapjogok magasabb szintű védelmének megvalósításához. Továbbmenve, az EU irányába történő szuverenitás-transzfer az alapkőve a demokratikus politikai rendszerek és a jogállamiság megszilárdulásának, mely még napjainkban is folyamatban van Közép-Kelet-Európában.²

AZ EURÓPAI UNIÓ CSATLAKOZÁSA AZ EMBERI JOGOK EURÓPAI EGYEZMÉNYÉHEZ

Ahhoz, hogy az Európai Unió csatlakozhasson az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez, számos akadálnak el kellett és kell még görödülnie a páneurópai alapjogvédelemhez vezető útból. Egyes uniós tagállamok ugyanis vitatják a csatlakozás előkészítésére kidolgozott megálapodás-tervezetet. Mindemellett az Európa Tanács (a továbbiakban ET) jelenleg az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban EJEB vagy Strasbourgi Bíróság) intézményi reformjára összpontosít. Az EU vagy akkor még EGK már a kezdetekben is nagy jelentőséget tulajdonított az Emberi Jogok Európai Egyezményének (a továbbiakban EJEE vagy Egyezmény), hiszen a csatlakozni kívánó tagoktól előzetesen megkövetelte, hogy csatlakozzanak az Európa Tanácshoz és az annak égisze alatt létrejött EJEE-hez. Az 1993-ban kidolgozott és elfogadott koppenhágai kritériumok³ is ezt a szellemiséget tükrözik.

Az Európai Unió EJEE-hez történő csatlakozásának jogi alapját az EU részéről a Lisszaboni Szerződés teremtette meg az Európai Unióról szóló Szerződés (a továbbiakban EUSZ) 6. cikkével, mely kimondja, „Az Unió csatlakozik az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez. Az alapvető jogok, ahogyan azokat az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény biztosítja, továbbá ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból következnek, az uniós jogrend részét képezik mint annak általános elvei.” Az Egyezményhez való csatlakozás jogi alapját az ET is megteremtette maga részéről az EJEE-hez csatolt 14. Jegyzőkönyv elfogadásával, mely módosította az EJEE-t, lehetővé téve az EU Egyezményhez történő csatlakozását. Ezek persze nem jelentik azt, hogy a csatlakozás már a küszöbön állna.

Az Unió EJEE-hez történő csatlakozása nem új keletű gondolat. A Bizottság már 1979-ben javaslatot tett erre, akkor még az „Európai Közösségek név” alatt működő integrációval kap-

2 Wojciech Sadurski, *Constitutionalism and the Enlargement of Europe*. (Oxford, Oxford University Press, 2012.): 99-103.

3 A koppenhágai kritériumokat elsősorban azért dolgozták ki, hogy a rendszerváltozásokon átesett és a majdan csatlakozni kívánó közép-kelet-európai országoknak iránymutatásokat adjanak a jogállamiság, a demokrácia és a politikai pluralizmus megteremtéséhez.

csolatban, azonban a csatlakozási kísérlet kudarcba fulladt. 1990-ben a Bizottság ismét javaslatot tett a Tanácsnak a csatlakozásra. A Tanács igazságügyi minisztereket tömörítő bel- és igazságügy formációja ezt követően 1994-ben az Európai Bíróság (a továbbiakban EB, Bíróság, vagy Luxemburgi Bíróság) hatáskörébe utalta a döntést. A Bíróság a csatlakozás ellen foglalt állást, ugyanis felismerte, hogy az Unió az akkori formájában képtelen lett volna a csatlakozásra a megfelelő jogi alapok hiányában. Végül a Lisszaboni Szerződés deklarálta az EJEE-hez való csatlakozást.

Az EU jövőbeli Egyezményhez való csatlakozása az alapjogvédelmet két irányban is kiterjeszti. Egyrészt lehetővé teszi az uniós polgárok számára, hogy az EU intézményei által elkövetett jogsértések esetén a Strasbourgi Bírósághoz fordulhassanak. Másrészt a tagállamokkal szemben is panasszal lehet élni, amennyiben azok az uniós jog végrehajtása során jogsértéseket követnek el.⁴ Emellett a csatlakozással kizárttá válik, hogy a Strasbourgi és a Luxemburgi Bíróság eltérő álláspontokra jussanak egy adott alapjogi standard kérdésében, melyre a múltban többször is sor került. Az Alapjogi Charta hatályba lépése után pedig ezek száma még inkább csak nőtt. A csatlakozás után a végső szót a Strasbourgi Bíróság fogja kimondani.⁵

Az Emberi Jogok Európai Egyezménye hatályának kiterjesztése az uniós jogra

Egy igen érdekes kérdést vet fel az Unió EJEE-hez való csatlakozása. Nevezetesen azt, hogy az Egyezmény hatálya ki fog-e terjedni az EU-politikákra, amelyek vonatkozásában az Európai Bíróság sem rendelkezik hatáskörrel. Itt elsősorban a közös kül- és biztonságpolitikára kell gondolni,

melynek csak bizonyos elemeire terjed ki az EB juriszdikciója.⁶ Az EJEE 57. cikke ugyan lehetőséget ad a csatlakozni kívánó állam számára, hogy az Egyezmény bizonyos rendelkezéseivel kapcsolatban fenntartásokkal éljen, „amennyiben a területén ebben az időpontban hatályban levő valamely törvény nincs összhangban e rendelkezésekkel.” Azonban e cikk alapján nem lehet általános jellegű fenntartásokkal élni, így a közös kül- és biztonságpolitika egésze nem vonható ki az Egyezmény hatálya alól. A Strasbourgi Bíróság ezen a területen is

4 Az uniós jog végrehajtása során elkövetett jogsértések elleni panasztételi eljárás ezzel egy magasabb szintre kerül. Ugyan az Alapjogi Charta 52. cikk (5) bekezdése eddig is lehetővé tette az uniós jogi aktusok implementálása és végrehajtása során elkövetett állítólagos jogsértésekkel szembeni jogorvoslatot az Európai Bíróság előtt, azonban a csatlakozással ezekben az esetekben is a Strasbourgi Bíróság szupremáciája fog érvényesülni.

5 Martijn Kuijer, *The Accession of the European Union to the ECHR: A Gift for the ECHR's 60th Anniversary or an Unwelcome Intruder at the Party?* (Amsterdam Law Forum, Vol. 3, No. 4. 2011.): 20-21.

6 A Lisszaboni Szerződés hatályba lépése óta az EB hatásköre kiterjed a közös kül- és biztonságpolitika területén a természetes és jogi személyekre vonatkozóan elfogadott korlátozó intézkedéseket előíró határozatok jogszerűségének felülvizsgálatára. Lásd EUSZ. 24. cikk (1) bekezdése, mely az EUSZ 40. cikkére és az EUMSZ. 275. cikk (2) bekezdésére hivatkozik.

kompetens, tehát amennyiben az EU csatlakozni akar az Egyezményhez, alá kell vetnie a közös kül- és biztonságpolitikát a Strasbourg-i Bíróság szupremáciájának. Egyszerűbben fogalmazva, egy kormányközi-szupranacionális jogi entitás akar egy másik, nagyobb kormányközi-szupranacionális elemekkel tarkított szervezet tagjává válni, mely ismét felveti a nemzetállami szuverenitás problematikáját.

Az EU-t célszerű lenne „rendes államként” kezelni, beleértve az Európa Tanács egyes szerveiben történő uniós képviselő megteremtését is.⁷ Mindemellett az sem lenne szerencsés, ha az EU derogációkat kapna az Egyezmény egyes rendelkezései vonatkozásában, ugyanis az precedenst teremtené a többi részes tagállam számára, mondván ők is mentesülhetnek bizonyos szakpolitikai területeken az Egyezmény hatálya alól. Ez pedig elindíthatna egy lavinát, mely az Európa Tanács egészére bomlasztó hatást gyakorolna a „spill over” effektus révén, vérszélybe sodorva gyakorlatilag az egész európai térség biztonságát.⁸

Visszatérve a nemzetállami szuverenitás problémájára, elkerülhetetlen ennek vizsgálata az Egyezményhez való csatlakozás tekintetében. A szuverenitás egyet jelent a végső döntéshozó joggal, mely a politikai szféra kompetenciája.⁹ Az Európai Unió kapcsán is felmerül a kérdés, kit illet meg a szuverenitás. A tagállamokat vagy az Uniót?

Az első nézet szerint – mely gyakorlatilag konföderációként írja le az EU-t – az alkotmányozó hatalom a tagállamokat illeti, ők formálják az intézményrendszert, és hoznak döntést az Uniót érintő ügyekben. A tagállamok birtokolják a hatáskört megállapító hatáskört¹⁰, tehát tulajdonképpen a származékos uniós jog másodlagosságát emeli ki ez a nézet.

A második nézet szerint a tagállamok feladták szuverenitásuk egy részét, és elismerték egy másik főhatalom illetékességét saját területükön, azaz megszűnt a saját főhatalom kizárólagossága. Tehát ennek az álláspontnak a lényege, hogy az EU már több, mint államszövetség, de még nem szövetségi állam. A tagállamoktól az Unió felé történő hatáskörátadás egy folyamat, mely megállíthatatlan. Ez a felfogás a megosztott szuverenitás elvét vallja.¹¹

7 Az Egyezményhez történő csatlakozás még nem vonja maga után az ET szerveiben való képviselést. Ez utóbbit külön szerződésekbe kell foglalni. Csak így képviseltetheti magát egy csatlakozni kívánó tagállam az ET fórumain.

8 Martijn Kuijer, i. m. 29-30.

9 Körösi András, *Demokráciadeficit, föderalizmus, szuverenitás – Az Európai Unió politikaelméleti perspektívából*. In: Granasztói György – Kodolányi Gyula: Magyarország ma és holnap – Esszék országunkról és a táguzó világról. (Budapest, Magyar Szemle Könyvek, 2007.): 196.

10 Hermann-Josef Blanke, *A Maastrichti Unió Szerződés*. In: Takács Péter: Államtan. (Budapest, Szent István Társulat, 2003.): 884.

11 Karl Doebling, *Állam és alkotmány az egységesülő Európában*. In. Takács Péter: i. m. 900.

A harmadik felfogás szerint a szuverenitás nem marad a tagállamoknál, de az Unióhoz sem kerül, egyszerűen csak megszűnik létezni. E koncepció alapján nem a szuverenitás átadásáról, hanem annak megszűnéséről van szó, azaz a felelősségvállalás ellehetetlenül, így létrejön egy új politikai szerkezet.¹²

Az EJEE-hez való csatlakozást az utóbbi két koncepcióhoz tudnám hasonlítani. Ugyan ezek az elméletek az Európai Unió és a tagállamok viszonyának jövőbeni lehetséges forgatókönyveit írják le, véleményem szerint némi módosítással az Európa Tanács és az Európai Unió viszonyára is illenek. A szuverenitás, azaz a kizárólagos főhatalom nem a tagállamokat, nem az Uniót, de még csak nem is az Európa Tanácsot illeti meg. Egyrészt értelmezhetjük a szuverenitás új formáját megosztott szuverenitásként, másrészt pedig a hatáskörök bonyolult viszonyrendszerében a szuverén illetve a felelős megállapítása gyakorlatilag ellehetetlenül.

Az Unió jövőjével kapcsolatban pedig további érdekességeket vethet fel a csatlakozás, hiszen elképzelhető, hogy a politikai unió kialakulásának egyik sarkalatos gátja, azaz a kormányközi együttműködés szintjén működő kül- és biztonságpolitika alárendelése a szupranacionális szinten működő Strasbourgi Bíróság szupremáciájának továbblendítheti az Európai Uniót a politikai unió felé vezető úton.

Az EU-tagállamok a csatlakozás után élhetnek majd panasztételi jogukkal egymással vagy az EU-val szemben a Strasbourgi Bíróság előtt?

A EJEE 33. cikke alapján – mely az államok közötti ügyeket hivatott szabályozni – bármely Magas Szerződő Fél a Strasbourgi Bíróság elé terjesztheti állítólagos jogsérelmét, amennyiben azt egy másik Magas Szerződő Fél követte el. Eszerint a csatlakozás után bármely EU-tagállam a Strasbourgi Bíróság elé vihet egy általa jogsértésnek vélt ügyet egy másik tagállammal vagy akár magával az EU-val szemben is. A valóságban erre

azonban kicsi az esély, ugyanis az EUMSZ 344. cikke kimondja, hogy „A tagállamok vállalják, hogy a Szerződések értelmezésére vagy alkalmazására vonatkozó vitákat kizárólag a Szerződésekben előírt eljárások útján rendezik.”

Az Egyezmény ugyan széleskörűbb alapjogi garanciákat fog nyújtani az uniós polgárok számára az uniós intézmények által kibocsátott jogi aktusokkal és az azok végrehajtása során keletkező tagállami jogi aktusokkal szemben, de minden bizonnyal az esetek többségben a Strasbourgi Bíróság csupán egy kiegészítő védőhálót fog nyújtani az uniós jogvédelmen túl.

¹² Körösenyi András, i. m. 193.

A csatlakozásnak politikai vetülete is van. Az EU és tagállamai hosszú időn át politikai nyomást gyakoroltak Moszkvára, hogy tegye lehetővé az EU csatlakozását az EJE-hez. A Kreml csak hosszas procedúra után fogadta el és ratifikálta az Egyezmény 14. Kiegészítő Jegyzőkönyvét, lehetővé téve a Egyezményhez való csatlakozást.¹³ A jövőbeli csatlakozással Moszkva is elégedett lehet, hiszen az EU is aláveti magát az Európa Tanács és az égisze alatt működő Strasbourgi Bíróság kontrollmechanizmusának.¹⁴

A FELELŐSSÉG KÉRDÉSE

Az Európai Unió kapcsán mindig felmerül a kérdés, hogy az Unió vagy a tagállam hatáskörébe tartozik-e egy adott ügy. Nincs ez másképp az alapjogvédelem területén sem. A Strasbourgi Bíróság a Matthews kontra Egyesült Királyság ügyben¹⁵ kimondta, hogy nem lehet a kompetencia és az azzal együtt járó felelősség uniós szintre történő átruházásával mentesülni az Egyezmény hatálya alól. Az EJE ezt a döntését a Bosphorus kontra Írország ügyben¹⁶ megerősítette, amikor is újfent kimondta az uniós tagállamok felelősségét a szekunder uniós jog területén.

A tagállamok felelőssége csak akkor állapítható meg, amennyiben hatáskörük révén eljártak bármely uniós jogi aktus végrehajtásában. Egyébiránt, ha nincs kompetenciájuk egy uniós jogi aktus végrehajtása során, a felelősség az EU-t terheli. Erre példaként érdemes felhozni a

13 A ratifikálási folyamatot Oroszország késleltette. A Kreml mindenképpen ragaszkodott ahhoz, hogy az Oroszországot érintő ügyekben legyen egy állandó orosz bíró az eljáró tanácsban. Az Európa Tanács kompromisszumot kötött Moszkvával, melynek értelmében az ET teljesítette Oroszország kérését. Az orosz törvényhozás, az Oroszországi Föderáció Szövetségi Gyűlése ellentételezésként ratifikálta az Egyezmény 14. Kiegészítő Jegyzőkönyvét.

14 Martijn Kuijter, i. m. 30-32.

15 Az Egyesült Királyság bíróságai az uniós alapszerződéseket vizsgálva arra a megállapításra jutottak, hogy a Gibraltár szigetén élő brit állampolgároknak nincs joguk szavazni az Európai Parlamenti választásokon. A Strasbourgi Bíróság ugyanakkor megállapította, hogy az Egyesült Királyság megsértette az Egyezmény 1. Kiegészítő Jegyzőkönyvének 3. cikkében deklarált szabad választásokhoz való jogot. EJE, Matthews versus the UK (24833/94) Judgment of 18 February, 1999.

16 A Bosphorus ügy során az ír hatóságok egy uniós rendeletre hivatkozva lefoglalták a török Bosphorus légitársaság egyik gépét, melyet egy egykori jugoszláv cégtől lízingelt. Az uniós rendelet az ENSZ Jugoszláv Szövetségi Köztársaság elleni szankciók végrehajtására született. Miután a Bosphorus Légitársaság kimerítette az ír és az uniós jogorvoslati lehetőségeket, az EJE-hez fordult. Az EJE ugyanarra a következtetésre jutott, mint az Ír Legfelsőbb Bíróság és az Európai Bíróság, nevezetesen hogy az ír hatóságok az uniós jog alkalmazásának tettek eleget, a repülőgép lefoglalása pedig jogszerű és igazolható volt. Ekképpen az Egyezmény Első Kiegészítő Jegyzőkönyvének 1. cikkében foglalt tulajdon védelmének elve nem sérült. Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Sirketi v. Ireland, Application No. 45036/98, Judgment of the European Court of Human Rights (Grand Chamber) of 30 June 2005, (2006) 42 E.H.R.R. 1

Connolly kontra Európai Bizottság ügyet¹⁷, melyet a Connolly kontra EU-15 ügy¹⁸ követett. Utóbbi ügyben Connolly nem élhetett panasztételi jogával az EU-val szemben, – mivel az EU-ra 2001-ben sem terjedt ki az Egyezmény hatálya – így keresetét valamennyi tagállam, azaz az EU-15-tel szemben nyújtotta be. A Strasbourgi Bíróság azonban megállapította, hogy egyik tagállam sem vonható felelősségre sem közvetlenül sem közvetett módon Connolly munkahelyének elvesztése miatt, így a panaszt elutasította. Ha az Egyezményhez való csatlakozás korábban megvalósult volna, a Strasbourgi Bíróság felelősségre vonta volna az Európai Uniót, illetve az Európai Bizottságot. A csatlakozással talán egy új fejezet nyílhat a Connolly kontra Európai Unió ügyben.¹⁹

A Luxemburgi és a Strasbourgi Bíróság viszonya

A két jogalkotó-jogértelmező bírói fórum, a Luxemburgi és a Strasbourgi Bíróság viszonyát azáltal elemezhetjük, milyen gyakran hivatkoznak egymás ítéleteire és joggyakorlataira. Tendenciaként megfigyelhető, hogy az előbbi gyakrabban

veszi alapul az utóbbi ítélkezési gyakorlatait. A Strasbourgi Bíróság magát a kontinens első számú alapjogvédelmi mechanizmusaként definiálja. Ritkán hivatkozik konkrétan az Európai Bíróság által kialakított esetjogra, és akkor is csak utalásokat tesz rá. Ugyanakkor elismeri az Európai Bíróság sui generis hatáskörét, melyet több ízben is megerősített már. Ilyen esetek közé tartozik a Pafitis v. Greece ügy²⁰ is. Sőt, bizonyos uniós tagállamokat el is marasztalt arra hivatkozva, hogy azok figyelmen kívül hagyták az uniós jog rendelkezéseit.²¹ Ez természetesen nem jelenti azt, hogy a strasbourgi esetjog és joggyakorlatok közvetlenül átültethetők lennének az uniós jogba.

17 Connolly az Európai Bizottság egyik munkatársa volt. Szabadidejében írt egy könyvet, melyben belső információkat felhasználva kifejtette a Gazdasági és Monetáris Unióról vallott véleményét. A Bizottság ezt követően azonnali hatállyal eltávolította a pozíciójából. Connolly az EUSZ 11. cikkére hivatkozva fordult az Európai Bírósághoz, mondván a Bizottság megsértette a véleménynyilvánítás szabadságát. A Bíróság azonban az EJEE 10. cikkének 2. bekezdésére és a Strasbourgi Bíróság joggyakorlatára hivatkozva megerősítette a Bizottság döntését. C-274/99 Connolly v. Bizottság, EBHT 2001

18 Az Európai Bíróság ítélete után Connolly a Strasbourgi Bírósághoz fordult. Immáron az EJEE 6. cikkére hivatkozva azt állította, hogy mivel nem terjeszthette elő írásban észrevételeit az ügyében eljáró főtanácsnok véleményalkotásáról, az Európai Bíróság megsértette a tisztességes tárgyaláshoz való jogát. A Strasbourgi Bíróság azonban elutasította Connolly keresetét. Connolly v 15 Member States of the European Union (App no 73274/01) (Section V), 9 December, 2008.

19 Tobias Lock, *EU Accession to the ECHR: Implications for the Judicial Review in Strasbourg*. (London, European Law Review Vol. 35. Issue 6, Sweet & Maxwell, 2010.): 778-780.

20 A Pafitis kontra Greece ügyben a Strasbourgi Bíróság megállapította, hogy az EU előzetes döntéshozatali eljárásának időtartamára az EJEE 6. cikke - tisztességes tárgyaláshoz való jog – nem lehet irányadó. Pafitis v. Greece, [1999] 27 EHRR 566.

21 Hornsby v. Greece, [1997] 24 EHRR 250.

Az EB a gyakori strasbourgi esetjogi értelmezéseket átvéve elismeri, hogy az uniós szintű alapjogvédelem hiányosságait, joghézagait a strasbourgi ítélkezési gyakorlattal tudja csak olykor kiküszöbölni. Másfelől az EB a strasbourgi esetjog átvételével a saját esetjogát kívánja fejleszteni, illetve a kompetenciáját növelni, beleértve az alapjogvédelem területén lévő hatáskörét is.²² Kijelenthető, hogy az Európai Bíróság végső célja egy a Strasbourgi Bírósághoz hasonló alapjogi kontrollmechanizmus megteremtése. Különösen igaz ez az Alapjogi Charta hatályba lépése óta.

Az Emberi Jogok Európai Egyezményének helye az Unió jogrendjében

Végezetül meg kell vizsgálni az uniós jogforrási hierarchiát, hogyan is alakul át az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez való csatlakozás után. Az EJE a primer és a szekunder uniós jog között fog elhelyezkedni. Ez nem jelent mást, minthogy a primer jog irányadó lesz az Egyezményben foglalt emberi jogokra is, valamint hogy a szekunder jog közvetett és közvetlen alapjogi kontrolljának a legfelsőbb bírói fóruma a Strasbourgi Bíróság lesz.²³

FELHASZNÁLT IRODALOM

Gyeney Laura, Újabb kihívások az uniós emberi jogi bírászkodás területén. Budapest, *Iustum Aequum Salutare* II. 2006/3–4. Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar, 2006.

Hermann-Josef Blanke, A Maastrichti Unió Szerződés. In: Takács Péter: Államtan. Budapest, Szent István Társulat, 2003.

Karl Doehring, Állam és alkotmány az egységesülő Európában. In: Takács Péter: i. m. Körösenyi András, Demokráciadeficit, föderalizmus, szuverenitás – Az Európai Unió politikaelméleti perspektívából. In: Granasztói György – Kodolányi Gyula: Magyarország ma és holnap – Esszék országunkról és a táguló világról. Budapest, Magyar Szemle Könyvek, 2007.

Martijn Kuijer, The Accession of the European Union to the ECHR: A Gift for the ECHR's 60th Anniversary or an Unwelcome Intruder at the Party? *Amsterdam Law Forum*, Vol. 3, No. 4. 2011.

22 Gyeney Laura, „Újabb kihívások az uniós emberi jogi bírászkodás területén”, *Iustum Aequum Salutare* II. 2006/3–4. (2006. december): 86-88.

23 Szalayné Sándor Erzsébet, „Alapjogok (európai) válaszúton – Lisszabon után”, *Jogtudományi Közlöny* 68. évf. 1. szám (2013. január): 26-27.

Szalayné Sándor Erzsébet, Alapjogok (európai) válaszáton – Lisszabon után. In: Jogtudományi Közlöny 68. évf. 1. szám, Budapest, 2013.

Tobias Lock, EU Accession to the ECHR: Implications for the Judicial Review in Strasbourg. London, European Law Review Vol. 35. Issue 6, Sweet & Maxwell, 2010.

Wojciech Sadurski, Constitutionalism and the Enlargement of Europe. Oxford, Oxford University Press, 2012.

CSILLA MEGYESI

DIE AUFGABE UND DIE VERANTWORTUNG DER LEITER IM ÖFFENTLICHEN DIENST BEI DER ENTWICKLUNG DES PERSONALWESENS

Entwicklung des Humanwesens umfasst alle Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung der Qualifikation der Mitarbeiter. Dazu gehören Ausbildung, Weiterbildung, Umschulung, Training und Supervision.

Damit sich die human-Ressource effektiver entwickeln kann, muss der Leiter in vier Rollen tätig sein.

Die Zusammenarbeit und die Wissensverteilung sind für ihn wichtig, ohne Verpflichtung auf Organisationsebene kann er nicht erfolgreich sein. Sowohl der Mittelleiter als auch der Oberleiter können viel mit ihrem fördernden, führenden Stil dazu beitragen, dass im Gebiet der Motivation gute Übungen entstehen können.

Schlüsselwörter: Vorgesetzter, Effektive Leiterrollen, Human - Ressource Entwicklung, Entwicklung des Personalwesens

ENTWICKLUNG DES PERSONALWESENS

Die Entwicklung des Personalwesens (der human-Ressource) steht im Mittelpunkt des Interesses von einem effektiven Leiter. Auch für ihn ist die Entwicklung der Arbeitskraft am wichtigsten, denn so können sowohl die Organisation als auch der Arbeitnehmer ihr Ziel erreichen. Er hat eine bedeutende Rolle bei der erfolgreichen Leistungsfähigkeit der Organisation, bei der Steigerung der Kohäsion von der lokalen Gesellschaft.

Die Organisation hat vielerlei Möglichkeiten zur Entwicklung der Angestellten, sowohl auf der Arbeitsstelle als auch außerhalb der Arbeitsstelle.

In Schritten der Entwicklung des Humanwesens (human-Ressource) haben die Leiter eine sehr wichtige Rolle und Verantwortung. Das verfasste McGregor schon vor mehreren Jahren: "Die erfolgreiche Leitung hänge nicht ausschließlich, aber bedeutend davon ab, in welchem Maße man die Fähigkeit besitze, das menschliche Benehmen vorhersagen und leiten zu können."

Der Leiter, auf irgendwelcher Stufe der Hierarchie, ist dessen bewusst, dass die Entwicklung des Personalwesens (der human-Ressource) für jeden das Gesamtheit der individuellen Kompetenzen und derer minimalen gesellschaftlichen Bedingungen beinhaltet, worin nicht

lexikalische, sondern verwendungsbare Kenntnisse, die Fähigkeit der Lösung von Problemen, die Kooperation, die Fähigkeit der Offenheit und der Veränderung, die menschlichen Beziehungen, die Lebensqualität, die physische und mentale Gesundheit, sowie die Stabilität der sozialen Lage bedeutend sind.

Die Planung des Personalwesens, darin die Entwicklung, ist nicht allein die Aufgabe der HR-Abteilung. Bei den erfolgreichen Verwaltungsorganisationen trägt auch die obere Leitung die Verantwortung der Effektivität von der HR-Arbeit.

Die Teilnehmer der Human-Ressource-Entwicklung binnen einer Organisation sind: einzelne organisatorische Teilnehmer, die HR und die Leiter.

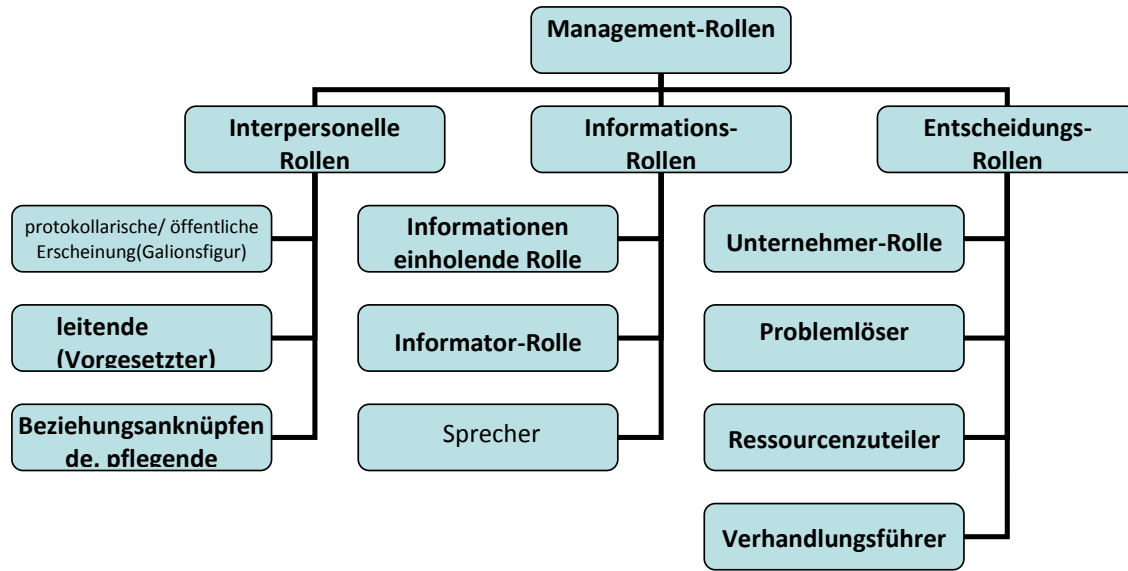
DIE AUFGABEN DER LEITER IN VERBINDUNG MIT DER ENTWICKLUNG DES PERSONALWESENS

Die Human-Ressource Entwicklung im strategischen Denken denkt in kurzfristigen (sofortige Lösungen) und langfristigen Systemen.¹

Ihre in der Organisation besetzte Eigenart hängt in großem Maße von der Verpflichtung der Leiter ab. Für den im 21. Jahrhundert in der Verwaltung tätigen Leiter bedeuten die individuelle Fortbildung der Arbeitnehmer, die Management- und Karriereentwicklung neben der Team- oder Organisationsentwicklung Priorität.

1 Bakacsi-Bokor-Császár-Gelei-Kovács-Takács: Stratégiai emberi erőforrás menedzsment, (Budapest,JKJ Kerszöv, 2004.)

EFFEKTIVE LEITERROLLEN IN DER HUMAN-RESSOURCE ENTWICKLUNG



1. Abbildung: laut Theorie von Henry Mintzberg, eigenes Bild

Interpersonelle Rollen

Leitende Rolle (Vorgesetzter)

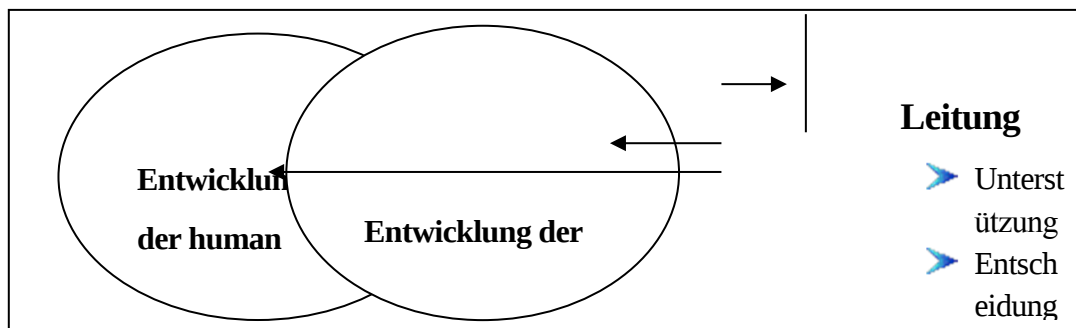
Die Leiter sind fähig, im System zu denken, und sie erkennen die strukturellen Zusammenhänge und können die Entwicklung fördernde Möglichkeiten nutzen. Sie entwerfen das gemeinsame Zukunftsbild, sie kommunizieren das, dann ermöglichen sie seine Verwirklichung. Sie gestalten bewusst das Motivationsmanagement, analysieren die Human-Ressource-Arbeiten im Spiegel der gewünschten Qualifikation, in den strategischen und operativen Plänen.

Sie stellen Ziele und Strategien in Verbindung mit der Entwicklung und Bildung fest, in dem Entwurf und der Ausführung des Ausbildungsplans. Sie entwerfen die Ausbildungspläne im Spiegel der geplanten Tätigkeit, des Profils, der Leistungsstufe und der Anzahl.

Ihr Ziel ist es, ein Gleichgewicht zwischen den Forderungen im Arbeitskreis und den Charakterzügen der die Arbeit verrichtenden Person zu errichten, und im Interesse der zukünftigen Entwicklung der Organisation kurz-, mittel- und langfristige Pläne zu entwerfen.

Mit Anwendung der Methodik von dem Veränderungsmanagement legen sie statt/ neben der Umgestaltung der Struktur einen besonderen Akzent auf den menschlichen Faktor, dabei auf die effektive Tätigkeit der Gruppen und der ganzen Organisation.

Die Verbindung zwischen der Entwicklung der human-Ressource und der Organisation ist die Unterstützung der Leitung und die Effektivität der Entscheidungen.



2. Abbildung: Die Verbindung zwischen der Entwicklung der human-Ressource und der Organisation, eigenes Bild

Fortbildungsprogramme so auszubilden, dass es unter Berücksichtigung der zentralen und professionellen Fortbildungsprogramme eingeführt wird.

Die Kopulation des Lehrplans (curriculum) mit dem Zielsystem der Verwaltungsstrategie² dabei, dass die Förderung und Motivation der individuellen Entwicklung ein Teil des Bildungssystems sein soll. Man muss die Fortbildungen mit der Karrierebahn in Einklang bringen.

Beziehung anknüpfende Rolle

Die charakteristische Rolle der Mittelleiter ist es, die Innenbeziehungen auszubilden und zu pflegen. Solche ist noch die vermittelnde Rolle zwischen den Oberleitern und den zugeteilten Kollegen, sowie die Formulierung der Ziele und Richtlinien in Verbindung mit der Bildung und Entwicklung der Kollegen.

² Kiss Norbert: a tisztviselői életpálya alapkérdései, (Nemzeti Közigazgatási Intézet, tanulmány, 2011)

Aus der Beziehung des Leiters und der HR darf die Zusammenarbeit im Gebiet der human-Ressource-Entwicklung nicht fehlen. Die Erklärung und Benutzung des EQ Themas erhöht die Effektivität der unmittelbaren, beruflichen Beziehung, die auf dem Vertrauen und dem Dialog unter den Partnern basiert.

Der Leiter repräsentiert in seiner beziehungsknüpfenden Rolle eine klare und offene Kommunikation. Seine Konsequenz erstreckt sich auch auf das Folgen der Normen, daran liegt nämlich seine Authentizität.

Die Zusammenarbeit und die Wissensverteilung sind für ihn wichtig, ohne Verpflichtung auf Organisationsebene kann er nicht erfolgreich sein. Sowohl der Mittelleiter als auch der Oberleiter können viel mit ihrem fördernden, führenden Stil dazu beitragen, dass im Gebiet der Motivation gute Übungen entstehen können.

Damit sich die human-Ressource effektiver entwickeln kann, muss der Leiter in vier Rollen tätig sein: teamaufbauende-, vermittelnde -, Rat gebende Rollen und als Innovatoren.³

Informationsrollen

Informationen einholende Rolle

Über die obligatorischen und möglichen Fortbildungen gibt der Leiter als externe Information in der Organisation Auskunft. Um man eine richtige Entscheidung treffen zu können, ist die Information unerlässlich. Der Leiter ist die Quelle vieler Informationen und er braucht viele Informationen.

Die Entwicklung, das Bedürfnis und die Möglichkeit der Fortbildung konzentrieren sich infolge der strukturellen Hierarchie bei der Oberleitung, es geht von unten nach oben (interne Information). Die Bewertung und die Selektion der Informationen machen die Leiter und die HR-Leiter zusammen, im Interesse einer schnelleren und erfolgreicherer Benutzung.

Die Häufigkeit der Teilnahme an diversen Typen und Formen von Fortbildungen dient als wichtige und nützlich-systematische, externe Information. Die Teilnehmer finden die Fortbildungen in erster Linie nützlich und in Bezug auf die Arbeitsvorgänge wirksam.

³ Nemes Ferenc: Vezetési ismeretek és módszerek, (Gödöllő: Szent István Egyetemi Kiadó, 2007)

Informationen verbreitende Rolle

Forschungen beweisen, wenn auch ein sowohl individueller als auch organisatorischer human-Ressource- Entwicklungsplan entworfen wird, verfügt die Mehrheit der Arbeitnehmer diesbezüglich über keinerlei Informationen.⁴

Das deutet darauf hin, dass die Informationsverbreitung gering ist, deshalb ist es besonders wichtig, dass die Leiter mehr Aufmerksamkeit der Benutzung der Kommunikationskanäle und der Informationsströmung widmen sollen.

Entscheidungsrollen

Unternehmer Rolle

Der Leiter trifft die hinsichtlich der Entwicklung der human-Ressource am meisten bestimmende

Entscheidung über die Tätigkeit und Ziele binnen der Organisation. Er geht in Kenntnis des Entwicklungsinhaltes und der benutzbaren Kraftquellen das Risiko ein, seine Entscheidung basiert auf die Anwendung der Kontingenz Theorie. Die HR-Abteilung entwirft den individuellen und organisatorischen Bildungsplan.

Die Verwirklichung der strategischen Ziele ist mit der Durchführung von differenten Entscheidungen möglich, die die Fortbildungsformen, die Bewilligungskompetenzen, die die entwickelnde Arbeit errichtenden Lehrer/ die Dienstleistender, besonders die am organisatorischen teilnehmenden Leiter in Betracht nehmen.

Ein wichtiges Element bei der Entscheidungsvorbereitung ist die Orientierung über den Erfolg der Fortbildungen, die einerseits auf beruflichen Eigenarten, andererseits auf der Kontrolle von binneninstitutionellen Prozessen basiert.

Problemlösende Rolle

Man erwartet von den Leitern, dass sie die menschlichen, strukturellen und führenden Probleme lösen.

Ihre Aufgaben auch während der Durchführung von der human-Ressource-Entwicklung sind: die Lösung der Konfliktsituationen, die Beseitigung der im Bereich der Leitung vorkommenden, täglichen Funktionsstörungen, die Lösung von strukturellen und eventuell strategischen Fragen.

⁴ Szabó Szilvia: „Az emberi erőforrás fejlesztés humánfolyamata a közszolgálatban”, (Közszolgálati Humán Tükör 2013, résztanulmány) 17-18.

Die effektivste Beschäftigung der vorhandenen Arbeitskraft sichert er auch im Falle von Schwierigkeiten und Mangel mit Umgruppierung, Bildung und Entwicklung.

Ressourcenzuteiler

Auch die human-Ressource-Planung (Qualifikation, Fachwissen, Fortbildungen, Umbildungen) ist ein Teil von der Verteilung der Kraftquelle (Geld, Produktionsmittel, Arbeitskraft, Grundstoff) und all das ist die Aufgabe eines solchen Leiters, der auf einer höheren Stufe in der Hierarchie steht, denn die Lage der Kosten wirkt auf die finanziellen und methodischen Entscheidungen aus.

Der Leiter hat die Aufgabe, das zu schätzen, wie viel Geld die Organisation aus dem Budget für die Entwicklung des Personalwesens ausgibt. Bezüglich dieser Kosten muss man die Rolle und die Orientierungsfähigkeit der Leiter im Interesse des effektiven Budgets korrigieren.

Bei der Kostenplanung von der Bildung ist es wichtig, dass sich die Leiter die Wirtschaftlichkeit der Bildungsform überlegen. Es lohnt sich abzuschätzen, ob die Arbeitnehmer an der Finanzierung ganz oder nur teilweise teilnehmen wollen.

Verhandelnde – übereinstimmende- Rolle

Bei den Verhandlungen über die Entwicklung macht der Leiter seinen eigenen Eigennutz und den seiner Organisation gegenüber den Kollegen geltend, aber die Entscheidung wird auf Grund sinnvoller Vereinbarung getroffen.

Die Motivation spielt auch darin eine große Rolle, dass die Leiter die Kollegen über die Nützlichkeit der Teilnahme an Bildungen überzeugen, und man sollte auch das bewusst machen, dass das Individuum und die Organisation damit effektiver werden.

Rechtsnormen

Die Rahmen des Fortbildungssystems im öffentlichen Dienst bestimmt der Regierungserlass über die Fortbildung der öffentlichen Angestellten (273/2012. (IX.28.)

Die Anschaffung der Bedingungen, die zur Bildung nötig sind, bedarf der Entscheidung und der Planung eines Leiters.

Der Regierungserlass 273/2012. (IX.28.) Paragraf 2 (1) ordnet über die Entwicklung und Verwirklichung des Fortbildungsprogrammes vom öffentlichen Dienst an.

DIE AUFGABE UND DIE VERANTWORTUNG DER LEITER

Bei der Planung

Die Vermessung des Bildungsbedürfnisses, die Sicherung der Bedingungen.

Darauf folgen die Zielbestimmungen und der Entwurf strategischer Pläne.

Auf jeder Stufe der Leitung müssen die Ausbildung von dem Organisationslernen und dem Fortbildungssystem befördert werden

Die individuellen und institutionellen Entwicklungspläne muss man überwachen und koordinieren.

Bei der Organisation

Der Mittelleiter muss den Bildungsplan und das Programm ausbilden.

Der Mittel- und Oberleiter müssen an der Ausbildung (on-the-Job) teilnehmen, am fachlichen Unterricht, coaching, mentoring, Rotation, an Beratungen, an Wissensverteilungsprogrammen teilnehmen, mit eigenen Erfahrungen und mit Selbstentwicklung, Selbstweiterbildung und mit Führung von Projekten ein Beispiel zeigen.

Es ist auch wichtig, an externen Karriereberatungen teilzunehmen.

Bei der Leitung

Man muss die Verwirklichung von Bildungsprogrammen koordinieren, mit Bestimmung von Teilaufgaben, mit Übereinstimmung, mit Bestimmung von Zuständigkeit und Verantwortung.

Daneben sind die Motivation und die Verantwortung eine Pflicht, und auch die Ausbildung der Verpflichtung, denn ohne dies nehmen die Effektivität und der Erfolg von den Bildungen ab.

Bei der Kontrolle

Muss man nicht nur die Verwirklichung der Bildungen sondern auch die Absolvierung der den Rechtsnormen entsprechenden Grund- und Fachprüfungen kontrollieren.

Man muss das System der Abfragung in Verbindung mit den Bildungen und der Entwicklung, dessen Häufigkeit, die Verfahrensweise und das Dokumentieren.

Darauf folgen die Rückmeldung, die Errichtung und das Funktionieren der integrierten human Systeme, die die ständige Entwicklung sichern.

Zur finanziellen Quellenplanung ist die Ausbildung des Bildungs- und Entwicklungssystems unerlässlich und die langfristigen Ziele zur Ausgestaltung des Zukunftsbildes. Die Verbindung der Bildungsleistungen sichert den Erfolg auch im Karrieremanagement.

Der Leiter entwirft, organisiert, leitet und kontrolliert die Bildungen bewusst, weil er ist dessen sicher, dass die Fortbildungen mit dem Erwerb neuer Kenntnissen die Mitarbeiter dabei helfen, neue Aufgaben verrichten zu können, weil die Leiter müssen die Vorteile der Bildung wissen und bewusst machen, dass die Bildung ermöglicht die Erfüllung, die Durchführung der Forderungen.

Das Ziel und die Aufgaben der Entwicklung des Personalwesens bestimmt grundsätzlich die organisatorische Strategie. Wegen der Entsprechung den Umweltherausforderungen ist es nicht genug, geeignete Arbeitnehmer anzustellen, sondern man muss sie weiterentwickeln.

Die human-Ressource-Entwicklung kann langfristig belohnend betrachtet werden, was hinsichtlich der Arbeitgeber und Arbeitnehmer eine Verpflichtung bedeutet.

Die Leiter müssen den ganzen Prozess in Hand halten und ihn kennen und auch sie müssen eine entsprechende Atmosphäre zum Wissenstransfer schaffen.

Die Ziele und Aufgaben in Verbindung mit der Entwicklung der Arbeitskraft sollten auf die Person zugeschnitten mittel- bzw. langfristig bestimmt werden.

Man muss das vor Augen halten, dass es die Einstellung der Arbeiter viel mehr verbessert, wenn sie klare Perspektive hinsichtlich der Aufstiegsmöglichkeiten in der Organisation vor sich sehen. Deshalb ist es wichtig, dass man die Arbeiter während der Planung und Durchführung der Entwicklung mitmachen lässt, die Übereinstimmung der Ziele des Individuums mit den Organisationszielen.

Die Kosten sollten mit der finanziellen Lastkraftfähigkeit der Organisation im Einklang sein.
Zusammenfassend

Zusammenfassend kann man sagen, dass die Planung, die Organisation, die Führung, die Kontrolle und die Entwicklung der human-Ressource sind die Entscheidung und das Kompetenz von Leitern.

Der Ausgestaltung des starken Staates dient nämlich das am besten, wenn die Verwaltungsbeamten, sowie die Entwicklung seiner Laufbahnen auf Grund von gemeinsamen Prinzipien und Werten passieren

BIBLIOGRAFIEN

Bakacsi Gyula: Szervezeti magatartás és vezetés, Budapest, JKJ-Kerszöv Kft, 2002.

Kiss Norbert: a tisztviselői életpálya alapkérdései, Budapest, Nemzeti Közigazgatási Intézet, Tanulmányok a II. Magyar Zoltán Emlékkonferencia kapcsán, 2011.

Nemes Ferenc: Vezetési ismeretek és módszerek, Gödöllő: Szent István Egyetemi Kiadó, 439 p., 2007.

Szabó Szilvia: Az emberi erőforrás fejlesztés humánfolyamata a közszolgálatban, Budapest, Közzszolgálati Humán Tükör, résztanulmány, 2013.

Szakács Gábor: Stratégiai alapú, integrált emberi erőforrás gazdálkodás a közszolgálatban, (Budapest: Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 273 p.,2014.

Szakács Gábor: Az emberi erőforrás gazdálkodás fejlesztésének elméleti kérdései a magyar közszolgálatban, egyetemi tankönyv , Budapest, NKE KTK, Budapest, 2014.

Szabó Szilvia: Közzszolgálati életpálya és Emberi Erőforrás Gazdálkodás, Budapest, Közzszolgálati Humán Tükör, résztanulmány, 2013.

http://magyaryprogram.kormany.hu/download/6/0b/a0000/08_HR_EmberiEroforrasFejl_AROP2217.pdf, (den 12. April 2015.)

Zemliczki Marianna: A HR-tervezés szerepe a vállalati stratégiában , Budapest, BMR, 2003. http://www.omikk.bme.hu/collections/mgi_fulltext/human/2003/10/1007.pdf (den 22. April 2015.)

Hajós László és Berde Csaba: Emberi erőforrás gazdálkodás – Gödöllő, Szent István Egyetem, HEFOP 3.3.1–P.-2004-06-0071/1.0.

METZKER ERIKA

A VERSENYKÉPES BÜROKRÁCIA MENEDZSMENTJE

A tanulmányban a szerző hangsúlyozza, hogy egy új „rendszerátalakításához” érkezik el a közigazgatás-fejlesztés, amennyiben sikerül élnie a 2014-2020-as európai uniós fejlesztési időszak adta lehetőséggel és összekapcsolva a stratégiai-és a projektmenedzsment rendszereket egy időben, célban és forrásokban jól tervezett, hatékonyan végrehajtott fejlesztéssel kiépíti a professzionális bürokráciát. A szerző számba veszi a sikeres fejlesztés kulcstényezőit, így kiemeli a széles körű nyitottságot és együttműködést a közigazgatási szereplőkkel, az állampolgárokkal, gazdasági szervezetekkel, szakmai szervezetekkel; a jogi szabályozás összehangolását a korszerű menedzsment technikák alkalmazásából adódó elvárásokkal, az emberi erőforrás-gazdálkodás kiemelt jelentőségét, a pénzügyi források (hazai/európai uniós) hatékony felhasználását és az összehangolt informatikai fejlesztéseknek a stratégiai célok szolgálatába állítását, azaz a rendszergondolkodást és erős koordináció szükségességét.

A szerző hangsúlyozza, hogy paradigmaváltásra van szükség a professzionális bürokrácia működtetése terén, ha valóban megfelelő módon szeretnénk reagálni a gyorsan változó külső-és belső kihívásokra. Ennek érdekében a hatékony nemzetállamban és a globális világban is eligazodó „köz-igazgatások” win-win típusú összefogására van szükség a közszolgálat belső megerősítése, vonzóvá tétele és a szolgáltatásokat igénybe vevők bizalmának, elégedettségének megerősítése érdekében.

Kulcsszavak: versenyképesség, bürokrácia, paradigmaváltás, rendszerszerű fejlesztés, stratégiai emberi erőforrás gazdálkodás

Első olvasásra úgy tűnhet, hogy ismert, de egymás mellett kevésbé megszokott fogalmak kerültek a címbe: versenyképes – bürokrácia - menedzsment. Azonban a cikk végére meggyőződhetünk arról, hogy a közeljövő közigazgatás-fejlesztésében fontos szereppel bíró gondolatok húzódnak meg e kulcsszavak mögött. Céлом bemutatni a mögöttes tartalmakat, felvetni ötleteket, ezzel közös gondolkodásra invitálni az érdeklődő olvasót.

A címben foglalt téma bemutatásához egyaránt támaszkodtam elméleti és gyakorlati ismereteimre, így részben saját évtizedes szakmai tapasztalataimra, részben vonatkozó szakirodalmakra.

A HATÉKONY ÉS VERSENYKÉPES ÁLLAM

Francis Fukuyama a „Politikai rend és politikai hanyatlás” című könyvében a sikeres és hatékony államok kialakulásának feltételeit vizsgálja és megállapítja, hogy „a modern, tudományos alapokon szerveződő és képzettség-központú bürokrácia képes a minden korábbinál nagyobb hatékonyságot biztosítani a végrehajtó hatalom számára. A már hatékony és sikeres államok is elindulhatnak a hanyatlás útján, nem tudnak megfelelően reagálni az újfajta kihívásokra, politikai rendszerük észrevétlenül megváltozhat, és végül megszűnnek hatékonyak és versenyképesnek lenni.”¹ A legitim politikai hatalom és végrehajtó rendszere, a közigazgatás közötti bizalom megerősítése érdekében a közigazgatási szakmai döntési alternatíváknak reagálnia kell a politikai elképzelésekre, előnyöket és hátrányok bemutatni a döntéshozóknak adott kérdésekben és ehhez széleskörű elemző-és értékelő gondolkodásra, rendszerezett, korszerű tudás-és ismeretanyagra van szükség. A jól előkészített szakértői anyagoknak el kell jutniuk a döntéshozókig és onnan, a párbeszédet követően a lehető legjobb megoldásokra törekedve kell segíteni a hatékony közigazgatási rendszerek kialakítását és működését.

Fukuyama szerint a hatékony és versenyképes államoknak három alappillére van, amelyek megléte idővel magával hozhatja a többi fejlődési dimenziót is:

- a „rule of law” (azaz a jogállamiság, a mindenkire egyformán érvényes jogi normák és a független bíróságok működése),
- az erős állam (professzionális bürokrácia),
- és az elszámoltathatóság (az általános szavazati jogon alapuló törvényhozó hatalom).

Amennyiben a három komponensnek nem egy kiegyensúlyozott keveréke áll elő, akkor egymást kioltva nem erősíti, hanem gyengíti egy adott állam versenyképességét és hatékonyságát.

1 Francis Fukuyama, Politikai rend és politikai hanyatlás. (Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy) *Profile Books, 2014*;

A fenti pillérek működése összeköthető a három hatalmi ággal is (bírói-, végrehajtó- és törvényhozó hatalom), amelyről Montesquieu 1748-ban „A törvények szelleme” című művében írt többek között azt, hogy a hatalom képes az elfajulásra, amit hatalommal kell korlátozni, azaz a három hatalmi ág hatást gyakorol egymásra, kölcsönösen ellenőrzi egymást, ezt nevezzük „fékek és ellensúlyok rendszerének” (Checks and ballances).

Fukuyama az amerikai működési mechanizmust vizsgálva megállapítja, hogy „egyfajta alacsony színvonalú egyensúly kezd beállni a hatékony állam három komponense között: a bíróságok sokszor a hatékony végrehajtás akadályai; a legális lobbizás csökkenti az elszámoltathatóságot; valamint az intézményi inkompetencia nem képes választ adni az újonnan felmerülő problémákra”, azaz a jogállamiság elvének letéteményes intézményei egymás rovására kezdenek el működni.

Az Amerikai Egyesült Államokban a modern, képesség alapú és tudományos elvek szerint szerveződő bürokrácia a nagy gazdasági világválságot követő „New Deal” idejére teljesedett ki. Magyarországon az 1930-as évektől Magyary Zoltán és iskolája dolgozott ki erre vonatkozó szakmai, módszertani javaslatokat, előmozdítva a közigazgatástan megerősödését, amely ugyan azóta sem következett be, de kezdeményezés a Magyary-program elindításával 2011-ben megtörtént, és érezzük, hogy ennek értékelését követően a munkát folytatni kell.

A hatékonyság és versenyképesség, mint a sikeres állam működési jellemzői, rövid fogalom-meghatározást kívánnak. Mikor hatékony az állam?

Az állam akkor hatékony, ha a közigazgatás által előállított közjó, szolgáltatások mennyisége és minősége a szükséges mértékű ráfordítások mellett történik. A közigazgatás évtizedek óta szembenéz a jólétigény és a valóságos jólét közötti feszültséggel, ezáltal a hatékonyság problematikájával, azaz hogyan fokozható a közigazgatás által előállított közjó mennyisége és minősége a ráfordítások arányos növelése nélkül. Ennek megoldására hivatott a közigazgatástan: a menedzsment módszerek számbavételével, adaptálásával, bevezetésével, folyamatos fejlesztésével, amely egyúttal a gazdaságélénkítés-és fejlesztés egyik meghatározó építőelemét is jelenti.

A kormányzati hatékonyság mérésére, értékelésére, változásának követésére vállalkozik a JÁX (Jó Állam Index) a következő 6+1 hatásterületen²:

- biztonság és bizalom a kormányzásban,

2 Jó Állam Kutatóműhely, *A Jó Állam mérhetősége*. Nemzeti Közszerológiai Egyetem, Budapest, 2014.

- közösségi jóllét,
- pénzügyi stabilitás és gazdasági versenyképesség,
- fenntarthatóság,
- demokrácia,
- a Jó Állam és a jó közigazgatás jogállami elvei,
- +1: hatékony közigazgatás (mint horizontális hatásterület).

A JÁX a Jó Állam értékei mentén vizsgálódik, ezért fontos a Jó Állam fogalmának tisztázása is: „Az állam attól tekinthető jónak, hogy az egyének, közösségek és vállalkozások igényeit a közjó érdekében és keretei között, a legmegfelelőbb módon szolgálja”.

Versenyképesség alatt az OECD definíciója szerint azt értjük, hogy mennyire képes egy ország olyan termékeket és szolgáltatásokat előállítani, amelyek keresettek a nemzetközi piacon és hosszabb távon is növeli a lakosság reáljövedelmeit. A nemzeti versenyképesség megmutatja, hogy egy ország mennyire tudja hatékonyan hasznosítani az emberek tudását, a természeti és egyéb erőforrásokat, míg a nemzetközi versenyképesség lényege az, hogy a cégek a nemzetközi piacokon szeretnének minél versenyképesebbekké válni.

A versenyképesség növelésének több tényezője van, ebből az állami működés hatékonyságának két fontos szegmensét vizsgáljuk: a közigazgatás hatékonyságát és a közszolgáltatások hatékonyságát (ide beletartoznak már az állami tulajdonban levő cégek, szolgáltatók, egészségügy, oktatás stb.is). Fontos, hogy az állami működés hatékonyságát ne úgy mérjük, hogy mennyit költött az állam egy adott cél elérésére, hanem azzal, hogy adott összeggel mekkora értéket teremtett. Ugyanis minél hatékonyabb az állam működése, annál kevesebb adót kell beszedni, ezzel is hozzájárulva a versenyképesség növeléséhez. Továbbá ide tartozik az európai uniós forrásokkal való gazdálkodás hatékonyságának kérdése is, hiszen ezeknek a forrásoknak a hatékony felhasználása is jelentős versenyképességi tényező! Ezért szükséges minden operatív program hatékonyságát tudatosan tervezni és nyomon követni, és ezért térünk ki majd a témánkhoz kapcsolódóan a közigazgatás-fejlesztési források hatékony felhasználásának jelentőségére és kiemelt területeire is.

De mivel lehet javítani egy nemzet versenyképességét? Michael Porter szerint (*The Competitive Advantage of Nations*, 1990) minél jobbak egy ország innovációs képességei és minél magasabb az általános tudásszintje, annál nagyobb az esélye arra, hogy sikeres, versenyképes gazdasága legyen. A nemzeti versenyképesség javításához szükség van jó kormányzati képességekre, kormányzati innovativitásra, hosszú távú stratégiai gondolkodásra.

Versenyképes közszolgáltatásról olyan értelemben beszélhetünk, hogy a közszolgálat is fel kell, hogy vegye a versenyt minden olyan szereplővel, akik a nemzeti- és nemzetközi versenyképesség eléréséhez hozzájárulnak. Ebben a közszolgáltatásnak is megvan a maga feladata,

részt vesz és együttműködik a szükséges kormányzati intézkedések kidolgozásában, sikeres végrehajtásában, nyomon követésében. Csath Magdolna szerint „nincsenek sikertelen országok, csak olyanok, amelyeket rosszul vezetnek. Az államnak nagy a feladata abban, hogy javítsa a nemzeti versenyképességet. Ehhez azonban sikeres fejlesztéspolitikára van szükség.”³

A közigazgatási reformok kialakításának egy új szakasza indult el 2014-2015. év között, amelyben a közigazgatás- és közszolgálat-fejlesztés stratégiájának kialakításával egy időben, párhuzamosan történik meg a közigazgatás-fejlesztést támogató finanszírozási rendszer – amely elsősorban a 2014-20 közötti európai uniós finanszírozással megvalósítható programok - tervezése, megvalósítása.

ÚJSZERŰ KIHÍVÁSOK

A 2008-as gazdasági válságot követően szükségessé vált a nemzetállamok szerepének újragondolása. A XXI. század elején Francis Fukuyama az „Államépítés” című művében⁴ felhívja a figyelmet arra, hogy a kihívásokkal megbirkózni nem képes, „gyenge” vagy „bukott” állam olyan veszélyeket hordoz magában - mint például az a tény, hogy a nemzetközi terrorizmus és bűnözés melegágya, vagy a menekültáradat kibocsátója, adott esetben egy gazdasági válság kirobbantója lehet az ilyen ország – amelyekkel szemben szervezett módon kell fellépni. Ennek útja a cselekvőképes, jól szervezett, erős közigazgatással rendelkező állam, ahol a megoldások megtervezéséhez és kivitelezéséhez szükséges kompetenciák, módszerek, technikai feltételek rendelkezésre állnak és egyidejűleg a pártpolitikai értelemben vett politikától is függetlenek a szereplők, azaz maga a közigazgatás. Curtis Ventriss⁵ és David Harvey⁶ munkáikban arra a következtetésre jutottak, hogy a közigazgatásra jellemző politikailag független tudás és vezetési képesség felértékelődése várható a következő válságos években. Ez azonban új kihívásokat idéz elő: a közigazgatás által kidolgozott és végrehajtott szakpolitikai folyamatok veszteségeinek elégedetlensége alááshatja a közigazgatás társadalmi legitimációját⁷. Ezért a közigazgatásnak – többnyire piaci okokra visszavezethető – társadalmi problémák elfogadható szintű kezelése

3 Prof.Dr.Csath Magdolna, *Emberarcú versenyképesség*. (Előadás a Nemzeti Köszolgálati Egyetemen, Ludovika Szabadegyetem, 2015. március)

4 Fukuyama, Francis, *Államépítés*. Századvég Kiadó, Budapest, 2005. 9-14.

5 Ventriss, Curtis, The Challenge for Public Administration (and Public Policy) in an Era of Economic Crises...or the Relevance of Cognitive Politics in a Time of Political Involution. *Administrative Theory & Praxis*. September 2010., Vol. 32. No.3., 416.

6 Harvey, David, Why the U.S.stimulus package is bound to fail. Speech delivered as part of the City University of New York Lecture Series. 2008. March.

7 Jacobs, Lawrence – King, Desmond, America's political crisis: The unsustainable state in a time of unraveling. *Politics and Society*. 42.2009,282., 284.

mellett, védenie és fejlesztenie kell a demokratikus elveket, miközben saját legitimitását is óvnia kell⁸.

E nehéz, koordinatív feladathoz, mely során a növekedés iránti piaci érdekeket össze kell hangolni a társadalompolitikai érdekekkel, a közigazgatásnak alkalmaznia kell a rövid-, közép- és hosszú távú tervezést, és ki kell fejlesztenie azokat a technikákat, amelyekkel be tud avatkozni a piaci folyamatokba is, amennyiben szükséges⁹. Közigazgatási reformok is csak átfogó elemzésre, értékelésre alapulva tervezhetőek és hajthatóak végre felelősen.

Az európai uniós fejlesztések figyelemmel kísérése azért kap kiemelt hangsúlyt a jelenkori közigazgatás-fejlesztés elemzésekor, mert az elmúlt 7 évben közel 600 millió euro értékben valósultak meg kizárólag ezt a célt szolgáló projektek. Ez jelentette magát a közigazgatás-fejlesztést, ezen túl a hazai költségvetésből finanszírozott fejlesztések eltörpülnek, továbbá a 2014-2020-as fejlesztési időszakban is közel 680 millió euro értékben kerülnek felhasználásra források erre a célra. A 2007-2013-as időszakban a fejlesztési források közel 70%-a az elektronikus közigazgatás fejlesztésre került felhasználásra és 30 %-a az ún. klasszikus menedzsment, közigazgatási technikáinak fejlesztésére (pl. folyamat-és szervezetfejlesztés, képzések). Ez az arány változhat a 2014-20-as fejlesztési időszakban, növekedhet a menedzsment fejlesztésre fordítható összegek aránya, így különösen fontos figyelmet fordítani a fejlesztések tartalmára, hatékonyságára. Az előbb említett arányok kapcsán megjegyezzük, hogy az elektronikus közigazgatás nélkül a jövő nem tervezhető, ugyanakkor nagy kihívást jelent, hogy a jelentős fejlesztési forrásokkal kiépített rendszerek egy adott technológiai újítás kapcsán rövid idő alatt elavulnak, haszontalanná, akár károsná válhatnak. Ezért is fontos a több operatív programból megvalósuló fejlesztések összehangolása, hatékony fejlesztések megvalósítása a közigazgatás minden szintjén.

T.W.Schultz¹⁰, a „human capital” elmélet atyja kutatásaira alapozva kijelentette, hogy az Amerikai Egyesült Államok emberi tőkéje nagyságrendileg azonos a hagyományos értelemben vett tőkéjével. Az emberi tőke folyamatosan növekszik, így annak a szerepe is, hogy milyen jelentőséget tulajdonítunk – különösen a természeti-és pénzügyi tőkében szegényebb országok - az emberi tőkébe történő beruházásnak. Nemzet-stratégiai szempontból, egy-egy régió sikerességét is meghatározza az emberi tőkében rejlő lehetőségek kiaknázása. A versenyképes közszolgálat sem mehet el azon tény mellett, hogy a fejlett gazdaságok versenyelőnye

8 Ventriss, uo. 402-428., 418.

9 Dr.Gellén Márton, Állam és közigazgatás új szerepben. Közigazgatási reformok és az államszerep változásai. Nemzeti Közzolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt., 2013. 34.

10 Theodore W. Schultz, Beruházás az emberi tőkébe (Investment in Human Capital) című műve (1979)

elsősorban azok tudás-előállítási és –hasznosítási képességein nyugszik, ami elengedhetetlen a professzionális bürokrácia kiépítéséhez.

A gazdasági válság ráirányította a figyelmet arra is, hogy az államnak a rendelkezésére álló eszközökkel segítenie kell a gazdaság élénkítését, a gazdasági szereplők eredményesebb működését. Ennek eléréséhez felül kell vizsgálnia és fejlesztenie az állami szabályozó- és ösztönző eszközöket, a közigazgatási szervezetfejlesztésben, a stratégiai-és projekt menedzsmentben rejlő lehetőségeket, a gazdasági szereplőkkel való együttműködés erősítését.

A közigazgatás különböző szintjeire közvetlenül vagy közvetve több operatív programból érkeznek európai uniós fejlesztési források (pl. GINOP 2730 Mrd Ft keretösszeggel, KÖFOP). Ezért is szükséges egy hatékony koordinációs mechanizmus kialakítására és működtetésére a közigazgatás külső-és belső szereplői között. A 10 magyar operatív program mindegyike külön Monitoring Bizottsággal rendelkezik, amely az Operatív Program legfelsőbb szintű koordinációs és stratégiai döntéshozó testülete. A bizottságok, amelyekben a társadalmi és szociális partnerek, a regionális fejlesztési ügynökségek, több ellenőrző szervezet, az Európai Bizottság, valamint az érintett kormányzati szervek képviselői ülnek, felelnek az egyes programok lebonyolításáért valamint ellenőrzéséért. Ezen túl, ennek a munkának az operatív alátámasztására szolgálhatna egy újonnan kiépülő koordinációs mechanizmus – melyre például legutóbb a Magyar Bizottság jelentett – amely teljesíti azt a 2014-2020-as időszakra vonatkozó új elvárást, miszerint a teljesítmény-keretrendszer bevezetésével a tervezett fejlesztések kimeneteinek a korábbinál intenzívebb monitorozása és menedzselése válik szükségessé.

Közigazgatás-fejlesztésről gondolkodva fontos megjegyezni, hogy a közigazgatás fejlesztési funkciója elválik a közigazgatás működtető, fenntartó funkciójától. Ennek abból a szempontból is jelentősége van, hogy - amint az európai uniós fejlesztésekkel kapcsolatos elvárásoknál is említettem - részben a már megvalósult fejlesztéseket fenntartva, azokra építve szükséges és célszerű az új fejlesztéseket tervezni.

Napjaink elemzői is eltérően értelmezik a közigazgatási reform, fejlesztés fogalmát. Jelen cikkben elemzési keretként a Bouckaert¹¹ által definiált legmagasabb szintű közigazgatási reform-típust tekintjük, mely a közigazgatást, mint a társadalom egyik olyan eszközét tekinti, amellyel képes koordinálni a társadalom és a piac közötti elosztási igényeket. Ilyen módon a közigazgatás feladata a társadalmi érdekek szolgálata a piaccal és a környezeti hatásokkal

11 Bouckaert, Geert: Public Sector Reform in CEE Countries. An Introduction. In: Geert Bouckaert – Juraj Nemec – Vitalis Nakrosis – György Hajnal- Kristina Tonnisson (szerk.): Public management Reform in Central and Eastern Europe. NISPA CEE, Bratislava, 2008. 16-17.

szemben, valamint a belső stabilitás és fenntarthatóság biztosítása. Ez a legfelsőbb és legátfogóbb reformszint túllép a közigazgatás határán, és állami-kormányzati érintő lépéseket tartalmaz.

Az Európai Unió a 2014-2020-as időszakra közel 680 millió euro-s „befektetést” hagyott jóvá a „közigazgatási professzionalitás” támogatására, ezt kell tudnunk jól felhasználni fenti feladatok hatékony ellátására, továbbá az Európa 2020 Stratégia, a Nemzeti Reformprogram, illetve a Partnerségi Megállapodás célkitűzéseinek elérése nem lehetséges a közigazgatás, illetve a közszolgáltatások hatékonyságának fejlesztése nélkül.

Az OECD 2015. év január elején adta ki Magyarországra vonatkozó ország-jelentését, melynek középpontjában a Magyar-program, mint átfogó közigazgatás-fejlesztési stratégia áll. Az ország-jelentés pozitívként emelte ki a Jó Állam stratégiai megközelítését, valamint a területi államigazgatás és az önkormányzatiság tekintetében is számos lépést.

A gazdasági válságot követően a befektetők fokozottabban figyeltek az un. országhoz tartozó kockázatok -/szuverénadós kockázatok értékelésekre. A hitelminősítők többségének módszertana is vizsgálja a gazdaságpolitika irányítását, reagáló képességét, a kormányzat stabilitását, stratégiai képességét, azaz a kormányzati működést. A Standard and Poors értékelése során figyelembe vett tényezők között szerepel az „intézményi hatékonyság és politikai kockázat” – azaz hatékonyság, stabilitás, előreláthatóság, átláthatóság, elszámoltathatóság, statisztikai adatok megbízhatósága, fizetési kultúra, külső kockázatok szempontrendszere. Miután a kormányzati működés hatékonysága a besorolásoknál is figyelmet kap, célszerű magának a közigazgatás-fejlesztéssel foglalkozóknak is ezt figyelemmel kísérni.

A globalizáció nemcsak a gazdasági életben, hanem a munkaerőpiacon is érezteti hatását a közszektor irányába. A versenyszféra karrier lehetőségeket kínál a közszektor arra alkalmas és vállalkozó szellemű vezetői és alkalmazottai részére. Fontos, talán egyes közigazgatási munkakörökben kifejezetten előnyt jelentene a pozíció betöltésénél a jelölt versenyszférai tapasztalata, mivel a két szféra közötti átjárhatóság számos előnnyel, új látásmóddal, komplexebb tudással és felelősséggel jár. Ilyen feladat adódhat a gyors technológiai fejlesztéssel járó informatikai beruházásoknál, szolgáltatásoknál, a vezetői pozíciók jelentős részénél, a projektmenedzsmentnél, az emberi erőforrás fejlesztésnél, vagy a gazdasági pozícióknál. A közszféra ilyen értelmű versenyképességének elérése érdekében tudatosan át kell gondolni és át kell szervezni a bére-, ösztönzés- és teljesítmény menedzsment rendszert, a létszámgazdálkodást, a szervezeti kultúrát, a megszokott munkavégzési módszereket stb.

Az újszerű kihívások között meg kell említeni a technológiai fejlődést, ezen belül is az információs technológia fejlődését, amely a közigazgatást is számos feladat elé állítja. Magyarországon az elektronikus ügyintézés lehetőségei korlátozottak és ezeket az egyes közigaz-

gatási szervezetek egymástól elszigetelt módon, teljesen eltérő szolgáltatási és működtetési logikában biztosítják. Mindez az ügyfelek részéről átláthatatlan és eljárásonként eltérő igénybevevői magatartást (pl.: kérelem benyújtás, azonosítás, fizetés stb.), míg a szervezetek oldalán egyedi és költséges fejlesztéseket eredményez. A nyilvántartásokhoz kapcsolódó ügyintézési szolgáltatások is igen korlátozott számban vehetőek igénybe, csak szűk körben biztosított a modern kor követelményeihez igazított mobil platformon, vagy telefonon keresztül történő ügyintézés lehetősége, továbbá nem követik a modern ügyfélelvárásokat. Uniós összevetésben a magyar lakossági e-közigazgatási szolgáltatások kínálata átlag alatti, a vizsgált 31 ország közül 2010-ben hazánk a 19. helyet foglalta el. Ezen túl alacsony az e-közigazgatási szolgáltatások összetettségi foka és az e-közigazgatási szolgáltatások kihasználtsága, továbbá összességében elavultnak tekinthető az informatikai eszközpark.

A közszolgáltatatra erőteljes hatással van a politikai szereplők összetétele, a kormányon levők elképzelései, amelyeknek összhangban kell lenniük a közszféra szolgáltatásait igénybe vevők elvárásaival. A II. József által alapított közszolgálat átalakult bürokratikus államberendezkedéssé, majd ez a zárt-, karrierrendszerre épülő közszolgálati forma a II. világháború utáni „első rendszerváltozással” nyílt típusú, zsákmányszerző rendszerré változott. Ez az átalakulás azt jelenti, ahogy Hazafi Zoltán fogalmazott: „a közigazgatási tisztségek is a politikai zsákmány részévé váltak, ezért a szakmaiság rovására felértékelődött a politikai lojalitás, kicserélődött a vezetői réteg, a biztos megélhetés és a hatalmi pozíciót nyújtó állások osztogatásának következtében jelentősen növekedett a közigazgatás létszáma. A jelentős fluktuáció végképp szertefoszlatta a karrierrendszer legfőbb vonzerejét, a stabilitás iránt táplált illúziót.”¹² A '90-es években egy részben megvalósult „második rendszerváltás” következett, amely kísérletet tett a zárt rendszer visszaállítására, de „éppen azokat az elemeket nem sikerült működőképes rendszerré fejleszteni, amelyek a karrierrendszer lényegét kellett volna, hogy adják”.¹³ Időközben nemzetközi hatások is érték a magyar közszolgálatot (New Public Management, New Governance, Good Governance, Good Government), majd 2011-ben a Magyar-yar-program indított el egy „harmadik rendszerváltást” a zárt, karrier-típusú megoldás felé. Annak értékelése, hogy ez mennyire sikerült, még várat magára, vélhetően az új közigazgatás-fejlesztési stratégia utalni fog ezen időszak értékelésére is. Aki tájékozódik a mai magyar közigazgatásban, az azt tapasztalhatja, hogy mintha az „első rendszerváltás” nyílt típusú működési mechanizmusában lennénk. Legutóbb 2013. év ősz és 2014. március között folyt tudományos kutatás a közszolgálati emberi erőforrás menedzsment helyzetéről, amelyből egyér-

12 Dr. Hazafi Zoltán, A karrierrendszer múltja, jelene és lehetséges jövője Magyarországon I-II-III.rész – közszolgálati jogunk szabályozási koncepciójának változásai. Új Magyar Közigazgatás, 2008. november I.évfolyam

13 Hazafi Zoltán: i.m.65-66.

telmően látható, hogy a zárt típusú közszolgálati emberi erőforrás menedzsment egyik eleme sem tudja hatékonyan támogatni a közszolgálat versenyképességét.

A gazdasági szféra és a közigazgatás viszonyát jól jellemzi a Word Competitiveness Online bürokráciát mérő indikátora (Bureaucracy does not hinder business activity), amely megmutatja, hogy a gazdálkodó tevékenységet folytatók mennyire érzik hátráltatónak az adminisztratív terheket. Hazánk a vizsgált országok között a középmezőnyben helyezkedik el. Az indikátor jól mutatja, hogy a magyar közigazgatás átalakítására irányuló erőfeszítések eredményei a gazdálkodó szervezetek szempontjából egyelőre csak korlátozottan érzékelhetők, szükséges lenne többek között a *stabil, kiegyensúlyozottabb és áramvonalasabb adórendszer* kialakítása, *aktív munkaerőpiac-politikai intézkedések erősítése, piaci versenyt ösztönző szabályozási környezet megszilárdítása*.

A KIHÍVÁSOKRA ADOTT KORMÁNYZATI VÁLASZOK, LEHET-SÉGES STRATÉGIAI CÉLOK.

Napjainkban a közigazgatás-fejlesztés egyik kulcsszava a bürokrácia-csökkentés, amelyről a hétköznapi embereknek a létszámcsökkentés, munkahelyek elvesztése, közigazgatási szervek megszüntetése, összevonása, az „aktatologatás”, a hosszú és bonyolult eljárások, a hatalmi pozícióban levő ügyintéző rugalmatlansága, azaz számos negatív jelenség jut eszébe, és amelyhez csak másodlagosan társul a hatékonyság növelésének fogalma.

A Miniszterelnökséget vezető miniszter – mint a közigazgatás fejlesztéséért felelős miniszter - véleménye szerint a bürokráciát három területen kell csökkenteni: *az európai uniós pénzek lehívása, az adóigazgatási eljárás, a hatósági eljárások*. Szintén fontosnak nevezte a versenyképesség szempontjából a *közbeszerzési rendszer* átalakítását. A részletes intézkedéseket a Kormány által meghirdetett (1602/2014. (XI.4.) Korm.hat.) bürokrácia-csökkentési program foglalja össze.

„Magyarország versenyképességének javítására kell fordítania a 2014-2020. év közötti költségvetési ciklusban rendelkezésre álló európai uniós forrásokat. A szűk európai uniós mozgástér közepette is az a cél, hogy a rendelkezésre álló 12 ezer milliárd forint forrást úgy használjuk fel, hogy a magyar legyen a legerősebb, legversenyképesebb gazdaság Közép-Európában, és Magyarország visszaszerezze a vezető szerepét a régióban” – fogalmazott a miniszter.

A magyar gazdaságot úgy célszerű megerősíteni, hogy az intézkedések az államháztartást nem hozzák nehéz helyzetbe és a felesleges bürokrácia csökkentésével csökkentik a vállalkozások terheit is. Így a vállalkozások fejlesztésére, munkahelyek megtartására vagy bővítésére, képzésre, a versenyképesség növelésére fordíthatnánk az így felszabaduló forrásokat. Az

egyszerűsített jogszabályi környezetben, a gyorsabb és átláthatóbb ügyintézés által, a minimális adatszolgáltatás és hatósági ellenőrzés révén „fehéredik” a gazdaság. Mindez, akár már középtávon – előzetes számítások szerint - a GDP 1,2-1,3%-os növekedéséhez, a költségvetés egyenlegének javulásához, munkahelyek bővüléséhez, egy cselekvőképesebb államhoz is vezethet.¹⁴

A cikk megírásakor részben elkészültek, részben még készülnek a fejlesztéseket megalapozó stratégiák és az ezeket finanszírozó operatív programok, a fejlesztést megalapozó tervezés azonban lassú. A közigazgatás fejlesztési célok megvalósításához a következő sikertényezők definiálhatóak:

- a politika és közigazgatás szakmai szereplőinek folyamatos párbeszéde,
- a közigazgatáson belül is folyamatos együttműködés, különösen a menedzsment-fejlesztők és a kodifikátorok között,
- az EU-s és hazai fejlesztések összhangja,
- az EU-s fejlesztésekben, mint rendszerben való gondolkodás; az operatív programok fejlesztéseinek szinergiája, hatékonysága,
- a stratégiai menedzsment és projektmenedzsment összhangja,
- eredményes szakmai-és támogatáspolitikai koordinációs mechanizmusok a központi közigazgatásban,
- stratégiai emberi erőforrás menedzsment fejlesztése, kiemelten a vezetésfejlesztés, a stratégiai- és változás menedzsment,
- Integrált informatikai fejlesztések.

PARADIGMAVÁLTÁS, DE HOGYAN?

Rendszerszemlélet, stratégiai menedzsment

A közigazgatás fejlesztési lépéseket jól kell tervezni és megvalósításukat folyamatosan ellenőrizni, annak érdekében, hogy a szükséges módosításokat időben, szakszerűen végre lehessen hajtani.

¹⁴

http://egyszeruallam.kormany.hu/download/d/b3/20000/Egyszeru%20Allam%20Program_2011_11_16_Kormany_utan_final.pdf

Nemzetközi példák sora mutatja, hogy kifejezetten a kkv-kat segítő bürokrácia-csökkentés terveinek kidolgozására, nyomon követésére a kormánytól független tanácsadó testületek állnak fel, a kormány együttműködik az üzleti világ és az érdekképviselők szereplőivel, think-tank-ekkel, és egy kiemelt koordináció mentén az illetékes felelős minisztériumokkal.

Magyarországon a közigazgatás-fejlesztési és a bürokrácia csökkentési tervek kidolgozásában részt vesz az Államreform Bizottság, de mandátuma határozott időre szól, nem terjed ki a fejlesztési időszak egészére, tehát a fejlesztések nyomon követésére. Az elmúlt 2007-2013-as tervezési időszakban a Magyar program életbe lépése után felállt és rendszeresen működött a Magyar Bizottság, bevonva szakpolitika-, a támogatáspolitikai és a szakmai megvalósítók körét a fejlesztések operatív nyomon követése érdekében és szükség esetén akár azonnal stratégiai-és operatív döntések is meghozatalára, a lehetséges kockázatokat és hatások feltárására. A Magyar Bizottság megszűnését követően változó intenzitással és céllal működtek egyeztető fórumok, de hiányosságok mutatkoztak a projektek komplex, rendszerszemléletű-, szakmai-, és fejlesztéspolitikai- szempontokat egyszerre és folyamatosan nyomon követő, beavatkozó koordinációban. A támogatási időszak végén a szakmai kérdések háttérbe szorulásával a fókusz egyre inkább a forrásvesztés elkerülésén volt, van.

Az új 2014-2020-as tervezési időszakban egy időben elcsúszott tervezés után a leendő projektek nyomon követésre kiemelt figyelemmel érdemes lenni és kialakítani egy komplex koordinációs mechanizmust kezdve az akciótervek mélyítésétől, a folyamatos kockázat-és változásmenedzselésre, ellenőrzésre. A szakmai célkitűzések mellett figyelemre méltó, hogy a 2014-2020-as időszak európai uniós forrásaiból nagyságrendileg 685 millió euro kerülhet felhasználásra közigazgatás-és közszolgáltatás fejlesztési beavatkozásokra. A lassú tervezés ellenére 2018-ban már eleget kell tennünk az időarányos indikátorvállalásban foglaltaknak a tartalék-keret felhasználhatósága érdekében.

A stratégiai dokumentumok sorát már most szükséges kiegészíteni egy Közszolgálati Emberi Erőforrás-gazdálkodási stratégiával (egy operatív jellegű HR stratégia), mert enélkül a közigazgatás emberi erőforrás menedzsment szakemberei és a kodifikátorok, - akiknek szakmai célokat kell jogszabályba foglalniuk - is nehezen igazodnak el a feladatok, célok útvesztőiben.

A központi közigazgatás szintjén időszerű lenne kialakítani egy Közszolgálati Stratégiai Fejlesztő-és Menedzsment Központot (operatív irányító szakértői elitet), amely a garanciája lehet a fejlesztési- és szakmapolitikai stratégiákban megfogalmazott célok összehangolt megvalósításának, jelentős szerepet vállalva az akciók, feladatok megfogalmazásában, annak operatív irányításában, koordinálásában, a különböző ágazati érdekek egy irányba terelésében, a közszolgálati brand-építésben és a közszolgálati kutatások koordinálásában. Jelenleg nincs ilyen szervezet, mechanizmus, de a 2007-2013-as uniós időszak zárási feladatai mellett már kiemelten szükséges kezelni a 2014-2020-as időszak szakmai tervezését is.

A stratégiai teamen túl az operatív teamek megerősítése, feladataik letisztítása és az elektronizált adminisztratív folyamatok is a minőségi munka előmozdítását jelentenék. Jelen időszakban ez tudatos erőforrás-fejlesztést igényel: a jogászok mellett egyre több fejlesztőt, menedzsert, szakértőt szükséges helyzetbe hozni, bevonítani és megtartani a közigazgatásban. Vizsgáljuk felül a megszokott működési modelleket, tervezzük át a pénzügyi és technikai erőforrásainkat a hosszabb távú reformok megalapozása érdekében és ne ijedjünk meg a változásoktól, az ijesztő egyre inkább az lesz, hogy ezekre még sok időt kell várni.

Továbbá fontos, hogy a közigazgatás-fejlesztési beavatkozásokat részletező 2015. évi Éves Fejlesztési Keretben foglalt projektek is a stratégiai célok elérése érdekében összehangoltan kerüljenek megtervezésre, megvalósításra és nyomon követésre, így biztosítva a stratégia-és projektmenedzsment összhangját.

„Nem a pénz, nem a stratégia, nem a technológia a titok nyitja. Továbbra is a csapatmunka a versenyképesség legmeghatározóbb tényezője, egyrészt ereje miatt, másrészt pedig azért, mert ritkaság számba megy”¹⁵. Egy új típusú csapatmunka a kevesebb számú és profiljában „coach-típusú” vezető, valamint profi közigazgatási menedzserek és szakértők win-win együttműködését, az érdekek integrálását jelenti, ami eltér a jelenleg még általánosan ismert vezető-beosztott/közszolga viszonytól, szemlélettől. Ne féljünk a csapatba fiatal tehetségeket alkalmazni."Kitartó fegyelemre és komoly gyakorlásra van szükség, hogy feladjuk mentális szokásainkat és egy új látásmódot fedezzünk fel."- mondta Jack Kornfield a változásmenedzsment sikeres véghezvitele kapcsán.

A bürokrácia a társadalomtudományokban korántsem negatív jelenség, a weberi bürokrácia értékeit meg kell őrizni, de a mai folyton változó világunkban képesnek kell lennie a közigazgatási szervezeteknek is felismerni a változásokat, és a szükséges mértékben átalakítani működésüket, beidegződéseiket, időről-időre megújítani ismereteiket, akár új munkatapasztalatokat szerezni a folyamatos fejlődés érdekében.

Szervezetfejlesztés. menedzsment technikák

A 2007-2013-as fejlesztési időszak a közigazgatás minden szintjén adott lehetőséget szervezetfejlesztési projektek megvalósítására. A szervezetfejlesztés elmúlt évtizedes eredményei hozzájárultak ahhoz a széles körű felismeréshez a vezetők

körében, hogy a változásokat, a szervezeti folyamatokat nem lehet hagyni csak a maguk útján, hanem tervszerűen és tudatosan menedzselni kell őket.

¹⁵ Patrick Lencionio, *Kell egy csapat*. HVG Kiadó Zrt., Budapest, 2009

A változásokhoz való alkalmazkodás felveti a vezetői uralom/hatalom változásának kérdését is. Ezen dilemma feloldására az „empowerment” vezetési filozófia azt mondja, hogy a vezetők önként átadják a hatalmuk egy részét a beosztottaknak, kiterjesztve a döntési-, beleszólási-, probléma felvetési- és megoldási jogköröket. Az így nyert önállósággal hatékonyabban, gyorsabban, olcsóbban működik a szervezet. „Olyan vezetőkre van egyre inkább szükség, akik alatt „sztárok” hajlandóak dolgozni, illetve akik alatt az emberek sztárokká érhetnek”¹⁶. Ezért is kiemelt jelentőségű a vezetésfejlesztés, amely a vezetői képességek, készségek fejlesztésének nélkülözhetetlen, átfogó és rendszeres folyamata, amely a szervezet minden szintjére kiterjed, hogy javítsa annak teljesítőképességét.

A szervezetfejlesztés és a menedzsment technikák kezelése a HR feladatok közé értendő, de a mai közigazgatás jelen formájában még nem birkózik meg ezzel a feladattal, annak ellenére, hogy a közigazgatás minden szintjén megismerkedtek a munkatársak ezen tevékenység alapvető módszertanával. Itt további képzésre, szakértők közigazgatásba vonzására, partneri együttműködésekre van szükség.

A stratégiai emberi erőforrás menedzsment kiemelt jelentősége:

A stratégiai emberi erőforrás menedzsment (röviden: SEEM) fogalma a következő: „A környezeti és munkavállalói kihívás megértésére épülő és előretekinthető befolyásolására törekvő emberi erőforrás-folyamatok és –rendszerek integrált ter-

vezése, működtetése, értékelése és fejlesztése, amely támogatja a vállalat stratégiáját, versenyelőnyének megteremtését és megtartását”¹⁷. Ezen modellben az integráló koordinatív szerepen van a hangsúly, miszerint kétirányú kapcsolatot hoz létre: egyrészt a környezeti kihívások és a szervezet versenyképessége, másrészt a szervezet stratégiája és a SEEM között. A humán területnek több a feladata annál, mintsem operatív végrehajtás. Egyszerre kell érvényesítenie a humán stratégiai kérdéseket a szervezet előtt és humán szempontból értelmezni az egyéb szakterületek stratégiai kihívásait.

Az Európai Bizottság az emberi erőforrásba való beruházással kapcsolatban hangsúlyozza, hogy a képzett munkaerőnek minőségi munkahelyekre is szüksége van. A szakemberek úgy vélik, hogy a technológiai fejlődésből, a globalizációs és demográfiai folyamatokból és a gazdaság "zöldüléséből" fakadó változások elősegítik majd a minőségi munkahelyteremtést.

16 Dr. Lövey Imre, *20 év a szakmában* – Publikációk, munkaanyagok a CONCORDIA történetéből. Concordia, 2004.

17 Bakacsi-Bokor-Császár-Gellei-Kovács-Takács, *Stratégiai emberi erőforrás menedzsment*. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., 2000.

Emlékeztet ugyanakkor a bizottság annak veszélyére, hogy ezek miatt egyes képességek és munkakörök elavulhatnak, s megnőhetnek a bérek közötti különbségek.

Az Államreform Operatív Programból (röviden ÁROP) az elmúlt 7 évben elindított fejlesztések több területen indítottak el változásokat a közszolgálat emberi erőforrás menedzsment rendszerére vonatkozóan, azonban jelenleg a közszolgálatban, különösen a közigazgatásban a nagy személyi fluktuáció alacsony motiváltsággal párosul, a vezetési módszerek nem készek az új fejlesztések befogadására. A jövőben szükség van a szervezeti struktúra további konszolidálására (pl. kormányhivatalok), a szervezeti hatékonyságot növelő menedzsment rendszerek és technikák kialakítására, fejlesztésére, komplex alkalmazására.

Dr. Szakács Gábor ¹⁸ egyik legújabb jegyzetében – alapozva részben az említett fejlesztési időszak tapasztalataira is – feltárja a közszolgálaton belül megoldásra váró kérdéseket, problémákat, valamint közread a közszolgálat (közigazgatás, rendvédelem, honvédelem) és szakma által még nem hitelesített menedzsment megoldásokat, segítve ezzel az innovatív probléma keresés és megoldás útjait.

A közszolgálat versenyképességének, a versenyelőny biztosításának szempontjából az emberi erőforrásnak kiemelt jelentősége van. A versenyelőny a közszolgálat esetében a társadalom bizalmának, az állampolgárok megelégedettségének megfelelő színvonalú munkavégzését értjük. Ennek kialakításához innovatív együttműködésekre van szükség, amely olyan befektetéseket jelent, amelyek rövid távon ugyan kiszolgáltatott helyzetet teremthetnek az együttműködő partnerek számára, hosszú távon azonban a közös siker és versenyképesség elengedhetetlen feltételei.

ÖSSZEGZÉS

A 2007-2013-as európai uniós fejlesztési ciklusban nem sikerült kellő mértékű rendszerszerű, egymással összekapcsolt, előre kijelölt stratégiai fejlesztési célokat komplexen megvalósítani, de a tapasztalatokból tanulva szükséges felismerni, hogy a közigazgatás-fejlesztésben alapvető szemlélet-váltásra van szükség az új, 2014-2020-as fejlesztési ciklus és a szakmapolitikai stratégiai célok sikeres végrehajtása érdekében.

A széleskörű tudással, tapasztalattal, kapcsolatrendszerrel és tehetséggel rendelkező munkatőket nehéz megtartani (mert versenyképes), nehéz pótolni, de ők a szervezeti siker tartópillérei,

¹⁸ Dr. Szakács Gábor, Az emberi erőforrás gazdálkodás fejlesztésének elméleti kérdései a magyar közszolgálatban. Nemzeti Köszolgálati Egyetem, Budapest, 2014.

hiányuk kudarchoz, jelentős hatékonyság csökkenéshez vezet. Ezen túl pedig az új célok eléréséhez több fejlesztőt, menedzsert, szakértőt emeljünk be a közigazgatásba! Erősítsük elsősorban a központi koordinációt, amely képes a stratégiákban megfogalmazott célok és feladatok mélyítésére, megvalósítására, operatív irányítására, a különböző ágazati érdekek egy irányba terelésére. Rendszerszerű fejlesztésekkel a professzionális bürokrácia a versenyképeség egyik motorjává válhat, hozzájárulva a gazdaság élénkítéshez és a társadalmi bizalom megerősítéséhez.

FELHASZNÁLT IRODALOM

Francis Fukuyama, Politikai rend és politikai hanyatlás. (political order and political decay: from the industrial revolution to the globalization of democracy) *profile books*, 2014;

jó állam kutatóműhely, *a jó állam mérhetősége*. nemzeti közszolgálati egyetem, budapest, 2014.

prof.dr.csath magdolna, *emberarcú versenyképesség*. (előadás a nemzeti közszolgálati egyetemen, ludovika szabadegyetem, 2015. március)

fukuyama, francis, *államépítés*. századvég kiadó, budapest, 2005. 9-14.

ventriss, curtis, the challenge for public administration (and public policy) in an era of economic crises or the relevance of cognitive politics in a time of political involution. *administrative theory & praxis*. september 2010., vol. 32. no.3., 416.

harvey, daviid, *why the u.s.stimulus package is bound to fail*. speech delivered as part of the city university of new york lecture series. 2008. march.

jacobs, lawrence – king, desmond, america's political crisis: the unsustainable state in a time of unraveling. *politics and society*. 42.2009,282., 284.

dr. gellén márton, állam és közigazgatás új szerepben. közigazgatási reformok és az államszerep változásai. nemzeti közszolgálati és tankönyv kiadó zrt., 2013. 34.

theodore w. schultz, *beruházás az emberi tőkébe* (investment in human capital). 1979

bouckaert, geert: public sector reform in cee countries. an introduction. in: geert bouckaert – juraj nemec – vitalis nakrosis – györgy hajnal- kristina tonnisson (szerk.): *public management reforms in central and eastern europe*. nispaa cee, bratislava, 2008. 16-17.

dr. hazafi zoltán, a karrierrendszer múltja, jelene és lehetséges jövője magyarországon i-ii-iii.rész – közszolgálati jogunk szabályozási koncepciójának változásai. *új magyar közigazgatás*, 2008. november i.évfolyam

http://egyszeruallam.kormany.hu/download/d/b3/20000/egyszeru%20allam%20program_2011_11_16_kormany_utan_final.pdf

patrick lenciono, *kell egy csapat*. hvg kiadó zrt., budapest, 2009

dr. lövey imre, *20 év a szakmában* – publikációk, munkaanyagok a concordia történetéből. concordia, 2004.

bakacsi-bokor-császár-gellei-kovács-takács, *stratégiai emberi erőforrás menedzsment*. kjk-kerszöv jogi és üzleti kiadó kft., 2000.

¹dr. szakács gábor, az emberi erőforrás gazdálkodás fejlesztésének elméleti kérdései a magyar közszolgálatban. Nemzeti Közszerológati Egyetem, Budapest, 2014.

ORBÁN ANNA

AZ ELEKTRONIKUS FELVÉTELI RENDSZER MINŐSÉGE – EGY KÉRDŐÍVES FELMÉRÉS TANULSÁGAI

A kutatók számára az információs rendszerek (IR) sikerének az értékelése még ma is kihívást jelentő feladat. Az egyes szakterületek kutatói eltérő nézőpontokból és különböző módszerek segítségével értékelik az információs rendszerek sikerét. A tudományos szakirodalomban a legnépszerűbb elmélet és modell DeLone és McLean információs rendszer siker modellje. A szerzőpáros 2003-ban a frissített IR siker modellt keretrendszerként használta az e-kereskedelem vizsgálatához, kidolgozva egy mérőrendszert. Azóta számos területen tesztelték ezt a modellt, de csak néhányan alkalmazták az e-közigazgatásra. A kutatás célja a modell érvényesítése az e-közigazgatásra. A vizsgálat az e-közigazgatási siker mérőrendszert használja, amely D&M e-kereskedelmi mérőrendszerét adaptálja, figyelembe véve az e-közigazgatás speciális céljait. Az empirikus kutatás az e-közigazgatási szolgáltatások közül egyre, az elektronikus felvételi rendszerre összpontosít, amely egyike az online elérhető alap közszolgáltatásoknak. Jelen tanulmány a kutatás empirikus részét, a kérdőíves felmérést mutatja be.

Kulcsszavak: DeLone és McLean, IR siker modell

Az információs rendszerek (IR) sikerének az értékelése a kutatók számára még ma is kihívást jelent, bár a tudósok már számos nézőpontból és módszer segítségével vizsgálták ezt a területet.

Az e-közigazgatás, mint a közigazgatás és az információs rendszerek határterülete, multidiszciplináris megközelítést igényel. Az e-közigazgatás az információs és kommunikációs technológia (IKT) alkalmazására utal az információk, szolgáltatások nyújtása és az online kapcsolattartás során a közigazgatás és más szereplők (G2C: közigazgatás és állampolgárok, G2B: közigazgatás és vállalkozások, G2G: közigazgatás és közigazgatás, G2E: közigazgatás és alkalmazottak) között. Az e-közigazgatási szolgáltatások tervezése és fejlesztése megköveteli a stratégiai irányok és prioritási területek azonosítását, a megvalósítás mérését és értékelését.

Az értékelési keretrendszer fő elemei:

- Célok: Mit akarunk elérni?
- Bemenetek: Milyen (emberek, pénzügyi háttér, infrastruktúra, információ, technológia és egyéb) erőforrások állnak rendelkezésre?
- Folyamatok: Milyen tevékenységek elvégzése szükséges (a cél érdekében)?
- Kimenetek: Melyek a közvetlen eredményei (végtermékei) a folyamatnak?

- Eredmények: Melyek a célokkal kapcsolatos (második szintű) eredmények?
- Hatások: Melyek az elért eredmények hosszabb távú hatásai, logikai következményei?

Jelenleg még nem áll rendelkezésre az e-közigazgatás teljesítménymérésére egységesen elfogadott keretrendszer, modell. Az információs rendszerek sikerének a mérésére több elmélet és modell¹ is rendelkezésre áll, de csak néhány kutató alkalmazta ezeket az e-közigazgatás területén.

DeLone és McLean (D&M) számos elméleti és empirikus tanulmány elemzése alapján az IR siker hat – függő és független - változóját azonosították és foglalták modellbe 1992-ben, majd a további vizsgálatok alapján frissítették azokat 2003-ban. A frissített modell hat fő siker dimenziója a rendszer minősége, az információ minősége, a szolgáltatás minősége, a rendszer használata illetve használat szándéka, a felhasználói elégedettség és a nettó hatás lett.²

A szerzőpáros 2003-ban a modelljük gyakorlati alkalmazását is vizsgálta egy mérőrendszer segítségével az e-kereskedelmi rendszerek területén. Az e-kereskedelem és e-közigazgatás hasonlóságai és különbségei alapján a mérőrendszer adaptálható az e-közigazgatásra is.³

Jelen tanulmány D&M 2003-as modellje alapján vizsgálja a felsőoktatási felvételi rendszer sikerét, kérdőíves felméréssel, az e-közigazgatásra adaptált mérőrendszerre alapozva.

FELSŐOKTATÁSI FELVÉTELI RENDSZER

A felsőoktatási felvételi rendszer egyike az e-közigazgatási szolgáltatásoknak. Jelentőségét jelzi, hogy szerepelt az Európai Unió által meghatározott 20 alapvető közszolgáltatás listájában⁴, illetve ma már egyike az életeseményeknek⁵, amelyek rendszeres mérése megjelenik az Európai Unió e-közigazgatási jelentéseiben.

1 Ilyenek például: DeLone és McLean IR siker modellje (1992, 2003), a technológia befogadás modellje (TAM) és annak továbbfejlesztett verziója (TAM2), az innováció diffúziója (DOI), a technológia befogadás és használat egyesített elmélete (UTAUT), Wixom és Todd modellje, a tervezett magatartás modellje (TPB), az e-közigazgatás befogadása modell (GAM).

2 DeLone, W. H. - McLean, E. R., „*The DeLone and McLean Model of Information Systems Success: A Ten-Year Update*”. *Journal of Management Information Systems* 19(4), (2003): 9-30.

3 Orbán Anna, *A e-közigazgatás teljesítménymérésének fejlődése*. In: A Nemzeti Közzolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar Közigazgatás-tudományi Doktori Iskolája 2013/2014-es tanévének kutatói fóruma - Tanulmánykötet. (NKE, Budapest, 2014): 52-58.

4 CapGemini Ernst & Young, *Web-based Survey on Electronic Public Services. Results of the first measurement: October 2001*. (European Commission, DG Information Society, 2001): 24.

5 CapGemini et al., *Public Services Online ‘Digital by Default or by Detour. Assessing User Centric Government performance in Europe – eGovernment Benchmark 2012*. (European Commission, DG for Information and Media, 2012): 42-47.

A felsőoktatási felvételi (jelentkezés és ügyintézés) 1985 óta központosítva (országos szinten), az Educatio Nonprofit Kft. által kifejlesztett felvételi rendszer keretein belül zajlik. Az elektronikus felvételi szolgáltatás a <http://www.felvi.hu/> oldalon érhető el, egy regisztrációs eljárást követően. Az e-felvételi a felsőoktatási jelentkezés online – és 2015-től egyetlen⁶ - változata, amely a könnyű elérhetőség és használat mellett alkalmas a hibák kiszűrésére is. Az e-felvételi nem csak a jelentkezéshez, hanem az azt követő ügyintézéshez is használható. A rendszer csak megadott időszakokban érhető el, igazodva a felvételi eljárások szakaszaihoz.

Az e-felvételi folyamata több lépésre bontható:

- Regisztráció
- Jelentkezési helyek megjelölése
- Jelentkezési sorrend megadása, a sorrend módosítása
- Űrlapok kitöltése
- Eljárási díj befizetése
- Hitelesítés⁷⁸

A Felvi honlap a felvételi rendszeren kívül egyéb szolgáltatásokat is nyújt:

- Hallgatóknak: ösztöndíjkereső, albérletkereső, jogi segítség, információk.
- Diplomán túl: karriertervezés, álláskereső, pályakövetés stb.
- Felsőoktatási műhely: kutatások, rendezvények stb.

A honlap felvételi rendszerének a használata kötelező a jelentkezők számára, a többi szolgáltatás opcionális, ami a használat adataiban is megmutatkozik (lásd kérdőíves felmérés eredményei).

KÉRDŐÍVES FELMÉRÉS

DeLone és McLean modelljét - a dimenziók egymásra hatását -, számtalan empirikus kutatás igazolta különböző tudományterületeken, de csak kevesen tesztelték a közigazgatásban⁹.

6 2014-ig a jelentkezők még használhattak hagyományos módszert a jelentkezéshez, de 2015-től már csak az elektronikus felület használható.

7A hitelesítésre javasolt az ügyfélkapu szolgáltatás használata, de kivételes esetekben (például sikertelen ügyfélkapus hitelesítés esetén) a jelentkezőnek lehetősége van hitelesítő adatlapot kinyomtatni, aláírással hitelesíteni és postán beküldeni.

8 Educatio: *Felsőoktatási felvételi tájékoztató* (2014).

Online: http://www.felvi.hu/felveteli/jelentkezés/felveteli_tajekoztato/FFT_2015A (2015.04.01)

9 Például: Wixom, B. H. & Todd, P. A., „A theoretical integration of user satisfaction and technology acceptance”, *Information Systems Research*, 16(1), (2005): 85–102. Teo, T. S. H. - Srivastava, S. C. - Jiang, L.,

Ez a tanulmány a nappalis és levelezős hallgatók körében végzett kérdőíves felmérés alapján vizsgálja az e-felvételi rendszer minőségét Magyarországon, D&M IR siker modelljére alapozva, feltételezve, hogy az e-kereskedelem területén tesztelt modell adaptálható az e-közigazgatás területére.

A kérdőíves adatfelvétel jellemzően a kvantitatív kutatási módszerek közé sorolható, ahol az eredmények számszerűsített, ún. kemény adatokban jelennek meg. A kvantitatív kutatásokra jellemző még a reprezentatív (nagy) minta¹⁰, a strukturáltság és a statisztikai adatelemzés lehetősége.

Jelen empirikus kutatás elővizsgálatnak¹¹ tekinthető, amely az e-közigazgatás információs rendszerei közül az e-felvételi rendszer minőségét vizsgálja DeLone és McLean modellje alapján. A primer kutatás a hat dimenzió minősítését teszteli felhasználói szemszögből annak igazolásaként, hogy az e-kereskedelmi mérőrendszer valóban adaptálható az e-közigazgatásra.

A mintavétel célcsoportja a felsőoktatási felvételi rendszert használó személyek összessége, akiket a felmérésben a Nemzeti Közzolgálati Egyetem és a Miskolci Egyetem alap-, és mestertképzésben résztvevő hallgatói reprezentáltak. A mintavétel módja, építve a populáció homogén voltára, egyszerű véletlen mintavételi eljárás volt, hiszen Sasvári Péter szerint „A mintavétel célja, hogy egy, az alapsokaságot reprezentáló, de annál kisebb elemszámú sokaság vizsgálata során kapott eredményekből következtetni lehessen az alapsokaság „véleményére”. Ez a következtetés vagy becslés a valószínűségszámítás alapelvein nyugszik, ezért elméletileg maga a minta kiválasztása is csak véletlenül alapuló módszer lehet.”¹²

„Trust and Electronic Government Success: An Empirical Study”, *Journal of Management Information Systems*, 25(3), (2008): 99–131. Wang, Y. S. & Liao, Y. W., „Assessing Government systems success: a validation of the DeLone and McLean model of information systems success”, *Government Information Quarterly*, 25(4), (2008): 717–733. Scott, M. - DeLone, W. H. – Golden, W., *Understanding Net Benefits: A Citizen-Based Perspective on Government Success*. In: 30th ICIS Conference. (Phoenix, AIS/ICIS, 2009): 2176–2186. Rana, N. P. – Williams, M. D., - Dwivedi, Y. K. – Williams, J., „Theories and Theoretical Models for Examining the Adoption of e-Government Services”, *e-Service Journal, HICSS E-government and Information Special Issue #1*, 8(2), (2012): 26–56. Sørsum, H., Medaglia, R., Andersen, K. N., Scott, M., DeLone, W. H., „Perceptions of information system success in the public sector: Webmasters at the steering wheel?”, *Transforming Government: People, Process and Policy*, 6(3), (2012): 239–257.

10 Az eredmények pontossága és megbízhatósága függ a mintanagyságtól és a mintavétel módjától. A jó minta reprezentatív és kellően nagy ahhoz, hogy az összetétele megfelelően az alapsokaság összetételének.

11 Elővizsgálat: a kutatási módszer (mérőeszköz) kipróbálása, a tapasztalatok alapján sor kerülhet a módszerek, eszközök véglegesítésére.

12 Sasvári Péter, *Az információs és kommunikációs technológia fejlettségének empirikus vizsgálata*. (Budapest: Nemzeti Tankönyvkiadó, 2011). Online tankönyv elérhető 2011.09.30-tól.

http://www.tankonyvtar.hu/en/tartalom/tamop425/0049_12_az_informacios_es_kommunikacios_technologia/1764/index.html (2015.03.12)

Idézet: 1.2. Alkalmazott módszertan fejezet, 2. lap

Az online kitöltés esetén azonban a mintát torzíthatja az önkiválasztás. Nem tudható előre, hogy valóban ki fog válaszolni a kérdésekre. Problémát jelenthet, és a mintából való kizárással járhat a menet közbeni válaszmegtagadás, a kilépés a kérdezésből, a többszörös kitöltés, a kutatási fókuszon kívüli kitöltő, az inkonzisztens válaszadó.¹³

A reprezentáció érdekében biztosítani kell a kitöltők motivációját, valamint a lemorzsolódás miatt kellően nagyméretű mintát érdemes megcélozni. Jelen esetben sajnos a felkért személyek kb. harmada válaszolt a kérdésekre.

A felmérés strukturált kérdőív segítségével valósult meg. A kérdőív felépítése:

- Bemutakozás, a kérdőív céljának és időtartamának a közlése.
- Kiegészítő kérdések:
 - Általános kérdések: nem, kor, iskolázottság, régió
 - Elektronikus ügyintézési szokások és feltételek
- Fő kérdések: D&M IR siker modellje alapján¹⁴
 - E-felvételi rendszer minősége
 - Információk minősége
 - Szolgáltatás minősége
 - Használat, használati szándék (és felhasználói elégedettség)
 - Információs rendszer használatából származó előnyök

A kérdőívben a zárt kérdések domináltak. A válaszadás során a kérdezett általában több válaszlehetőség közül többet is választhatott, illetve 5 vagy 7 fokú skálán jelezhetette válasza erősségét.

A kérdőív szerkesztése és webes elérése a Nemzeti Közzolgálati Egyetem EvaSys¹⁵ rendszerén valósult meg. Az EvaSys lehetőséget nyújt a kérdőív létrehozására, a felmérések lebonyolítására, a beérkezett adatok alapján jelentések készítésére (az eredmények elérhetőek HTML

13 Eranus, Eliza – Láng, Sarolta – Máth, András – Rácz, Attila, *A kérdőíves adatfelvétel újabb módszerei: telefonos, számítógéppel támogatott interjú (CAPI, CATI) és internetes adatgyűjtés*. In: Letenyei László (szerk.), *Településkutatás. A települési és térségi tervezés társadalomtudományos alapozása*. (Budapest: Ráció, 2005): 545-590.

14 A hat dimenzió közül a használat/használati szándék és a felhasználói elégedettség dimenzióra vonatkozó kérdések jelen kérdőívben nem különültek el.

15 EvaSys korszerű, biztonságos, automatizált adatgyűjtő technológia. Biztosítja a felmérések elvégzését papír alapon, online vagy hibrid módon. További információk:

Evasys honlapja (<http://www.evasys.co.uk/start.html>) (2015.05.14)

VSL honlapja (http://www.vsl.hu/02_02_01.html) (2015.05.14)

Felhasználói kézikönyv, angol (http://evasys.ltu.se/evasy/doc/Active_User_en.pdf) (2015.05.14)

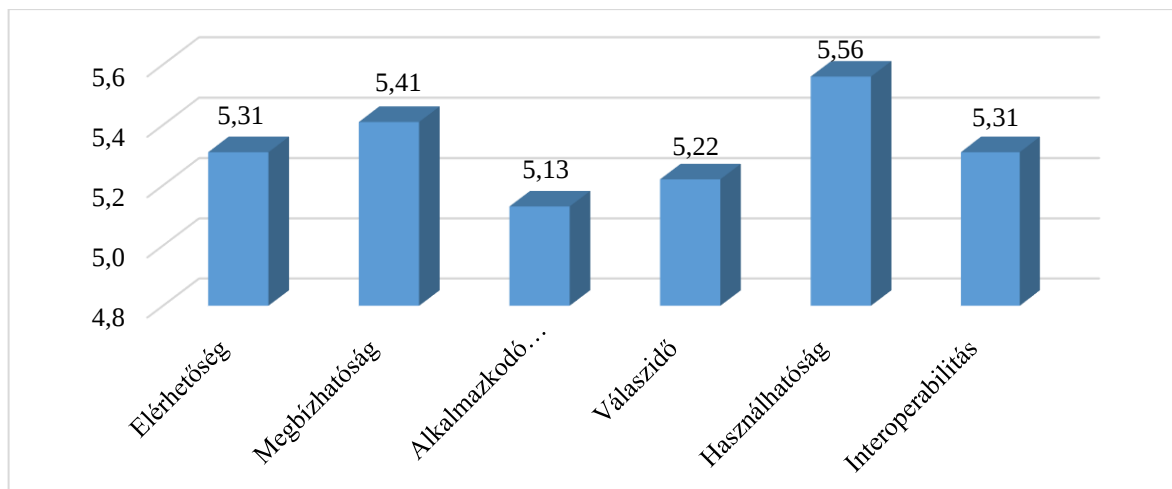
NKE EvaSys: <http://evasys.uni-nke.hu> (2015.05.14)

vagy PDF formátumban) és az adatok exportálására (CSV, SPHINX és SPSS formátumokban) további elemzések végzéséhez.

A kérdőívek kiértékelését¹⁶ a Microsoft Excel függvényei, valamint az SPSS statisztikai program elemző eszközei segítették. Az 1-6. ábra a válaszadók elégedettségi szintjének¹⁷ átlagos értékeit mutatja az adaptált mérőrendszer alapján.

370-en töltötték ki a kérdőívet. Válaszaik alapján azonosítani lehetett a minőségi paraméterek értékelését a vizsgált szolgáltatás területén az ügyfelek (felvételizők) szempontjából.

1. ábra: A felvételi információs rendszer minősége



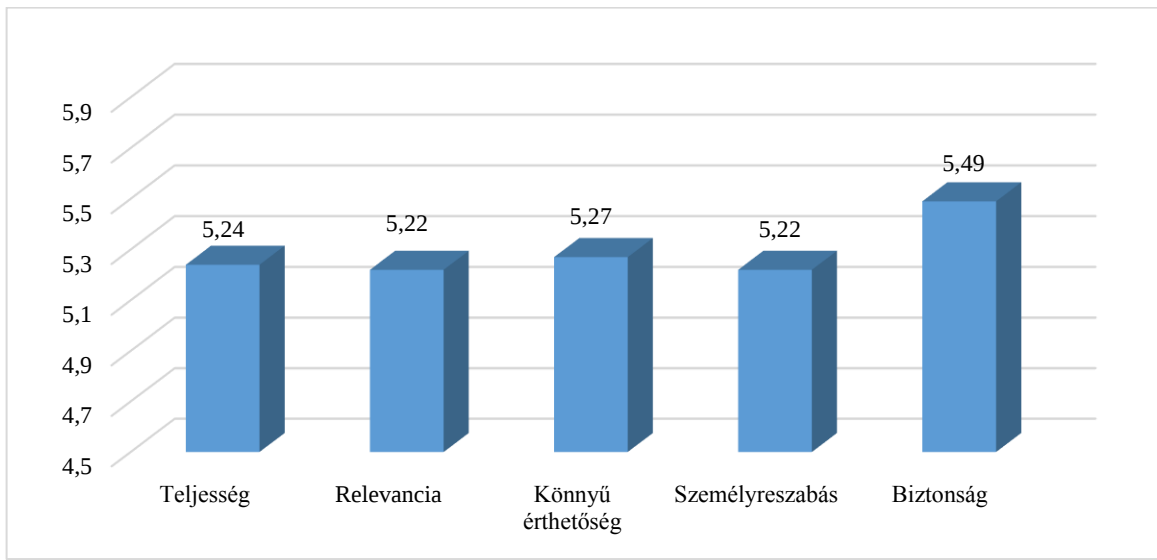
Forrás: DeLone&McLean[2003] modell alapján végzett felmérés eredményéről saját készítésű ábra

A válaszadók 7 fokozatú skálán értékelhették a rendszer minőségét 6 szempont alapján. Az 1. ábra mutatja, hogy mindegyik szempont értékelése jónak mondható, együttesen 76%-os, de a használhatóság kapta a legmagasabb értékeket, amit a megbízhatóság követ. A rendszer alkalmazkodóképessége viszont elmarad a többihez viszonyítva, bár még így is 70% feletti.

2. ábra: Információ minősége

16 Kiindulásként alapstatisztikák (gyakorisági sorok, középértékek, kereszttáblák) készítése, majd ezt követően összefüggések feltárása.

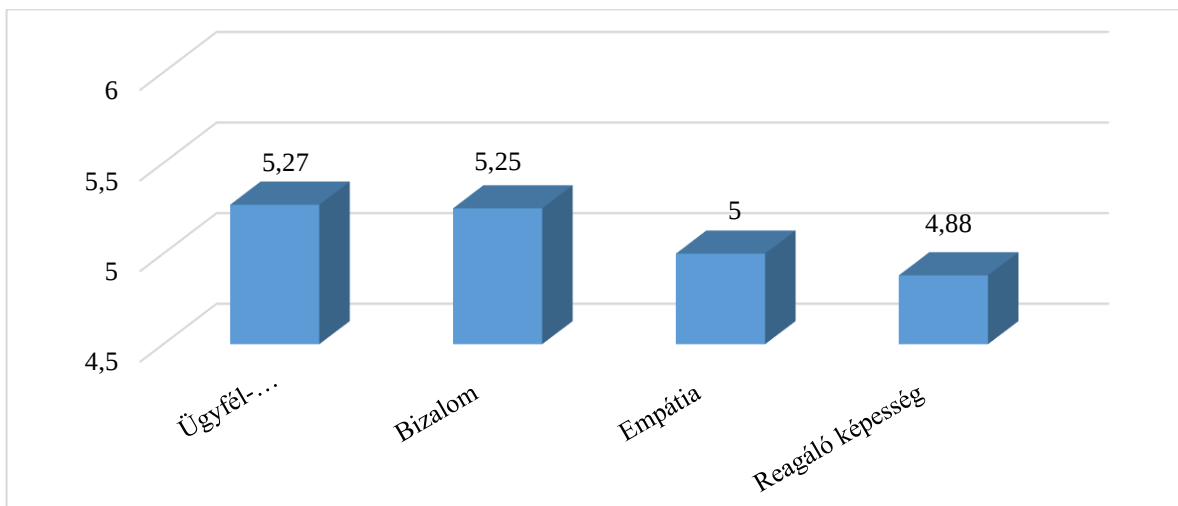
17 A kitöltők általában hét fokozatú válaszkategóriával rendelkező skálán jelölhették meg az elégedettségi szintet, a „Nagyon nem ért egyet” és a „Nagyon egyetért” állítások közti tartományból választva. A felmérésnél lehetőség volt a válasz megtagadására is („Nem tudom/Nem válaszolok”).



Forrás: DeLone&McLean[2003] modell alapján végzett felmérés eredményéről saját készítésű ábra

A válaszadók 7 fokozatú skálán értékelhették a rendszer minőségét 5 szempont alapján. A 2. ábra mutatja, hogy mindegyik szempont értékelése jónak mondható, együttesen 75%-os, de a biztonság a többihez képest magasabb értéket kapott.

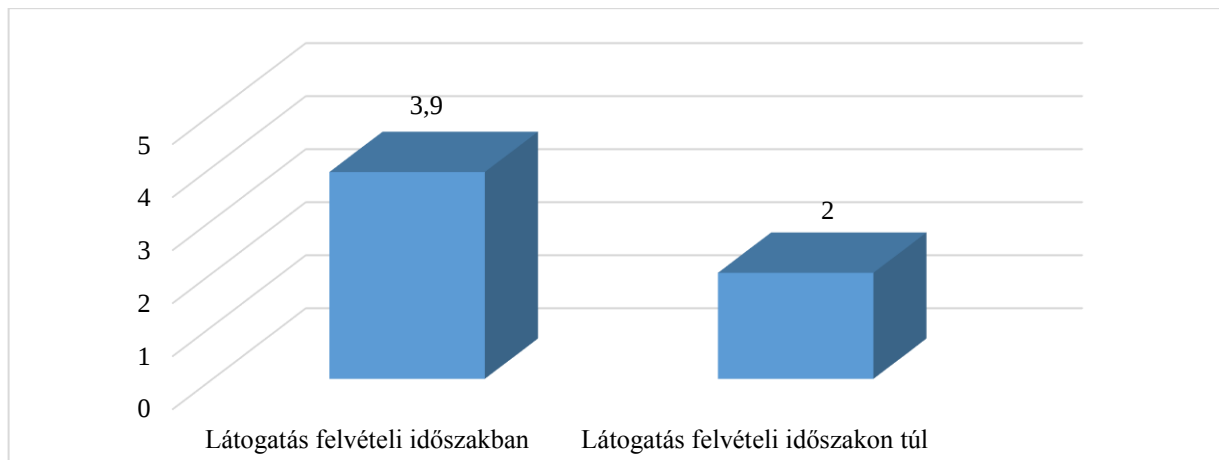
3. ábra: Szolgáltatás minősége



Forrás: DeLone&McLean[2003] modell alapján végzett felmérés eredményéről saját készítésű ábra

A válaszadók 7 fokozatú skálán értékelték a rendszer minőségét 4 szempont alapján. A 3. ábra mutatja, hogy bár a szempontok értékelése jónak mondható, együttesen 73%-os. Az ügyfélközpontúság és a bizalom értéke közel azonos szintű, de a válaszadók az empátiát és a reagáló készséget a szolgáltatás többi jellemzőjénél rosszabbra minősítik.

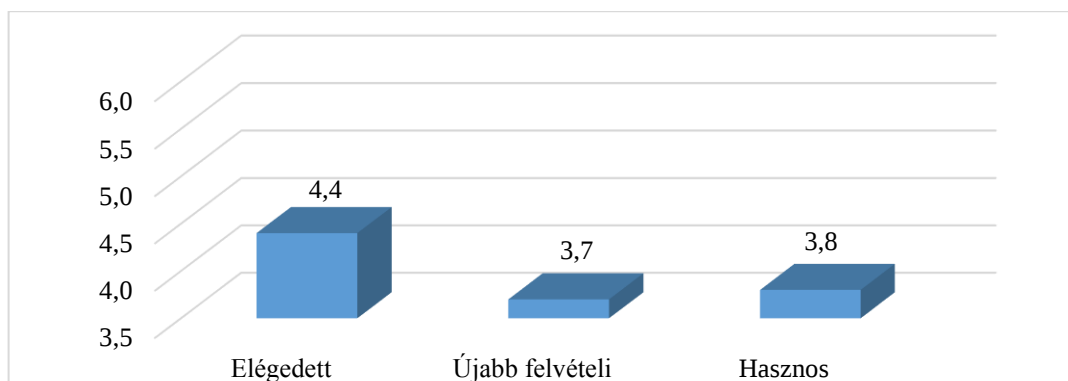
4. ábra: Használat, használati szándék



Forrás: DeLone&McLean[2003] modell alapján végzett felmérés eredményéről saját készítésű ábra

A használat értékeléséhez elsősorban a rendszer fenntartójától származó adatokra lenne szükség. A kérdőívben 5 fokozatú skálán azt lehetett megadni, hogy milyen gyakran keresik fel a honlapot a felvételi időszakban, illetve azon túl. A 4. ábra alapján egyértelműen látszik, hogy a látogatás elsősorban a felvételihez kapcsolódik, azon túl jóval ritkábban használják az oldal szolgáltatásait. A használat szintje összességében 59%-os.

5. ábra: Felhasználói elégedettség



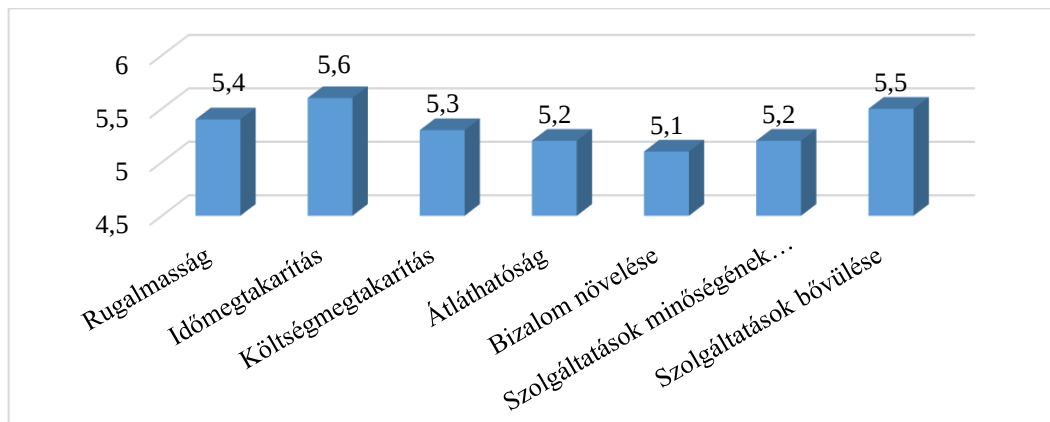
Forrás: DeLone&McLean[2003] modell alapján végzett felmérés eredményéről saját készítésű ábra

A kérdőív a felhasználói elégedettség mérését a használattal összefüggésben vizsgálta. A megkérdezettek azt jelölhették meg, hogy miért használnák ismételten a rendszert: azért mert elégedettek a rendszerrel, újabb felvételt terveznek, vagy a felvételin túl is hasznosnak találják a honlap által nyújtott szolgáltatásokat. A 7 fokú skálán adott értékek csak közepes szintűnek mondhatók (lásd 5. ábra). Összességében az elégedettség 56%-os szintű.

Az adatok alapján megállapítható, hogy bár a megkérdezettek az e-felvételi rendszert jónak minősítik – a rendszer, a nyújtott információk és a szolgáltatás minősége alapján –, az elégedettségi szintjük ettől elmarad és ritkán használják a rendszert a felvételi időszakon túl.

Ennél a kérdéscsoportnál még az is figyelemreméltó, hogy itt volt a legrosszabb a válaszadási arány. A hallgatók átlagosan 20%-a nem válaszolt erre a kérdésre.

6. ábra: Nettó haszon



Forrás: DeLone&McLean[2003] modell alapján végzett felmérés eredményéről saját készítésű ábra

A válaszadók 7 fokú skálán jelölhették meg, hogy szerintük miért előnyös számukra a felvételi információs rendszer használata. A válaszok itt jobb értékeket (76%-os szintet) mutatnak, mint az előző kérdéscsoportnál. D&M e-kereskedelmi mérőrendszere az idő- és költségmegtakarítást emelte ki. A 6. ábrán látható, hogy az időmegtakarítás itt is a legmagasabb értékű, de az e-közigazgatásban a szolgáltatások bővülése és a rendszer rugalmassága (bármikor, bárhol használható) is fontos a felhasználók számára.

ÖSSZEGZÉS

Jelen tanulmány az e-közigazgatás egyik rendszere, az elektronikus felvételi rendszer minőségét vizsgálta DeLone és McLean modellje alapján, kérdőíves felméréssel. Az EvaSys rendszerrel elkészített kérdőív kitöltésére több mint ezer hallgatót kértünk fel két egyetemen. A be-

érkezett 370 válasz alapján megállapítható, hogy az online módon elérhető, önkitöltős kérdőívek egyszerű kezelhetőségük és könnyű feldolgozásuk mellett sajnos a minta torzulását is eredményezhetik.

Az eredményadatok jelen feldolgozási szinten azt mutatják, hogy D&M e-kereskedelemre kidolgozott mérőrendszere az e-közigazgatás sajátosságait figyelembe véve használható. A felhasználói vélemények alapján a rendszer kiemelt minőségi jellemzői a következők:

- Információs rendszer használhatósága, megbízhatósága.
- Információ biztonsága.
- Szolgáltatás ügyfél-centrikussága, és bizalom a szakmai hozzáértésben.
- Használat: szükséges mértékre korlátozódik. A felvételizők számára 2015-től kötelező a rendszer használata, így a használati szándék – mint oly sok közigazgatási rendszer tekintetében – nem értelmezhető.
- Elégedettség és újbóli felhasználás igénye közepes mértékű.
- Hasznon a felhasználók szempontjából az időmegtakarítás, a rugalmas használat lehetősége, valamint a szolgáltatások körének a bővülése.

További vizsgálatokat igényel az egyes dimenziók értékelései közötti összefüggések feltárása, valamint a felhasználói elégedettség pontosabb értékelése.

FELHASZNÁLT IRODALOM LISTÁJA

CapGemini Ernst & Young, Web-based Survey on Electronic Public Services. Results of the first measurement: October 2001. European Commission, DG Information Society, 2001.

CapGemini et al., Public Services Online ‘Digital by Default or by Detour?’. Assessing User Centric Government performance in Europe – eGovernment Benchmark 2012. European Commission, DG for Information and Media, 2012. 42-47.

DeLone, W. H. - McLean, E. R., „The DeLone and McLean Model of Information Systems Success: A Ten-Year Update”. Journal of Management Information Systems 19(4), 2003. 9-30.

Educatio: Felsőoktatási felvételi tájékoztató. 2014.

Online: http://www.felvi.hu/felveteli/jelentkezes/felveteli_tajekoztato/FFT_2015A (2015.04.01)

Eranus, Eliza – Láng, Sarolta – Máth, András – Rácz, Attila, A kérdőíves adatfelvétel újabb módszerei: telefonos, számítógéppel támogatott interjú (CAPI, CATI) és internetes adatgyűjtés. In: Letenyei László (szerk.): Településkutatás. A települési és térségi tervezés társadalomtudományos alapozása. Budapest: Ráció, 2005. 545-590.

EVASYS vállalat honlapja: <http://www.evasys.co.uk/start.html> (2015.05.14)

EVASYS Felhasználói kézikönyv v6.0: http://evasys.ltu.se/evasys/doc/Active_User_en.pdf (2015.05.14)

Orbán, Anna, A e-közigazgatás teljesítménymérésének fejlődése. In: A Nemzeti Közszerológati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar Közigazgatás-tudományi Doktori Iskolája 2013/2014-es tanévének kutatói fóruma - Tanulmánykötet. NKE, Budapest, 2014. 52-58.

Rana, N. P. – Williams, M. D., - Dwivedi, Y. K. –Williams, J., „Theories and Theoretical Models for Examining the Adoption of e-Government Services”, e-Service Journal, HICSS E-government and Information Special Issue #1, 8(2), 2012. 26-56.

Sasvári Péter: Az információs és kommunikációs technológia fejlettségének empirikus vizsgálata. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 2011. Online tankönyv elérhető 2011.09.30-tól: http://www.tankonyvtar.hu/en/tartalom/tamop425/0049_12_az_informacios_es_kommunikacios_technologia/1764/index.html (2015.03.12)

Scott, M. - DeLone, W. H. – Golden, W., Understanding Net Benefits: A Citizen-Based Perspective one Government Success. In: 30th ICIS Conference. Phoenix, AIS/ICIS, 2009. 2176-2186.

Sørum, H., Medaglia, R., Andersen, K. N., Scott, M., DeLone, W. H., „Perceptions of information system success in the public sector: Webmasters at the steering wheel?”, Transforming Government: People, Process and Policy, 6(3), 2012. 239-257.

Teo, T. S. H. - Srivastava, S. C. - Jiang, L., „Trust and Electronic Government Success: An Empirical Study”, Journal of Management Information Systems, 25(3), 2008. 99–131.

VSL honlapja: Az EvaSys rendszer: http://www.vsl.hu/02_02_01.html (2015.05.14)

Wang, Y. S. &Liao, Y. W., „Assessinge-Government systems success a validation of the DeLone and McLeanmodel of information systems success”, Government Information Quarterly, 25(4), 2008. 717-733.

Wixom, B. H. & Todd, P. A., „A theoretical integration of user satisfaction and technology acceptance”, Information Systems Research, 16(1), 2005. 85–102.

OROSZI ESZTER DIÁNA

A BIZTONSÁGTUDATOSSÁGI SZINT MÉRÉSÉNEK LEHETŐSÉGEI

Napjainkban az emberi tényező biztonságtudatossága egyre inkább szükséges eleme az információbiztonsági rendszer kialakításának és megfelelő működésének. Jelen dokumentum célja annak rövid bemutatása, hogy a felhasználók figyelmetlenségét, tudatlanságát, biztonságtudatossági ismereteinek hiányosságait kihasználva melyek azok a lehetséges és gyakori Social Engineering módszerek, melyekkel a felhasználók által használt rendszerbe kártékony program juttatható, vagy más támadásokhoz belső információ szerezhető, valamint szervezeti környezetben hogyan lehet mérni az ilyen jellegű támadások bekövetkezésének gyakoriságát és lehetséges hatását.

Kucsszavak: biztonságtudatosság, Social Engineering, emberi tényező, humán kockázat

Jelen kutatás témája a felhasználók biztonságtudatosságának mérési és fejlesztési lehetőségeinek vizsgálata, azaz hogyan lehet minél hatékonyabban azonosítani az emberi tényező jelentette kockázatokat, és milyen kontrollokat, védelmi intézkedéseket kell bevezetni, vagy módosítani a kockázatok minimalizálása érdekében.

A kutatás részét képezi mind kérdőíves felmérések, mind szimulált tesztek végrehajtása. Az eddigi tapasztalatok elsősorban már végrehajtott Social Engineering auditok, vagyis az emberi tényező biztonságtudatosságának felmérésére irányuló projektek keretében történő szimulált támadások eredményei alapján, valamint biztonságtudatossági oktatások, tréningek tartása során kapott információkon alapulnak. Gyakori jelenség, hogy annak ellenére, hogy a vállalatok rendelkeznek a felhasználókra vonatkozó biztonsági szabályzatokkal, ezek hiányzó vagy nem megfelelő kommunikálása nem járul hozzá a biztonságtudatosság hatékony növeléséhez, valamint a munkavállalók többsége nincsen tisztában az őket érintő fenyegetésekkel, azok realizálásával, ezért vannak, akik szánt szándékkal, tudatosan kerülnek meg a kialakított kontrollokat, szegik meg a biztonsági szabályokat. Sokan csak akkor ismerik fel a biztonságtudatos magatartás és a szabályoknak megfelelően történő eljárások fontosságát, amikor valamilyen incidens már megtörtént.

Ebből kifolyólag jelen kutatás felvetése, hogy azon felhasználók, akik valamilyen szimulált támadás áldozatává váltak, vagy a támadási technikákat célirányos, élethű bemutatón keresztül ismerik meg, biztonságtudatosabbak lesznek azon társaiknál, akik hagyományos oktatási anyagok segítségével szereznek biztonságtudatossági ismereteket.

SOCIAL ENGINEERING – AZ EMBERI TÉNYEZŐ KIHASZNÁLÁSÁN ALAPULÓ TÁMADÁSOK

A Social Engineering egy, az emberi tényező kihasználható tulajdonságaira építő támadási forma: tulajdonképpen olyan technikák gyűjteménye, mely az emberek befolyásolására, manipulálására alapozva teszi lehetővé bizalmas információk megszerzését, vagy éppen egy kártékony program terjedését és működését. Legmegfelelőbb definíciója Kevin Mitnicktől származik: „A social engineering a befolyásolás és a rábeszélés eszközével megteveszti az embereket, manipulálja, vagy meggyőzi őket, hogy a social engineer tényleg az, akinek mondja magát. Ennek eredményeként a social engineer – technológia használatával vagy anélkül – képes az embereket információszerzés érdekében kihasználni.” (Kevin Mitnick)¹

Az ilyen jellegű támadások veszélye tulajdonképpen abban rejlik, hogy az emberi tényező az, ami bármihez hozzáfér, és valljuk be, amit a legkisebb erőfeszítésbe kerül átéjtetni. S hogy miért is a felhasználó, az ember a legkedvezőbb célpont egy támadó számára? Mert az emberi tényező a legtöbb védendő értékhez közvetlenül hozzáférhet: a munkatársak kezelik a hardver eszközöket, futtatják a szoftvereket és dolgoznak a szervezet által kezelt adatokkal - ezáltal, mint a biztonság leggyengébb láncszeme, vonzó célponttá válhat egy támadó szemében, és a legegyszerűbb út, ha a támadó nem a biztonsági rendszereket, hanem magát a munkavállalót próbálja meg kizsákmányolni a bizalmas információkhoz való hozzáférés érdekében.

Az emberi tényező kihasználható tulajdonságai

Általában az emberek számtalan olyan tulajdonsággal rendelkeznek, melyeket egy támadó könnyen ki tud használni: ezek közé tartozik a segítőkészség, amit a social engineer-ek számtalan módon ki tudnak használni, de hasonló kategóriát ké-

pez a kíváncsiság, hiszékenység, naivság, melyet különösen adathalász támadások és kártékony programok beküldése során lehet kihasználni. A támadások során építeni lehet továbbá a felhasználók figyelmetlenségére, hanyagságára, illetve bizonyos értelemben tudatlanságára is.

Az emberi tényező kihasználható tulajdonságait három nagy csoportba sorolhatjuk, e kategóriák egy-egy legjellemzőbb tulajdonságát az alábbi táblázat mutatja be.

1. táblázat: Az emberi tényező legjellemzőbb kihasználható tulajdonságai

¹ Mitnick, K. D. és Simon, W. L., *A legendás hacker – A megtevesztés művészete* (Budapest: Perfact Kiadó, 2003): Borító

Személyes	Munkakörülmény	Pillanatnyi
Segítőkézség	Új munkatárs	Fáradtság
Naivság	Napi rutin feladatok	Feledékenység
Nyitottság	Probléma megoldás	Figyelmetlenség
Kíváncsiság	Ismeretlen személyekkel való gyakori együttműködés	Túlterheltség
Befolyásolhatóság	Elégedetlenség	Szabadság
Barátságosság	Megvesztegethetőség	Betegség
Közösségi média iránti rajongás	Megfélemlíthetőség	Ünnepek

Forrás: Saját készítésű táblázat

Mindezen tulajdonságokra építve egy potenciális támadó olyan Social Engineering technikákat alkalmazó forgatókönyvet tud alkalmazni, mellyel hozzá tud férni belső vagy bizalmas információkhoz, kártékony kódot tud bejuttatni a rendszerbe, illetve jogosulatlanul hozzá tud férni akár a teljes szervezeti belső hálózathoz is.

Social Engineering technikák

A Social Engineering módszerek két nagy csoportba sorolhatók aszerint, hogy a támadás kivitelezése számítógépen keresztül történik vagy sem: egyik kategóriát képezi a humán alapú módszerek

gyűjteménye, másikat pedig a számítógép alapú technikák.²

Humán alapú technikák

Belső vagy bizalmas információk szerzése történhet telefonon, levélben vagy e-mail-en keresztül, vagy akár személyes felkereséssel is, melyhez számítógépen keresztüli megtévesztés, trükk végrehajtása nem szükséges. Ezek az információk elsősorban arra szolgálnak, hogy más támadásokat készítsenek elő velük a támadók, azonban nem zárható ki annak lehetősége sem, hogy olyan információ birtokába

² Guenther, M.: *Social Engineering – Security Awareness Series*, <http://www.iwar.org.uk/comsec/resources/sa-tools/Social-Engineering.pdf> (2001): 4.

juthatunk, melyekkel akár már közvetlenül is vissza lehet élni (például üzleti titkot nyilvánosságra hozni).

Telefonon keresztüli megkeresés

Az egyik legkézenfekvőbb és legkevésbé kockázatos megoldásnak a telefonos megkeresés bizonyul. Természetesen ehhez össze kell gyűjteni néhány alapinformációt az interneten a célszemélyről, melyek birtokában a támadó felhívhatja a kiszemelt munkatársat, és a vállalat ügyfelének vagy partnercég alkalmazottjának, esetleg ha a cég méretei lehetővé teszik, akkor az adott cég egy másik részlegén dolgozó munkatársnak kiadva magát rákérdezhet a megszerzendő, elsősorban belső, de akár bizalmas információkra is. Ilyen módon tájékozódhat tipikusan az adott területen illetékes kollégák kilétéről, elérhetőségükről, esetleg szabadságolásukról, de akár belső folyamatok, e-mail címlista, feladatok végrehajtásának megismerése is célkitűzés lehet.

Levélben vagy e-mail-ben történő megkeresés

A levélben vagy e-mail-ben történő megkeresés során kézenfekvő, ha a támadó a vállalat egy vagy több alkalmazottjával valamilyen kérdőívet töltet ki, melynek kérdései közé gyanútlanul belecsempészi a számára fontos információkra irányuló kérdéseket. Akár olyan eset is előfordulhat, hogy a social engineer egy célirányos levelet küld a cég alkalmazottainak például a munkahelyükkel való elégedettség mérésével kapcsolatban – így könnyen megtudhatjuk, kik azok a munkavállalók, akik elégedetlenek, s ezáltal nagyobb esély van rá, hogy áldozatává esnek egy támadásnak – például gondolkodás nélkül megnyitják a számukra véletlenül beküldött berlista.xls tartalmát.

Egy technológiai támadás előkészítéséhez azonban elsősorban nem munkavállalói személyes adatokra lehet szükség (bár kétségtelenül azok is hasznosak bizonyos támadásokhoz), hanem sokkal inkább a használt rendszerekkel, hozzáférési jogosultságokkal kapcsolatos kérdésekre kell fókuszálni. Ezek lehetnek a következők:

- Használt operációs rendszer
- Használt alkalmazások és verziószámuk
- MS Office verzió, makróvédelem szintje
- Utolsó frissítések
- VPN hozzáférések

Személyes megkeresés

Bár Kevin Mitnick szerint az áldozat személyes felkeresése kell, hogy legyen a legutolsó, amit elkövet a támadó, hiszen a lebukás kockázata ekkor a legmagasabb, azonban néha előfordul, hogy a támadónak személyesen (is) fel kell keresnie a célszemélyt az információk megszerzése végett.³ Az irodában való körbenézés során ugyanis számos, később felhasználható információt lehet találni, mint például szervezeti ábrát, naptárbejegyzéseket, szabadságolásokat, belső leveleket, szerződéseket, számlákat és egyéb dokumentumokat, nem is beszélve a monitorra ragasztott, jelszavakat tartalmazó cetlikről.

Mivel a személyes felkeresés tulajdonképpen egy megszemélyesítési támadás, a támadó sokféle ember „bőrébe bújhat” - lehet egy másik részleg munkatársa, ügyfél, partnercég alkalmazottja, futár, karbantartó vagy szerelő, hatósági személy vagy egyszerűen egy, a szakdolgozathoz segítséget kérő egyetemista is, sőt akár rendszergazda is. Azt, hogy a social engineer épp melyik szerepet választja, elsősorban az elérendő cél határozza meg. Ha a célja esetleg pusztán szakkifejezések elsajátítása vagy a belső folyamatok feltérképezése, választhatja az egyetemi hallgató szerepét, ellenben például bizalmas dokumentumokba való bepillantásért célszerűbb valamilyen külső auditor szerepében megjelennie, míg például egy billentyűzet-naplózó program feltelepítése egy felhasználó számítógépére inkább a rendszergazdaként való fellépés során lehet sikeres.

Az épületbe történő bejutás során akár a belső hálózathoz való távoli hozzáférésről is gondoskodhat a támadó. Ennek érdekében csatlakoztathat például egy GSM modullal rendelkező Raspberry PI-t a hálózatra, melynek segítségével távolról is elérheti azt, de esetleg egy zárolatlan számítógéphez történő jogosulatlan hozzáférés alkalmával lemásolhatja az adott felhasználó OpenVPN konfigurációs állományát. Ezt követően már csak annyi a dolga a támadónak, hogy néhány telefonon keresztüli megkeresés vagy adathalászat során kiderítse a bejelentkezési adatokat, felhasználónév-jelszó párosokat.

Számítógép alapú technikák A számítógépen keresztüli megtévesztés során elsősorban három kategóriába sorolhatjuk a támadásokat⁴

- kártékony programok terjesztése
- Social Engineering kártevők
- adathalász támadások

Kártékony programok terjesztése

3 Mitnick, K. D. és Simon, W. L., *A legendás hacker – A megtévesztés művészete* (Budapest: Perfact Kiadó, 2003): 239.

4 Oroszi Eszter, *Social Engineering – Az emberi erőforrás, mint a biztonság kritikus tényezője* (Budapesti Corvinus Egyetem, 2009): 39.

A kártékony programok terjesztésének négy főbb, az emberi tényező kihasználható tulajdonságaira alapozó módszerét különböztethetjük meg⁵:

- Kártékony program letöltése valamilyen weboldaltól, tárhelyről
 - Kártékony program megnyitása elektronikus levél csatolmányaként
 - Kártékony program futtatása valamilyen adathordozóról
 - Kártékony program elindítása más személy általi ráhatás során
- ☞ Elektronikus levélben érkező link

A kártékony programokat terjesztő oldalak hirdetésének legjobb eszköze főképp az elektronikus levélben történő reklámozás, mely esetben a levél nem a kártékony kódot tartalmazó csatolmányt, hanem az oldal linkjét tartalmazza.

Szerencsére a biztonság tudatosabb felhasználók és a spamszűrők az egyszerűbb reklámleveleket könnyedén kiszűrik, és hacsak nem ismerőstől érkezik az oldal ajánlása, jó eséllyel landol az e-mail a spam-ek között, vagy kerül törlésre olvasás nélkül. Előfordulhatnak azonban olyan célzott támadások, melyek sokkal nehezebben szűrhetőek ki, mert hihető feladótól, hihető tárggyal érkeznek.

- ☞ Csevegőalkalmazáson keresztül érkező link

Másik lehetséges megoldás a kártékony programokat tartalmazó oldalak linkjének terjesztésére a népszerű csevegőoldalak alkalmazása. A támadó ebben az esetben a valós felhasználók nevében küldi el oldalának linkjét valamilyen rövid, általában angol nyelvű kísérszöveggel (pl. “watch my pictures” stb.). Ha a gyanútlan csevegőpartner rákattint az ismerőstől érkező linkre, esetleg felhasználónevével és jelszavával be is jelentkezik a megjelenő oldalon, akkor ő maga is hasonló megkeresésekkel bombázza chat-partnereit – akkor is, ha épp offline állapotban van.

A bizalom növelése érdekében előfordulhat az az eset is, hogy a kísérszövegbe, vagy a weboldal linkjébe a támadó “beleszerkeszti” valamelyik csevegőpartner azonosítóját, hogy még hitelesebbnek tűnjön a megkeresés.

- ☞ Közösségi portálon megosztott link

Még hihetőbb megoldás talán, ha a támadó valamelyik népszerű közösségi portálon (pl. Facebook) teszi közzé a kártékony kódot tartalmazó oldal linkjét. A terjesztésnek innentől kezdve két útja lehet: egyik módszer, ha a támadó úgy készítette el az oldalt, hogy a felhaszná-

⁵ Oroszi Eszter, *Kártékony programok terjedése Social Engineering módszerekkel* (Dunaújvárosi Főiskola, R&D Valós idejű kockázatelemzés projekt, 2012): 12.

ló számára tényleg valamilyen érdekes dolgot kínáljon, és innentől kezdve minden támadói beavatkozás nélkül tovább osszák ismerőseiknek (pl. szexi vagy vicces videó, stb.).

Egy másik lehetséges forgatókönyv szerint a támadó nem bízta a felhasználók megítélésére az oldal reklámozását, hanem a kártékony kód tartalmazza azt a funkciót is, hogy az áldozat nevében automatikusan továbbítsa magát, például egy üzenetben, felkérésben vagy post-ban.

Fórumokon megosztott link

Szintén veszélyt rejthetnek a fórumhozzászólások, itt ugyanis egy célzott kérdéskörben, de ismeretlen felekkel történik a kommunikáció, akik gyakran linkeket, sőt URL rövidítéses linkeket osztanak meg a hozzászólásokban. Egy célzottabb támadás (pl. bizonyos operációs rendszerek használói, stb.) esetében a legjobb megoldás, ha a támadó egy, valamely problémával kapcsolatos fórumot látogat, majd bekapcsolódva a beszélgetésbe elküldi a kérdező által felvetett problémát “megoldó” linket.

Elektronikus levélben érkező csatolmány

Szintén lehetséges kártékony program terjesztési módszer az e-mail mellékletként való beküldés. Ezeknek a leveleknek a tárgya általában valamilyen csábító téma, lehet például játék, sport vagy szexuális tartalom, stb. – hogy a célszemély biztosan megnézze a melléklet tartalmát. Ily módon terjedő ismertebb kártevők voltak az I Love You és az Anna Kournikova vírusok.

Persze manapság, hogy a legtöbb ember hallott már a különféle szenzációkra hivatkozó, fertőzött melléklettel rendelkező e-mail-ekről, az igazán kifinomult támadók leginkább teljesen hétköznapi levélnek és csatolmányának álcázzák a küldött kártékony programjukat, mint tették azt például a „MyParty” féreg készítői is 2005-ben, amely esetében a csatolmány egy hétköznapi buli fényképeit ígérő, látszólag yahoo.com-os linket tartalmazó, valójában .com kiterjesztésű, futtatható állomány volt.

Baiting

A baiting fogalma magyarul adathordozó szétszórást jelent, vagyis amikor a támadó úgy próbál meg valamilyen kártékony programot az áldozathoz eljuttatni, hogy annak környezetében „elveszít” valamilyen adathordozót (tulajdonképpen ezt nevezik „Road Apple” technikának is). Ez lehet CD vagy DVD, ekkor érdemes valamilyen „izgalmas” címmel ellátni, hogy a megtaláló garantáltan betegye a számítógépbe (pl. szexuális tartalom, bizalmas belső információk, a főnök nyaralásán készült képek, stb.), vagy akár egy pendrive is, amelyen egy szintén érdekesítő címmel ellátott fájl található.

Social Engineering kártevők

A kártékony programok azonban nem csak a terjedésükben, hanem az egész működésükben is alkalmazhatnak Social Engineering jellegű, megtévesztő technikákat. Az alábbi alpontokban a kártékony programok főbb típusait mutatom be.⁶

Túszejtő programok (Ransomware)

A túszejtő programok már a vírustörténelem kezdetén is jelen voltak. Ezek olyan kártevők, melyek “túszul ejtették” az áldozat merevlemezén tárolt fájlokat, azaz összetömörítették azokat egy mappába, majd egy jelszóval titkosították azt. A felhasználó pedig csak abban az esetben kapta meg az állományok kitömörítéséhez szükséges jelszót, amennyiben kifizette a támadó által kért összeget.

Az ilyen módon működő kártékony programokat ransomware-nek nevezik az angol szakirodalomban. Az első ilyen kártevő a PC Cyborg Trojan volt még 1989-ben, de 2005-től a módszer egyre fejlettebb változatai jelennek meg (ilyen elven működő újabb kártevők voltak pl. az Archiveus, Krotten, Cryzip, MayArchive, stb.).

Hamis szoftver-telepítők (Paid archives)

A hamis szoftver-telepítők a 2009-2010-es években jelentek meg, céljuk szintén nem a rendszerben történő károkozás, hanem hogy rávegyék a gyanútlan és hiszékeny felhasználókat a támadó által kért összeg kifizetésére. Ezeket nevezik “paid archive”-eknek is, melyek olyan ön-kicsomagoló állományok, amiket csak fizetés után lehet kicsomagolni. Általában valamilyen (többnyire) ingyenesen letölthető, valós, hiteles program (pl. Skype, Adobe Flash Player, böngésző, Microsoft termék, tömörítő program, zenelejátszó, stb.) telepítőjének tűnnek.

A hamis program telepítése kísértetiesen megegyezik az eredeti verzióéval, azonban a telepítés végén egy extra lépésben megpróbálják rávenni a felhasználót, hogy vásárolja meg, vagy aktiválja a szoftvert. Az aktiválás történhet emelt díjas SMS-ben (a felhasználó az általa megadott mobil számra kap egy üzenetet valamilyen “ellenőrző kérdéssel”, pl. születési dátummal, melyre egy ingyenesnek ígért, valójában azonban emelt díjas SMS-ben kell válaszolnia, hogy megkapja az aktiváló kódot) vagy online fizetéssel is. Miután az aktiválás vagy fizetés megtörtént, a valójában ingyenes program kicsomagolásra és telepítésre kerül.⁷

6 Oroszi Eszter, *Kártékony programok terjedése Social Engineering módszerekkel* (Dunaújvárosi Főiskola, R&D Valósídejű kockázatelemzés projekt, 2012): 44.

7 Chernyshev, S., Chipiristeanu D., *Less aggressive, more effective: social engineering with paid archives* (Virus Bulletin 2012 előadás, 2012):4.

Trójai programok

A trójai programok nem véletlenül kapták nevüket a mitológiából ismert falóról, ezek a kártékony programok ugyanis névadójukhoz hasonlóan a felhasználók megtévesztésére, tudatlanságuk, jóhiszeműségük vagy hiszékenyséjük kihasználására alapoznak. Nem keverendők össze a vírusokkal, hiszen ezek az utóbbiakkal szemben nem feltétlenül tartalmazznak kártékony kódot, valamint nem is reprodukálják magukat. Céljuk elsősorban a számítógéphez való illetéktelen hozzáférés, kémkedés lehetőségének biztosítása.⁸

Minden trójai programra jellemző általában, hogy valamilyen érdekes (pl. képernyőkímélő, játék) vagy hasznos (pl. biztonsági frissítés, vírusirtó) programnak mutatkoznak. Sőt, gyakran előfordul az is, hogy a program tényleg az, aminek látszik, tehát valóban ellátja feladatát, viszont rendelkezik bizonyos „káros mellékhatásokkal”, például billentyűzet naplózó funkcióval.

Ál-vírusirtók és egyéb hamis biztonsági termékek (Scareware)

A trójai programok kategóriájában külön egységet alkot az ál-vírusirtók és egyéb más hamis biztonsági termékek csoportja. Ahogyan az elnevezésük is utal rá, ezek a kártevők valamilyen vírusirtó programnak, esetleg biztonsági frissítésnek, vagy más biztonsági terméknek álcázzák magukat. Általános jellemzőjük, hogy ingyenesek (legalábbis kezdetben, míg nem akarják meggyőzni a felhasználót a „teljes verzió” megvásárlásáról), és semmilyen, vagy legalábbis minimális víruseltávolító képességgel rendelkeznek – viszont annál több kártékony programot töltenek le a számítógépre. Az ál-vírusirtók néhány példája az Antivírus XP 2008, Win 7 Internet Security 2010, Vista Security 2012, Security Shield 2011 és még sok más is. Eltávolításuk roppant körülményes, és rendszerenként eltérő lehet – van, amelyik csak manuális úton törölhető, másokra alkottak eltávolító programot.

Billentyűzet-naplózók (Keylogger)

A keylogger (vagyis teljes nevükön keystroke logger) olyan billentyűzet-naplózó programok, amelyek a felhasználó által begépelte karaktereket rögzítik annak tudta nélkül, majd elküldik a támadónak, aki ebben kis böngészés után rábukkanhat egy-egy jelszóra, vagy más bizalmas információra. A használt programtól függően lehetőség van annak beállítására, hogy a rögzítés milyen időintervallumban történjen. Vannak programok, melyek azt is lehetővé teszik, hogy a rögzítés ne időre, hanem például egy bizonyos karaktersorozat leütésére induljon, de a naplózás akár már a rendszer betöltődése előtt is megtörténhet. A legújabb programok akár a monitor képeinek „lelopására” is képesek.

⁸ Szappanos G.: *Kirándulás a számítástechnika sötét oldalára* (VirusBuster Kft., 2003): 94.

Megjegyzendő azonban, hogy a szoftveres mellett hardveres keyloggerek is léteznek. Ezek ugyanazt szolgálják, mint előbb bemutatott társaik, annyi különbséggel, hogy az alábbi képen látható, vagy legalábbis ahhoz nagyon hasonló kis eszközt kell a számítógép megfelelő PS/2-es (vagy USB) portja és a billentyűzet csatlakozója közé helyezni.

Phishing

Maga a „phishing” szó a password harvesting fishing, vagyis „jelszóhalászat” kifejezésből született, és először az 1990-es évek közepén használták. Az első nagyobb botrányt keltett támadás során az egyik legnagyobb amerikai internet-szolgáltató, az AOL ügyfeleinek bizalmas adatait próbálták meg megszerezni.⁹

A phishing támadások az alábbi alkategóriákra bonthatók:

- Hamis e-mailek és ál-weboldalak (klasszikus adathalászat)
- Vishing
- Smishing
- Pharming

A hamis e-mailek és ál-weboldalak készítése legrégebbi és legáltalánosabb phishing támadási módszerek közé tartozik, ezért személy szerint csak klasszikus adathalászatként szoktam említeni. Ez a technika elsősorban a pénzügyi szektorban tevékenykedő cégek ügyfeleit fenyegeti. A támadás lényege általában, hogy az ügyfelet egy hamis e-mailben és ál-weboldalon próbálják meg rávenni, hogy jelentkezzen be és adja meg felhasználói nevét és jelszavát, például adatfrissítésre vagy valamilyen rendellenességre hivatkozva. Gyakran előfordul, hogy mindemellett felhívják a célszemély figyelmét arra is, hogy amennyiben nem tesz eleget a kérésüknek, akkor zárolhatják a fiókját, vagy törölhetik a nyilvántartásukból, vagy valamilyen más kár érheti. Az efféle támadások az esetek többségében sikerrel is járnak, mert a felhasználók legtöbbször nem olyan figyelmesek, hogy észrevegyék a csaló oldal apróbb eltéréseit, így gyanútlanul megadják bizalmas adataikat (pl. internetbanki felhasználónév-jelszó páros), melyeket a támadók bűncselekmények elkövetéséhez használnak fel (tekintélyes összeg ismeretlen számlaszámra utalása az internetbankból). Egy ilyen támadásnak azonban nemcsak anyagi vonzata van, hanem az érintett vállalat hírnevét is veszélyezteti, hiszen egy ilyen incidens hatására az ügyfelek bizalma könnyen megrendülhet.

⁹ Oroszi Eszter, Social Engineering audit – A biztonság tudatosság tesztelése (Budapesti Corvinus Egyetem, 2011): 22.

A BIZTONSÁGTUDATOSSÁG MÉRÉSÉNEK LEHETŐSÉGEI

Annak érdekében, hogy a szervezet azonosítani tudja, hogy milyen Social Engineering technikáknak, milyen mértékben válhatnak áldozatává a munkatársai, milyen biztonságtudatossági, valamint fizikai és adminisztratív biztonsági intézkedéseket kell bevezetni, rendszeresen fel kell mérni a munkavállalók biztonságtudatosságának szintjét, valamint az alkalmazott kontrollok működési hatékonyságát.

A biztonságtudatossági szint mérése három módszerrel lehetséges:

- Kérdőíves felmérésen vagy személyes interjún keresztül
- Social Engineering auditok során végrehajtott szimulált támadásokkal
- Automatizált tesztekkel

Jelen tanulmányban csak az első két lehetséges módszerével foglalkozom a felmérésnek, az automatizált tesztek kialakítása kutatásom részeként kidolgozás alatt van.

Kérdőíves felmérés vagy interjú

A felmérés egyik hatásos módszere a kérdőíves megkeresés lehet, azaz töltessünk ki a szervezet minden munkavállalójával egy, a biztonságtudatosság szintjét felmérő kérdőívet, melyben első sorban a kártékony programok észlelésével kapcsolatos kérdések szerepelnek.

Az, hogy mit is kérdezzünk a felmérés során, természetesen minden szervezetre testreszabottan készül el, általánosságban azonban elmondható, hogy olyan, a korábban már említett szabályzati pontok ismeretére kell rákérdezni, melyek megszegésével egy social engineer vissza tud élni, mely kihágásokat ki tudja használni. Annak érdekében, hogy a kitöltő személyek őszintén válaszolhassanak, célszerű a kérdőív anonim módon történő leadását biztosítani, így senkinek sem kell tartania a szankcióktól, ha esetleg bevallja, szándékosan a munkahelyi számítógépén tölt le illegális tartalmakat. Emellett, hogy ne csak vizsga érzetet keltő kérdéseket tegyünk fel, alkalmazhatunk néhány rövid esettanulmányt, melyhez kérdéseket kapcsolunk, illetve megkérdezhetjük a válaszadótól, hogy került-e már hasonló szituációba, találkozott-e valamilyen hasonló jellegű megkereséssel.¹⁰

Az interjúk keretein belüli, illetve kérdőíves felméréseket az alábbi céllal és módszerekkel tervezem megvalósítani a jelenlegi kutatásom során:

¹⁰ Oroszi Eszter, *Kártékony programok terjedése Social Engineering módszerekkel* (Dunaújvárosi Főiskola, R&D Valósídjú kockázatelemzés projekt, 2012): 63.

- Kérdőív kitöltetése és/vagy személyes interjúk lefolytatása **információbiztonsági vezetőkkal**, hogy hogyan látják a biztonságtudatossági szintet a szervezetben belül, milyen eszközöket alkalmaznak az alkalmazottak információbiztonsági ismereteinek bővítésére, a biztonságtudatos magatartás fokozására.
- Kérdőív kitöltetése **munkavállalókkal** arra vonatkozóan, hogy hogyan látják a szervezetben belül az információbiztonságot, hogyan ítélik meg saját biztonságtudatossági ismereteik szintjét, mennyire tartják biztonságtudatosnak munkavégzésüket. A kérdőív végén egy biztonságtudatossági szintfelmérő blokk kerül kialakításra, melyben a legfontosabb információbiztonsági ismeretek kerülnek visszamérésre.
- Kérdőív kitöltetése **magánszemélyekkel**, melynek során arra helyezem a fókuszot, hogy hogyan látják Magyarországon az információbiztonság helyzetét, mennyire elégedettek a különféle biztonságtudatossági tájékoztató anyagokkal. Ezen kérdőív végén is szerepelni fog egy blokk, melyben az otthoni felhasználók biztonságtudatosságának szintje kerül felmérésre.
- Személyes interjúk lefolytatása olyan **információbiztonsági vezetőkkel**, akik támogatták már munkahelyükön a munkavállalók biztonságtudatossági szintjének valamilyen Social Engineering jellegű audit keretein belül történő felmérését. Az interjúk célja az ilyen jellegű auditok hatékonyságának vizsgálata, azok fejlesztési lehetőségeinek azonosítása.

Social Engineering audit

A legpontosabb felmérési eredmények eszköze azonban egy Social Engineering audit lefolytatása, mely kifejezetten a Social Engineering támadások szimulálására, a felhasználók különféle, az emberi

tényezőt kihasználó megkereséseivel szembeni ellenálló képességére helyezi a hangsúlyt. Ebben az esetben a felmérés során az auditor mindent úgy tesz, mint egy valós támadó (legális keretek között maradva), azonban az eredmények nem kerülnek szankcionálásra, az áldozatul esett felhasználók nem lesznek felelősségre vonva.

A vizsgált szervezet oldaláról még a vizsgálatok megkezdése előtt nagyon fontos tisztázni, hogy mely területek, személyek tartozhatnak a vizsgálat hatókörébe. Jellemző probléma annak dilemmája, hogy a vezetőség alávethető legyen-e a vizsgálatoknak. Az eddigi tapasztalatok szerint igen, hiszen a vezető pozícióban elhelyezkedő személyek is különféle, akár specializált Social Engineering jellegű támadások célpontjaivá válhatnak (gondoljunk a korábban említett whaling támadásra). Ezért mindenképpen javasolt, hogy valamilyen formában a vezetőség biztonságtudatossága is kerüljön vizsgálatra. Persze a vélemények megoszlanak, vannak, akik szerint nem célravezető, ha magasabb pozícióban levő személyek is áldozatul esnek valamilyen támadásnak, hiszen ha „elbuknak” a vizsgálaton, az nem biztos, hogy ösztönzi az alkalmazottakat a biztonságtudatos viselkedésre. Ebben ugyan van némi igazság, de nem ilyen szemszögből érdemes megközelíteni a dolgot, hiszen egy vezető pozícióban levő személy vi-

selkedése gyakran példaértékű is lehet – tehát, ha hibázik, de megpróbál változtatni ezen, akkor valószínűleg az alkalmazottak is követni fogják a példáját.

Nem csak konkrét személyeket, hanem egyes területeket (osztályokat, részlegeket) is kiemelten be lehet vonni, illetve ki lehet zárni a vizsgálatokból. Az informatikai részleget általában nem célszerű Social Engineering technikákkal megkeresni, hiszen – feltételezések szerint – e kollégák az átlag felhasználóktól jóval biztonság tudatosabbak. Amennyiben mégis az a döntés születik, hogy a rendszergazdák is kerüljenek tesztelésre, számolni kell annak veszélyével, hogy észlelik a gyanús csatolmányt, vagy a leadott talált adathordozóra írt fájlt azonosítják gyanús programként, és felhívják a többi munkatárs figyelmét a támadásra – így a teszt bizonyos értelemben “sikertelen” lesz.

A vizsgálandó területeken és személyeken túl meg kell határozni a vizsgálat hatókörét is, azaz pontosan meddig lehet elmenni egy-egy feladat végrehajtása során. Nem lenne ugyanis jó, ha egy támadás kivitelezésekor a vizsgálatot végző személy olyan mélységekre hatolna, mely már sértené a vizsgált szervezet, vagy annak alkalmazottjának az érdekeit.

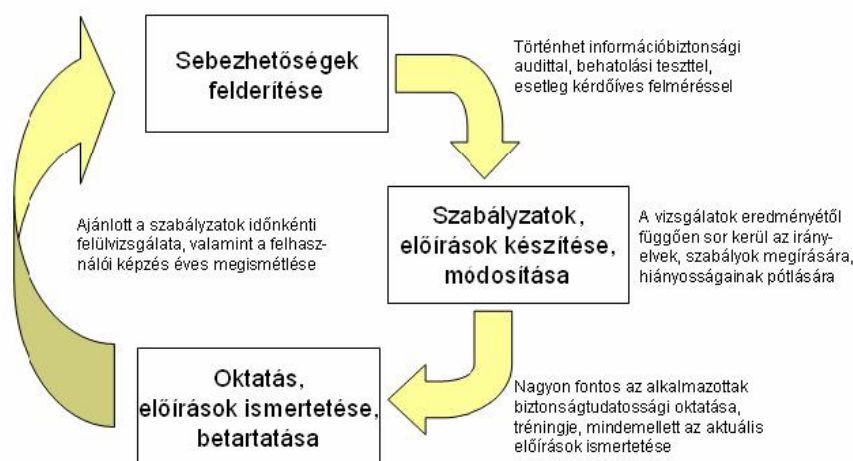
Ugyanakkor nem szabad megfeledkezni a vizsgálatot végző személyek védelméről sem, mert amennyiben tevékenységük lelepleződik, annak akár büntető eljárás is lehet a végkifejlete. Ennek elkerülése érdekében biztosítani kell egy, a vizsgált szervezet jogosult képviselője által aláírt, úgynevezett „Támogató nyilatkozatot”, melyben a vizsgált szervezet vezetője biztosítja, hogy a vizsgálatot végző személyek által elkövetett cselekményekről tudomásuk van, s ez a dokumentum mentesíti a biztonsági és hatósági eljárások alól.

AZ EREDMÉNYEK FELHASZNÁLÁSA

Annak érdekében, hogy a humán tényező jelentette biztonsági kockázatokat megfelelő, elfogadható mértékűre csökkentsük, elengedhetetlen a felhasználók biztonság tudatossági ismereteinek bővítése, a biztonság tudatos magatartás ösztönzése.

Ahogy az alábbi ábrán szemléltetem, legyen szó bármilyen rendszerről, a biztonság kialakításának első lépése a rendszer sebezhetőségeinek felderítése kell hogy legyen, melyet a 3. pontban foglaltak szerint hajthatunk végre.¹¹

11 Oroszi Eszter: Social Engineering – Az emberi erőforrás, mint a biztonság kritikus tényezője (Budapesti Corvinus Egyetem, 2009): 62.



1. ábra: Védelmi intézkedések

Forrás: Saját készítésű ábra

A felmérések eredményeit tartalmazó jelentésben leírt, a projekt során feltárt sebezhetőségek alapján a szervezet el tudja készíteni hiányzó biztonsági szabályzatait, felhasználóknak szóló útmutatóit, illetve a már rendelkezésre álló dokumentumokat a tapasztaltaknak megfelelően javítani vagy kiegészíteni tudja. Ebből a szempontból különösen hasznos, ha a felmérések vagy a Social Engineering audit projekt elején a hatályos biztonsági szabályzatok előzetes vizsgálatra kerülnek, és egyes támadások az ezekben tapasztalt hiányosságokat kihasználva kerülnek végrehajtásra.

Az újonnan életbe léptetett biztonsági intézkedések, előírások és javaslatok ismertetésének leghatásosabb módja, ha a felhasználók egy biztonságtudatossági oktatás vagy célzott, akár e-learning alapú tájékoztatás keretein belül kapnak tájékoztatást az új szabályozásokról. Ezen oktatást célszerű évente legalább egyszer ismétlés jelleggel megtartani, hogy az ismeretek felidézése biztosított legyen, valamint az esetleges új fenyegetésekre, módosult szabályozásokra, eljárásokra is fel kell hívni a figyelmet.

A szabályzat audit és a biztonságtudatossági oktatás mellett lehetőség van olyan komplex biztonságtudatossági program megvalósítására is, mely a Social Engineering auditon kívül tartalmazza a kérdőíves felmérést, a szervezet szabályzatainak ki- vagy átdolgozását, illetve a biztonságtudatossági oktatás megtartását is. Opcionálisan alkalmazásra kerülhetnek olyan, a biztonsági előírásokra, ajánlásokra emlékeztető feliratok, filmek, képernyőkímélők, hírlevelek, melyek segítséget nyújthatnak a biztonságtudatosság növelésében.

ÖSSZEGZÉS

Összefoglalásként elmondható, hogy a Social Engineering jellegű támadások eredményeként megszerzett információk, bár első pillantásra jelentéktelennek tűnhetnek, azonban valódi érté-

ket jelentenek egy támadó számára, mellyel más támadások kivitelezését tudja megkönnyíteni vagy akár végrehajtani.

A Social Engineering tipikusan az a támadásforma, melynek kivédése szinte lehetetlen. Ahogy Kevin Mitnick írja a könyvében: „Az igazság az, hogy nincs olyan technológia a világon, amely megakadályozhatja a social engineering támadást.” (Kevin Mitnick)¹² Az ilyen jellegű trükkökkel szemben a leghatékonyabb védekezési módszer az, ha ismerjük a támadók által alkalmazott technikákat, és elsajátítjuk a biztonságtudatos magatartást. Ezért szervezeti szinten nagyon fontos a célzott felmérések eredményein alapuló biztonságtudatossági oktatások, kampányok szervezése, valamint rendszeres időközönkénti ismételése. Az eddigi tapasztalatok alapján a szimulált támadások eredményeire építő oktatási anyagokkal, biztonságtudatossági programokkal a felhasználók biztonsági ismeretei hatékonyan bővíthetők. A vizsgált szervezeteknél a kapott információk alapján nőtt az információbiztonsági incidenseknek a jelentése, valamint a biztonsággal kapcsolatos kérdés felvetések száma. Mindezen megfigyeléseken alapulva, fontosnak tartom, hogy további kutatások során azonosításra kerüljenek azok a felmérési módszerek, melyek segítségével a biztonságtudatossági szint minél hatékonyabban azonosítható, és olyan célirányos tudatossági programok kerülhetnek kialakításra, mellyel az emberi tényező biztonságtudatossága jelentős mértékben növelhető.

FELHASZNÁLT IRODALOM

Chernyshev, Sergey és Chipiristeanu, Daniel, Less aggressive, more effective: social engineering with paid archives. Virus Bulletin 2012 konferencia előadás, 2012.

Guenther, Melissa, Social Engineering – Security Awareness Series előadásanyag: <http://www.iwar.org.uk/comsec/resources/sa-tools/Social-Engineering.pdf>, 2001 (2015.05.10)

Hadnagy, Christopher, Social Engineering – The Art of Human Hacking. Indianapolis: Wiley, 2011.

Hadnagy, Christopher, Unmasking the Social Engineer – The Human Element of Security. Indianapolis: Wiley, 2014.

Harl, People Hacking – The Psychology of Social Engineering. <http://www.textfiles.com/russian/cyberlib.narod.ru/lib/cin/se10.html>, 1997 (2015.05.10)

Long, Johnny, No Tech Hacking – A guide to Social Engineering, Dumpster Diving and Shoulder Surfing. Burlington: Syngress, 2008.

¹² Mitnick, K. D. és Simon, W. L., *A legendás hacker – A megtévesztés művészete* (Budapest: Perfact Kiadó, 2003): 249.

Mann, Iann, Hacking the Human: Social Engineering Techniques and Security Countermeasures. Gower, 2008.

Mitnick, Kevin D. és Simon, William L., A legendás hacker – A megtévesztés művészete. Budapest: Perfact Kiadó, 2003.

Mitnick, Kevin D. és Simon, William L., A legendás hacker – A behatolás művészete. Budapest: Perfact Kiadó, 2006.

Oroszi Eszter, Social Engineering– Az emberi erőforrás, mint a biztonság kritikus tényezője, szakdolgozat. Budapest: Budapesti Corvinus Egyetem, 2009.

Oroszi Eszter, Social Engineering audit – A biztonságtudatosság tesztelése, szakdolgozat. Budapest: Budapesti Corvinus Egyetem, 2011.

Oroszi Eszter, Kártékony programok terjedése Social Engineering módszerekkel. R&D Valós-idejű kockázatelemzés projekt, tanulmány, Dunaújváros: Dunaújvárosi Főiskola, 2012.

Sharma, Alka, Hacking People – How To Prevent It. GIAC paper: SANS Institute, 2003.

Szappanos Gábor, Kirándulás a számítástechnika sötét oldalára. Budapest: VirusBuster Kft., 2003.

Ször Péter, A vírusvédelem művészete. Budapest: SZAK Kiadó, 2010.

Watson, Gavin; Mason, Andrew és Ackroyd, Richard, Social Engineering Penetration Testing:

POLGÁR ZOLTÁN

A LAKÓKÖZÖSSÉGEK ÜGYEIVEL FOGLALKOZÓ SZEMÉLYEK KÉPZÉSÉNEK ÉS KIVÁLASZTÁSÁNAK HATÉKONYSÁGÁT NÖVELŐ SZABÁLYOZÁSI VÁLTO- ZTATÁSOK LEHETŐSÉGEI

A KSH¹ adatai alapján a lakásállomány 20-25%-a társasházban található, és megközelítőleg 4,5 millió élnek társasházban². A többlakásos lakásépítési projektek is társasházakat, vagy lakószövetkezeteket hoznak létre, így ez az adat kismértékben növekvő. A mai Magyarországon legalább három jogi szabályozás foglalkozik a lakóközösségekben élők jogaival, a képviselőiket is többféle formában és végzettséggel lehet ellátni. A törvényi szabályozás a lakóközösség képviselőinek igen nagy mozgásteret enged, míg az érdekérvényesítő jogok gyakorlására igen szűk szegmensben van lehetőség. Magyarországon a 2003. évi CXXXIII. törvény a társasházakról (továbbiakban: Tht) ismeri a kisebbség jogos érdekeinek lényeges sérelmét, mint kifejezést, de nem ad választ, hogy mi tekinthető lényeges sérelemnek, vagy jogos érdeknek. Továbbá az érintettnek vagy érintetteknek 60 napos jogvesztő határidővel lehet bírósághoz fordulni. A társasház szerveinek törvényességi felügyelete is csak 2014. február 18-tól hatályosult a Tht-ban. Addig az időpontig egy rövid időszaktól eltekintve a társasházaknál nem volt törvényességi felügyelet, valamint a törvényességi felügyelet gyakorlati megvalósulása most van kialakulóban. A társasházak szabályozásánál az is kihívást jelent, hogy bíróság hiába helyez hatályon kívül egy közgyűlési határozatot, azt ugyanolyan formában - újra - megszavazhatja a közgyűlés.

1 Központi Statisztikai Hivatal (www.ksh.hu)

2 Sárközy Tamás, Jogképesség – személyiség – jogalanyiség az embertöbbségek – csoportok – szervezetek körében. (Polgári jogi kodifikáció, 2000/4.) 3-9. „... a magyar jogban már az 1924. évi XII. törvénnyel meghonosított, a Ptk. 149. §-ban a közös tulajdon speciális formájaként kiemelt és jelenleg az 1997. évi CLVII. törvénnyel szabályozott társasházközösségekkel. Ezeknek ugyanis a hivatkozott törvény 3. § (1) bekezdése – anélkül, hogy jogi személlyé nyilvánítaná – sajátos részjogképességet adott: “az épület fenntartása, felújítása, valamint a közös tulajdonnal kapcsolatos ügyek intézése során” az általa viselt közös név alatt társasházi jogokat szerezhet és kötelezettségeket vállalhat. A társasháznak szervezete van: közgyűlés + közös képviselő (esetleg intézőbizottság). A közös képviselő képviseli a társasházat a külső jogviszonyokban. A társasház jogképessége nem abszolút, hanem relatív - Rakvác József kéziratban rendelkezésre álló tanulmánya szerint a bírói gyakorlat három-

Az érintettség magas aránya, a jogi eszközök időbeli szükségsege, az SzMSz megírásának szabad módja, a tényleges szankciók hiánya és a piacon jelenlevő számos üzleti formáció miatt, megvizsgáltam a kezeléssel megbízott személyek és/vagy gazdasági társaságok kiválasztásának módját. – Előadásom a közös képviselő választás hatékonyságának növelése érdekében elemzi a kialakult piaci viszonyokat és a jogi szabályozást. Valamint megoldást keres a jogi és szervezeti kihívások hatékonyságának növelésére a lakossági tulajdonos közösségek napi gyakorlatában, különös tekintettel az ügyintézésrel megbízott személy kiválasztására.

Kulcsszavak: társasházkezelés, társasházkezelő, társasházi törvény, oktatás, közös képviselő, közös képviselő

BEVEZETÉS

A közigazgatásban és az ingatlanok vagyongazdálkodásában a folyamatok áttekintése, esetleges jobbítása vagy a rendszer működőképességéről történő meggyőződés, időről-időre szükségessé válhat. Az együttműködési képesség fenntartása, és az interoperabilitási hibák kiküszöbölése, valamint egy működő rendszer szabályosan időközönként történő ellenőrzése, a folyamatok jobbítását vonja/vonhatja maga után, megfelelő előkészítése után érheti el.

Írásom egy gondolat kísérlet végigvezetése, hogy a társasház-kezelési tevékenység oktatása és a társasházi képviselők kiválasztásának módja lehet-e, lehetne-e hatékonyabb.

Probléma felvetés címszavakban:	Lehetséges megoldás
Egységes társasház-kezelési rendszer hiánya	Egységes(ebb) rendszer bevezetése
Képzettségi szint eltérősége	Értékalapú munkaszemlélet erősítése

...kodva, de érvényesíti is az ultra vires elvét a társasház által kötött szerződések érvényességének vizsgálatánál. A társasházi közösség tehát a magyar jogban – a többi jogközösséggel szemben – saját névvel rendelkező, részjogképes embercsoport.”

Mitták T., „Új jegyzői hatáskör: a társasházak törvényességi felügyelete”, Jegyző és közigazgatás XVI. évf. (2015) 1. sz. „A társasházak jogrendünkben sajátos tulajdoni formát képviselnek, hiszen átmenetet képeznek a jogi személyiséggel rendelkező, illetve a jogi személyiséggel nem rendelkező társaságok között. Szokványos elnevezés szerint a társasházra is elmondható, hogy ún. „csonka jogi személy” (elsőként lásd Szladits Károly, Magyar Magánjog, Budapest 1941, I. 581–583, 591–592, 625–629.)

TÉMA INDOKOLTSÁGA

A társasházkezelés a nagyszámú érintett miatt, jelentősen befolyásolja a mindennapok nyugalma. A társasházban folyik a víz, a lépcsőházban világítanak a lámpák, nyílnak az ajtók, valamint rend és tisztaság fogad, amikor belépünk, az mind azért létezik, mert a közös képviselő (ideértve az intézőbizottságot is) ellátja a feladatait. A társasházakkal foglalkozó személyek képzése és kiválasztása nagy hatással van az életnek arra részére, amit legtöbben pihenéssel és rekreációval akarnak tölteni. A bevezetőben említettem, hogy bíróság hatályon kívül helyezheti a közgyűlési határozatokat, viszont a közös képviselő kvalitásán és képzettségén is múlik, hogy milyen határozatot hoznak helyette.

Előadásomat az is inspirálta, hogy jelenleg olyan helyzetben vagyok, hogy a társasházkezelési folyamatokat empirikus úton tanulmányozhatom, és megfigyeléseimet rögzíthetem.

A MAGYARORSZÁGI TÁRSASHÁZKEZELÉS VISZONYAINAK RÖVID ÖSSZEFOGLALÁSA

Magyarországon az elmúlt időszak sajátos történelme miatt kialakultak az úgynevezett közös tulajdonok. A közös tulajdon nem más, mint amikor egy dolog tulajdonán, meghatározott hányadok szerint, több tulajdonos osztozik.³ A közös tulajdon legszemléletesebb példája Magyarországon a hat lakáscéljára szolgáló albetétnél kevesebb vagy több albetétből álló társasházak. Továbbá ide kell sorolni a lakásszövetkezeteket⁴ is, mivel a lakásszövetkezeteknél is fellelhetők a közös használatra szolgáló területek. A két formáció között átjárhatóság van, amelynek szabályait a vonatkozó jogi előírások rögzítik.

„Társasház jön létre, ha az ingatlanon az alapító okiratban meghatározott, műszakilag megosztott, legalább két önálló lakás vagy nem lakás céljára szolgáló helyiség, vagy legalább egy önálló lakás és egy nem lakás céljára szolgáló helyiség a tulajdonostársak külön tulajdonába, a külön tulajdonként meg nem határozott épületrész, épületberendezés, helyiség, illetve lakás viszont a tulajdonostársak közös tulajdonába kerül.”⁵

3 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről: 5:73. § „A dolgon fennálló tulajdonjog meghatározott hányadok szerint több személyt is megillet.”

4 2004. évi CXV. törvény a lakásszövetkezetekről: „A lakásszövetkezet a lakóépületek építésére és fenntartására létrejött gazdálkodó szervezet. A lakásszövetkezet jogi személy.”

5 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről: 5:85. §

Ennek megfelelően a közös tulajdont (ideértve a közös használatú területeket is) az alábbi jogszabályi környezetbe lehet fellelni:

Polgári Törvénykönyv (Ptk) hatálya alá tartozó tulajdonosi közösségek,

Társasházi törvény (Tht) hatálya alá tartozó általában társasházak,

Lakószövetkezeti törvény (Lszt) hatálya alá tartozó lakásszövetkezetek.

A legfeljebb hatlakásos társasház közössége dönthet arról, hogy a Ptk. közös tulajdonról szóló vagy a Tht. rendelkezéseit választja. A választás egyszeri és a továbbiakban meghatározza a tulajdonosi közösség működését.

A vonatkozó jogszabályok rendelkeznek arról is, hogy a társasház tulajdon, valamennyi tulajdonostárs akaratával egyező módon lakásszövetkezeti tulajdonná alakítható. A fentiekből megállapítható, hogy azok a lakások, amelyekhez közös tulajdon, vagy közös használatú terület tartozik, a három besorolás valamelyikében található. A továbbiakban a jobb követhetőség érdekében a „társasház” gyűjtőnevet használom a bemutatott formációkra.

A (lakó)közösség ügyintézését a közös képviselő vagy az intézőbizottság látja el, a megválasztásuk a közgyűlésen történik, a közgyűlés a társasház legfőbb döntéshozó szerve. A megválasztott személyek felkészültsége, és a tevékenység ellátásának szervezeti formája is igen eltérő.

A közös képviseleti tevékenység ellátásának formái (közösség ügyintézése):

intéző bizottság

A tulajdonosi közösség intéző bizottságot választhat az ingatlan tulajdonosai közül. Az intéző bizottságnak legalább egy elnökből és két tagból kell állnia. Az intézőbizottság elnökének jogállása és felelőssége azonos a közös képviselő jogállásával és felelősségi körével.⁶

közös képviselő

A társasház ügyeinek intézésével megbízott személy vagy vállalkozás.

díjazásban nem részesülő közös képviselő

díjazásban részesülő közös képviselő

⁶ Itt érdekesség alakulhat ki, amikor a telepített felelősséget úgy kell vállalnia, hogy az intéző bizottság tagjai le-szavazzák az elnököt.

A társasház ügyeinek intézése (közös képviseleti tevékenység) végzettséghez kötött. A végzettség OKJ-s képzés elvégzésével és a képzés végén vizsga letételével szerezhető meg. A képesítés megszerzésére kétféle OKJ-s vizsga van⁷.

Társasházkezelő (A szakképesítés OKJ száma: 52 814 01 0000)

Ingatlankezelő (A szakképesítés OKJ száma: 52 814 01 0001 54 01)

Az Ingatlankezelői képzés a Társasházkezelő képzésre épül és emelt szintű OKJ-s szakképzésnek minősül.

A vonatkozó jogszabályok viszont számos esetben kivételt adnak a szakképesítés megszerzése alól. Ilyen esetek az alábbiak:

Intéző bizottság díjazás nélkül végzi a feladatát

Közös képviselő (mint természetes személy) díjazás nélkül végzi a feladatát

A képzettség megszerzésének előírása tehát attól függ, hogy a tevékenységet üzletszerűen folytatják-e vagy sem.

A közös képviseleti tevékenység bármilyen formában végezhető, természetes személy, egyéni vállalkozó és gazdasági társaság is végezheti a tevékenységet. Az előírás csupán annyi, hogy közreműködő személyként egy, az előzőekben leírt végzettséggel rendelkező személyt kell alkalmazni a gazdasági társaságban, vagy az egyéni vállalkozó alkalmazásában. A magánszemélyek által alapított társaságok mellett jelentős szerepet kapnak az állami tulajdonú ügynevezett vagyonkezelést végző vállalkozások is. Ilyen vállalkozások általában az önkormányzati vagyonkezelő részvénytársaságok vagy korlátolt felelősségű társaságok. Az állami tulajdonú vállalkozások általában az állami albetétek tulajdonosi képviseletét látják el, de találkozhatunk közös képviseleti, társasházkezelői tevékenységet ellátó állami vállalkozásokkal is.

A fenti leírásból kiderül, hogy a közös képviseleti piac igen szerteágazó, és a szakmai képesítés megszerzésének előírása sem egységes ezen a területen.

A közös képviselők mellett (ideértve az intéző bizottságot is) meg kell említeni a számvizsgáló bizottságot, mint a közös képviselőt ellenőrző formációját a társasháznak. Számvizsgáló bizottsági tagság nincs végzettséghez kötve, annyi kritérium van, hogy a tulajdonos társak közül kell a tagjait megválasztani. A számvizsgáló bizottság ellenőrizheti a közös

⁷ 133/2010. (IV. 22.) Kormányrendelet az Országos Képzési Jegyzékről és az Országos Képzési Jegyzék módosításának eljárásrendjéről

képviselőt, a közösség gazdálkodását. A közgyűlési dokumentumokat véleményezheti, valamint a közös képviselő díjazására is javaslatot tehet. Megállapítható, hogy személyével kapcsolatban egy kritérium fogalmazódik meg, hogy a tulajdonosi körből kerüljön ki, viszont több elvárás vagy kritérium nincs a pozíció betöltésére. Meglátásom szerint a felelősség mentesség talán nem teljes, mivel kártérítési ügyben talán megállhat az számvizsgáló bizottság felelőssége, ha gondos ellenőrzéssel elkerülhető lett volna valamilyen károkozás a társasház felé.

Röviden összefoglalva az eddig leírtakat: a társasházban élő családok ügyeivel foglalkozó személyek elbírálása nem egységes.

A társasházat alkotó tulajdonosi közösség ügyeinek intézését és az együttélés szabályait részletesebben a Tht. a Szervezeti-működési Szabályzat (SzMSz) hatáskörébe utalja, ezt a dokumentumot az alapítás után 60 nappal kell elkészíteni, ha a dokumentum elkészítése elmarad, akkor jelenleg nincs igazán erős érdekvérvényesítés, hogy a dokumentumot a tulajdonosi közösség elkészítse.

Összegezve megállapítható, hogy többféle végzettséggel, esetleg végezettség nélkül is el lehet látni a közös képviselői feladatokat. Előfordulhat olyan eset is, ahol leszavazhatják azt a személyt, akire a jogszabály felelősséget telepít. Meglátásom szerint a feltételeknek és a követelményeknek egységesnek kell lennie, ahhoz, hogy a feladattal járó felelősséget egyformán lehessen vállalni, ellenőrizni. A társasházi közösség – meglátásom szerint – kiszolgáltatott helyzetben van a közös képviseletet ellátó személlyel szemben, mivel a társasházi ismeretei nem elég kiterjedtek, így közös képviseletet ellátóknak nagy felelőssége van a közösségeletében. Erre a felelősségre a két OKJ-s tanfolyam tartalmában és szerkezetében nem tudja felkészíteni a jövőbeli közös képviselőket (ideértve innentől az összes közös képviselet ellátásra jogosultat, és társasházkezelést is). További kihívást jelenthet egy társasház életében, az olyan közös képviselő, aki megélhetésként tekint a társasházra, amit a legkevesebb feladat megoldással párosít. A közös képviselet igen nehezen elmozdítható, és a erős közösségi összefogás szükséges ahhoz, hogy megfelelő ellensúlya legyen a közös képviselettel szemben. A közös képviseleteknek és a tulajdonosoknak is törekedni kell(ene) arra, hogy olyan fórumokat találjanak, amely segíti az együttműködések széleskörű kialakítását, kialakulását.

A LAKÓKÖZÖSSÉGEK ÜGYEIVEL FOGLALKOZÓ SZEMÉLYEK KÉPZÉSÉNEK ÉS KIVÁLASZTÁSÁNAK HATÉKONYSÁGÁT NÖVELŐ LEHETSÉGES SZABÁLYOZÁSI VÁLTOZTATÁSOK

Meglátásom szerint a mostani szabályozásnak nagy előnye, hogy teret enged az önrendelkezés tágran értelmezett megnyilvánulásainak, és heterogenitást hozott létre a társasházi piacon. A

kialakult lehetőségek széles spektrumát tanulmányozva⁸, érdemes lehet megfontolni, olyan szabályozási javaslatokat, ötleteket, amelyek a lakóközösség képviselőivel megbízott személy képzésének és kiválasztásának hatékonyságát növelhetik. Az oktatás része lehet egy terepen elvégezhető gyakorlat, amelyekbe önként jelentkező, vagy a jelölt által választott társasházi közösség kerülne bevonásba. A társasházkezelés összetettségére, a sok érintett jogszabály miatt, érdemes lehet egy évenkénti szinten tartó képzés beiktatásán is elgondolkozni. Magam részéről, a minőségi munka, és színvonal fenntartása érdekében az öt évenkénti bizalmi szavazást is elképzelhetőnek tartom, valamint kötelezővé tenném a társasház-kezelési tervek meglétét, három és öt éves bontásban.

Azért is érdemes nagy hangsúlyt fektetni erre a kiválasztási folyamatra, mert a közös képviselőt nem olyan könnyű eltávolítani. Az eltávolításhoz már a tulajdoni hányad 1/10-e szükséges, és a közgyűlésen a leváltást meg is kell szavazni.

Képzés hatékonyságának növelése

A bevezetőben láhattuk, hogy a díjazásért végzett tevékenységhez kell egyedül képzettséget igazoló bizonyítvány. Meglátásom szerint mindenki számára kötelezővé kell tenni a társasház-kezelési

szakképzettség megszerzését, aki valamilyen funkciót tölt be a társasház életében. A képesítés megszerzése rendszerezi a gyakorlatban megszerzett ismereteket, valamint olyan kézzel fogható eszközöket nyújt, amit a későbbiek során is fel lehet használni. A társasházak bevételei elérhetik és meg is haladhatják egy mikro vállalkozás bevételeit. Az ellátott feladatkör sokrétű, és szerteágazó. A könyveléstől, a beruházásokon át, a lakások árverezéséig terjedhet.

A képzés hatékonyságának növelését az alábbi módokon lehetne segíteni:

- esettanulmányok beépítése a tanrendbe
- szakmai gyakorlat előírása
- meghatározott ciklusban ismétlődő jellegű képzés beiktatása

A képzés átgondolása azért is fontos, mert sok helyen lényegében egyszemélyi döntésen múlik családok sorsa és megélhetése. Ennek egyszerű példája, ha a 20 lakásos társasház 10 millió forint hitelt vesz fel. Egyszerű példánk esetében is keresni kell majd 80 Ft, hogy az 500 000 Ft

meglegyen, mivel a kerekítést nem vettem figyelembe. Az esettanulmányok, és szakmai gyakorlat rálátást biztosítanak a folyamatokra. Talán az ellenőrzés hatékonyságát is segítené.

Jelenleg a képzés egy szakmai dolgozat leadásából, egy írásbeli teszt kitöltéséből és egy előre kiadott szóbeli tételsor megválaszolásából áll. A vizsgákon az ellenőrzés nem túl alapos, így segédeszköz használata valószínűleg előfordul, ezt válthatná fel egy másik megvalósítása, ami szakmai orientációt erősíthetné.

A kiválasztás hatékonyságának növelése

A társasházkezelésben és a lakóközösségi ügyek kiválasztásában (is) kísérletet kell tenni egy modern kiválasztási szemlélet elterjesztésére, amelynek alapja lehet az adatvédelmi szempontok érvényesülése⁹. A modern kiválasztás egységes

alapja lehet a Privacy by Design elvek alkalmazása¹⁰.

Alapelvek és a társasház kapcsolata a kiválasztás érdekében

Reakció helyett proaktivitás és utólagos orvoslás helyett megelőzés:

A társasházban az SzMSz részeként, vagy önállóan meg kell(ene) alkotni a kiválasztási és pályáztatási alapelveket, öt évente javasolható lenne a bizalmi szavazások megvalósítása. Továbbá a folyamatosság részeként a társasház-kezelési terv elkészítését is érdemes lenne kötelező dokumentummá tenni. Ezzel elérhetővé válna, hogy a leváltás visszatartó ereje elkényelmesítse a közös képviselőt, valamint váltás esetén az átmentet a kezelési tervek betartatása, betartása biztosítaná.

Alapértelmezett minőségvédelem:

A társasházi közösségre róhatna nagyobb felelősséget. Érdemes lenne kimérni, hogy közgyűléseken mennyi az átlagos tulajdoni hányad, megfigyeléseim alapján ez valahol 10% körül alakulhat¹¹, ezért az aktivitás növelése érdekében indokolt lehet, hogy az olyan tulajdo-

9 Balogh Zs., György-Kiss A., Polyák G., Szádeczky T., Szőke G., „Technológia a jog szolgálatában? – Kísérletek az adatvédelem területén adatvédelem és technológia – privát szférát erősítő technológiák – beépített adatvédelem elve – Privacy by Design”, Pro Futuro 2014/1 (2014): 15

10 Ann Cavoukian: Privacy by Design: A hét alapelv (2013) Information and Privacy Commissioner of Ontario <http://www.privacybydesign.ca/content/uploads/2013/03/7foundationalprinciples-hungarian.pdf> (2014.12.14)

11 További vizsgálat indokolt lehet

nos, aki egymást követő három beszámoló közgyűlésen – személyesen - nem vesz részt, akkor az ötévenként a közös képviselő választásánál a választási jogosultságot ne nyerje el. Továbbá társasházi lakók bizottságokat szervezhetnének, ahol a társasház-kezelési terv megvalósulását felügyelhetnék, és terv megvalósításától függően javaslatot tehetnének, vagy tájékoztathatnák a közösséget, amely szintén kontrollt jelenten az irányítás felett.

Tervezés során beépített adatvédelem.

A könyvelés és adat nyilvántartási programokban az adatvédelmi szempontok beépítése, valamint ilyen jellegű programok preferálása a közös képviselő kiválasztásánál. A közös képviselő rendelkezik a lakók számlaszámával, és adataival, amelyet leváltása után nem mindig semmisít meg. Tehát az adatok kezelésének olyan rendszerét érdemes kialakítani, amely az adat tulajdonosnak a társasházat nevesíti, és csak használatra adja át az adatokat a kezelőnek. A kezelő váltás után, az adathozzáférés megszűnik, és az utólagos használat (pl. visszaélés esetén) már szigorú szankciókkal is büntethető lehetne.

Teljes működőképesség.

A „szabályos” kezelés (pl: 5 éves kezelési terv) által okozott esetleges (pl: ha nincs kezelési terv, akkor most mi alapján dolgozik?) többletmunka jelenjen meg a díjazásban (kezelési minimum díj, évenkénti felülvizsgálattal), hogy win-win szituációk alakulhassanak ki. A működő képesség akadályozása az is, ha egy tulajdonos igennel szavaz a közgyűlésen, és utána bíróságoz fordul, ugyanazon döntés megváltoztatása érdekében, ilyenkor célszerű lenne – még a bírósági szakasz előtt – vizsgálni, hogy milyen adatok kerültek a tulajdonostárs látókörébe, hogy kérte a hatályon kívül helyezést. A személyügyi szavazások esetén (pl. számvizsgálók megválasztása) érdemes lehet titkos szavazást is bevezetni, hogy a társasházi közösségben a személyi ügyi kérdések ne okozzanak zavart.

Teljes életciklusra kiterjedő védelem.

A társasházaknál az adatok életútja hosszabb, mint amennyit a társasház tisztségviselői a pozíciókban töltenek. Lényeges elemnek kéne lennie, hogy az adatok társasházi tulajdonban maradjanak és ne a közös képviselők, vagy az ezzel foglalkozó cégek birtokolják azokat (pl: létrehozott közös felület, és társasházi adatmegőrzés).

Láthatóság és átláthatóság.

A társasház gazdálkodásával foglalkozó adatok mindenki számára elérhetőek és érthetőek legyenek. Érdemes lenne, egy olyan rendszer bevezetése, amely az adatokat átláthatóvá teszi, mint most a cégeknél meglévő éves beszámolók feltöltési kötelezettsége.

A felhasználó magánszférájának tisztelete.

„A Privacy by Design elve az adatkezelőtől egyértelműen azt követeli meg, hogy az érintett adatvédelmi érdekeit tartsa a legfontosabbnak, szigorú adatvédelmi előírások, megfelelő jelzések és felhasználóbarát megoldások használatával.”¹²

A hatékony kezelés érdekében a társasházi tulajdonosi közösségeknek az az érdeke, hogy a társasházi adatvédelem szabályzat (TASz) is megalkotásra kerüljön, vagy kötelező tartalmi eleme legyen az SzMSz-nek. A társasházi tulajdonos közösség ezzel a módszerrel segítheti az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény rendelkezéseinek érvényre jutását.

FELHASZNÁLT IRODALOM

133/2010. (IV. 22.) Kormányrendelet az Országos Képzési Jegyzékről és az Országos Képzési Jegyzék módosításának eljárásrendjéről

2003. évi CXXXIII. törvény a társasházakról

2004. évi CXV. törvény: a lakásszövetkezetekről

2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről

Balogh Zsolt György–Kiss Attila–Polyák Gábor–Szádeczky Tamás–Szőke Gergely László, Technológia a jog szolgálatában? – Kísérletek az adatvédelem területén adatvédelem és technológia – privát szférát erősítő technológiák – beépített adatvédelem elve – Privacy by Design, Pro Futuro, 2014/1. 15.

Cavoukian Ann, Privacy by Design. A hét alapelv. Ontario, Canada, 2013.

Mitták Tünde, „Új jegyzői hatáskör: a társasházak törvényességi felügyelete”, Jegyző és közigazgatás XVI. évf. 2014. 1.

Sárközy Tamás, Jogképesség – személyiség – jogalanyiség az embertöbbségek – csoportok – szervezetek körében. Budapest, Polgári jogi kodifikáció, 2000/4., 3-9. o.

Szladits Károly, Magyar Magánjog. Budapest 1941, I. 581–583, 591–592, 625–629.

¹² Ann Cavoukian: Privacy by Design: A hét alapelv (2013) Information and Privacy Commissioner of Ontario <http://www.privacybydesign.ca/content/uploads/2013/03/7foundationalprinciples-hungarian.pdf> (2014.12.14)

POTÓCZKI JUDIT

A PÉNZÜGYI FOGYASZTÓVÉDELEM LEHETSÉGES ESZKÖZEI A PÉNZÜGYI KULTÚRA ÉS AZ ÖNGONDOSSKODÁS FEJLESZTÉSE TERÉN

A kutatás három témakört ölel fel: a pénzügyi kultúra fejlesztésének, a nyugdíjcélú öngondoskodás erősítésének, valamint a fogyasztók és a szolgáltatók közötti információs aszimmetria csökkentésének lehetséges irányait. Az eddigi tapasztalatok azt mutatják, hogy a fogyasztók pénzügyi tárgyú döntéseinek meghozatala sok esetben a releváns ismeretek birtokának hiányában, és nem kellően megalapozottan, körültekintően történik meg. További problémát jelent, hogy a lakossági megtakarítások jelenlegi szintje valószínűsíthetően a lakosság jelentős hányada számára nem lesz elegendő az állami nyugdíj kiegészítéseként az általuk elvárt időskori életszínvonal fenntartásához. Vizsgálandó hipotézisként ez utóbbi állítást fogalmazódott meg, amelynek az igazolása vagy elvetése anonim kérdőív kitöltésével és feldolgozásával fog megtörténni. A kutatás célja egyrészt a nyugdíjcélú öngondoskodás jelenlegi helyzetének szemléltetése és ez alapján javaslatok megfogalmazása az intézményrendszer jogi szabályozásával és az állami ösztönzőkkel kapcsolatban. Másrészt a pénzügyi kultúra fejlesztése terén elsősorban az oktatási anyagok bővítése, kidolgozása során felhasználható elképzelése kkerülnek ismertetésre, végül az információs aszimmetria mérséklése a fogyasztók által könnyen elérhető és értelmezhető termékválasztó programok, az egyéni adottságokat, szükségleteket is figyelembe vevő kalkulátorok és más, hasonló jellegű alkalmazások segítségével valósítható meg, amelyekkel kapcsolatban szintén javaslatok kerülnek megfogalmazásra.

Kulcsszavak: pénzügyi fogyasztóvédelem, pénzügyi kultúra, öngondoskodás, információs aszimmetria

A kutatás témája a pénzügyi fogyasztóvédelmen belül az információs aszimmetria kérdésköre, továbbá a pénzügyi kultúra és az öngondoskodás. A témakörök kiválasztásának legfőbb oka volt, hogy a pénzügyi fogyasztóvédelemért elsődlegesen felelős hatósághoz, a Magyar Nemzeti Bankhoz (a továbbiakban: MNB) érkező, a pénzügyi intézmények eljárásait kifogásoló nagy számú fogyasztói beadvány jelentős hányada a tapasztalatok szerint¹ részben visszavezethető a pénzügyi kultúra hiányosságai miatt nem kellő körültekintéssel meghozott fogyasztó-

¹ A szerző az MNB Pénzügyi Fogyasztóvédelmi Központjának munkatársa; a tanulmányban leírtak nem tekinthetők az MNB hivatalos álláspontjának.

tói döntésekre és az információs aszimmetriára. A jelenséget egyrészt a szolgáltatásnyújtók évtizedes tapasztalata, egyoldalúan „profi” felkészültsége, a tranzakciók jelentős tételszáma és volumene, másrészt a lakosság megfelelő szintű pénzügyi ismereteinek hiánya, a szolgáltatás-fajták bonyolultsága, összetett jogi háttere, szövevényes költségstruktúrája, valamint az érintett fogyasztók gyenge érdekérvényesítő képessége okozza.²

Ezt az aszimmetriát hivatott az állam, vagy annak e feladattal megbízott valamely szerve monitorozni, ellensúlyozni. A szolgáltatóknál jelentősen kedvezőtlenebb alkupozícióban lévő fogyasztók száma a Magyarországon 2008-tól kibontakozó pénzügyi-gazdasági válság, illetve az azzal összefüggő következmények miatt nagymértékben növekedett. A korábbi kockázati adottságokhoz illetően megoldott problémák a változó viszonyok között gyakorta újratermelődnek, nagy kihívások elé állítva nemcsak a közigazgatás, hanem a pénzügyi szektor illetékes vezetőit, személyi állományát is.

Az alapproblémát az generálja, hogy a pénzügyi fogyasztóvédelem – mint a társadalmi-gazdasági rendszerváltást követő időszak egyik növekvő jelentőségű szakmai területe – nemcsak közgazdasági, hanem közigazgatási kihívásokkal is telített. Társadalmi jelentőségűvé válhat az, hogy a folyamatosan változó (bel- és kül)gazdasági adottságaink, illetve igazgatási körülményeink között hogyan kell (vagy lehetséges) kezelni a széles társadalmi, lakossági rétegeket érintő pénzügyi fogyasztóvédelmi kérdéseket úgy, hogy a közvetlenül vagy közvetetten érintett felek között folyamatosan biztosítható legyen a kívánatos egyensúly mind jogi, mind pénzügyi értelemben. (Mindezt természetesen beágyazva az EU-s szabályozási viszonyok és a globalizációs világjelenségek halmazába.) Valószínűsíthető, hogy a legújabb pénzügyi kihívások és veszélyek aligha kezelhetők lokálisan vagy a hagyományos módszerekkel. A pénzügyi fogyasztóvédelem nem érdekképviselő, nem válságmenedzselés, hanem komplex társadalmi, igazgatási-felügyeleti kérdés, amely hibás működés esetén akár politikai jelentőségűvé is válhat.

A pénzügyi kultúra nem megfelelő fejlettségi szintje nagy jelentőséggel bír, mivel a fogyasztók pénzügyi döntéseik meghozatalakor részben annak alapján döntenek, hogy milyen ismereteket sajátítottak el a különböző termékekkel, szolgáltatásokkal kapcsolatban. A másik meghatározó tényező a kockázatvállalási hajlandóság, ami viszont általában meglehetősen szoros összefüggésben van az előzővel. Ennek egyik legismertebb és a lakosság széles körét érintő példája a deviza alapú hitelezés, amelynek a tömeges elterjedése a forint alapú hitelek magas kamatlába mellett nagyrészt annak volt betudható, hogy a fogyasztók túlnyomó része egyáltalán nem tudta felmérni, hogy az esetlegesen kedvezőtlen irányú árfolyamváltozás vagy kamat-

2 Prof. Dr. Lentner Csaba, *Bankmenedzsment – Bankszabályozás – Pénzügyi fogyasztóvédelem*. (Budapest: Nemzeti Közszerzői és Tankönyv Kiadó, 2013): 526.

lábváltás hatására mennyivel nőhet meg a törlesztőrészlet, és ennek bekövetkezésekor hogyan lesz képes teljesíteni a hitelintézet felé fennálló esedékes kötelezettségeit.

A legutóbbi globális pénzügyi-gazdasági válság sajnos bebizonyította, hogy – részben a megfelelő tájékoztatás hiánya következtében – a hazai fogyasztók jelentősen alábecsülték a kockázatokat, s jövedelmi helyzetükhöz képest túlságosan magas összegű hiteleket vettek fel, amelyeknek drasztikusan megugró törlesztőrészleteit csak nagy nehézségek árán vagy egyáltalán nem voltak képesek teljesíteni. Ez sok esetben odáig vezetett, hogy a hitelintézet érvényesítette a jelzálogjogát, vagyis sor került a fedezetbe vont ingatlanok kényszerértékesítésére. Annak ellenére, hogy a kormány számos intézkedést hozott a bajba jutott családok megsegítése céljából, mégis sokan voltak kénytelenek kisebb ingatlanba költözni, illetve az adósok nagy részénél az összességében visszafizetendő tőke és kamat jelentősen meghaladja ezeknek a hitelfelvételkor kalkulált értékét. Az érintett ügyfelek vagyoni helyzetében bekövetkezett visszaesés összességében, társadalmi szinten óriási. Szintén komoly veszteségeket szenvedtek el a hitelintézetek a bedőlt hiteleken, és az állami segítségnyújtást is végső soron részben az adófizetők finanszírozták. Ezeknek a veszteségeknek, kiadásoknak egy jelentős része feltételezhetően elkerülhető lett volna, ha a fogyasztók átgondoltabb, tudatosabb döntéseket hoznak. Természetesen nem lehet megkerülni azt a kérdést sem, hogy a hitelintézetek miért nem hívták fel jobban a figyelmet a lehetséges kockázatokra, illetve miért engedélyezték olyan összegű hitel folyósítását, amelyről már az igénylés elbírálásakor valószínűsíthető volt, hogy a körülmények kedvezőtlen alakulása esetén nem lesz visszafizethető.

A kutatás harmadik területe az öngondoskodás. A mai magyar társadalom egyik legfontosabb problémája a megfelelő színvonalú időskori megélhetés anyagi fedezetének biztosítása. A munkaképes korú népesség jelentős hányadának csak időszakosan van, vagy egyáltalán nincs bejelentett munkahelye, ezen túlmenően a bejelentett munkahellyel rendelkezők és az egyéni vállalkozók mintegy negyede a minimálbér körüli jövedelem után fizet társadalombiztosítási célú adót. Ezeknél a rétegeknél a várható nyugdíj összege igen alacsony lesz, amelynek következtében megnő annak valószínűsége, hogy a későbbiekben segélyekért fognak folyamodni.

További kihívást jelent, hogy Magyarországon is megfigyelhető a 60 évesnél idősebb népesség körében a várható élettartam növekedése, ami a nyugdíjkorhatár változatlanóságát feltételezve egyre nagyobb összegű várható nyugdíjkifizetéssel járna ugyanolyan hosszúságú felhalmozási időszak mellett. Ezt csak a járulékok növelésével lehetne finanszírozni, azonban nagyobb annak az esélye, hogy valamelyest tovább emelik a nyugdíjkorhatárt és mellette változtatnak a nyugdíj-megállapítási szabályokon, ami azt fogja eredményezni, hogy a jelenlegi szinthez képest alacsonyabb lesz a nyugdíjak keresetekhez viszonyított aránya.

A fentiekben leírtak alátámasztják annak szükségességét, hogy a lakosság nagy részének az állami nyugdíjat kiegészítendő, saját magának is megtakarításokat kell képeznie.

A KUTATÁS SPEKTRUMA, HIPOTÉZISEK

A kutatás három spektrumon keresztül mutatja be a pénzügyi fogyasztóvédelem, a pénzügyi kultúra és ezáltal a pénzügyi tudatosság, öngondoskodás kialakításának és fejlesztésének lehetséges irányvonalát.

A fókusz egyrészt az öngondoskodási képesség és hajlandóság felmérésére, illetve ez utóbbinak a pénzügyi fogyasztóvédelem eszközrendszerén keresztül megvalósítható növelésére irányul annak érdekében, hogy a társadalom tagjai nagyobb mértékű tartalékokat legyenek képesek felhalmozni a jövedelem csökkenése vagy a kiadások növekedése következtében az életszínvonal jelentős visszaesését eredményező élethelyzetekre.

Az öngondoskodáson belül kiemelt fontossággal bír a nyugdíjcélú megtakarítások kérdése, miután egyrészt ezek idővel gyakorlatilag minden embert érinteni fognak, másrészt figyelemre méltó, hogy a társadalmon belül egyre nő a nyugdíjasok aránya a járulékfizetőkhoz képest, ami a nyugdíj-megállapítási szabályok szigorodásához, és ezen keresztül a jövőbeni nyugdíjak összegének csökkentéséhez is vezethet. Szintén igen magas azok száma, akik az alacsony bejelentett jövedelem és/vagy a rövid megszerzett szolgálati idő következtében egyáltalán nem, vagy csak csekély összegű nyugdíjra számíthatnak.

Nem állnak rendelkezésre megbízható adatok arról, hogy hányan és mekkora összegben rendelkeznek nyugdíjcélú megtakarításokkal: a jelenleg legelterjedtebb, ilyen célra létrehozott intézményi formát, az önkéntes nyugdíjpénztárakat tekintve, az MNB adatai alapján ezek összesített taglétszáma hozzávetőlegesen 1 165 000 fő³. Amennyiben figyelembe vesszük, hogy a jogszabály lehetőséget ad arra, hogy valaki egyszerre több önkéntes nyugdíjpénztárban legyen tag, akkor ezt a számot valamelyest csökkenteni kell a többes tagsággal rendelkezőkkel, de valószínűleg az ő arányuk legfeljebb 5 százalék⁴ körüli lehet, tehát azok létszáma, akik legalább egy pénztárban tagok, valamivel 1,1 millió fő felettire tehető. Ez a 22 és 62 év közötti életkorú magyar népesség kb.egyötödét⁵ jelenti, vagyis azok körében, akik már valószínűleg befejezték tanulmányaikat és még nem nyugdíjasok, meglehetősen kevesen használják ki az önkéntes nyugdíjpénztárak által kínált előnyöket (pl. egyéni befizetések után járó adójóváírás, a várakozási idő leteltét követően a hozam adómentes felvétele, egyes pénztáraknál kedvezményes

3 MNB: Pénztári szektor idősorai (frissítve a 2015. I. negyedévi adatokkal) excel tábla, önp(1)-taglétszám munkalap http://felugyelet.mnb.hu/bal_menu/jelentesek_statistikak/statistikak/pszaf_idosorok/idosorok (2015.07.01.)

4 saját becslés

5 KSH: A lakónépesség korcsoport szerint, január 1.

http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_wdsd004b.html statisztikai tábla alapján készített saját becslés (2015.07.01.)

kamatozású tagi kölcsön felvételének lehetősége). A tagok felhalmozásának nagyságát mutató mérőszám, az egyéni számlák egy főre jutó átlagos egyenlege 2013 végén 827 310 forint volt, míg a fedezeti tartalékra jutó, tagonkénti átlagos éves tagdíjbefizetés a 2014-es nem auditált adatok alapján 65 405 forintot⁶ tett ki.

Az önkéntes nyugdíjpénztárak taglétszáma az intézménytípus 1994-es bevezetése után dinamikusan növekedett, 1999-ben átlépte az 1 millió főt, azonban 2009-től kezdődően megállt a bővülés⁷. Azóta folyamatos a létszámcsökkenés, az újonnan belépő tagok száma nem képes ellensúlyozni a nyugdíjszolgáltatás igénylése vagy a nyugdíjkorhatár előtti kilépés következtében a pénztári rendszert elhagyókat. Ez azt mutatja, hogy az utóbbi években látványosan csökkent a fiatalabb korosztály körében a pénztárak iránti érdeklődés, amelynek természetesen több oka is lehet: más formában (pl. nyugdíjbiztosítás, nyugdíj-előtakarékossági számla, egyéb befektetés) takarítanak meg, csökkent a megtakarításra fordítható jövedelmük, nem bíznak a pénztárakban vagy – ami a legkedvezőtlenebb eset – nem tartják fontosnak a nyugdíjcélú megtakarításokat. A kutatási téma egyik sarkalatos pontja annak felmérése, hogy mekkora az egyes vizsgált korosztályok körében az ilyen jellegű megtakarítási képesség és hajlandóság, illetve milyen megfontolások húzódnak meg annak hátterében, hogy valaki idős korára félretesz-e valamennyi pénzt vagy sem.

További jelentősebb öngondoskodási célnak tekinthető a lakásvásárlás, lakásépítés, az egészségi állapot romlásával vagy a gyermekek iskoláztatásával összefüggő kiadások fedezése, de kívánatos lenne olyan általános tartaléknak minősülő felhalmozás is, amely a jövedelem jelentős mértékű csökkenése vagy a munkahely elvesztése esetén legalább néhány hónapon át lehetővé tenné az életszínvonal fenntartását eladósodás vagy az esetleges hosszú távú tartalékok felhasználása nélkül.

Hipotézisként az a feltételezés, hogy Magyarországon a fentiekben felvázolt nyugdíjcélú felhalmozással rendelkezők aránya meglehetősen alacsony, illetve jelentős részük nem rendelkezik kellő nagyságú megtakarítással/tartalékkal. Ennek oka részben objektív, legfőképpen a korlátozott anyagi források rendelkezésre állása (öngondoskodási képesség), másrészt a pénzügyi kultúra, ezáltal a pénzügyi tudatosság alacsonyabb szintje (öngondoskodási hajlandóság). További hipotézis, hogy a munkavállalók jelentős hányadát érintően a várható társadalombiztosítási nyugdíj a jelenlegi nyugdíjcélú megtakarításként félretett összegek nagyságát reálérté-

6 MNB: Pénztári szektor idősorai (frissítve a 2015. I. negyedévi adatokkal) excel tábla, önp(1)-taglétszám, önp(2a)-tagdíjbev éven belül, önp(7)-céltartalék munkalapok adatai alapján készített saját számítás http://felugyelet.mnb.hu/bal_menu/jelentesek_statistikak/statistikak/pszaf_idosorok/idosorok (2015.07.01.)

7 MNB: Pénztári szektor idősorai (frissítve a 2015. I. negyedévi adatokkal) excel tábla, önp(1)-taglétszám munkalap http://felugyelet.mnb.hu/bal_menu/jelentesek_statistikak/statistikak/pszaf_idosorok/idosorok (2015.07.01.)

ken a jövőben állandónak feltételezve, együttesen sem lenne képes elfogadható szintű időskori megélhetést biztosítani, mely tovább fokozhatja a tömeges elszegényedést.

A kutatás további, bemutatásra érdemes célterülete az MNB-nek a fogyasztók tájékoztatására irányuló tevékenysége. Az MNB foglalkozik – többek között – a pénzügyi fogyasztóvédelem erősítésével, a fogyasztói jogok képviseletével, valamint a pénzügyi tudatosság és a pénzügyi kultúra fejlesztésével és terjesztésével, mely tevékenységét napjainkban az alább bemutatott formában és módon, különböző csatornák segítségével valósítja meg.

Az MNB törekszik arra, hogy a fogyasztók széles körét megcélozva és elérve legyen képes az alapvető pénzügyi műveltséget, tudatosságot terjeszteni és a szükséges segítséget biztosítani ahhoz, hogy a fogyasztók kellő mértékű pénzügyi jártasságot szerezzenek, és hosszú távon – pénzügyi ismereteik révén – fontos pénzügyi döntéseiket minden esetben mérlegelve, valamennyi főbb szempontot felsorakoztatva, tudatosan hozzák meg.

Az MNB által készített, nyomdai úton előállított és/vagy online formában megjelenő, valamint a jogszabályoknak megfelelően folyamatosan frissített pénzügyi fogyasztóvédelmi célú, a lakossági ügyfél-tájékoztatottságot növelő kiadványok elkészítésére és terjesztésére vonatkozó főbb pénzügyi fogyasztóvédelmi szakmai szempontok a következők: fontos a témának a fogyasztók széles körét érintő aktualitása, a feldolgozott téma új- és/vagy időszerűsége, emellett figyelemmel kell lenni arra is, hogy a kiadványok terjesztését érintően a pénzügyi szolgáltatók megfelelő módon érdekeltek legyenek, s a tájékoztatók a kulcsfontosságú pénzügyi tárgyú információkat tömören tartalmazzák úgy, hogy az világos, közérthető, egyszerű nyelvezettel megfogalmazott, lényegre törő ismereteket hordozzon.

Pénzügyi fogyasztóvédelmi szempontból hangsúlyos szakmai szempont, hogy a papír alapú tájékoztatók olyan fogyasztói rétegek, csoportok számára is elérhetővé váljanak, amelyek nem rendelkeznek internetes elérhetőséggel, ezáltal nem, vagy nehezen megoldható módon férhetnek hozzá az MNB honlapján online formában megtalálható pénzügyi tárgyú kiadványokhoz, ismertetőkhöz.

Az MNB a pénzügyi szemlélet formálásához fontos pillérnek tekinti a pénzügyi fogyasztóvédelmi kommunikáció további erősítését. Ennek elősegítése céljából tájékoztató füzeteket készít és terjeszt, melyek tartalmukat tekintve – időszakról-időszakra az éppen aktuális témakörhöz (is) igazodva – ösztönzik a fogyasztókat a tudatos döntés-előkészítésre, illetve döntéshozatalra. Az MNB mindemellett ismeretterjesztő, egyes pénzügyi termékeket és szolgáltatásokat bemutató és azok kockázataira fókuszáló tematikus, tájékoztató TV-spotokat is készít.

A figyelemfelhívó leírásokat tartalmazó segédanyagok a fogyasztók számára hasznosnak bizonyulhatnak akár egy főbb döntési ponthoz érve, akár abban az esetben, ha a jogorvoslati lehetőségeikről szeretnének tájékozódni. A TV-spotok célja, hogy a fogyasztók minél szélesebb köréhez jussanak el, mely törekvés fontos elemét képezheti a lakosság pénzügyi tudatosságának fejlesztésére irányuló komplex tevékenységnek.

Abból a célból, hogy az MNB váljon a fogyasztók számára elsődleges szakmai, fogyasztóvédelmi forrássá, a honlapját a szakmailag korrekt, folyamatosan aktualizált tartalom mellett a korszerű igények (webergonómia, multimédiás elemek alkalmazása, stb.) által támasztott követelményeknek is meg kell feleltetni.

Köztudott, hogy az egyes lakossági termékdíj-struktúrák az átlagos pénzügyi ismeretekkel rendelkező fogyasztók számára meglehetősen bonyolultak, átláthatatlanok. A fogyasztói bizalom helyreállítása céljából és a pénzügyi transzparencia növelésére, illetve a fogyasztók tudatos pénzügyi döntéseinek meghozatalát elősegítendő, az MNB – a saját honlapján ingyenesen elérhető és a szolgáltatók kötelező adatszolgáltatásán alapuló, – a lakossági felhasználást érintően a pénzügyi piacot teljes körűen lefedő, nyilvános és független termékválasztó programokat készített. Ezen alkalmazások három fő témakört foglalnak magukba: hitel- és lízingtermékválasztó⁸, betét- és megtakarításkereső⁹, illetve a bankszámlaválasztó¹⁰ alkalmazás. A tematikus honlap a fogyasztók számára további hasznos alkalmazásokat is tartalmaz, úgymint a hitelkalkulátor¹¹, illetve a háztartási költségvetés-számító¹² program.

A szinergiák kihasználására javasolt a fentebb leírtak együttes alkalmazása a pénzügyi kultúra eredményesebb fejlesztése érdekében.

AZ ÖNGONDOSKODÁSI KÉPESSÉG ÉS HAJLANDÓSÁG VIZSGÁLATA

A kutatás egyik célja az öngondoskodási képesség és hajlandóság magyarországi helyzetének átfogó, de egyes területeket érintően részletes bemutatása részben statisztikai adatokra, részben saját felmérésekre, számításokra alapozva. Tekintettel arra, hogy vélelmezhetően az öngondoskodási hajlandóság erősíthető a pénzügyi kultúra szintjének növelése, valamint az információs aszimmetria csökkentése által, a kutatás során olyan konkrét javaslatok is megfogalmazásra kerülnek, amelyek segítségével elsősorban a fogyasztók számára könnyen elérhető infor-

8 MNB: Hitel- és lízingtermékválasztó program

http://felugyelet.mnb.hu/fogyasztoknak/bal_menu/ptilekerdezo/12/info.html (2015.07.03.)

9 MNB: Betét- és megtakarításkereső program

http://felugyelet.mnb.hu/fogyasztoknak/bal_menu/betetilekerdezo (2015.07.03.)

10 MNB: Bankszámlaválasztó program

<http://felugyelet.mnb.hu/fogyasztoknak/alkalmazasok/szvp> (2015.07.03.)

11 MNB: Számítsa ki hitelét (Hitelkalkulátor)

<http://felugyelet.mnb.hu/fogyasztoknak/alkalmazasok/hitelkalkulator> (2015.07.03.)

12 MNB: Háztartási költségvetés-számító program

<http://felugyelet.mnb.hu/fogyasztoknak/alkalmazasok/hksz> (2015.07.03.)

mációk körét lehet szélesíteni (pl. komparatív táblák, különféle kalkulátorok létrehozása, ki-egészítése), illetve amelyek felhasználhatóak a lakosság, elsősorban a fiatalok pénzügyi tárgyú ismereteinek bővítését célzó oktatási anyagok, tájékoztató kiadványok, médiaspotok elkészítése során. Kialakíthatók olyan javaslatok is, amelyek a pénzügyi fogyasztóvédelem lehetőségein túlmutatva a kapcsolódó intézményrendszer, illetve az állami ösztönzők módosításain keresztül járulhatnak hozzá az öngondoskodási hajlandóság növeléséhez.

A pénzügyi kultúra fejlesztése terén elsősorban a szervezett formában megvalósuló középiskolai oktatás során alkalmazott tananyagok bővítéséhez, átdolgozásához felhasználható javaslatok kerülnek ismertetésre, a felsőoktatási képzésbe beépíthető elképzelésekről sem megfeledkezve. Az információs aszimmetria mérséklése a fogyasztók által könnyen elérhető és értelmezhető termékválasztó programok, az egyéni adottságokat, szükségleteket figyelembe vevő kalkulátorok és más hasonló jellegű alkalmazások segítségével valósítható meg, amelyek fejlesztésére, illetve új alkalmazások létrehozására szintén javaslatok kerülnek majd megfogalmazásra.

A KUTATÁS MÓDSZERTANA

A lakossági öngondoskodás helyzetének felmérése érdekében összességében és korosztályonként meg kell állapítani, hogy hozzávetőlegesen hányan rendelkeznek nyugdíjcélú megtakarításokkal, mekkora az átlagos felhalmozás, milyen összegű a havi vagy éves szintű befizetés, ezen belül mekkora a munkáltatói hozzájárulás. Emellett érdemes megvizsgálni, hogy azon személyek, akik e célra jelenleg is befizetést teljesítenek, tervezik-e az összeg növelését, valamint azok, akik nem élnek e lehetőséggel, el kívánják-e kezdeni a megtakarítást, stb.. Szükséges annak feltárása is, hogy milyen okok húzódnak meg annak hátterében, ha valaki nem takarít meg (pl. alacsony jövedelemszint, nem tartja fontosnak); illetőleg mi motiválta ha igen, továbbá milyen tényezők lehetnek ösztönző hatással a megtakarítási hajlandóságra.

Tekintettel arra, hogy a nyugdíjcélú megtakarítások kiemelt fontosságúak, az öngondoskodási hajlandóság erősítésének egyik hatásos eszköze lehet, ha a munkavállalók szembesülnek az-
zal, hogy az eddigi és a jövőbeli, nyugdíjkorhatárig várható jövedelmük, szolgálati idejük és megtakarításaik alapján mekkora jövedelemre számíthatnak a nyugdíjkorhatár betöltését követően abban az esetben, ha a nyugdíjcélú megtakarításaikat életjáradék formájában veszik igénybe.

Ehhez egy kidolgozandó és bárki által elérhetővé tett kalkulátor segítségével lehetne becslést adni arra, hogy a jelenlegi nyugdíj-megállapítási szabályokat változatlanul feltételezve (és a tendenciák alapján az óvatosság elvéből kiindulva egy pesszimistább változat szerint is számolva) a munkavállaló a becslés időpontjáig elért átlagjövedelme és szolgálati ideje, valamint ezek jövőbeli alakulása szerint mekkora nyugdíjra számíthat jelenértéken. Ezt kiegészítve a tényleges és tervezett megtakarítási adataival, valamint néhány kiválasztott és jellemző meg-

takarítási formával (nyugdíjpénztár, nyugdíjbiztosítás, bankbetét, állampapír) elérhető tényleges és becsült reálhozamráták segítségével előrejelzést lehet majd adni arra vonatkozóan, hogy a nyugdíj és a kiegészítő megtakarítások együttesen mekkora időskori jövedelmet lennének képesek biztosítani számára.

A várható társadalmi szintű negatív hatásokat fel kell mérni, és ezek mérséklésére a hatékony pénzügyi oktatási, ismeretterjesztési eszközök kidolgozása érdekében meg kell vizsgálni azt is, hogy a munkavállaló a munkával töltött időszak egészére vonatkozóan konstansnak vett, tipikusnak tekinthető jövedelemszintek (minimálbér, nemzetgazdasági átlagbér) esetén különböző szolgálati időket feltételezve elméletileg mekkora nyugdíjra számíthatna jelenértéken. Minden ilyen jövedelem-szolgálati idő kombinációnál meg kell határozni, hogy a tényleges adatok alapján valószínűsíthetően hány olyan munkavállaló van, akire közelítőleg ráillenek a modell paraméterei, vagyis hányan kaphatnak majd adott nagyságú nyugdíjat. Ehhez hozzárendelhetők a rájuk jellemző tényleges vagy becsült megtakarítási adatok, valamint az elérhető reálhozamráták, így prognosztizálni lehet, hogy az egyes csoportoka nyugdíjból és a nyugdíj-célú megtakarításokból együttesen mekkora időskori jövedelemre számíthatnak. Meg kell továbbá határozni azokat a paramétereket, amelyek változóként beállíthatók a várható egyéni időskori jövedelem becsléséhez.

Az elemzéshez a nyilvános intézményi adatszolgáltatásokat, a Központi Statisztikai Hivatal (a továbbiakban: KSH) és az MNB által publikált jelentéseket célszerű felhasználni, ezen túlmenően azonban elkerülhetetlen a vonatkozó adatok kikérése többek között az Országos Nyugdíjbiztosító Főigazgatóságtól, a KSH-tól, az MNB-től, illetve egy anonim, reprezentatív kérdőíves felmérést is el kell végezni. Ez utóbbira azért van szükség, mert mind a nyilvánosan elérhető statisztikák, mind az MNB-hez beküldött intézményi adatszolgáltatások csak aggregált adatokat tartalmaznak. A megtakarítási képességet és hajlandóságot viszont úgy lehet hatékonyan felmérni, ha egyedileg kérdezik meg a fogyasztókat, hogy ők a saját anyagi helyzetük, hozzáállásuk függvényében mennyit tudnak és akarnak nyugdíjcélra félretenni.

A kutatás jelenlegi fázisában a hipotézisek felállítását és az elérendő célok rögzítését követően a módszertan kialakítása van folyamatban, ennek keretében került összeállításra az öngondoskodási képesség és hajlandóság felmérését célzó, zárt, direkt, többségében egyválaszos kérdéseket tartalmazó komplex kérdőív, amely több ismérv alapján egyrészt meghatározza, hogy milyen objektív adottságokkal, tulajdonságokkal rendelkezik az alany, másrészt a kért hozzáállásra, anyagi lehetőségeire irányuló kérdéseknél több előre meghatározott alternatíva közül lehet választani. A válaszlehetőségek kialakításánál szempont volt, hogy a felkínált skálán belüli középső értéktartományok lehetőleg összhangban legyenek az átlagos fogyasztó jövedelmi helyzetével, illetve az azoktól felfelé és lefelé elhelyezkedő értéktartományok szélessége elfogadható határok között tartsa a válaszokból számított szórást annak érdekében, hogy a statisztikai feldolgozás megfelelően értelmezhető eredményt adjon.

Amennyiben megfelelő számú kérdőívet sikerül kitölteni ahhoz, hogy életkor, végzettség, jövedelem, stb. alapján statisztikailag releváns nagyságú csoportokat lehessen képezni a válaszadókból, fel lehet tární az egyes csoportképző ismérvek, valamint a megtakarítási hajlandóság és képesség közötti összefüggéseket. Mindezek segítséget nyújthatnak ahhoz, hogy azonosítani lehessen azokat az esetlegesen fennálló lehetőségeket, amelyekkel pozitív irányban lehet befolyásolni a lakosság gondolkodását e téren, ösztönözve ezzel a megtakarítások növelését.

A pénzügyi kultúra fejlesztéséhez elengedhetetlen az oktatás és a képzés, ezért a kutatás keretében célszerű elvégezni a pénzügyi alapismeretekre fókuszáló jelenlegi és tervezett iskola-rendszerű képzések, a tananyag és a felhasznált szakirodalom felmérését. Ennek érdekében szükséges elvégezni néhány felsőoktatási intézmény és a középiskolai oktatásért is felelős Nemzeti Erőforrások Minisztériuma illetékes vezetőivel készítendő mélyinterjúk elemzését is.

ÖSSZEGZÉS

A három kutatási téma – az információs aszimmetria, a pénzügyi kultúra és az öngondoskodás – összefügg egymással, és döntő módon gyakorol hatást a lakosság pénzügyi helyzetére. A devizahitelek következtében kialakult nagyfokú eladósodás mellett a majdani állami nyugdíjak várhatóan sokak számára nem elégséges szintje jelentheti az egyik legnagyobb kihívást a magyar társadalom számára, amelyre csak a jelenleginél magasabb szintű öngondoskodással adható megfelelő válasz. Ennek érdekében a társadalombiztosítási adatbázisok felhasználásával meg kell becsülni az alacsonyabb jövedelmű munkavállalók várható átlagos állami nyugdíját, valamint egy, e célból kidolgozott kérdőív segítségével fel kell mérni a lakosság öngondoskodási képességének és hajlandóságának mértékét.

Részlegesen, első változatként már megfogalmazásra kerültek olyan konkrét javaslatok, amelyek a kérdőívre adott válaszok és az azokból levonható következtetések függvényében továbbfejlesztve a kutatás egyik eredményeként hozzájárulhatnak a pénzügyi kultúra szintjének emeléséhez. A javaslatok részben a fogyasztóvédelmi tevékenység keretében megvalósítható fejlesztésekre irányulnak, elsősorban a lakosság széles körében elérhető pénzügyi tárgyú tájékoztatók, alkalmazások terén, valamint az iskola-rendszerű oktatásban felhasználható, gyakorlatorientált ismeretanyagok kidolgozását, bővítését célozzák. További előrelépési lehetőséget kínálhatnak azok a felvetések, kezdeményezések, amelyek az öngondoskodási célú intézményrendszer működési szabályaihoz kapcsolódnak, valamint az állami szerepvállalás erősítését szeretnék elérni, alapvetően az eddig még nem alkalmazott, továbbá a jelenleg is létező lakossági ösztönzők bevezetése, illetve módosítása, továbbfejlesztése révén.

FELHASZNÁLT IRODALOM LISTÁJA

KSH: A lakónépesség korcsoport szerint, január 1.

http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_wdsd004b.html (2015.07.01.)

Prof. Dr. Lentner Csaba, Bankmenedzsment – Bankszabályozás – Pénzügyi fogyasztóvédelem. Budapest: Nemzeti Közzolgálati és Tankönyv Kiadó, 2013: 526.

MNB: Pénztári szektor idősorai (frissítve a 2015. I. negyedévi adatokkal) excel tábla, öny(1)-taglétszám munkalap

http://felugyelet.mnb.hu/bal_menu/jelentesek_statistikak/statistikak/pszaf_idosorok/idosorok (2015.07.01.)

MNB: Hitel- és lízingtermékválasztó program

http://felugyelet.mnb.hu/fogyasztoknak/bal_menu/ptilekerdezo/12/info.html (2015.07.03.)

MNB: Betét- és megtakarításkereső program

http://felugyelet.mnb.hu/fogyasztoknak/bal_menu/betilekerdezo (2015.07.03.)

MNB: Bankszámlaválasztó program

<http://felugyelet.mnb.hu/fogyasztoknak/alkalmazasok/szvp> (2015.07.03.)

MNB: Számítsa ki hitelét (Hitelkalkulátor)

<http://felugyelet.mnb.hu/fogyasztoknak/alkalmazasok/hitelkalkulator> (2015.07.03.)

MNB: Háztartási költségvetés-számító program

<http://felugyelet.mnb.hu/fogyasztoknak/alkalmazasok/hksz> (2015.07.03.)

Pénzügyi Szemle: „Nem megtanulni, megérteni kell adolgokat - Interjú Németh Erzsébettel”

<http://www.penzugyiszemle.hu/interju/nem-megtanulni-megerteni-kell-a-dolgokat-interju-nemeth-erzsebettel>(2015.07.03.)

SOMOGYI RENÁTA

A SAAR-VIDÉK JOGÁLLÁSA A KÉT VILÁGHÁBORÚ KÖZÖTT

Napjainkban gyakran tárgyalt téma a válságövezetek igazgatása, illetve felügyelete. Jelen tanulmány ennek a kérdéskörnek egy sajátos szeletét ragadja meg, amely a nemzetközi átmeneti igazgatás sajátosságaiiban gyökeredzik. A Saar-vidék jogállása és Danzig Szabad Város két világháború közötti helyzetének ismertetésén, és elemzésén keresztül bepillantást nyerhet az olvasó a nemzetközi közösség első válságkezelő szárnycsapásaiba. A tanulmány részleteiben boncolgatja a jogi legitimitás, hatékonyság és az ellenőrzési funkciók hitelességét, a Népszövetség által ideiglenesen kinevezett két szerv munkásságán keresztül. A Németország számára jelentős Saar-vidék közigazgatásának bemutatása jelentős mértékben hozzájárulhat a magyar-német gazdasági és politikai kapcsolat elmélyüléséhez, illetve a jelenkori válságkezelés hiányosságainak pontos meghatározásához.

Kulcsszavak: nemzetközi átmeneti igazgatás, Népszövetség, jogi legitimitás, Danzig, Saar-vidék, Kormányzó Bizottság, hatékonyság

BEVEZETÉS

A válságövezetek nemzetközi igazgatásával már számos magyar és az ehhez kapcsolódó esetleges dilemmákra. Kutatásom szempontjából azonban úgy vélem, hogy a témán belül - a magyar kutatásokat figyelembe véve - akad még egy viszonylag kisebb, ám jelentőségét tekintve annál nagyobb, feltáratlan terület: a két világháború között az ún. szabad városok státusa és működése. Ez a két térség kiváló alapot szolgáltathat a jelenkori válságkezelés megértéséhez, illetve a nemzetközi akciók által alkalmazott eszközök hatékonyságának növeléséhez. A kutatásom célja továbbá, hogy kiszűrje a nemzetközi közösség által irányított olyan akciókat, amelyek nem felelnek meg a jogi legitimitás követelményeinek, illetve az adott hatalom visszaélésével „fenyegetnek”.

A Saar-vidék jogállásának vizsgálata különösképp kiemelkedik a nemzetközi átmeneti igazgatás alá vont területek sorából, hiszen egy olyan ország kulcsfontosságú régióját kívánom vizsgálni, amely szoros gazdasági és politikai kapcsolatokat ápol hazánkkal. Németország közigazgatási sajátosságainak feltérképezése, és jogállásának még pontosabb megismerése hozzájárulhat a partnerség elmélyítéséhez és az abból származó előnyök kiaknázásához. Ehhez azonban elengedhetetlen, hogy a kutatásom keretein belül választ kapjak a következő kulcsfontosságú kérdésekre: Elemezhető-e a két világháború közötti Saar-vidék úgy, mint egy nemzetközi, átmeneti igazgatású terület? Mennyiben tekinthető a Népszövetség által kineve-

zett szerv munkája, és annak akciói legitimnek, illetve hatékonyak? Ezekre a kérdésekre (a tanulmányon keresztül) kapott válaszok segítségével, s így a kutatási eredménnyel, úgy vélem felállítható egy olyan módszer, illetve stratégia, amely a jelenkori válságkezelés sikerességét előrébb viszi. A nemzetközi közösségek által alkalmazott stratégiák ismerete pedig elengedhetetlen nem csak a szervezetek, hanem Magyarország számára is.

A VÁLSÁGKEZELÉS SAJÁTOSSÁGAI, HÁTTERE

Az első világháború egyik következményeként megalakuló nemzetközi kapcsolatok mérföldköveként is emlegethető Nemzetek Szövetségének létrejötte igen erőteljesen rányomta a bélyegét, s talán azt is lehet mondani, hogy új dimenziókat nyitott meg a nemzetközi igazgatás történelmében. Véleményem szerint ez az a pont, és időszak a történelmi előzményekben, amely az általam választott két térség (különös tekintettel a Saar-vidékre) bemutatásán, és alapos elemzésén keresztül hozzá tud járulni a válságövezetekben alkalmazott nemzetközi igazgatási akciók megértéséhez, illetve vizsgálatához. Az előzmények és tapasztalatok sok esetben megfelelő alapul szolgálhatnak egy szervezet, vagy akár egy adott nagyhatalom legitimitásának igazolásában vagy éppen ellenkezőleg, annak megkérdőjelezésében. Természetesen minden térség más és más problémákkal, illetve sajátosságokkal bír még a válságok tekintetében is, ugyanakkor a gyakorlat, és a korábbi igazgatási akció alatt elkövetett hibák és eredmények előrébb vihetik a jövőbeli válságkezelés sikerességét, hatékonyságát.

Az 1990-es években az államok alkotta nemzetközi közösségek új szerephez jutottak, amely a különböző válságok igazgatásában merült ki. Ekkor a világ több térsége is komoly problémákkal küszködött, melynek következtében, és talán az akkori legjobb megoldásként, ideiglenesen nemzetközi igazgatás alá kerültek.¹ Ezeknek a válságkezelő nemzetközi igazgatási akcióknak a szükségességét általában nem, vagy csak nagyon ritka esetekben kérdőjelezzik, illetve kérdőjelezték meg. A legfőbb gond, és így a leggyakrabban felmerülő probléma, az államok alkotta nemzetközi közösség és bizonyos esetekben a nemzetközi szervezetek képviselte által alkalmazott eszközökben, azok hatékonyságában, illetve azok jogi legitimitásában rejlik. Számos olyan esetet tanulmányoztak már, amikor a nagyhatalmak humanitárius céllal, de olykor inkább címszóval, ideiglenes igazgatási jogkörökhöz jutottak a válságkezelés alatt. Kutatósom elsődleges, és lényegi elemeként szeretném megvizsgálni a nemzetközi igazgatási akciók történelmi előzményeit, és a témában eddig szerzett tapasztalatokat összevetni. Szeretnék egyfajta alapot, és hátteret biztosítani a témám szempontjából legfontosabbnak tartott nemzetközi szervezet, a Nemzetek Szövetségének részére. A nemzetközi kapcsolatok fontos mérföldkö-

1 Halász Iván: Nemzetközi igazgatás a válságövezetben - adalékok a nemzetközi igazgatás történetéhez és jelenlegi dilemmáihoz, Külügyi szemle, Budapest, 2005. 4. évf. 1-2. szám

veként jellemezhető megalakulása, amely a nemzetközi igazgatás történetében is új kapukat nyitott meg. Az első világháború egyik következményeként megalakult szervezet égisze alatt, Európán belül több térség is ideiglenes nemzetközi igazgatás alá került. A Saar-vidék különösképp kitűnik a sorból, amely a Nemzetek Szövetsége által kinevezett öttagú Kormányzó Bizottság alárendeltségében működött. Kutatásom során a terület nagytér alá helyezésével szeretnék rávilágítani a nemzetközi igazgatás kezdeti lépéseire, a legitimáció jogi hátterére, és ami a legfontosabb, mindezek gyakorlati kivitelezésére. Úgy vélem e térség esetében a hagyományos értelemben vett hatékony állam vizsgálata bizonyos akadályokba ütközik, amely érzékelhető a terület jogállásának bemutatása során. A Saar-vidék esetében ugyanis nem beszélhetünk egy modern értelemben felfogott államról, hiszen egy külső szerv, a Nemzetek Szövetségének átmeneti igazgatása alatt állt. Egy szervezet örködött az adott állam közhatalmi szervei felett, mind a törvényhozás, közigazgatás, és igazságszolgáltatás tekintetében. Ugyanakkor a Nemzetek Szövetségének nem volt kontrollja, hivatalos ellenőrző szerve. Az állami hatékonyság itt abszolút nem mérhető gazdaságpolitikai alapon, nem lehet meghatározni, hogy az adott állam mennyire volt „olcsó” a méretbeli adottságaihoz viszonyítva. Egyedül a Nemzetek Szövetsége által kijelölt irányítószerv működésének hatékonyságát tudom elképzelni, mint a vizsgálat tárgyát. Biztosította-e az adott szerv, illetve a szerv tisztviselői a térség eredményes működését, és végrehajtotta-e a rá bízott probléma megoldását? Szervezeti felépítése mennyiben volt megfelelő az adott térség számára? A kutatás szempontjából ugyanakkor elengedhetetlen Danzig Szabad Város vizsgálata is, amely ugyanúgy a Népszövetség irányítása alatt állt, amelyet egy úgynevezett főbiztos felügyelt. A két térség felügyeletének összehasonlításával választ kaphatunk olyan kérdésekre, mint hogy: Melyik térséget tudta a Nemzetek Szövetsége hatékonyabban, és eredményesebben irányítani és mik voltak ennek okai? A közfeladatok ellátása mennyiben volt eredményes?

A NEMZETEK SZÖVETSÉGÉNEK MEGALAKULÁSA, A SZERVEZET FELÉPÍTÉSE

A Nemzetek Szövetsége,² amelyet a magyar szóhasználat főként Népszövetségként emleget az 1919 januárjában aláírt Egyezségokmány³ aláírásával alakult meg, amely az első olyan kormányközi szerv volt, amelynek elsődleges célja a nemzetközi béke és biztonság fenntartása volt. Az első világháború tragikus módon bizonyította be, hogy a nagyhatalmak által, korábban kialakított szövetségi rendszerek (Európai Koncert, Hármasszövetség, Entente cordiale)

2 Létrejön a Népszövetség in: <http://mult-kor.hu/cikk.php?id=3449>

3 A négyhatalmi szerződés in: <http://www.grotius.hu/publ/displ.asp?id=HNHDDJ>

nem képesek hatékony, és tartós biztonsági rendszert kiépíteni. Szükség volt egy olyan szervezetre, amely hosszabb távon képes megelőzni illetve megakadályozni egy újabb háború kitörését. Az első kezdeményezés elsősorban Woodrow Wilson nevéhez fűződik, aki a híres tizennégy pontjában⁴ már akkor előirányozta az állandó és igazságos békét, mint a nemzetközi együttműködés alapját. Természetesen az amerikai kezdeményezések és ötletek mellett megjelentek a brit és francia elképzelések is, amelyből később számos elemet átültettek az Egyezségokmányba, amely 1920 januárjában lépett hatályba. Az Egyezségokmány egyúttal a Párizs-környéki békeszerződés, valamint a trianoni békeszerződés integráns részévé is vált, előírva a nemzetközi béke és biztonság fenntartását.⁵

Az Egyezségokmány legfontosabb rendelkezései közé tartozott a területi épség és a politikai függetlenség garantálása, a kisebbségvédelem, a mandátumrendszer kialakítása, leszerelés, valamint a regionális megállapodások.⁶ Ezeknek a határozatoknak és a különböző rendelkezéseknek mind a kidolgozása, mind pedig a kivitelezése természetesen nem volt egy egyszerű folyamat. Mindennek ellenére azonban számos pozitívumot lehet felsorolni a szervezet mellett, úgymint a kollektív biztonsági rendszer megteremtésének első komoly kísérlete, vagy annak a ténynek a felismerése, hogy a nemzetközi biztonságot nem lehet az általános nemzetközi együttműködéstől elválasztani. Az Egyezmény nélkül nem kerülhetett volna elfogadásra az 1924-es genfi jegyzőkönyv⁷ sem, csakúgy, mint a Briand-Kellog paktum sem. Azonban nem szabad megfeledkezni a negatívumokról sem, amelyek beárnyékolták a szervezet eredményességét. Az első és legfontosabb, hogy nem jött létre egy tudatos, koherens politika, amely a hosszú távú együttműködést irányozta volna elő, amelyet csak tetőztek a „versailles-i washingtoni békerendszer” belső ellentmondásai. A gyengeség jeleként mutatkozott meg a hatékony, és kollektív munka hiánya; a nagyhatalmak jelentős része kivonta magát a szervezet tevékenysége alól.⁸ Természetesen számos olyan intézményi, és szervezetbeli problémát lehetne említeni, amely beárnyékolta a Nemzetek Szövetségének sikerességét, de ez a tanulmány szempontjából nem releváns. Amely számomra, és a téma szempontjából a legérdekesebb, az a szervezetnek a munkássága az általam vizsgált két térség tekintetében.

4 Woodrow Wilson's fourteen points in : http://www.historylearningsite.co.uk/woodrow_wilson1.htm

5 Blahó András-Prandler Árpád: Nemzetközi szervezetek és intézmények, Aula Kiadó, Budapest, 2005.

6 Uo.

7 Az 1924-ben Genfben elfogadott nemzetközi viták békés rendezését irányozta elő.

8 Blahó András-Prandler Árpád: Nemzetközi szervezetek és intézmények, Aula Kiadó, Budapest, 2005.

A SAAR-VIDÉK A NÉPSZÖVETSÉG IRÁNYÍTÁSA ALATT

A Saar-vidék a versaillesi békeszerződés értelmében a Népszövetség irányítása alá került 1920-ban, amelyet egy átmeneti helyzetnek tekintett a nemzetközi közösség, mivel 1935-re népszavazást rendeltek el a terület hovatartozását illetően.⁹ Így a Nemzetek Szövetségének 15 éves irányítása alá kerülő szénben gazdag vidék a nemzetközi igazgatás sajátos esetének számít, ugyanis míg a nemzetközi szervezet örködött a térség felett (csakúgy, mint Danzig esetében), addig Franciaország jogot nyert a német többségű lakosságú terület gazdasági kiaknázására.¹⁰

A térség felett egy öttagú Kormányzó Bizottság gyakorolta a hatalmat, amelynek tagjait a Nemzetek Szövetségének Tanácsa választotta ki, amelyből egy helyet Franciaország, egy helyet pedig egy állandó helyi lakos birtokolt. A maradék három pedig más országok állampolgárai közül került kiválasztásra. Ez a testület volt felelős az összes adminisztratív hatalomért, beleértve a választott testületek létrehozásának jogát is.¹¹ Az új adók kivetéséről, valamint a térségben korábban életben lévő jogszabályok módosításáról a Kormányzó Bizottságnak a helyi lakosságot képviselő választott testülettel kellett konzultálnia. A későbbiekben itt létrehoztak egy minisztériumi jellegű szervet, amely öt központi területen: kül- és belügy, gazdasági és pénzügy, munka-, népjóléti- és mezőgazdasági ügy, valamint a vallás és az oktatás területén irányította a térséget.¹² A lakosság életének szinte az összes igazgatási területét igyekezett lefedni a Népszövetség, még az igazságszolgáltatás élén is egy svájci jogász állt, akinek munkáját a különböző országokból származó bírók és hivatalnokok segítették, egészen az 1935-ös népszavazásig, amikor is a Saar-vidéket Németországhoz csatolták.¹³ A lakosság maga dönthetett, hogy hova szeretne tartozni, végül a város polgárai Németország mellett tették le voksukat.

A Nemzetek Szövetsége a Saar-vidék esetében egy jóval felkészültebb, stabilabb intézményi alapokon álló igazgatást hajtott végre, mint Danzigban. (Erre a későbbiekben természetesen

9 Halász Iván: Nemzetközi igazgatás a válságövezetben - adalékok a nemzetközi igazgatás történetéhez és jelenlegi dilemmáihoz, Budapest, Külügyi szemle, 2005. 4. évf. 1-2. szám

10 Maria Zenner, Parteien und Politik im Saargebiet unter dem Völkerbundsregime, 1920-1935. Saarbrücken, 1966 (Veröffentlichungen der Kommission für saarländische Landesgeschichte und Volksforschung, Band 2)

11 Ludwig Linsmayer, Politische Kultur im Saargebiet 1920-1932. St. Ingbert 1992 (SaarlandBibliothek, Band 2)

12 Maria Zenner, Parteien und Politik im Saargebiet unter dem Völkerbundsregime 1920-1935. Saarbrücken 1966 (Veröffentlichungen der Kommission für saarländische Landesgeschichte und Volksforschung, Band 2)

13 Ludwig Linsmayer (Hg.), Der 13. Januar. Die Saar im Brennpunkt der Geschichte (ECHOLOT. Historische Beiträge des Landesarchivs Saarbrücken, Band 1. Herausgegeben im Auftrag der Vereinigung zur Förderung des Landesarchivs Saarbrücken). Saarbrücken 2005

majd részletesebben kitérek.) Ennek egyik legfőbb oka Franciaországhoz köthető, aminek mind gazdasági, mind pedig politikai szempontból érdeke volt a térség maximális felügyelete. Nem engedhette meg magának, hogy kicsússzon a kezéből az igazgatás, s ezért is igyekeztek a térség minden egyes adminisztratív területét nemzetközi irányítás alá vonni. A Nemzetek Szövetségének munkája itt azonban nem határozatlan időre szólt, úgy, mint Danzig Szabad Város esetében, hanem egy meghatározott időponthoz és eseményhez, az 1935-ös népszavazáshoz kötődött. Ebből a szempontból nagyon nehéz az összehasonlítás, és a szervezeti hatékonyság vizsgálata, hiszen nem mindegy, hogy egy olyan államot, illetve térséget vizsgálunk-e, amely tudja, hogy átmeneti-e a nemzetközi igazgatás jellege vagy végleges. A közös elem mindkét esetben egyértelműen az, hogy egy német nyelvű lakosságra „kényszerítették” rá a nemzetközi igazgatást akaratuk ellenére.

EGY MÁSIK ÚT: DANZIG SZABAD VÁROS

Az első világháborúban győztes nagyhatalmak döntésének következtében Danzig egy önálló városállam lett, amely felett a Nemzetek Szövetsége által kinevezett főbiztos őrködött.¹⁴ Ez a séma azonban nem volt ismeretlen a város történelmét tekintve, ugyanis Napóleon már 1807-ben, keleti terjeszkedése során létrehozta a független Danzig államot. Természetesen a két állam vizsgálata közigazgatási szempontból nem mutat túl sok egyezést, csakis a város jogállása tekintetében.¹⁵

Danzig 1920-ig Nyugat-Poroszország (Westpreussen) tartományának fővárosa volt,¹⁶ amelynek helyzetét az első világháború jelentős mértékben megváltoztatta. A háború alatt ugyanis az amerikai Wilson elnök 13. pontja egy független lengyel állam megteremtését szorgalmazta,¹⁷ melyet tengeri kijáráttal képzelt el. Az utóbbi mellett több érvet is felsorakoztattak; elsősorban etnikai és gazdasági érdekeket. Ha az etnikai szempontot vizsgálom meg elsőként, akkor a hivatalos magyarázat szerint ebben a térségben több lengyel élt, mint német.¹⁸ Ez az érv, mint később, a kutatásokból kiderült, kissé hibádzott, mivel a lengyelekhez számolták a

14 Danzig und seine Vergangenheit 1793-1997 in: file:///C:/Users/User/Downloads/loew_danzig.pdf

15 A Tilsitben megkötött porosz-francia béke 19. pontjának értelmében Danzig független köztársasággá vált, amely a szász király védnöksége alá tartozott. A tényleges hatalom a francia kormányzó kezében összpontosult. Később komoly szerepet játszott az Oroszország elleni háborúban, elsősorban katonai bázisként. Az első független Danzig állam, vagyis köztársaság mindössze hét évig állt fenn (1807-1814), a tilsiti békétől egészen a bécsi kongresszusig, amikor is újra betagolták Nyugat-Poroszországba. „1814-től kezdve 104 éven keresztül a Németország részeként indult fejlődésnek, jelentős ipari és kikötővárossá nőve ki magát alig egy évszázad alatt. Lakossága 1910-ben meghaladta a 170 000 főt.” <http://pangea.hu/2014/11/02/danzig>

16 Danzig und seine Vergangenheit 1793-1997 in: file:///C:/Users/User/Downloads/loew_danzig.pdf

17 Woodrow Wilson's fourteen points in: http://www.historylearningsite.co.uk/woodrow_wilson1.htm

18 528 ezer lengyel a 385 ezer némettel szemben <http://pangea.hu/2014/11/02/danzig>

kasubokat¹⁹ is. A németek természetesen nem fogadták el a népszámlálás adatait, csak úgy, mint a lengyelek, akik szintén kételkedtek a német lakosság számában. Másik érv a gazdasági volt, amely szerint „a lengyel függetlenség egyik garanciája a kijárat a tengerre, így Lengyelország exportja nem lenne kiszolgáltatva a német kikötővárosok kényének kedvének.”²⁰

A tengeri kijáratot azonban a német területek szétválasztása nélkül nem lehetett volna megvalósítani, s éppen ezért 1919-ben Nyugat-Poroszországot négy különálló részre osztották.²¹ A keleti részt Marienwerder központtal Németország irányítása alatt hagyták, de közigazgatási szempontból Kelet-Poroszországhoz integrálták. Nyugat-Poroszország középső része a Hel-félszigettel, valamint a tengerparttal Lengyelország részévé vált, amely területet szokás Lengyel-korridornak is nevezni. Végül, ami témám szempontjából legfontosabb, létrehozták Danzig Szabad Várost.²² A győztes államok stratégiailag nagyon nehéz helyzetbe kerültek, hiszen tudták, hogy nem csatolhatják Lengyelországhoz, mivel a város lakosainak 95%-a német anyanyelvű volt,²³ de ugyanakkor Németország része sem maradhatott, ahhoz túl nagy stratégiai és gazdasági jelentőséggel rendelkezett.

Danzig 1920 februárjában angol megszállás alá került, közvetetten garantálva így a Nemzetek Szövetségének védelmét az új állam felett. Lengyelország továbbra sem ismerte el a város különállását, és nem adta fel az igényeit a várossal kapcsolatban. Lengyelország támogatásra számíthatott e kérdésben a franciákra, akik számára komoly nemzetbiztonsági kérdést jelentett Lengyelország kikötővárossal való megerősítése.²⁴ Azonban sajnos a törekvések részben kudarcba fulladtak, és csak kevés eredményt sikerült elérniük. 1920. november 15-én a Népszövetség hivatalosan is elismerte Danzig Szabad Várost, mint új európai államot, és megkezdődött a város irányításának, illetve igazgatásának megszervezése a szervezet égisze alatt.²⁵

Danzig külügyeinek intézését továbbra is Lengyelország birtokolta, s emellett megkapta a vasúthálózat, hírközlés irányítását, valamint a kikötő feletti felügyeletet is. A városban továbbra is lengyel posta működött, és a város szárazföldi védelméért is a lengyelek voltak a felelő-

19 „Ez a népcsoport saját identitással rendelkezik és nyelvét a pomerániaiból vezeti le. Lengyelország nem ismeri el őket önálló nemzetiségként, a szocializmus éveiben kifejezetten ellenségesen léptek fel velük szemben, megkérdőjelezve a szocialista államhoz fűződő lojalitásukat. A német, lengyel és kasub lakosság 1920 táján nem vált el élesen egymástól, jobbra keverten lakták be Nyugat-Poroszországot.” in: <http://pangea.hu/2014/11/02/danzig> 20 Uo.

21 Németh István Németország a weimari köztársaság időszakában (1919–1933) in: http://www.grotius.hu/doc/pub/WNAWSU/2013-01-29_nemeth_istvan_grotius-e-konyvtar-57.pdf

22 <http://pangea.hu/2014/11/02/danzig>

23 Halász Iván: Nemzetközi igazgatás a válságövezetben - adalékok a nemzetközi igazgatás történetéhez és jelenlegi dilemmáihoz, Külügyi szemle, Budapest 2005. 4. évf. 1-2. szám

24 Németh István: Németország története, Budapest, Aula Kiadó, 2003

25 Danzig und seine Vergangenheit 1793-1997 in: file:///C:/Users/User/Downloads/loew_danzig.pdf

sek. 1922-ban létrehozták a két állam között a kötelező vámuniót is, amely még több teret engedett Lengyelország számára a szabad város feletti „hatalomgyakorlásban”. Az „állam” élén egy választott vezető, a főbiztos állt, akit a Népszövetség nevezett ki. A főbiztos volt jogosult a városállam alkotmányát jóváhagyni és eljárni a város és Lengyelország között felmerülő vitás ügyekben.²⁶ A Népszövetség részéről érthető volt egy „idegen” vezető kijelölése, hiszen a cél egy hatékony, és gördülékenyen működő, a nemzetközi érdekeket szem előtt tartó állam létrehozása volt. Ha azonban a helyi lakosságot, és a város szempontjait vesszük figyelembe, akkor egy „kívülálló” tisztviselő nem biztos, hogy a legjobb választás. Természetesen itt a helyi viszonyok, politikai pártok ismeretének, valamint a város „személyes” érdekeinek a hiánya jelentős hátrányt okozhat mind az új vezetőségnek, mind pedig a lakosságnak. A Népszövetség az angolok, olaszok, svájciak, valamint a dánok irányítása alá rendelte a helyiek által választott Volkstag nagygyűlést, amely a „helyi erők” korlátozását, és jelentős háttérbe szorítását eredményezte.²⁷ Természetesen a Népszövetség célja egy olyan biztonságos közeg kialakítása volt, amely nem teszi lehetővé egy újabb konfliktus, illetve háború kitörését. De mindettől függetlenül a Népszövetség lehetővé tette az új állam számára, hogy minden német politikai párt indulhasson a helyi választásokon, tiszteletben tartva a lakosság kívánságát, érdekeit. Így a legbefolyásosabb pártok, úgymint a Német Nemzeti Párt (DNVP), a szociáldemokraták és a német centrum párt is helyet kapott. Az általuk megválasztott képviselők közül kerültek ki a szenátus tagjai, akik a végrehajtó hatalom megfelelő működéséért voltak felelősek.²⁸ Ez a rendszer kezdetben gördülékenyen működött, úgy tűnt, hogy a nemzetközi felügyelet, és a német lakosság érdekei megférnek egymás mellett. A Népszövetség, ami akkor még gyermekcipőben járt a nemzetközi béke és biztonság garantálásának ismereteiben, úgy tűnt, hogy képes kézben tartani a dolgokat, és az állam hatékonyan képes működni egy szervezet felügyelete alatt.

Sajnos azonban ez nem tartott sokáig, hiszen 1933-ban hatalomra került az NSDAP,²⁹ amely gyökeresen megváltoztatta az erőviszonyokat a német nyelvű városban. Hiába volt a Népszövetségi felügyelet, a párt elérte, hogy felszámolják szép lassan az összes többi, demokratikusan működő pártot, és teljes mértékben átvették a város irányítását. Még hozzá olyan mértékben, hogy keresztülvitték és végül el is fogadtatták a Nürnbergi faji törvényeket is, egy olyan államban, amelyet elvileg a Népszövetség igazgatott.³⁰ Ez természetesen kiválóan szemlélteti, hogy a Népszövetség, amelynek feladata a nemzetközi béke és biztonság garantálása, hagyja,

26 Ruhnau Dr. Rüdiger: Die Freie Stadt Danzig 1919 – 1939 Berg am See (Kurt Vowinckel Verlag KG) 1988.

27 Uo.

28 Érisz almája Poroszországban: Danzig Szabadállam in: <http://pangea.hu/2014/11/02/danzig>

29 Die Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei in: <https://www.dhm.de/lemo/kapitel/weimarer-republik/innenpolitik/nsdap.html>

30 Érisz almája Poroszországban: Danzig Szabadállam in: <http://pangea.hu/2014/11/02/danzig>

illetve engedi olyan törvények bevezetését, amelyek később etnikai katasztrófához vezettek. Természetesen a Nemzetek Szövetségének igazgatását és annak eredménytelenségét nem lehet kizárólag a szervezet hiányosságaiból levezetni. Az igazgatási problémák és a hiányosságok mellett más okok is közrejátszottak a Népszövetség kudarcában. Az egyik ilyen ok a városbeli német és lengyel ellentétek kiéleződése, amely komoly szerepet játszott a második világháború kitörésében is.³¹

A második világháború előestéjén Németország is igényt tartott Danzig város visszaszolgáltatására, amelytől a Népszövetség, és főként a lengyelek teljes mértékben elhatárolódtak, s a lengyel katonák továbbra sem hagyták el helyüket. Körtört a második világháború. A történet folytatása természetesen már ismeretes, melynek utolsó mozzanata 1945, amikor Danzig Szabad Város, mint állam végleg eltűnt.

ÖSSZEFOGLALÁS, KÖVETKEZTETÉSEK

Nagyon nehéz meghatározni, hogy mi az, ami kell egy állam, illetve egy adott térség hatékony működéséhez, különösen ha egy olyan területről beszélünk, amely egy frissen alakult nemzetközi szervezet igazgatása alá tartozik. Danzig Szabad Város és a Saar-vidék esete kiválóan példázza azokat a buktatókat, és hibákat, amiket egy ilyen esetben el lehet követni. A nemzetközi beavatkozás a mai napig egy elég kényes terület, de nem csak a legitimációt tekintve, hanem magát a kivitelezést is. A nemzetközi béke és biztonság garantálásának ezek az események voltak az első szárnycsapásai. Talán jobban működhetett volna az igazgatás és a felügyelet is, ha egy jóval felkészültebb, és stabilabb háttérrel rendelkező szervezet irányítja a térségeket, ami megfelelő tapasztalattal rendelkezik. Hiányzott emellett egy a Népszövetség által kijelölt szervek (Kormányzó Bizottság és Főbiztos) munkáját ellenőrző testület. A mai nemzetközi viszonyok között ez sokszor előfordul, alapot teremtve a hatalommal való visszaéléseknek. A tudatos kontroll az átmeneti igazgatás egyik kulcseleme. Emellett fontos kiemelni az igazgatást végző szervezet nemzetiségi felosztását is. A két térség is kiválóan példázta, hogy mind a francia, mind pedig a lengyel érdekek túlsúlyban voltak, amelyek el is érték céljukat, „megkárosítva” a térség valódi érdekeit.

Ha a szervezeti felépítés és a kontroll kérdését tovább boncolgatom, akkor egyértelműen kitűnik, hogy a Saar-vidék igazgatási rendszere jóval összetettebb volt. Az „átláthatóság” mindkét részről megvolt ugyan, de míg Danzig Szabad Város esetében csak egy személy, addig a Saar-vidék esetében egy öttagú bizottság kezében összpontosult a hatalom, s ennél fogva a rendszer jóval „átjárhatóbb” és kontrollálhatóbb volt. Az, hogy a Nemzetek Szövetsége, mint egy terü-

31 Németh István: Németország története, Budapest, Aula Kiadó, 2003

let átmeneti igazgatásáért felelős szerv, mennyiben váltotta be a nagyhatalmak által a hozzáfűzött reményeket, azt nagyon nehéz meghatározni. Közigazgatási szempontból ellátták a kijelölt szervek a feladatukat, a térségek igazgatása hosszú éveken keresztül működött. Azonban a népszavazás, és a második világháború megakadályozta, hogy a Nemzetek Szövetsége tovább folytassa a térségek felügyeletét, és igazgatását. Danzig Szabad Város és a Saar-vidék volt a Népszövetség történetében az első és egyben utolsó olyan terület, amelyek felett valaha is rendelkezett.

Ahogy a tanulmányból is látható nagyon sok összetevője van a válságkezelésnek, és különös tekintettel a nemzetközi igazgatásnak. Úgy vélem sokszor a legnagyobb gond, hogy a szervezet, vagy szervezetek, amelyek egy adott terület felett gyakorolják a hatalmat nem a probléma gyökerére, hanem sokkal inkább már csak annak következményire koncentrálnak. Ahhoz, hogy valóban hatékonyan el tudják látni a térség, vagy az adott válságövezet irányítását sokszor mélyebbre kell ásni, és arra kell felépíteni a stratégiát, illetőleg a teljes igazgatást. Természetesen ez sem garancia a hatalommal való visszaélések kezelésre, illetve a sokszor „diktatórikus” jelleget öltő akciók visszaszorítására. Ez a nemzetközi közösség felelőssége.

IRODALOMJEGYZÉK

BLAHÓ ANDRÁS- PRANDLER ÁRPÁD: Nemzetközi szervezetek és intézmények, Aula Kiadó, Budapest, 2005.

HALÁSZ IVÁN: Nemzetközi igazgatás a válságövezetben - adalékok a nemzetközi igazgatás történetéhez és jelenlegi dilemmáihoz (Budapest, Külügyi szemle, 2005. 4. évf. 1-2. szám)

LOEW PETER OLIVER: Danzig und seine Vergangenheit 1793 – 1997. Die Geschichtskultur einer Stadt zwischen Deutschland und Polen. Osnabrück (fibre Verlag) 2003. (= Einzelveröffentlichungen des Deutschen Historischen Instituts Warschau).

LUDWIG LINSMAYER, Politische Kultur im Saargebiet 1920-1932. St. Ingbert 1992 (Saarland Bibliothek, Band 2)

LUDWIG LINSMAYER (Hg.), Der 13. Januar. Die Saar im Brennpunkt der Geschichte (ECHOLOT. Historische Beiträge des Landesarchivs Saarbrücken, Band 1. Herausgegeben im Auftrag der Vereinigung zur Förderung des Landesarchivs Saarbrücken). Saarbrücken 2005.

MARIA ZENNER, Parteien und Politik im Saargebiet unter dem Völkerbundsregime 1920-1935. Saarbrücken 1966 (Veröffentlichungen der Kommission für saarländische Landesgeschichte und Volksforschung, Band 2)

NÉMETH ISTVÁN: Németország története (Budapest, Aula Kiadó, 2003)

RUHNAU DR.RÜDIGER: Die Freie Stadt Danzig 1919 – 1939 Berg am See (Kurt Vo-
winckel Verlag KG) 1988.

INTERNETES FORRÁSOK:

Létrejön a Népszövetség in: <http://mult-kor.hu/cikk.php?id=3449>

A négyhatalmi szerződés in: <http://www.grotius.hu/publ/displ.asp?id=HNHDDJ>
WoodrowWilson'sfourteenpointsin:

http://www.historylearningsite.co.uk/woodrow_wilson1.htm

Németh István Németország a weimari köztársaság időszakában (1919–1933) in:
[http://www.grotius.hu/doc/pub/WNAWSU/2013-01-29_nemeth_istvan_grotius-e-](http://www.grotius.hu/doc/pub/WNAWSU/2013-01-29_nemeth_istvan_grotius-e-konyvtar57.pdf)
konyvtar57.pdf

Die Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei in:

SÓREG KRISZTINA

A KÖZEPES JÖVEDELEM CSAPDÁJA FEJLŐDÉS- GAZDASÁGTANI MEGKÖZELÍTÉSBŐL

A fejlődésgazdaságtan és növekedésméletek kutatói a XX-XXI. század fordulójától egyre nagyobb figyelmet szentelnek az ún. közepes jövedelem csapdája jelenségének. Az előzetesen igen gyors növekedést elérő, majd pedig közepes jövedelmi szinten megrekedő országok esetében a gazdasági növekedés akár évtizedekre lelassul, így az egy főre eső jövedelemszintjük hosszú években keresztül nem konvergál a magas jövedelmi kategóriába tartozó gazdaságokhoz. Tanulmányunk a jövedelmi csapdát mindenekelőtt az adott országok növekedés-dinamikai oldaláról vizsgálva arra keresi a választ, hogy vajon e jelenséget elsődlegesen az olyan belső gazdasági tényezők, mint a strukturális reformok hiánya, az alacsony hozzáadott értékű és ezáltal kevésbé versenyképes exportszerkezet, vagy inkább az exogén, tehát országon kívüli hatások – pl. periféria-félperiféria elhelyezkedés, regionális-globális együttmozgások - idézhetik elő egy adott gazdaságban.

Kucsszavak: közepes jövedelem csapdája, fejlődésgazdaságtan, globalizáció, növekedésméletek

A fejlődésgazdaságtanra épülő nemzetközi és hazai kutatások vizsgálatának egyik leggyakoribb tárgya az egyes nemzetállamok, régiók vagy adott országcsoportok gazdasági, valamint társadalmi felzárkózásának, fejlődési pályájának tanulmányozása. Napjaink XXI. századi globalizációs folyamatokkal átszőtt világ gazdaságában a gazdasági fejlődés újraértékelése különösen fontos szerephez jutott, melynek sajátosságait, tendenciáit leginkább egy alkalmazott tudományág keretein belül érdemes elemezni. A második világháború után kibontakozó diszciplína szükségessége többek között azért is vált indokolttá, mivel egyre markánsabb – és ennek következtében a tudományos körökben, valamint a gazdaságpolitikai gyakorlatban is egyre nagyobb figyelmet kiváltó - különbségek kerültek felszínre az olyan fejlett gazdaságok, mint például a hagyományos gazdasági nagyhatalomnak titulált Egyesült Államok, Japán és Európai Unió, valamint az alacsony fejlődési szintről induló és jellemzően gyors reál GDP növekedést mutató felzárkózó országok között.

A közepes jövedelem csapdája kifejezés - angolul Middle-Income Trap¹, a továbbiakban „MIT” - az előzetesen dinamikus növekedést mutató, majd pedig közepes jövedelmi szinten megrekedő országok azon állapotára utal, amikor egy hosszú (legalább 10 évig tartó) és a világra adott időszakban jellemző szintnél magasabb (minimum 3 százalékot meghaladó) egy főre jutó GDP növekedési periódust követően egy hirtelen növekedésbeli visszaesés, majd pedig akár évtizedekig tartó stagnálás közeli állapot figyelhető meg. Ennek közvetlen következményeként az egy főre eső jövedelemszint korábbi konvergenciája megszakad, és a továbbiakban nem közeledik a magas jövedelmi kategóriába tartozó országok szintjéhez. E kutatásban felállított hipotézisünk szerint a közepes jövedelem csapdája jelenséget elsődlegesen országon belüli tényezők – pl. strukturális reformok hiánya, évtizedeken át változatlan, alacsony hozzáadott értékű termékekből álló exportszerkezet, stb. - idézhetik elő. Ellenhipotézisünk pedig külső, azaz világgazdasági tényezőkre – bizonyos gazdaságföldrajzi adottságok, pl. periféria-félperiféria elhelyezkedés által meghatározott világgazdasági beágyazottság - vezeti vissza a feljebb említett következményt. Ezek közül tehát mely változók esetében mutatható ki erős pozitív vagy negatív kapcsolat a Middle-Income Trap bekövetkeztével? Mi az, ami növeli vagy csökkenti a bekövetkezési valószínűséget? Hipotézisünk precízebb levezetése végett a fejlődés fogalmát kutatásunkban Szentés (2012) nyomán a nemzeti versenyképesség dimenziójában értelmezzük: mely paraméterek teljesítése szükséges ahhoz, hogy egy adott ország gazdasági növekedése meghaladja az azonos jövedelmi csoportba tartozó gazdaságok teljesítményét?² Amennyiben a MIT endogén folyamatok általi levezetését tartjuk megalapozottnak, úgy megállapításunk elméleti kereteként az 1980-as évtized közepének fejlődésgazdaságtani „ellenforradalma” szolgálhat. Utóbbi irányzat szerint az adott gazdaságok elmaradottsága, illetve fejlettsége kizárólag belső indíttatású törekvések, paraméterek függvénye, nem pedig az exogén, világgazdasági függőségek következményeként értelmezhető.³

Kuznets (1971) a fejlődési folyamat öt kritikus komponensét hozta előtérbe⁴:

- erőforrások átcsoportosítása (munkaerő: L, tőke: K) az alacsony termelékenységű szektorból (pl. gépesítetlen mezőgazdaság) a magas termelékenységű szektor/ok (ipar, terciér szektor) felé
- tőkefelhalmozódás

1 A jelenséggel a nemzetközi szakirodalomban P. R. Agénor, O. Canuto és M. Jelenic (2012), E. Paus (2012), J. Felipe, A. Abdon és U. Kumar (2012), B. Eichengreen, D. Park és K. Shin (2013), valamint S. Aiyar, R. Duval, D. Puy, Y. Wu és L. Zhang (2013) foglalkoztak az elsők között.

2 Szentés Tamás, „A „nemzeti versenyképesség” fogalma, mérése és ideológiája”, Magyar Tudomány (2012): 681.

3 Szentés, A „nemzeti versenyképesség” fogalma, mérése és ideológiája, 680.

4 Simon Kuznets, *Economic Growth of Nations: Total Output and Production Structure*. (Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press, 1971): 348.

- új termékek fejlesztése révén a feldolgozóipar korszerűsítése, gépesítése a termelés újszerű módszereire támaszkodva
- urbanizációs folyamatok hatásai
- társadalmi intézményekben és meggyőződésekben bekövetkező változások

A fenti tényezők mellett azzal a kikötéssel is élnünk kell, hogy a feltörekvő országok fejlődése nem vizsgálható a fejlett országok gazdasági növekedésének függvényeként. Utóbbit a két országcsoporthoz termelékenységi szintje közti eltérésre kell alapozni, ami nem más, mint az ún. „konvergencia rés” – az angol szakirodalomban „convergence gap” kifejezés formájában szerepel⁵. A főáramú közgazdaságtannal szemben a fejlődésgazdaságtan tanulmányunk szempontjából egyik legfontosabb megállapítása, hogy a gazdasági növekedés – szűkebb értelemben a bruttó hazai termék (GDP) alakulása –, valamint a fejlődés, felzárkózás közé nem tehetünk egyenlőségjelet. A fejlődés többkomponensű fogalma közel sem ragadható meg a gazdasági növekedés lineáris alakulásával. E tudományág evolúciója során számos nézet körvonalazódott a fejlődés különböző aspektusai leírása végett, azonban írásunkban kettő csoportosítás rövid bemutatását kíséreljük meg.

Első körben az ún. államvezérelt fejlődés megközelítését vázoljuk fel Meier (2001), illetve Ricz (2008) eddigi eredményeire támaszkodva. E paradigma a fejlődésgazdaságtan első generációjaként jött létre, vizsgálódásának fókuszában pedig a fokozott állami intervenciók szerepeltek. Az egyes országok gazdasági elmaradottságát elsősorban a piaci kudarcok növekedést visszavetítő hatásaival magyarázták, melyekre a fokozott kormányzati ellenőrzés mellett végrehajtott erőforrások allokációjában vélték felfedezni a gyógyírt.⁶ Az állam legfőbb szerepe tehát a tőkefelhalmozás elősegítésére, illetve a negatív externáliákhoz vezető piaci folyamatok visszaszorítására irányult.⁷ A befelé orientálódó, spontán piaci mozgásoktól elzárkózó stratégia a közszféra és tágabb értelemben az állami mozgástér bővítésében látta a magasabb hatékonyságú fejlődés megvalósulását. Az elmélettel szemben megfogalmazott kritikák azonban arra hívták fel a figyelmet, hogy a fizikai tőke akkumulációja mellett sokkal inkább a humán tőke magas színvonala járulhat hozzá a teljes tényezőtermelékenység növekedéséhez.⁸ Az államvezérelt modell hosszabb távon sikertelennek nevezhető alkalmazási kísérletei (pl. a Szovjetunió II. világháború utáni gazdaságtörténeti tanulságai) után az 1970-es és 1980-as évtized

5 Dani Rodrik, *The Future of Economic Convergence*. (Cambridge: National Bureau of Economic Research, 2011): 3.

6 Gerald M. Meier, Joseph E. Stiglitz, *Frontiers of Development Economics: The Future in Perspective*. (Oxford: Oxford University Press, 2001): 13-14.

7 Ricz Judit, *A fejlődés új paradigmája: elmélet és gyakorlat*. (Debrecen: Debreceni Egyetem Közgazdaságtudományi Doktori Iskola, 2008): 8.

8 Meier, *Frontiers of Development Economics: The Future in Perspective*, 16.

folyamán bekövetkező olyan kedvezőtlen világgazdasági fordulatok, mint az 1973 októberében kitört olajválság, szükségessé tették egy új megközelítés kibontakozását.⁹

A szabadpiaci mechanizmusokra épülő koncepció mint második generációs fejlődés-gazdaságtani paradigma abban különbözött elődjétől, hogy leginkább mikroökonómiai alapokra helyezte a növekedés-fejlődés párosát, valamint jóval nagyobb arányban folyamodott precíz számításokhoz, analitikus elemzésekhez, mint az elméleti tervekkel előnyben részesítő állami intervenciós modell. A befelé fordulás helyett előtérbe került a külkereskedelmi nyitottság, privatizáció és liberalizáció előmozdítása, tehát az öntörvényű piaci folyamatok „felszabadítása”.¹⁰ Utóbbi intézkedések a Bretton Woods-i intézmények ajánlott stratégiái közé épültek be: a Kereskedelmi Világszervezet (WTO) honlapján a külkereskedelmi nyitottság fokozását a növekedés fellendülésének egyik legfőbb kiváltó okaként tünteti fel a kereskedelmi korlátok leépítése által.

Második megközelítésünk csoportképző ismérve az elmaradottság forrása. Az internalisták az egyes nemzetállamok elmaradottságát, alacsony fejlődési szinten való megrekedését országon belüli tényezőkre vezetik vissza, míg externalista társaik gazdaságon kívüli eseményekre és folyamatokra eredeztetik vissza az alacsony növekedési scénáriókat. A külföldi kutatók közül elsősorban Todaro és Smith (2012) munkássága terjed ki az előbb említett kategóriák néhány aspektusára, míg a hazai szerzők közül Szentés Tamás (2012), valamint Vigvári Gábor (2012) eredményei is kiváló alapot nyújthatnak a terület további elemzéséhez.

A KÖZEPES JÖVEDELEM CSAPDÁJA

A gazdasági növekedés elméleti megközelítései

Kétségtelen, hogy az évezredforduló után a közgazdasági, ezen belül pedig a fejlődés-gazdaságtani, illetve növekedésméleti kutatások keretein belül egyre nagyobb figyelmet szentelnek a gazdasági növekedés hirtelen bekövetkező, majd

elhúzódó lassulásának vizsgálatára. A növekedésméletek kapcsán már az 1960-as évtizedben megalapozódott egy olyan törekvés – a neoklasszikus irányzat –, amely a különböző gazdasági történéseket hosszú távú periódusok mentén kívánta elemezni, így előtérbe kerülhetett a növekedés dinamikája, illetve annak sajátosságai.¹¹ A téma alaposabb megismerése végett a

9 Ricz: A fejlődés új paradigmája: elmélet és gyakorlat, 9.

10 Meier, *Frontiers of Development Economics: The Future in Perspective*, 18-19.

11 Ligeti István, Ligeti Zsombor, *Az emberi tényező*. (Budapest: Typotex Elektronikus Kiadó Kft., 2014): 54.

következőekben rövid áttekintésre kerül a gazdasági növekedés néhány alapvető elmélete; ezek közül egyrészt a tényezőalapú megközelítést, másrészt pedig a neoklasszikus növekedési modellt tekintjük át.

A XX. század első felében Charles Cobb és Paul Douglas hosszú időn keresztül dolgozott a termelési tényezők felhasználása, a felhasználás hatékonysága és a makrogazdaság bruttó kibocsátása közötti összefüggés matematikai leírásán. A róluk elnevezett Cobb-Douglas típusú termelési függvény leggyakoribb formáját az 1. egyenlet szemlélteti.¹²

$$Y = K^{\alpha}(AL)^{\beta} \quad (1),$$

ahol Y a t -edik évre vonatkozó makrogazdasági bruttó kibocsátás, K az adott évben rendelkezésre álló fizikai tőkeállomány, míg L a tárgyévben foglalkoztatott munkaerő létszáma. Az A -val jelölt paraméter fejezi ki a termelési tényezők felhasználásának technológiai színvonalát, ezt a változót teljes tényezőtermelékenységnak (Total Factor Productivity – TFP) is szokás nevezni.

Az egyes termelési tényezők után szereplő kitevők (α és β) a makrogazdasági bruttó kibocsátás tőke- és munkaerő felhasználásra vonatkozó rugalmasságát adják meg. Egy egyszerű példával élve amennyiben $\alpha = 0,5$, akkor a fizikai tőkeállomány 1 százalékkal való növelése a bruttó kibocsátás 0,5 százalékos emelkedését eredményezi.

A Cobb-Douglas függvény egyik további fontos tulajdonsága az ún. skáláhozadék, amely lehet állandó, növekvő vagy csökkenő. Értékét az α és a β rugalmassági paraméterek összege adja meg. Állandó skáláhozadékról beszélünk, amikor $\alpha + \beta = 1$. Ebben a speciális esetben a tőke- és munkafelhasználás egyidejű és azonos mértékű (például 10 százalékos) növekedése a bruttó kibocsátás hasonló nagyságú (10%) növekedéséhez vezet. Ha a hozadék növekvő ($\alpha + \beta > 1$), akkor a kibocsátás növekedése a tényező felhasználás emelkedésénél nagyobb, míg csökkenő ($\alpha + \beta < 1$) esetben kisebb.

Amennyiben feltételezzük, hogy egy általunk vizsgált makrogazdaság vállalati szektorát tökéletesen versenyző cégek alkotják, valamint ugyanezen gazdaság termelési tényezőinek piacán tökéletes az információáramlás, akkor a 2. egyenlet által leírt összefüggéshez jutunk, mely szerint az egyes termelési tényezők piaci árainak aránya pontosan megegyezik határtermelékenységek arányával.¹³

$$\frac{MP_{AL}}{MP_K} = \frac{p_L}{p_K} \quad (2)$$

¹² Meyer Dietmar, Solt Katalin, *Makroökonómia*. (Budapest, Aula Kiadó, 2007): 78-79.

¹³ Paul A. Samuelson, William D. Nordhaus, *Közgazdaságtan*. (Budapest: Akadémiai Kiadó, 2005): 206-217.

Tökéletesen versenyző piaci körülmények között a gazdasági szereplők csak normálprofitot realizálnak, így egységnyi termelési tényező piaci ára (p_L , p_K) – mely tartalmazza az alternatíva költséget is – szükségszerűen megegyezik felhasználásának hozadékaival, amit a határtermékkel fejezhetünk ki. A továbbiakban induljunk ki abból, hogy egy Cobb-Douglas típusú, tetszőleges skálahozadékkal jellemezhető termelési függvény esetében a határtermékek aránya a következő módon is kifejezhető:

$$\frac{MP_{AL}}{MP_K} = \frac{\partial Y / \partial AL}{\partial Y / \partial K} = \frac{K^\alpha \beta (AL)^{\beta-1}}{\alpha K^{\alpha-1} (AL)^\beta} = \frac{\beta K}{\alpha AL} \quad (3)$$

A határtermékek aránya tehát megfeleltethető a termelési függvény kitevői és a tényező-felhasználási mutatók felcserélt szorzatának. Ezt behelyettesítve a 2. egyenlet bal oldalára, majd mindkét oldalt AL/K -val szorozva egy olyan összefüggéshez jutunk, amely az effektív munkaerő és a tőkeállomány tulajdonosai (munkavállalók, vállalkozók) közötti jövedelmi különbségek magyarázatára nyújt lehetőséget. Alapvető tényállás, hogy egységnyi munkaerő annál értékesebbé válik, minél magasabb az egy foglalkoztatottra jutó tőkeállomány, illetve minél előrehaladottabb termelési technológiával folyik a gazdasági javak előállítás.

$$\frac{\beta}{\alpha} = \frac{p_L AL_t}{p_K K_t}, \text{ ahol } p_L AL_t + p_K K_t = Y_t \quad (4)$$

Legutóbbi összefüggésünk (4. egyenlet) alapján $PLAL_t/Y$ a bruttó bérhányadot – vagyis a nemzetgazdaságban keletkező összes jövedelem munkaerő-tulajdonosoknak kifizetett részét, PKK_t/Y pedig a tőketulajdonosokat illető jövedelmi részt fejezi ki. Amennyiben feltételezzük, hogy a csökkenő hozadék elve mind a munkaerő, mind pedig a tőkefelhasználás esetében érvényesül, akkor a termelési függvény mindkét tényezőjéhez illeszkedő hatványkitevő értékének egy 0-nál nagyobb, de +1-nél kisebb tetszőleges értéknek kell lennie. Ezen feltételek mellett a gazdasági teljesítmény legintenzívebb bővülését lehetővé tevő, de egyúttal a csökkenő hozadékok elvének teljesülését is megteremtő helyzet az állandó skálahozadék, mely esetben $\alpha + \beta = 1$. Ekkor a vizsgált gazdaságban megfigyelhető bérhányad (azaz a kifizetett összes munkabér GDP-hez mért aránya) alapján, a termelési tényezők piacának tökéletes működését feltételezve empirikus úton megállapíthatjuk a Cobb-Douglas típusú termelési függvény kitevőinek pontos értékét.

Robert Solow¹⁴ amerikai, és Trevor Swan¹⁵ ausztrál közgazdászok nevéhez fűződő, 1956-ban publikált neoklasszikus növekedési modell lehetővé tette a hosszú távú gazdasági növekedés

14 Robert M. Solow, *A Contribution to the Theory of Economic Growth*. The Quarterly Journal of Economics (1956): 65-94.

folyamatának és tényezőinek elemzését. Neoklasszikus modellünk a korábbi fejezet végén ismertetett peremfeltételekkel élve állandó skáláhozadékokat feltételez, amely mellett a beruházás-megtakarítás a gazdasági növekedési pálya belső (ún. endogén), míg a népességnövekedés és a technológiai haladás külső (exogén) tényezői.¹⁶ Egy konstans skáláhozadéku, Cobb-Douglas típusú termelési függvény mindkét oldalát a felhasznált munkamennyiséggel, vagyis $1/L$ -lel szorozva jutunk a Solow-Swan növekedési modell általánosan használt és elfogadott alakjához (ld. 5. egyenlet):

$$y = k^\alpha \quad (5)$$

ahol $y=Y/AL$ az egységnyi effektív munkaerőre (foglalkoztatottra) jutó makrogazdasági kibocsátás, amely egyenlő $k=K/AL$ -lel, tehát az egy effektív foglalkoztatottra jutó reáltőkeállomány 5. egyenletben ismertetett módon meghatározott hatványkitevőre emelt értékével.

Tehát egy gazdaságban egységnyi munkaerő annál értékesebb és termelékenyebb, minél magasabb összegű tőkeállomány áll rendelkezésre. Ha a tőkeállomány alakulását vizsgáljuk, akkor azt a beruházások képesek növelni, az amortizáció pedig csökkenteni. A beruházások körén belül egymástól jól elkülöníthetők a „pótló” és „bővítő” jellegű tételek: előbbi az elhasználódó tőkejavakat pótolja, míg utóbbi célja új, korábban nem létező termelési kapacitások létrehozása. Mivel egy nyitott gazdaságban a beruházások és ezek forrásaként rendelkezésre álló (belföldi és külföldi eredetű) megtakarítások megegyeznek, emiatt a megtakarítási hajlandóság alapvetően befolyásolja a kibocsátás és a tőkeállomány arányának (K/Y) egyensúlyi szintjét.

A tőkeállomány makrogazdasági kibocsátással szemben értelmezett relatív nagysága egészen addig növekedhet, amíg a tárgyévi beruházások összértéke meghaladja ugyanezen évben elhasználódott fizikai tőkeállomány értékét, azaz van bővítő beruházás. Tekintettel a tőkefelhasználás csökkenő hozadékára, valamint a felhalmozott tőke és az amortizáció közötti lineáris összefüggésre, felírhatjuk a tőkével való relatív ellátottság számszerű maximumát (6. egyenlet)

$$k/y = \frac{s}{n + \delta + g} \quad (6),$$

ahol k/y a tőkeállomány és a bruttó kibocsátás (GDP) arányát, „s” a beruházási hányaddal egyenlőnek tekinthető megtakarítási hányadot, „n” változatlan aktivitási és foglalkoztatottsági

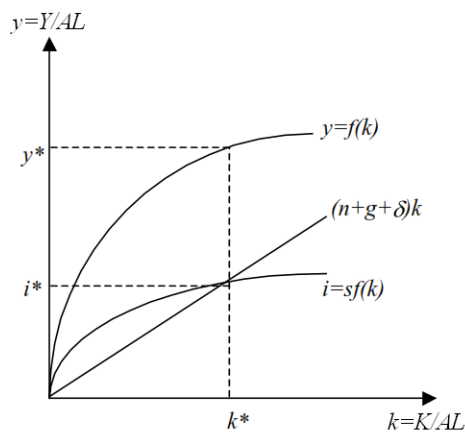
15 Trevor W. Swan, *Economic Growth and Capital Accumulation*. Economic Record (1956), Vol. 32., Issue 2, 334-361.

16 Szörfi Béla, *Gazdasági növekedés és felzárkózás: elméletek és tanulságok*. (Budapest: KOPINT-DATORG Műhelytanulmányok, 2004, 41. szám): 6.

ráták mellett a népesség növekedésének ütemét, „ δ ” a tőkeállomány évente amortizálódó hányadát, „ g ” pedig a technikai színvonalat kifejező „ A ” paraméter növekedési ütemét jelenti. Ennek alapján kijelenthető, hogy a tőkeállomány/GDP mutató a megtakarítási és beruházási hányad növekvő függvénye, míg az amortizáció, a népességnövekedés és a technikai haladás üteme negatív hatással van ugyanerre. A technikai haladás modellbeli hatásának összetettségét jól szemlélteti, hogy miközben a tőke/GDP mutatóra negatívan hat, eközben az 1. egyenlet által leírt módon növeli a makrogazdasági összkibocsátást. Egyedül a termelési technológia színvonalának emelkedése teszi lehetővé, hogy adott szintű makrogazdasági kibocsátás alacsonyabb tőke/GDP arány mellett is elérhetővé váljon.

Ki kell emelni, hogy a neoklasszikus növekedési modell peremfeltételeinek érvényesülése esetén tartósan gyorsabb gazdasági növekedést nem okoz a megtakarítási hajlandóság emelkedése, viszont a tőke/GDP arányt megnövelve rövid távon hirtelen megugró gazdasági növekedéshez vezet.

7. ábra: Egyensúly a neoklasszikus modellben



Forrás: Solow [1956] és Swan [1956] nyomán saját ábra

A nagyobb megtakarítási hányad által kiváltott gyorsabb növekedés egészen addig tart, amíg a vizsgált gazdaság magasabb $k^* = K/AL$ szinten stabilizálódik. Így tehát a modellünk azt is feltételezi, hogy minél nagyobb a megtakarítási ráta hosszú távon, annál gazdagabb lesz az adott ország. Azonban a Mankiw-Romer-Weil szerzők meglátása szerint a neoklasszikus növekedési modell nem képes pontosan meghatározni, hogy a világban megfigyelt fejlettségbeli kü-

lönbségeket a technikai haladásban vagy a megtakarításokban rejlő eltérések magyarázzák-e jobban.¹⁷

A népességnövekedés hatása a modellben negatív: minél gyorsabban növekszik a népesség, annál kisebb lesz az egy főre eső GDP emelkedésének üteme. A technológiai haladás kapcsán Robert Solow egy exogén növekedési modellt alkotott, egy ilyen értelmezés szerint nem lehet tartós növekedést okozni a megtakarítási (és beruházási) ráta emelésével. A technológiai haladás alatt egyrészt a „humán tőke” felhalmozódását értjük, melynek során javul a munkaerő képzettsége, tárgyi tudása, ezzel értéke emelkedik. Másrészt a tudástőke felhalmozódását is ideértjük, illetve harmadrészt a gazdaság működését lehetővé tevő intézményrendszer hatékonyságának javulását. A technológiai haladás tényezője minden egyes országban külső, viszont egyes vélemények szerint eltérő adottságként tekinthető. A világ különböző társadalmi eltérő műveltségüknek, képességeiknek és kulturális adottságaiknak okán eltérő mértékben képesek az egyes technikai újítások befogadására és hétköznapi használatuk meghonosítására.

A közepes jövedelem csapdájának definitív megközelítései

Tanulmányunk tárgya, a közepes jövedelem csapdája 2011-2012-től jelent meg egyre nagyobb gyakorisággal a nemzetközi szakirodalom hasábjain, azonban jelentőségének további fokozódására kell számítanunk különösképpen a latin-amerikai

országok, tágabb körben pedig a BRIC-országcsoporthoz tartozók esetében. A következőkben egy rövid fogalmi áttekintést szerepel a jelenséggel kapcsolatos eddigi eredményekre támaszkodva.

Eva Paus (2014) szerint a MIT olyan feltételek mellett alakulhat ki, amikor az adott közepes jövedelmű ország többé már nem tudja megőrizni nemzetközi versenyképességét a standard, munkaintenzív termékek előállításában, mivel épp a gyors gazdasági növekedés váltja ki a munkabérek emelkedését is, így az olcsó, képzetlen munkaerőt igénylő termelési folyamatokat már jobban megéri az olyan országokba telepíteni, ahol nem történt jelentős fejlődés és az ezzel együtt járó bérnövekedés. Másfelől, a magas hozzáadott értékű termékekkel sem tud versenyre kelni, mivel túl alacsony termelékenységet ér el.¹⁸ Egy alternatív értelmezés szerint a jelenség egy bizonyos időpontig igen gyors növekedést produkáló gazdaságok esetében je-

17 N. Gregory Mankiw, David Romer, David N. Weil, “A Contribution to the Empirics of Economic Growth”, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 107, No. 2. (1992): 407-408.

18 Eva Paus, *Latin America and the middle-income trap*. (Santiago: United Nations, 2014): 9.

lentkezik, melyek ezt követően a közepes jövedelmi csoportba kerülve eredménytelenül próbálkoznak a magas jövedelmű országokhoz felzárkózni.¹⁹

A fogalom elnevezésében is szereplő közepes jövedelem alatt az egy főre eső bruttó nemzeti jövedelem (GNI) egy bizonyos, Világbank által meghatározott sávját kell értenünk, melyet a nemzetközi szervezet minden év júliusában publikál hivatalos honlapján. A World Bank által a 2015-ös évre megállapított sávhatárok a következőképpen alakulnak: ha az egy főre jutó GNI nominálisan 1045 dollár alatti, akkor az adott országot az alacsony jövedelem (low income) kategóriába kell sorolni; ha a GNI/fő 1045 és 4125 dollár közötti, akkor alsó-közép (lower middle income); a 4125 és 12746 \$ közötti érték felső-közép (upper middle income); a 12746 \$ fölötti érték pedig a magas jövedelem (high income) kategóriát takarja – fontos azonban megjegyezni, hogy utóbbi értékek folyó áron, nem pedig vásárlóerő-paritáson értendők. Az alacsony és közepes jövedelem sávjába tartozó országokat fejlődő gazdaságokként is ismerhetjük. Maga a besorolás a Világbank tagjaira, valamint a minimum 30 ezer fős népességgel rendelkező országokra terjed ki. A 2015-ös besorolás szerint az első, azaz alacsony jövedelemmel bíró csoportba jelenleg 34 db, az alsó-közép kategóriába 50 db, a felső-közép fogalomkörébe 55 db, a magas jövedelmű csoportba pedig 75 db ország tartozik.²⁰ Mindezek fényében elsőként az a kérdés merülhet fel bennünk, hogy vajon milyen folyamatok következtében kerülhet egy-egy ország a közepes jövedelem csapdájába. A jelenség a „lower middle” és „upper middle” kategóriát elérő, korábban évtizedeken át a világgazdasági átlagnál, és különösen a fejlett országokénál gyorsabb gazdasági növekedést mutató gazdaságokra jellemző. Több ország esetében is megfigyelhető, hogy nagyon alacsony jövedelmi szintről indulva 2-3 évtizeden át tartó gyors növekedés következtében részben felzárkóznak a fejlett országokhoz, de ezt követően a korábbi gyors fejlődés az elért közepes jövedelmi szinten való stagnálásba vált át.

Egy ország a fejlődés kezdeti szakaszában versenyelőnyt meríthet az alacsony munkaerő-költségekből. Emiatt a munkaintenzív tevékenységeket – pl. textilipar, összeszerelés – a világgazdaságon belül előszeretettel allokálják az olcsó, főként képzetlen munkaerővel jól ellátott térségekbe. Ahogy a gazdaság fejlődik és a humán tőke elkezd felhalmozódni, az maga után vonja a bérszínvonal lassú emelkedését. Emiatt az olcsó munkaerőre építő és exportra termelő ipari szektor fokozatosan elveszíti versenyelőnyét. A korábbi növekedést hajtó iparágakban romlanak a profitkilátások, ez pedig egyre csökkenő beruházási hajlandósághoz vezet. Az alacsony beruházási hányad pedig automatikusan okozza a GDP növekedés lassulását, majd pe-

19 Shekhar Aiyar, Romain Duval, Damien Puy, Yiqun Wu, Longmei Zhang, *Growth Slowdowns and the Middle-Income Trap*. (IMF Working Paper, Asia and Pacific Department, 2013): 4.

20 World Bank, “Country and Lending Groups” (2015). <http://data.worldbank.org/about/country-and-lending-groups>

dig tartósabb stagnálását. Ez a kedvezőtlen gazdasági állapot, amit a közepes jövedelem csapdájának is nevezünk, gyakran azért is marad fenn évtizedeken át, mert az adott országot irányító gazdasági elit nem megfelelő intézkedésekkel és gazdaságpolitikákkal reagál a válságjelenségekre. Általában felmerül a bérszínvonal csökkentésének ötlete vagy egy szabályozatlan, munkaadóknak kedvező és a munkavállalókat kiszolgáltatottabb helyzetbe hozó munkaerőpiac kialakítása, de mindezek nem vezetnek a stagnálást kiváltó okok felszámolásához, éppen ellenkezőleg, tovább erősítik azokat. Például a bérek leszorítása – különösen a legalacsonyabb jövedelmű réteg esetében – negatívan hat a belső fogyasztásra. Ami még ennél is fontosabb, a csökkenő bérjövödelmek a humán tőke felhalmozódását vetik vissza, hiszen az elsődlegesen munkavállalásból élő családoknak nehezebbé válik saját művelődésüket és gyermekeik oktatását finanszírozni. Utóbbi folyamatok szabályosan megrekesztik az országot az adott fejlettségi szinten.

Mit lehetne tenni e kedvezőtlen jelenség elkerülése érdekében, vagy pedig mi a teendő, ha egy adott ország már belekerült a MIT indukálta elmaradottsági spirálba? A rendelkezésre álló szakirodalmi források alapján a legnagyobb kihívás a korábbi, olcsó munkaerőre alapozott növekedési paradigma lecserélése egy humán tőke felhalmozódáson, innováción és növekvő tényező termelékenységén alapuló gazdaságfejlesztési modellre. Ehhez éppen az oktatás és az infrastruktúra fejlesztésére, a gazdaságot szabályozó intézmények és jogi környezet növekedéspárti reformjára, az innováció ösztönzésére, valamint a magas hozzáadott értékű iparágak bevonzására lenne szükség. Utóbbiak közül az oktatás a legfontosabb, hiszen ha nem áll rendelkezésre megfelelően képzett munkaerő, akkor az adott ország képtelen lesz magas hozzáadott értékű tevékenységet végző vállalatokat bevonítani vagy akár létrehozni.

JÖVEDELMI CSOPORTOK KÖZTI KONVERGENCIA

Lassulási periódusok a növekedésben

A fejlődés megtorpanásának ideje és mértéke számtalan ismerv oldaláról közelíthető meg. Eichengreen, Park és Shin (2012) tanulmányukban három feltétel teljesüléséhez kötik a gazdasági növekedés lelassulásának fázisait: egyrészt a lassulást megelőző időszak GDP növekedése gyors, eléri vagy meghaladja az éves 3,5 százalékot; másrészt az előző és a lassulási időszak közti eltérés legalább 2 százalékpont; harmadrészt pedig az adott ország egy főre eső jövedelme meghaladja a 2005-ös nemzetközi áron rögzített

lást megelőző időszak GDP növekedése gyors, eléri vagy meghaladja az éves 3,5 százalékot; másrészt az előző és a lassulási időszak közti eltérés legalább 2 százalékpont; harmadrészt pedig az adott ország egy főre eső jövedelme meghaladja a 2005-ös nemzetközi áron rögzített

10 000 amerikai dollárt.²¹ Tehát a tapasztalati információk azt mutatják, hogy a jelenség gyakoribb az “upper-middle income” jövedelmi kategóriába sorolható országok körében, mint az alacsonyabb “lower-middle income” csoportján belül. Tanulmányunk keretében azonban olyan töréspontok kiszelektálására kerül sor, amelyek bekövetkezte után minimum 10 éven át nem figyelhető meg számottevő gazdasági növekedés. Felipe, Abdon és Kumar (2012) elemzésében azon gazdaságokat tekintették az alsó-közép jövedelmi kategória csapdájában megrekedve, amelyek előbbi csoportban minimum 28 évet töltöttek, míg a felső-közép osztályban utóbbi időszakot legalább 14 évre becsülték meg számításaik során.²² E fejezetben néhány kiválasztott ország gazdasági növekedésének dinamikája függvényében kísérjük figyelemmel a MIT megjelenésének, illetve utóbbi állapotból való kitörés térbeli és időbeli eloszlását.

2. táblázat: A gazdasági növekedés lassulási periódusai az egyes országokban (1950 – 2014)

Vizsgált ország	Konvergencia periódus	Lassulási periódus	Átlagos növekedési ráta (%) konvergencia lassulás	
Dél-Amerika				
Brazília	1950-1977	1978 - 2002	4,2	0,6
Argentína	1964-1974	1975 – 1990	3,5	-0,7
Ecuador	1952-1976	1977 – 1999	2,8	0,2
Paraguay	1961-1981	1982 - 2004	3,9	-0,8
Peru	1950-1974	1975 – 2000	2,6	-0,7
Dél-Afrika				
Dél-Afrikai. Közt.	1950-1971	1973 - 2000	2,9	0,0

21 Barry Eichengreen, Donghyun Park, Kwanho Shin, *Growth Slowdowns Redux: New Evidence on the Middle-Income Trap*. (Cambridge: National Bureau of Economic Research, Working Paper 18673, 2013): 8-9.

22 Jesus Felipe, Arnelyn Abdon, Utsav Kumar, *Tracking the Middle-income Trap: What Is It, Who Is in It, and Why?* (Annandale-On-Hudson: Levy Economics Institute of Bard College, 2012): 26.

Namíbia	1953-1965	1966 – 2001	4,0	0,2
Botswana	1966-1990	1991-2003	8,9	1,2
Délkelet-Ázsia				
Fülöp-szigetek	1950-1980	1981 – 1994	2,8	-0,3
Európa				
Oroszország (SZU)	1951-1978	1979 – 1991	3,2	-0,1
Magyarország I.	1957-1979	1980-1989	5,1	1,4
Magyarország II.	1993-2005	2006-2014?	3,3	0,1
Görögország	1953-1980	1981 - 1993	5,4	1,0

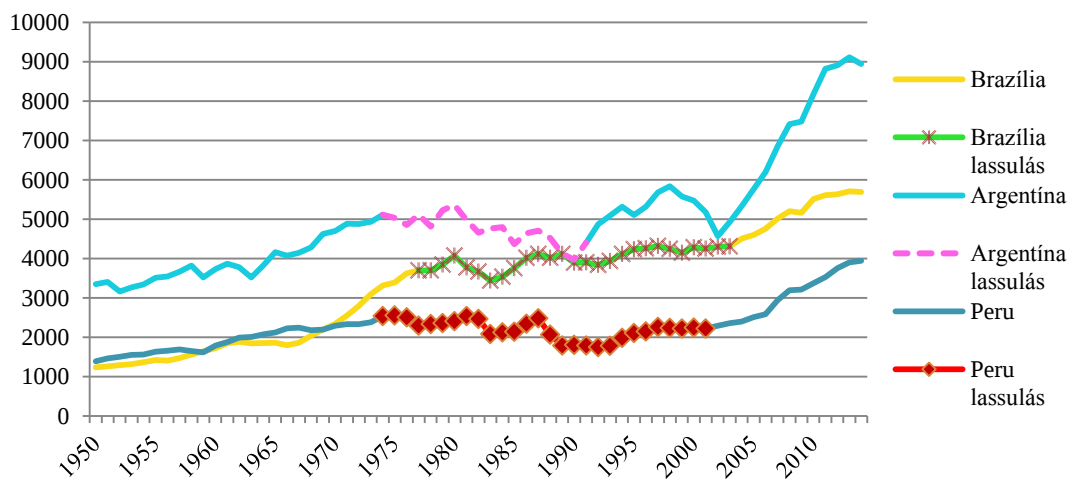
Forrás: World Bank [2014] World Development Indicators alapján saját táblázat

A fenti táblázat régiónkénti bontásban szerepelteti az általunk vizsgált gazdaságok növekedésének lassulási és konvergencia fázisait az egy főre jutó reál GDP változásában kifejezve az 1950 és 2014 közötti időszakban. A növekedés mérséklődésének kezdő- és végpontjait tanulmányozva kiderül, hogy az egyes régiókon belül is jelentkezhetnek kisebb-nagyobb időbeli eltérések, ami arra enged következtetni, hogy adott esetben az országon belüli tényezők erősebb hatást gyakorolhatnak a fejlődési folyamat alakulására, mint a külső ismérvek. A stagnálás kezdő és záró időpontjai esetében gyakori a szomszédos országok közötti 4-5 vagy akár 10-15 évnnyi eltérés is, ami nehezen egyeztethető össze egy-egy külső eredetű esemény időpontjával. A globalizáció tükrében az olyan események, mint például az 1973. évi kőolajár-emelkedés vagy akár az 1929-es vagy 2008-as globális válságok kibontakozása, jellemzően hónapokon belül világszerte kifejtették hatásukat. Nehezen képzelhető el, hogy hasonló adottságokkal és gazdasági szerkezettel jellemezhető országban csak 5-15 év eltéréssel, bármiféle szabályszerűséget mellőzve jelentkezzenek.

A latin-amerikai régiót tanulmányozva nem egy országról mondhatjuk el, hogy az elmúlt évtizedek során belekerült a közepes jövedelem csapdájába – sőt, e térség bizonyos országai már

jóval az európai és ázsiai gazdaságok előtt léptek a MIT felé vezető útra.²³ Miközben a legutóbbi, 2008-as gazdasági válság enyhébben érintette ezt a térséget, mint például az Európai Uniót vagy Japánt, az 1970-es és 1980-as években kezdődő lassulási periódus igen nagy viszszaesést jelentett a fejlődésük terén, amely csak az 1990-es, de inkább csak a 2000-es évektől mutatott ismét kedvező tendenciákat. A kelet-ázsiai kistigrisek, melyek sikeres „kiugrást” hajtottak végre az 1970-80-as évtized folyamán, képesek voltak rövid időn belül jövedelmi konvergenciát elérni a magas jövedelmű gazdaságokkal. Dél-Amerikában azonban igen kevés pozitív tapasztalat lelhető fel a témában: Chile, Kolumbia és Mexikó esetében minimális felzárkózás figyelhető meg az 1950-es szinthez képest; ezzel szemben Venezuela és Argentína a XX. század első felében még a világ legfejlettebb országainak körébe tartozott, azonban pozíciójukat a XXI. század elejére elvesztették, legnagyobb mértékben politikai instabilitásuk és az utólag helytelen döntésnek bizonyult importhelyettesítő törekvéseik következtében; Brazília kapcsán viszont az utóbbi 20 évben egyértelműen kedvező törekvések figyelhetők meg a kezdeti időszakban igen alacsony jövedelmeknek, valamint a közepes jövedelmi csoportba való kései belépésnek köszönhetően.²⁴

8. ábra: Brazília, Argentína és Peru növekedési dinamikája (1950-2014)



Forrás: World Bank [2014] WDI alapján saját ábra

23 Anna Jankowska, Arne J. Nagengast and José Ramón Perea, *The Product Space and the Middle-Income Trap: Comparing Asian and Latin American Experiences*. (Paris: OECD Development Centre, 2012, Working Paper No. 311): 5.

24 Jankowska et al, *The Product Space and the Middle-Income Trap: Comparing Asian and Latin American Experiences*, 9., illetve Sőreg Krisztina, *India gazdasági fejlődésének lehetőségei és korlátai egy multidiszciplináris elemzés tükrében*. (Budapest, Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem, Gazdaság- és Társadalomtudományi Kar, Közgazdaságtan Tanszék, 2013): 35-36.

A fejlett és fejlődő országok növekedési pályáját vizsgálva Rodrik (2011) nyomán megállapítható, hogy a második világháborút követő időszakról a fejlett gazdaságok egy viszonylag stabilnak mondható visszaesést mutatnak az egy főre eső bruttó hazai termék növekedési rátája kapcsán. Ezzel szemben a világ felzárkózó országai háromszor magasabb GDP növekedést értek el közel 30 év leforgása alatt - 1980 és 2008 között az átlagos GDP növekedési rátájuk évi 2%-ról 6%-ra emelkedett. Megállapítható, hogy az 1980 és 1990 közötti tíz évben a fejlődő országok növekedése első ízben haladta meg fejlett társaikét, valamint ekkortól figyelhető meg a két csoport gazdasági növekedése közti eltérés egyre nagyobb arányú fokozódása, azaz a konvergencia rés szélesedése.²⁵

Vajon a felzárkózó országokban mi állhat a gyorsuló gazdasági növekedés hátterében? Ha egy gazdaság extenzív módon bővül, ez elsősorban a termelési tényezők akkumulációjának tudható be.²⁶ Az intenzív bővülés alapja pedig nem más, mint a technikai haladás. A közepes jövedelem csapdájának kérdéskörére Plosser kijelentésével térhetünk vissza, aki az 1990-es évtized első felében arra a következtetésre jutott, hogy számolnunk kell olyan gazdaságokkal is, melyek képtelenek kitermelni saját megélhetési szintjüket annak ellenére, hogy természetesen nem minden ország marad a rendkívül alacsony jövedelmű, szegény csoporton belül.²⁷ Danny T. Quah 1996-ban készített, már klasszikusnak számító munkájának legfőbb megállapítása, hogy a kevésbé fejlett országok 98 százalékos valószínűséggel továbbra is szegények maradnak, míg a fejlettebbek 95 százalékos eséllyel a jövőben is gazdagok lesznek. Azonban van néhány olyan kivétel, mint például az 1960-ban a világ fejlettebb országainak csoportjába sorolható Argentína vagy Venezuela, amelyek változatos okoknál fogva a lecsúszó országok táborába kerültek. Ellenpéldaként megemlíthető Finnország, Szingapúr és Dél-Korea, továbbá néhány elsősorban kőolajtermékeket exportáló ország, melyek az elmúlt 50 év során képesek voltak teljesen leküzdeni – vagy legalábbis számottevően mérsékelni – a fejlett országokhoz képest mért elmaradottságukat. Azonban a két klub közötti átjárás igen ritka eseménynek tekinthető. Az olyan kedvező, felzárkózást elősegítő folyamatok, mint a technológiatranszfer vagy pedig az egészségügy, oktatás színvonalának emelkedése csak megfelelő peremfeltételek teljesülése mellett teljesülhet. A megfelelő termelési technológiák és intézményrendszeri min-

25 Rodrik, *The Future of Economic Convergence*, 6-8.

26 A termelési tényezők hagyományos csoportjába tartozik a munka, a természeti erőforrások (pl. a föld), valamint a tőkejavak. Ezen kívül azonban számba vehetők még az olyan adottságok, mint a technológia, az információ vagy pedig a szellemi tőke.

27 Charles I. Plosser, *The Search of Growth. In: Policies for Long-Run Economic Growth*. (The Federal Reserve Bank of Kansas City, 1992): 57-59.

ták átvételét a nagy távolságokon és tranzakciós költségeken kívül az egyes országok „belső tehetetlensége” is akadályozza.²⁸

ÖSSZEGZÉS

Egy adott ország vagy országcsoport fejlődését számtalan oldalról közelíthetjük meg: megvizsgálhatjuk a bruttó hazai termék alakulását, tanulmányozhatjuk a külkereskedelmi nyitottság és a gazdasági növekedés közti ok-okozati összefüggéseket, felmérhetjük a technológiai fejlettség szintjét a többi régióbeli gazdasággal összevetve, vagy pedig megfigyelhetjük, hogy egy-egy nagyobb volumenű gazdasági válság, illetve utóbbi követő recesszió milyen térségeket, iparágakat érint a legérzékenyebben.

Fejlődés-gazdaságtani vizsgálódásunk középpontjában tehát a Világbank által alsó-közép, valamint felső-közép jövedelmi kategóriába tartozó gazdaságok szerepeltek, melyek hosszú években vagy akár évtizedeken át képtelenek voltak a magas jövedelmi csoportba átkerülni. A kutatás elején megfogalmazott hipotézishez visszatérve egyetérthetünk azzal a feltételezéssel, hogy a közepes jövedelem csapdája jelenséget elsősorban belső gazdasági tényezők idézik elő, míg a külső, világgazdasági folyamatok – példának okáért a periféria-félperiféria elhelyezkedés – közvetett, azaz inkább másodlagos hatást gyakorolnak. Fogalmazhatunk úgy is, hogy az exogén tényezők a MIT szükséges, de nem elégséges okozói. Számos ország példája bizonyítja, hogy világgazdasági szempontból periférikus elhelyezkedés mellett a kezdeti lemaradás után is be lehet kerülni a fejlett országok csoportjába. Érdemes akár Finnország, Ausztrália vagy Izland XX. századi fejlődési útjára gondolni, melyek gazdaságföldrajzi megközelítésből kívül esnek a centrum térségeken, azonban néhány évtized leforgása alatt bekerültek a legfejlettebb országok közé. Másfelől pedig Magyarország vagy Mexikó esetében annak ellenére, hogy centrum országokkal – Ausztria, USA – szomszédosak, mégsem tudtak évtizedeken keresztül konvergenciát elérni.

A lassulási periódusok a világ különböző régióiban egymással szomszédos és hasonló adottságú országok csoportján belül jellemzően eltérő időben jelentkeznek, ami arra utal, hogy inkább belső adottságokkal, mintsem külső hatásokkal magyarázhatóak. Azonban e megfigyelés precízebb alátámasztásához a továbbiakban ország- és régiótanulmányok elkészítése formájában lenne célszerű megvizsgálni a MIT-jelenség kialakulásának okait és körülményeit egy terjedelmesebb elemzés keretében. Jelen tanulmányt tekintjük tehát a közepes jövedelem csapdjának definitív leírására irányuló előfutáraként.

28 Danny T. Quah, *Twin Peaks: Growth and Convergence in Models of Distribution Dynamics*. (London: London School of Economics, Discussion Paper No. 280., 1996): 7.

Igen lényeges – és további kutatást igénylő - kérdés, hogy vajon milyen eszközökkel lehet fenntartani a növekedést a közepes jövedelmi csoportba tartozó gazdaságok esetében. Amennyiben a gazdasági növekedés legfőbb hajtóereje az egyszerű termékek előállítása felől képes elmozdulni a magasabb hozzáadott értékű termékek irányába, akkor reálissá válhat a magas jövedelmi kategóriába való kitörés a közepes jövedelem csapdájából. Előbbi stratégiára sikerpéldaként említhetjük a kelet-ázsiai kistigris országokat, míg napjainkban a dél-amerikai gazdaságok egy csoportja tekintetében válik egyre aktuálisabbá ez a szükséges lépés.²⁹ A MIT okozta állapotból történő kimozdulás kapcsán nem feledkezhetünk meg az olyan állami politikák kialakításáról és megvalósításáról, mint például a magas színvonalú infrastruktúrához való hozzáférés kiszélesítése – nagysebességű kommunikációs hálózatok kiépítése – az innováció gyorsabb terjedése érdekében, a tulajdonjogok fokozott védelme – új szabadalmak megjelenésének ösztönzése -, valamint a munkaerőpiaci reformok megvalósítása, elsősorban a munkaerőpiaci rugalmatlanságok felszámolásán keresztül.³⁰

A tanulmány zárszavaként hangsúlyozandó, hogy a közepes jövedelem csapdája tehát nem egy mesterségesen kreált problémahalmaz, hanem évtizedeken át tartó kedvezőtlen gazdasági folyamatok logikus következménye, amely annak ellenére, hogy a második világháború óta világgazdaságunkban jelen van, leginkább csak a 2010-es évtized első felében kezdett el komolyabb szerephez jutni a kutatók és a politikai döntéshozók körében. Tény és való, hogy fokozott figyelmet érdemel a felzárkózó országok esetében, azonban fontos kiemelnünk, hogy nem egy elkerülhetetlen végkimenetről van szó az alsó-közép, valamint felső-közép jövedelmi kategóriába tartozó országok fejlődési pályája esetében. Amennyiben a MIT által érintett országban a mindenkori kormány képes lenne felismerni a MIT felé vezető folyamatok láncolatát, és időben be is avatkozna többek között a szofisztikáltabb termelési szerkezet, a magasan képzett munkaerő, valamint a nagyobb arányú technológiai fejlesztés megvalósítása révén, akkor minden bizonnyal elérhetővé válna a magas jövedelmi csoportba való fokozatos felzárkózás.

FELHASZNÁLT IRODALOM

Anna Jankowska, Arne J. Nagengast and José Ramón Perea, The Product Space and the Middle-Income Trap: Comparing Asian and Latin American Experiences. Paris: OECD Development Centre, Working Paper No. 311., 2012. <http://www.oecd.org/dev/50249524.pdf> (2015.03.30.)

29 Paus, Latin America and the middle-income trap. 14.

30 Pierre-Richard Agénor, Otaviano Canuto, and Michael Jelenic, *Avoiding Middle-Income Growth Traps*. (Washington: World Bank, Economic Premise, Number 98., 2012): 4.

- Barry Eichengreen, Donghyun Park, Kwanho Shin, Growth Slowdowns Redux: New Evidence on the Middle-Income Trap. Cambridge: National Bureau of Economic Research, 2013, Working Paper 18673, 2013. <http://www.nber.org/papers/w18673.pdf> (2015.05.10.)
- Charles I. Plosser, The Search of Growth. In: Policies for Long-Run Economic Growth. The Federal Reserve Bank of Kansas City, 1992.
- Dani Rodrik, The Future of Economic Convergence. Cambridge: National Bureau of Economic Research, 2011. <http://www.nber.org/papers/w17400.pdf> (2015.05.03.)
- Danny T. Quah, Twin Peaks: Growth and Convergence in Models of Distribution Dynamics. London: London School of Economics, Discussion Paper No. 280., 1996.
- Eva Paus, Latin America and the middle-income trap. Santiago: United Nations, 2014.
- Gerald M. Meier, Joseph E. Stiglitz, Frontiers of Development Economics: The Future in Perspective. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- Jesus Felipe, Arnelyn Abdon, Utsav Kumar, Tracking the Middle-income Trap: What Is It, Who Is in It, and Why? Annandale-On-Hudson: Levy Economics Institute of Bard College, 2012.
- Ligeti István, Ligeti Zsombor, Az emberi tényező. Budapest: Typotex Elektronikus Kiadó Kft., 2014.
- Ligeti Zsombor, Gazdasági növekedés és felzárkózás. Budapest: Budapesti Corvinus Egyetem, Makroökonómia Tanszék, 2002.
- Michael P. Todaro, Stephen C. Smith, Economic Development. New Jersey: Prentice Hall, 2011.
- Meyer Dietmar, Solt Katalin, Makroökonómia. Budapest: Aula Kiadó, 2007.
- N. Gregory Mankiw, David Romer, David N. Weil, “A Contribution to the Empirics of Economic Growth”, The Quarterly Journal of Economics (1992): Vol. 107, No. 2., 407-437.
- Paul A. Samuelson, William D. Nordhaus, Közgazdaságtan. Budapest: Akadémiai Kiadó, 2005.s
- Pierre-Richard Agénor, Otaviano Canuto, and Michael Jelenic, Avoiding Middle-Income Growth Traps. Washington: World Bank, Economic Premise, Number 98., 2012. <http://siteresources.worldbank.org/EXTPREMNET/Resources/EP98.pdf> (2015.05.03.)
- Ricz Judit, A fejlődés új paradigmája: elmélet és gyakorlat. Debrecen: Debreceni Egyetem, Közgazdaságtudományi Doktori Iskola, 2008.
- Robert M. Solow, “A Contribution to the Theory of Economic Growth”. The Quarterly Journal of Economics (1956): 65-94.

Sai Ding, John Knight, Can The Augmented Solow Model Explain China's Economic Growth? A Cross-Country Panel Data Analysis. Oxford: University of Oxford, Department of Economics, 2008.

Shekhar Aiyar, Romain Duval, Damien Puy, Yiqun Wu, Longmei Zhang, Growth Slowdowns and the Middle-Income Trap. IMF Working Paper, Asia and Pacific Department, 2013.
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp1371.pdf> (2015.04.27.)

Simon Kuznets, Economic Growth of Nations: Total Output and Production Structure. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press, 1971.

Sőreg Krisztina, India gazdasági fejlődésének lehetőségei és korlátai egy multidiszciplináris elemzés tükrében. Budapest: Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem, Gazdaság- és Társadalomtudományi Kar, Közgazdaságtan Tanszék, 2013.

Szentes Tamás, "A "nemzeti versenyképesség" fogalma, mérése és ideológiája", Magyar Tudomány (2012): 680-691.

Szörfi Béla, Gazdasági növekedés és felzárkózás: elméletek és tanulságok. Budapest: KOPINT-DATORG Műhelytanulmányok, 41. szám, 2004.

Trevor W. Swan, "Economic Growth and Capital Accumulation". Economic Record, Vol. 32., Issue 2, (1956): 334-361.

Vigvári Gábor, Globalizáció és fejlesztő állam. A nemzetközi rezsimek változásának hatása a fejlesztő államra. Budapest: Budapesti Corvinus Egyetem, Világgazdasági Tanszék, 2012.

World Bank, "Country and Lending Groups" (2015). <http://data.worldbank.org/about/country-and-lending-groups> (2015.04.15.)

SUTKA BARBARA ÉVA

A SIS II TÁJÉKOZTATÁSA MAGYARORSZÁGON

(A kutatási célok és hipotézisek ismertetése)

BEVEZETŐ

Kutatási témám alapjaival, a Schengeni Egyezményekkel közel húsz éve találkoztam először. Az azóta eltelt majdnem két évtized a bizonyítéka annak, hogy az általam akkor egészen véletlenül választott kutatási terület aktualitása töretlen. Jól bizonyítja ezt a következő két számadat is:

- „A belső piac a létrejöttét követő 10 évben, 2002-ig 2 százalékponttal járult hozzá az EU GDP-jéhez.” (Knott, 2012.10.19.)
- Az Eurobarometer 2013.06.07-23. közötti időszakban készített felmérésében a „Mit jelképez az EU: a szabad mozgást, a békét és az egységes valutát...” kérdésre keresték a választ: A kérdésre adott válaszok kiértékelését követően az alábbi eredmény született: „Az európai polgárok szerint az európai integráció két legpozitívabb eredménye a szabad mozgás (56%, +4) és a tagállamok közötti béke (53%, +3).” (Eb79.5, 2013. 6. o.)

Arról azonban nem szabad megfeledkeznünk, hogy a pozitívumok mögött nemzeti- és nemzetközi szinten egyaránt nagyon nagy erőfeszítések húzódnak meg. Intenzív együttműködés keretében kezelik a szakemberek a schengeni térség külső határait, köztük Magyarországra nehezedő nyomást. Jól érzékelteti ezt például a Rendőrség hivatalos honlapjáról elérhető cikk, melynek címe: Vendégek a határon: „Vicesen hangzik, de nagyon komoly tartalmú állítás, hogy az úgynevezett „schengeni olimpiát” a zöldhatáron Szeged nyerte.”

Breitenmoser a következő megállapítást teszi a SII II-ről: „A kompenzációs intézkedések szíve és egyben a legfontosabb eleme a Schengeni Információs Rendszer” (Breitenmoser, 2009. 42. o.) A Schengeni Információs Rendszer második generációja (más nevén a SIS II), mint kompenzációs intézkedés arra hivatott, hogy a schengeni térségben a belső határokon megszünt határforgalom ellenőrzéssel járó kockázatokat, veszélyeket kizárja az Európai Unió térségéből. Mint figyelmeztető rendszer segíti a rendszerrel dolgozó szervezeteket és nem utolsósorban az érintett szervezetek személyi állományát a munkavégzésben.

A téma jelentőségét az Európai Unió is felismerte. Az Európai Parlament és a Tanács 1987/2006/EK rendelete 19. Tájékoztató kampány című cikke pontosan leírja, hogy az állampolgárokat megfelelő tájékoztatásban kell részesíteni. „A Bizottság a nemzeti ellenőrző ható-

ságokkal és az európai adatvédelmi biztossal együttműködésben a SIS II működésének megkezdésekor tájékoztató kampányt indít, amelyben tájékoztatja a nyilvánosságot a célokról, a tárolt adatokról, a hozzáféréssel rendelkező hatóságokról és az egyének jogairól. Létrehozását követően az igazgató hatóság – a nemzeti ellenőrző hatóságokkal és az európai adatvédelmi biztossal együttműködésben – rendszeresen szervez ilyen kampányokat. A tagállamok nemzeti ellenőrző hatóságaikkal együttműködésben kidolgozzák és végrehajtják a polgárok SIS II-ről való általános tájékoztatásához szükséges politikákat.” (Európai Parlament és a Tanács 1987/2006/EK rendelete)

Az Európai Unió politikusai meghozták a döntést a SIS II lakosság irányába történő tájékoztatás vonatkozásában. Az Európai Unió tagállamai a tájékoztatással kapcsolatos feladatot végrehajtották, azonban arra vonatkozó kutatás, hogy a tájékoztatás az egyes tagállamokban milyen eredménnyel járt, vagyis az érintett szervezetek milyen formáját választották a tájékoztatásnak, hogyan zajlott a tájékoztatás, továbbá a lakosság körében a tájékoztatás tartalma milyen mértékben rögzült, nem ismert.

Kutatási célok

Disszertációmban éppen az imént leírtakkal kapcsolatos hiányosság(ok)ra, mint megválaszolatlan kérdésekre keresem a választ és kívánom felhívni a figyelmet. Tekintettel arra, hogy egy komplex

témakör részterületével foglalkozom a dolgozatomban, fontosnak tartom itt megemlíteni, hogy a kutatási témám kijelölésekor és az arra irányuló kutatási célok megfogalmazásakor vezéreltem Dr. Kaiser Tamás egyetemi docens úrtól vett mondatrészlet, miszerint „... minél bonyolultabb valami, annál kevésbé mérhető.” (Kaiser, 2014. 88. o.)

Figyelemfelkeltés

Utalva az imént olvasható idézetre, választásom a kutatási témát tekintve nem tekintem véletlennek. Dolgozatom megírásával az egyik legfontosabb célom az, hogy felhívjam a szakemberek és reményeim szerint a magyar lakosság figyelmét arra, hogy tudomásom szerint a tájékoztató kampányok levezénylését követően nem végeztek hatásvizsgálatot a tájékoztató kampány hatékonyságára és eredményességére vonatkozóan. Kutatásaim során nem találok olyan dokumentummal, ami arra adna választ vagy csak utalást tenne, hogy a tájékoztató kampány milyen eredménnyel zárult. Meglátásom szerint egy ilyen irányú vizsgálat azért lenne, illetve lett volna nagyon fontos, mert az Európai Parlament és a Tanács 1987/2006/EK rendelete a tájékoztató kampányok rendszeres megszervezését írja elő a tagállamoknak. Akkor van lehetőség a korábbi tájékoztató kampány(ok)hoz viszonyítva még hatékonyabb és eredményesebb tájékoztatást végezni, ha az azt megelőző(k)re vonatkozóan elemző, értékelő vizsgálatokat végeznek.

Folyamatábra segítségével elősegíteni a téma megértését

A téma nagyon szerteágazó, több aspektusból is meg lehet vizsgálni, aminek eredményeként sok, egymástól eltérő, de mégis egymást kiegészítő végeredményt, következtetést kaphatunk. Én egy szemszögből vizsgálom a témát és ezért készítettem egy (reményeim szerint közérthető) ábrát, amivel elsődleges célom az, hogy keretet adjak a kutatásomnak, lehetőség szerint ne lépjek ki az általam megszabott határon kívülre, de jelezzem, hogy az általam behatárolt részterületen kívül milyen irányba terjeszkedik még e témakör. Másik alapcélom a keretet adó ábrával az, hogy rávilágítsak az általam talált, észlelt összefüggésekre, és mint egy fajta segédlet, segítse az olvasót a gondolatmenetem követésében és nem utolsó sorban annak megértésében.

Rövid történelmi áttekintést adni a témában

Elengedhetetlennek tartom, hogy ha csak röviden is, de ismertessem a schengeni térség kialakulásának, fejlődésének legfontosabb állomásait annak létrejöttétől egészen napjainkig. Elsődleges célom ezzel az, hogy általános képet adjak arról, hogyan is alakult, fejlődött az európai szintén a schengeni térség. További célom bemutatni azt, hogy az egyes, mérföldköveknek számító eseményeknél milyen jelentősebb változások következtek be, azok a fejlődést milyen irányba terelték, hogyan segítették elő az egységes Európa fejlődését.

Az Repülőtéri Rendőr Igazgatóságon a kiválasztott állomány és a közép-, valamint felső vezetés megszólítása a kutatási témával kapcsolatban (előbbi kérdőív, utóbbi mélyinterjú formájában)

Egyik nem titkolt célom az, hogy megszólítsam a Rendőrség általam kiválasztott szervezeti egységének, a Repülőtéri Rendőr Igazgatóságnak (a továbbiakban RRI) az érintett állományát és az ottani közép- és felső vezetést. A kérdőíves kutatás és a mélyinterjúk segítségével általános összképet szeretnék kapni arról, hogy az RRI állománya milyen formában, illetve milyen intenzitással kerül kapcsolatba a SIS II adatbázissal, továbbá milyen mélységig kell ismerniük a rendszert és milyen gyakorisággal, milyen formában kapnak (tovább) képzést a SIS II-ről.

Az RRI közép- és felső vezetése körében végzett mélyinterjúk során többek között arra keresem a választ, hogy a vezetők milyen formában támogatják az RRI állományának képzését, milyen eszközök segítségével bizonyosodnak meg az állomány szaktudásáról, annak naprakész felkészültségéről és szükség esetén (pl. jogszabály megváltozása esetén) hogyan juttatják el az információt a végrehajtó állományhoz.

A fent említett két kutatási módszer választása és azok párhuzamos alkalmazása mellett szól az az érv, hogy meglátásom szerint jól kiegészítik egymást, így kapok átfogó és valós képet a vizsgált személyek SIS II szaktudásáról és a vezetés támogató munkájáról, mint az alkalmazottak irányába tanúsított elhivatottság egyik módjáról.

Kutatásom egyik mérföldkövének tekintem ezt a kutatási célt, egyben feladatot, mert hiszem, hogy kizárólag jól felkészült és a megfelelő szaktudással rendelkező humán erőforrás képes ellátni azokat a feladatokat és megfelelni azoknak az egyáltalán nem elhanyagolható kihívásoknak, amit a schengeni térség fenntartása és működtetése követel meg.

A magyar lakosság megszólítása és kérdőív segítségével felmérés készítése

Végezetül, de egyáltalán nem legutolsó sorban második fontos törekvésem az, hogy közvetlen kapcsolatba kerülve az állampolgárokkal, általános képet kapjak a schengeni térséggel kapcsolatos tudásukról, egyben felmérjem azt. Éppen ezért a lakossági kérdőívem több nyitott kérdést is tartalmaz, amikkel célom az imént leírt általános összkép felkutatása, megismerése volt.

További célom a kor-nem-végzettség adatainak birtokában megtudni azt, hogy van-e kapcsolat az utóbbi három tényező és a tájékozottság között, vagyis a kor vagy éppen az iskolai végzettség meghatározza-e azt, hogy ki mit is tud a schengeni térségről.

A kutatással nyert eredmények átadása a Rendőrségnek, különösen az RRI-nek

Végső célom, hogy a kutatómunka lezárását jelentő kiértékelést a Rendőrség érintett szervezete részére, az RRI-nek átadjam, remélve azt, hogy a gyakorlatban majd tudják hasznosítani a kapott eredményeket vagy legalább azok egy részét, és az újabb tájékoztató kampány kidolgozása során kiindulási alapnak tekintik a kutatásom során kapott és jelen dolgozatban kiértékelt és elemzett eredményeket.

A KUTATÁSI TÉMÁVAL KAPCSOLATBAN MEGFOGALMAZHATÓ TUDOMÁNYOS PROBLÉMÁK

Az Európai Parlament és a Tanács 1987/2006/EK rendeletében előírt tájékoztatás nem jutott el a magyar lakossághoz

A dolgozat megírásával párhuzamosan folyamatosan végeztem a kérdőívezést a lakosság körében. A kérdőíves felmérés így jóval hosszabb ideig tartott, mint ahogy azt a kutatás elején terveztem, de a kérdőívezés korai szakaszában tudatosult bennem az, hogy csak így van alkalmam arra, hogy miközben felteszem embertársaimnak a kérdőív-

ben szereplő kérdéseket, akár hosszabb ideig is elbeszélgethetek velük és ezzel további információkat kapok (pl. mit tudnak ténylegesen a schengeni térségről, mi jut eszükbe). Ezek a beszélgetések jelentős mennyiségű járulékos információval szolgáltak és segítik a dolgozatom írását.

A kérdőív kérdéseire kapott válaszok előzetes kiértékelése alapján teszem azt a megállapítást, hogy a lakosság a SIS II-ről, de még a schengeni térséggel kapcsolatban is számos téves információval rendelkezik, ami komoly problémát, esetekben akár veszélyt is jelent. Szakmai körökben nem egyszer szegeztek felém azt a kérdést – hozzáteszem nem feltétlen alaptalanul –, hogy miért van szükség a lakosság tájékoztatására. Miközben a szakemberek szakmai oldalról közelítenek a kutatási témámhoz és kétségeik merülnek fel azzal kapcsolatban, hogy a lakosság milyen mértékben kapjon információt arról az adatbázisról, ami az ő biztonságukat szolgálja, addig én a lakosság, vagyis az állampolgár oldaláról közelítek e témakörhöz. A kapott válaszok alátámasztják az Európai Parlament és a Tanács 1987/2006/EK rendelete 19. Tájékoztató kampány című cikkének a létjogosultságát.

Az RRI által végzett tájékoztatói kampány a tartalmát tekintve megfelelőnek bizonyul

rendelete 19. Tájékoztató kampány című cikkében előírt feladatokat végrehajtotta, a kötelezettségeinek eleget tett.

A magyar lakosság nincs tisztában a Schengeni térséggel és a SIS II funkciójával

Az RRI által végzett tájékoztató kampány tanulmányozására, valamint az általam, a felső- és középvezetés körében végzett mélyinterjúk kiértékelésére alapozva az a megállapítás született bennem, hogy a Rendőrség ezen szervezeti egysége az Európai Parlament és a Tanács 1987/2006/EK

A harmadik pontban megfogalmazott hipotézisemet arra alapozom, hogy a lakossági kérdőívek előzetes kiértékelése alapján a lakosság meghatározó többsége nincs tisztában azzal, hogy mi is a schengeni térség lényege, az milyen előnyökkel, esetenként hátrányokkal jár.

A tájékoztatást érintő hatásvizsgálatot követően javasolt más tájékoztatói formák, eszközök megválasztása és alkalmazása, különös tekintettel arra, hogy az Európai Parlament és a Tanács 1987/2006/EK rendelete rendszeres tájékoztatást határoz meg

Tekintettel arra, hogy az Európai Parlament és a Tanács 1987/2006/EK rendelete rendszeres tájékoztatást ír elő a tagállamok számára, elengedhetetlennek tartom annak a megvizsgálását, hogy az eddig alkalmazott tájékoztatói formákon kívül milyen más eszköz segítségével lehet(ne) eredményesebben kommunikálni a SIS II-t. Amennyiben létezik – rendészeti szervek által végzett - korábbi tájékoztatói kampány, érdemesnek tartom annak a módszerét és kimenetét tanulmányozni, lehetőség szerint akár adaptálni is.

A korábbi tájékoztatási kampány tartalmának hangsúlyeltolását, akár változtatását javasolom, mert az eddigi kampány tartalma nem megfelelő

Meglátásom szerint érdemes egy újabb kampány kidolgozásakor átgondolni azt, hogy milyen új elemekkel lehet annak tartalmát bővíteni, valamint mi másra helyeződjön a hangsúly. A lakosság körében végzett kérdőíves felmérések első lépésben történt kiértékelésre alapozva megállapítom, hogy központi elemnek javaslom választani egy új kampány esetében a biztonság és az utazás feltételeivel kapcsolatos információkat (pl. milyen ok-

mány szükséges a schengeni térségen belüli utazásnál).

Végezetül itt szeretném felhívni a figyelmet arra, hogy a kutatási szakasz még nem zárult le, az imént ismertetett állítások jelen pillanatban csak hipotézisnek tekinthetők és azok igazolása vagy cáfolása kizárólag a kutatás lezárását követően történik. Éppen ezért jelen cikkemben tudatosan tartózkodtam akár pozitív- akár negatív bírálatoktól és a személyes véleménynyilvánítástól.

A KUTATÁSI MÓDSZERTAN RÖVID ISMERTETÉSE

Már a kutatás legelején világossá vált, hogy a tényleges, „terepen végzett” kutatás több lépésből kell, hogy álljon. Az indokolt és szükséges adatok felkutatása és megszerzése az információforrások két jól ismert típusával történt, a másodlagos (szekunder) és az elsődleges (primer) információszerzéssel.

A másodlagos információszerzés

„Olvasni csak akkor kell, amikor a saját gondolataink forrása elapad, ami gyakran megesik még a legokosabbal is. Ellenben ha a könyv kedvéért elűzzük a saját még meg nem erősödött gondolatunkat, ez bűn saját szellemünk ellen.” (Arthur Schopenhauer)

Kiindulási alap a korábbi dolgozataim, kutatásaim során már feldolgozott szakirodalom volt az általam megfogalmazott szigorú feltétel betartásával. Értem alatta annak a feltételnek a szem előtt tartását, hogy a már rendelkezésemre álló szakirodalom halmazból csak az kerülhet felhasználásra a dolgozatban, aminek aktualitása napjainkban is fennáll.

A meglévő szakirodalom frissítése és további releváns magyar, illetve német és angol nyelven megjelent nemzetközi szakirodalom felkutatását elsősorban az Országgyűlési Könyvtárban

végeztem. Ezt kiegészítendő 2014. október 7-8. között Németországban, Münchenben a Ludwig-Maximilians-Universität könyvtárában¹ tanulmányoztam a releváns szakirodalmat. Utóbbinak köszönhetően jelentős mennyiségű új, Magyarországon nem hozzáférhető ismeret-halmazra leltem.

Itt kívánok röviden szót ejteni a Rendőrségtől kapott nem kis mennyiségű és terjedelmű dokumentumokról, szakkönyvekről, amelyekhez nem jutottam volna máshol hozzá. Különösen sok, nehezen hozzáférhető szakirodalom elolvasását tette és teszi lehetővé számomra, Papp Károly r. altábornagy úr, rendőrségi főtanácsos, a Rendőrség országos főkapitánya.

Az elsődleges információszerzés

Kutatásomhoz nélkülözhetetlennek tartom a primer adatok gyűjtését is és azok szakszerű elemzését majd a kapott eredmények értékelését és a következtetések levonását. Tanulmányozva a marketingkutatás témakörben született több neves szerző könyvét és támaszkodva a korábbi marketing tanulmányaimra, mind a kvantitatív mind a kvalitatív adatok gyűjtése megtörtént. Igaz, hogy nem marketing témakörében írom a dolgozatomat, döntésemet az alábbi, a kutatásomra is érvényesnek vélt kettő mondattal kívánom alátámasztani:

„A rendészeti tudománynak szoros kapcsolatot kell tartania a gyakorlattal, megállapításait empirikus eredményekre célszerű alapozni, a kutatási eredményeknek pedig az a legfontosabb próbája, hogy azok a gyakorlatban miként alkalmazhatók.” (Bodonyi, 2008., 54. o. alapján Finszter, 2003. 21. o.)

„A marketingkutatás szilárd alapelve, hogy a kvalitatív és kvantitatív kutatás kiegészítik egymást, nem pedig egymással versenyeznek.” (Naresh – Simon, 2008. 180. o.)

A primer adatok gyűjtésével a saját kutatási témámhoz tudtam célzottan adatot, információt gyűjteni. Figyelembe vettem, hogy ebben a kutatási szakaszban számos hibát lehet elkövetni, például azzal, hogy rosszul fogalmazom meg a kérdőívben olvasható kérdéseket és ezzel nem a számomra szükséges információt kapom meg a válaszadóktól. Továbbá kényes kérdés a felmérés magas erőforrásigénye (esetemben ez az időráfordítást jelenti). Éppen az imént, csak példaként felsorolt hibalehetőségek elkerülése céljából több szakemberrel is konzultáltam a felmérés bevezető szakaszában és megfogadva tanácsukat, úgynevezett tesztkérdőívezést végeztem az esetleges hibák felderítése céljából. Előfordult, hogy indokolt volt egy-egy kérdés újragondolása vagy akár átfogalmazása is.

Kutatási témámat tekintve nem utolsó szempont volt a nemzetközi gyakorlatba történő betekintés is. Utóbbi tapasztaltszerzésben nagyon nagy segítségemre volt két szakmai kiutazás,

¹ Az egyetem központi könyvtárába, a Közgazdaságtudományi Kar és a Jogi Kar szakkönyvtárába látogattam el.

ami a Rendőrség szervezésében valósult meg. 2014. április 3-án Bécsben a Schwechati nemzetközi repülőtéren és 2014. április 8-án Müncheni repülőtéren tettem szakmai látogatást.

FELHASZNÁLT IRODALOM

BODONYI, Ilona: A rendészettudomány kutatás-módszertana, MA jegyzet, 2008.

(http://rtk.uni-nke.hu/uploads/media_items/alkj/rendkutmod_bod.pdf, letöltve: 2014.08.01.)

BREITENMOSER, Stephan: Die Grundlagen der polizeilichen Zusammenarbeit im Rahmen von Schengen, In: BREITENMOSER, Stephan – GLESS, Sabine – Lagodny, Otto: Schengen in der Praxis, Erfahrungen und Ausblicke, Zürich/St. Gallen: Dike Verlag, 2009.

KAISER, Tamás (2014): A kormányzás új formái és a teljesítménymérés problematikája, In: Hatékony közzszolgálat és jó közigazgatás – nemzetközi és európai dimenziók, Budapest: Nemzeti Közzszolgálati Egyetem, 57-94. o.

KNOTT, Jonathan: Az Egységes Piac és Magyarország, Foreign & Commonwealth Office, 2012.10.19. (<http://blogs.fco.gov.uk/jonathanknott/hu/2012/10/19/egyseges-piac/>, letöltve: 2014.10.02.)

NARESH K. Malhotra – SIMON, Judit: Marketingkutatás, Budapest: Akadémiai Kiadó, 2008.

Európai Parlament és a Tanács 1987/2006/EK rendelete (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32006R1987&from=HU>, letöltve: 2015.06.05.)

Európai Parlament Eurobarométer (Eb79.5)

„Egy évvel a 2014. évi európai választások előtt.”, Brüsszel, Európai Parlament, Kommunikációs Főigazgatóság, Közzvélemény-figyelő Osztály, 2013.08.21.

http://www.europarl.hu/resource/static/files/Eurobarometer/eb79_5_synthese_institutionnelle_hu.pdf, letöltve: 2014.09.04.

Kiegészítő dokumentum

http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2013/election3/EB79.5_EP_EUROBAROMETER_PARLEMETER_HU_%28HU%29.pdf, letöltve: 2014.09.04.

Vendégek a határon, 2014.szeptember 3.

SZABLICS BÁLINT

A KÖZHASZNÚSÁG AKTUÁLIS KÉRDÉSEI

A modern kor államai, a nyugati értelemben vett demokráciák válságukat élik, ennek okai nem kizárólag gazdasági tényezőkre vezethetők vissza. A technológiai fejlődés minden áldásos hatása mellett átformálja a polgárok mindennapi életét egy globális térben, amely magára a társadalmi berendezkedésre is komoly hatással lehet. Mindeközben a növekvő egyenlőtlenségek – és szintén globalizálódott konfliktusok – új feszültségeket generálnak, amelyek a társadalmi együttélés új alapokra helyezését, újragondolását indokolják. A nemzetállamok rendszeralkotó elemei belső együttműködéseinek fejlesztése és a hosszú távú fenntarthatóság eléréséhez feltétlenül szükségesek államon és piacon kívüli, nonprofit alapokon működő kapcsolatok kiaknázása az egész társadalom javára. Ehhez azonban elengedhetetlen, hogy az állami működés, a közszolgáltatások finanszírozása mind átláthatóbbá és mérhetővé váljanak. – Hipotézisem szerint a közfeladatok ellátásában a közhasznú szervezetek támogatása kimutatható haszonnal jár az állam és ezen keresztül a közösség számára.

Kulcsszavak: állam, közfeladat, finanszírozás, közhasznú

ÁLLAM

Az Amerikai Egyesült Államok jelzáloghitel-piacáról kiindult, hatásaiban az egész világra kiterjedő gazdasági válság bontakozott ki, tartósan.¹ Az Európai Unió – Eurostat adatai alapján² – még hét évvel később sem tudott teljesen magához térni, az összehangolt intézkedések és a tagállamok különböző, sokszor rendhagyó akciói még nem hoztak áttörést. Az elmúlt időszakban számos esetben formabontó (unortodoxnak is nevezett) gazdaságpolitikai lépéssel átformálódott az állam szerepe és a közfeladatok struktúrája, megközelítése (pl. szerepvállalás a bankszektorban, közfoglalkoztatási programok, nonprofit közműszolgáltató, stb).

Fel kell tehát tennünk a kérdést az állam szerepét, feladatait illetően: Lehet-e azt pusztán a hatalomgyakorlás tereként értelmezni (középpontba magát a hatalmat és az annak megs-

¹ Lásd például: David M. KOTZ, *Rise and Fall of Neoliberal Capitalism*. (Harvard University Press, 2015)

² A GDP, munkanélküliségi mutatók alakulása alapján, forrás: Eurostat: National Accounts including GDP, 2015 <http://ec.europa.eu/eurostat/web/national-accounts/data/main-tables>

zerzéséhez kapcsolódó politikát állítva)? Mennyiben tekinthető egyáltalán hatalomnak az a megszerzett dicsőség, melynek eredményeként egy ország vezetésére nyer egy személy vagy csoport jogot akkor, amikor egyre kevésbé igazolható, hogy a teljes közösség (mint ország) többségének óhaja fejeződné ki? Kimutatható, hogy a választásokban – mint a politikai jogok gyakorlásának szinte kizárólagos lehetőségében – való részvétel évtizedek óta gyengül³. A többéves időszakokban ciklikussá vált politikai berendezkedés és a technikai fejlődés számos új kezdeményezést eredményezett. Közös pont, hogy a részvétel közvetlenebbé tétele, kiegyensúlyozása, vagyis az az igény áll a fókuszban, hogy a politikai jog gyakorlása érdemibb hatást fejtsen ki magára az operatív döntéshozatalra. Nyílt demokrácia projektek sora – fejlett infokommunikációs eszközökre támaszkodva – céloz közösségi összefogást egy-egy ügy mentén azt a lehetőséget kínálva, hogy a döntéshozók valódi társadalmi bázison alapuló igényekre tudjanak megfelelően reagálni. Említésre érdemes a politikusok lottósorsolás útján történő kiválasztásának lehetősége is, amely korántsem tekinthető annyira innovatív gondolatnak, hiszen már az ókori Athénban is alkalmaztak ilyen módszert a kiválasztás során⁴.

Problémás lehet az állam küldetését az alapjogok gyakorlásának biztosításával azonosítani. Ezek ugyanis általános elvként léteznek, tartalmuk jobbra elfogadott, ugyanakkor a mindennapi megvalósulásuk sokkal inkább látszik függeni egy hosszú távú szerves fejlődési folyamat kimenetelétől, mint az állam működésétől. Ráadásul a konkrét realizálódást rövid távon jelentősen és rugalmasan tudják alakítani a jogalkotás különböző eszközei. A jogértelmezés rugalmassága, a jogalkotó szándéka és a jogalkalmazási gyakorlat között gyakran megmutatókozó különbségek és a történelemben már sokszor felhasznált kreatív jogalkotási technikák a jog uralmát is megkérdőjelezhetik. Feltehetően nem azért, mert adott állam (nevében eljáró hatalomgyakorló) ne tartaná tiszteletben a nemzetközi vagy saját belső jogát. Sok esetben egyes alapjogok kikényszerítése nemzetközi szervezet keretei között történik, így államon kívüli aspektusok is felmerülnek. Szükségszerű, hogy a nagy nemzetközi tömörülések létrehozását, fejlődését követően az államok közötti egyenlőségre való törekvés és az éleződő gazdasági (mondhatnánk fennmaradásinak is) verseny okozta „szembenállás” új jogi megoldásokat kényszerít ki. Ezek azonban népelességben belül frusztrációkhoz vezethetnek, a kiszámíthatatlanság érzését kelthetik, hiszen az ember alaptermészetéből a stabilitásra való törekvés sokkal inkább levezethető, mint a változások előidézésének folyamatos igénye (általánosságban).

3 Rafael López PINTOR, Maria GRATSCHEW, Voter Turnout Since 1945 – A Global Report, (International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), 2002)

4 Rafael López PINTOR, Maria GRATSCHEW, Voter Turnout Since 1945 – A Global Report, (International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), 2002): 92.

Ha az államalkotó tényezők (terület, népesség, szuverenitás) felől közelítjük meg a kérdéskört, hasonlóan zavarba ejtő jelenségeket találunk. A terület vonatkozásában különös az Iszlám Államnak nevezett terrorszervezetet természetesen senki nem ismeri el önálló államként, de tényerése figyelemre méltó. Érdekessége abban mutatkozik meg, hogy alapvetően nem egybefüggő területeken önmagukat államként definiáló és önálló szabályrendszerrel működő személyek csoportja alkotja. Egy – nemzetközinek nem nevezhető, csak – nemzetek közötti szervezet, amelynek „polgárai” valóban létező államok állampolgárai. Másrészről nagyon komoly kérdés, hogy e szervezetnek milyen forrásokból és hogyan tudják biztosítani a pénzügyi háttérrel tevékenységükhöz⁵.

Távol eső példa, de hasonlóan számos kérdést vet fel, a részes polgárok számára kézzel fogható, de nehezen értelmezhető Európai Unió és a Schengeni Egyezmény is, amelyek nemzetközi jogi háttere – szemben az előbbi példával – biztos alapokon áll. A részes államok polgárai ugyanis európai polgárok is, e minőségükben eltérő jogaik vannak. Folyamatos ideológiai, politikai és gazdasági vitákat eredményez ugyanakkor az újra és újra felmerülő föderális Európa eszménye, amely a legutóbbi fejlemények⁶ szerint új lendületet kaphat, amennyiben az euró zóna két legerősebb gazdasága elhatározza a mélyebb integráció megvalósítását.

A népesség kérdésében egy hungarikumként kezelhető példa szolgálhat a hagyományos felfogásra rációzó tanulságokkal. Történelmi múltunk sajnálatos módon abba a helyzetbe hozta Magyarországot, hogy a XX. században „önmagával vált határossá”. Egyszerűbben fogalmazva a terület és a népesség jelentős része került más állam fennhatósága alá, amelyet kompenzálandó az állam egyik legújabb (2010) intézkedése⁷ eredményeként anélkül ismer el más állam polgárát saját állampolgárának, hogy az illető akár valaha is valóban Magyarország területén élt volna⁸. Szintén sajnálatos jelenség létezésének eredménye, hogy jelentős mértékben növekedik az országok közötti mobilitás pl. bevándorlás által⁹. A jobb sors reményében új hazát kereső polgárok anélkül válnak egyre nagyobb mértékben egy-egy ország életének szerves részévé (értsd: népessége részévé), hogy annak állampolgárságát elnyerné.

5 FATF (2015), Financing of the terrorist organisation Islamic State in Iraq and the Levant (ISIL), FATF, 2015. www.fatf-gafi.org/topics/methodsandtrends/documents/financing-of-terrorist-organisation-isil.html

6 Emmanuel MACRON, Sigmar GABRIEL, Europe cannot wait any longer: France and Germany must drive ahead 2015. <http://www.theguardian.com/commentisfree/2015/jun/03/europe-france-germany-eu-eurozone-future-integrate>

7 A magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény módosításáról szóló 2010. évi XLIV. törvény

8 Az intézkedés fontosságát és céljait nem vitatva a modell különlegességét kívánom hangsúlyozni.

9 United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division: The number of international migrants worldwide reaches 232 million, 2013. http://esa.un.org/unmigration/documents/The_number_of_international_migrants.pdf

Előbbieknél jóval plasztikusabban leírható a szuverenitással kapcsolatos aggály: Mennyiben tekinthető függetlennek egy állam, amelynek finanszírozását rajta kívül álló személy vagy szervezet biztosítja? Gyakori, hogy pl. az IMF strukturális átalakításokat vár el – teszi ezt a nyújtott hitel visszafizetésének garanciális biztosítása érdekében – egy országtól cserébe a finanszírozásért. Gondolatkísérletként – szintén az adósság kérdésköréhez kapcsolódóan – azt a meglehetősen vad elképzelést vázolta egy újságíró¹⁰, hogy Görögországot akár fel is „vásárolhatná” például az Apple¹¹. Már a pusztán lehetőség (amely objektíven ellenőrizhetően fennáll) is indukálja a kérdést, hogy ilyen gazdasági erőviszonyok között (globális vállalat és állam között) milyen szuverenitásról lehet beszélni? És vajon a görög állampolgárok életére az Apple vagy az állam van nagyobb hatással a saját megítélésük szerint vagy akár ténylegesen? Elegendő-e a szuverenitást annak jogi tartalma szerint értelmezni vagy létezik olyan tényező, amelyet figyelembe kell még venni e vonatkozásban?¹²

Anélkül, hogy a kérdésekre valóban egzakt válaszokat próbálnánk találni belátható, hogy az állam megközelítésében, céljaiban és feladataiban is olyan jelenségek tapasztalhatók, amelyek szükségessé tehetik az újragondolást. Méghozzá úgy, hogy ez nem feltétlenül jelent a történelem során soha nem alkalmazott újdonságokat. Az athéni demokráciában alkalmazott egyes módszerek a modern eszközökkel vegyítve akár komolyan vehető, kivitelezhető elegyet alkothatnak. Érdemes lehet elgondolkodni a rómaiak által szintén az ókorban felállított modellen, melyben a *res publica* a közös ügyek viteleként jelentette az államot. Hasznos lehet továbbá a szerződéselméletek mélyebb tanulmányozása, melyek origója az állampolgár joglemondása a szervezettség, biztonság érdekében¹³. A kérdéskör vizsgálata, széles körben történő megvitatása már csak azért sem halogatható, mert fentebb említett kérdések megoldása mellett az is lehetséges, hogy az államoknak a polgárokért hamarosan globális cégekkel is meg kell küzdeni és nem lesz egyszerű döntés az embernek, hogy a háziorvosánál álljon sorba egy egyszerű tanácsért vagy használjon e-health appot. Mindez természetesen nem jelenti azt, ho-

10 Leonid Bershidsky: Apple Could Make Money by Bailing Out Greece, 2015 <http://www.bloombergvie.com/articles/2015-05-11/apple-could-make-money-by-bailing-out-greece>

11 A cikk írója Görögország államadósságát – mely jelenleg a GDP 175 %-át teszi ki – hasonlítja össze az Apple amerikai vállalat 194 milliárd dolláros vagyonával, amelynek befektetése komoly problémát okoz a cég vezetésének. A szerző megemlíti, hogy Görögország államadósságának kezelhető szintre (kb. 70 %) való csökkentéséhez elég lenne az USA öt legnagyobb vállalata (Apple, Microsoft, Google, Pfizer és Cisco) mintegy 439 milliárd dolláros vagyonának – adózási megfontolásból részben tengerentúl felhalmozott – egy része. Ezért cserébe az ország gyakorlatilag adómentességet biztosíthatna, amely további kedvező hatásokkal járna munkaerőpiacán a cégek dolgozóinak helyszínre telepítésével.

12 Hasonló gondolatokat vet fel FORGÁCS Imre, *Globális Egyesült Államok? - Utópia, vagy utolsó esély.* (Gondolat Kiadói Kör Kft., 2014.) c. könyvében

13 PACZOLAY Péter, A legfőbb hatalom eredete. Újkori államelméletek, RUBICONLINE 1997/8. Államformák, (1997) http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/ujkori_allamelmeletek_a_legfobb_hatalom eredete/

gy az emberi munka teljes egészében kiváltható lesz technológiai eszközökkel, de jelentősen átformálják világunkat.

KÖZHASZNÚSÁG

Az információs társadalom robbanásszerű fejlődési üteme továbbra sem látszik lassulni. Az információ megszerzésének és birtoklásának egyre komolyabb jelentősége van, ezek alapján hozzuk (pl. gazdasági) döntéseinket. Ezekben a döntésekben fennálló információs asszimetria a gyorsuló fejlődés mellett az információt (mint a termék, illetve szolgáltatás megvásárlását és az árat befolyásoló tényezőt) magát jobban előtérbe helyezi adott esetben, mint az ügylet tárgyát, lényegét. Így az állam, mint tipikusan nem rugalmas, gyorsan alkalmazkodni képes szervezetrendszer innovatív megoldások alkalmazására szorulhat, rugalmasabb szerveződések együttműködését segítségül hívva. A folyamatok egyre inkább rávilágítanak arra is, hogy az állam szempontjából – szolgáltatásai ellátása során – olyan szervezetek bevonása is nélkülözhetetlenné válhat, amelyek szorosan vett felügyeletén kívül esnek: újraértelmezésre lehet szükség a gazdasági, nonprofit szektorral való viszonyában. Ennek okai első sorban jól beazonosítható szektorok teljesítőképességi korlátai, valamint ehhez képest a kapcsolódó elvárások, igények.

Minden fejlett ország költségvetésének komoly problémát jelent az **előregedés**. Még azonos szintű munkanélküliség és változatlan arányú kiskorú lakosság mellett is egyre növekszik az egészségügyi, szociális ellátórendszer terheltsége. A népesség egyre kisebb része „tartja el” a társadalmat. Az állami feladatok folyamatos volumennövekedése – és az a tény, hogy nem várható az adófizető népesség ezzel arányos teherviselési képessége – előrevetíti, hogy az államnak mind több erőfeszítést kell tennie külső szereplők bevonására egyes feladatai, szolgáltatásai ellátásába. Ugyanakkor profitorientált szervezetek partnerségére ebben a folyamatban csak addig számíthat, amíg – létükből fakadó – nyereségszerzési törekvéseikkel ez összeegyeztethető. További lehetőségként adódik – az állam és gazdaság mellett – az ún. **harmadik szektor**: a nonprofit szereplők bekapcsolása.

De kik is azok a nonprofit (és közöttük a közhasznú) szervezetek és hogyan alakult a hazai szabályozási környezetük?

A nonprofit szektor általánosan elfogadott definíciója szerint¹⁴ az e szférát alkotó szervezetek közös jellemzői az alábbiak:

A profit felosztása tilos (tehát nem a nyereség megszerzése, hanem annak tulajdonosok/tagok közötti szétosztása).

Végrehajtó hatalomtól, kormányzattól való függetlenség.

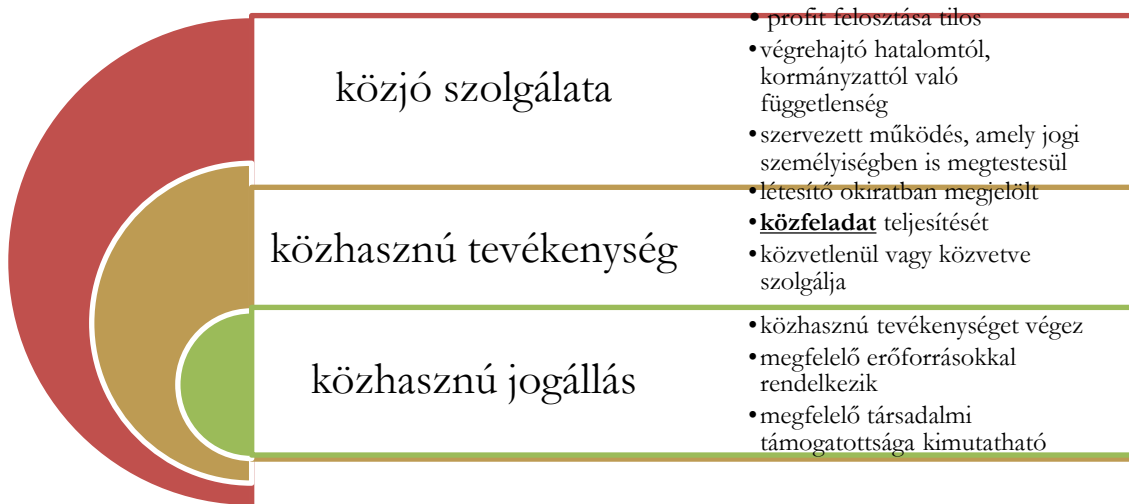
Szervezett működés, amely jogi személyiségben is megtestesül.¹⁵

Kuti-Marschall fent hivatkozott tanulmányában is elismeri ugyanakkor, hogy a definícióból több olyan további elem kimaradt, amely más, a területen nagyobb (és főképp törésséktől mentes) múlttal rendelkező országokban szintén a meghatározás fontos részei. Ilyenek lehetnek pl. a közjó szolgálata és az elsődlegesen adományokból származó bevétel, továbbá a pártpolitikától, valamint a hitéleti tevékenységtől való mentesség.

Vizsgálódásaim középpontjában – az alapvetően nonprofit szervezeti körhöz köthető – a **közhasznúság** áll. Magyarországon a jogfejlődés eredményeként e fogalom – talán nem minden vita nélkül – jogszabályi értelemben vett tartalma a közfeladat valamilyen szintű ellátásából, abban való közreműködésből eredeztethető. Bár maga a közfeladat, közszolgáltatás fogalma is alakult, változott az utóbbi időkben, konszenzusként körvonalazódni látszik, hogy a jog azt ismeri el ilyen minőségben, amelynek ellátását jogszabály – legyen az hazai vagy nemzetközi norma – előírja, az ellátás módját pedig részletesen szabályozza.

14 KUTI Éva, MARSCHALL Miklós, „A nonprofit szektor fogalma. Egy definíciós vita és ami mögötte van”, ESÉLY: társadalom és szociálpolitikai folyóirat (1991): 61-69.

15 Vö: SIPOS Katalin, „Európai Unió: Civil társadalom – nem-kormányzati szervezetek – konvent”, Állam- és Jogtudomány XLIV. évf. (3-4.), (2003): 271-272.



9. ábra: nonprofit és közhasznú (Forrás: saját készítés)

A szabályrendszer és a definíciós környezet ugyanakkor számos kérdést felvet. Ugyanis a – szakmai megközelítéshez közel álló – köznyelvi értelmezésben a közhasznúság a közösség számára elérendő haszon, mint elvárás megfogalmazására apellál. Az ugyanakkor már korántsem ilyen egyértelmű, hogy miben ragadható meg az a bizonyos haszon, amelynek kedvezményezettje a közösség. Részben erre a meghatározatlanságra születhetett a jogalkotó azon megoldása, melynek eredményeként a korábbi, kiüresedett tartalmú szabályozást mérhető ismérvek, indikátorok teljesítéséhez kötötte a jogállás megszerzését. A – jogállástól részben független – közhasznú tevékenységek végzéséről készülő éves számadási kötelezettséget pedig konkretizálta, szintén mutatók ismertetésére vonatkozó igénnyel.

Ezzel azonban a problémáknak csak egy része oldódott meg. A korábbi taxatív felsoroláson alapuló tevékenységlistát felváltotta egy rugalmas módszer, amely már nem sorolja fel tételesen azon közfeladatokat, melyek a közhasznú tevékenységeket megalapozzák. Magát a feladatkatasztert virtuálisan lehet elképzelni, a mindenkor hatályos jogszabályok tartalma alapján. E jogszabályok ugyanis alkalmasak arra, hogy részletesen meghatározzák a közfeladatok fogalmát, tartalmát és nem utolsósorban a mérésének módját. E mérés nélkül ugyanis aligha válik értelmezhetővé a közösségi haszon, az elvárások pontos ismerete nélkül aligha képes valódi ellátási alternatívát adni egy államon kívüli szereplő. Szorult gazdasági viszonyok között pedig különösen átgondolt finanszírozási lépésekre van szükség, hogy a növekvő közszolgáltatással szemben támasztott igények valóban kielégíthetőek legyenek.

A rendelkezésre álló legfrissebb, 2013. éves adatok alapján makroszinten az alábbi mutatókkal lehet érzékelhetővé tenni a nonprofit szektor jelenlegi súlyát:

A nonprofit szektor teljes (1.241,6 mrd Ft) bevételeiből állami forrásból 435,6 mrd Ft származik, amely a költségvetés kiadásainak mintegy 3 %-a.

Ehhez képest a GDP-hez való hozzájárulás 470,8 mrd Ft-os volt, a teljes hazai GDP csaknem 1,6 %-a.

Tehát az állam befektetése megtérült, és amellett hogy a közszolgáltatások ellátásába a nonprofit szereplők a támogatások összegének majdnem kétszeresét fordították többletként, a GDP hozzájárulás is magasabb volt 8 %-kal az állami forrásallokációnál. A kérdést visszafordítva a támogatások teljes megvonása esetén az állam megspórolhatná a támogatási összeg kiutalását, de ez – jelentős egyszerűsítéssel élve – azt is jelentené, hogy ezeket a szolgáltatásokat más szereplőn keresztül kellene finanszírozni. A 800 mrd Ft körüli többletkiadás 2,8 %-kal növelné a GDP arányos hiányt és csaknem 100 ezer fővel növelné a munkanélküliek számát.

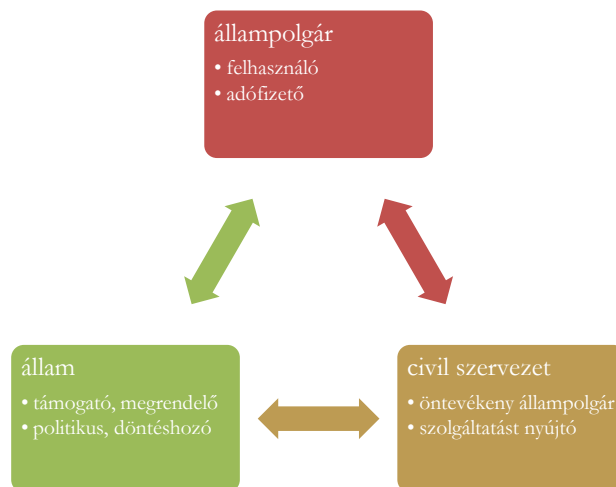
Összegezve: a közhasznú szervezetek bevonásának kérdésköre a közfeladatokkal, azok mérésével és finanszírozásával szorosan összekapcsolódik. Ebben az aspektusban (is) különös jelentősége van annak, a kérdésnek, hogy mi is a szerepe, feladata az államnak? Milyen mértékig kell gondoskodnia polgáraitól? Hol vannak a feladatellátás és finanszírozás határai?

KÖZFELADATOK MÉRÉSE

Magyarországon a közpénzek elköltésének, felhasználásának meglehetősen szigorú szabályai vannak, amelyek ugyanakkor alapvetően adminisztratív követelményt támasztanak az állami és kedvezményezetti oldalon egyaránt. Az esetek többségében (pl. fenntartási kiadások, bérek, alapvető beszerzések, közbeszerzések, stb.) ezen követelmények elégségesek a szabályszerűség és a működőképesség biztosításához. Ugyanakkor az eredménykötelelem nélkül átadott (támogatás) vagy átengedett (kedvezmény) állami források esetében egyre hangsúlyosabban merül fel, hogy a mélyebb tartalmi vizsgálat nélkülözhetetlen. Különös jelentőséget ad a gazdasági válság elmélyülése, elhúzódása, amely arra ösztönzi az államot és az állampolgárt egyaránt, hogy csak olyan dolgokat finanszírozzon, amely maga is hasznot (akár társadalmi) termel.

Speciális helyzetet jelent a nonprofit szervezetek szerepe a társadalom működésében. Alapvetően olyan feladatokat látnak el¹⁶, amelyeket az állam finanszírozási vagy szervezési szempontok miatt nem tud vagy nem kíván közvetlenül ellátni, a piaci (vállalati) szereplők érdekei pedig nem tudnak érvényesülni a profitszerzési kényszer miatt. Így már önmagában a haszon fogalma is meglehetősen rétegzett, hiszen különböző szereplőknek eltérő elvárása merül fel vele kapcsolatban.

Az állampolgár szempontjából minden adóforint megspórolása jelenthetne hasznot, ugyanakkor az sem hagyható figyelmen kívül, hogy a nonprofit szervezetek szolgáltatásainak igénybevevőiként (haszonélvezőiként) is ők jelennek meg. Az öntevékeny állampolgár nem csak célja, de végrehajtója is a nonprofit szervezetek munkájának, nélkülük a szervezetek sem létezhetnek. Az állami szereplők céljai ezzel szemben kevésbé konkrétan határozhatók meg, hiszen motivációjuk mozgatórugója olykor politikai természetű. A demokratikus berendezkedésben pl. haszonként az értelmezhető, ha az állampolgár elégedettsége a választások alkalmával politikai haszonként realizálódik. Ebben a kontextusban a döntéshozónak tehát azt kell mérlegelnie, hogy az jár nagyobb sikerrel, ha adót csökkent vagy az ha az esetleg magasabb szinten beszedett adót újra elosztva jobb minőségű vagy más szolgáltatást nyújt az állam.



10. ábra: Nonprofit szervezetek társadalmi környezete (Forrás: saját készítés)

16 Természetesen a nonprofit szervezetek nem csak szolgáltatóként jelennek meg, hanem pl. érdekképviselői, társadalomszervezési funkciókat is ellátnak, de ezen feladatok támogatása jellemzően nem az állami oldalon jelenik meg.

A haszon elérésével, végső soron a hatékonysággal kapcsolatos mérés érdekében olyan monitoring rendszert kell létrehozni, amely alkalmas arra, hogy az állami támogatások (legyen szó közvetlen, közvetett formáról, vagy közszolgáltatás megvalósításához való hozzájárulásról) szereplőinek szempontjait figyelembe véve biztosítja a szereplők tényleges, a pusztán adminisztráción túlmutató, tartalmi együttműködését. Ehhez – a már meglévő szabályszerűségi előírások után – elsősorban a támogatási programok, projektek sikerességét, másodsorban pedig eredményességét (összességében: hatékonyságát és hasznosságát) szükséges biztosítani,



amelynek kereteit a monitoring alkalmazása teremtheti meg.

11. ábra: Elvárások rendszere (Forrás: saját készítés)

A nonprofit szervezetek támogatása nem képez homogén sokaságot, több típusa létezik a hazai jogrendszerben, amelyek fő kategóriái az alábbiak:

- normatív: leginkább önkormányzati kötelező feladatkörbe tartozó szolgáltatás nyújtásáért általában fejkvóta alapján számított és átadott forrás, amelynek minden feltételét, követelményrendszerét jogszabály határozza meg
- kedvezmény: alanyi jogon, jogszabályban meghatározott feltételek fennállása esetén az állam által elengedett adójellegű kiadás
- SZJA 1%: speciális támogatási forma, amely esetében az átengedett adóbevételről az állampolgár közvetlenül rendelkezik, az állam pedig szerződéses jogviszony nélkül teljesít a jogszabályban meghatározott feltételek fennállása esetén
- soron nevesített: a támogatás feltételeit jogszabályok – a kedvezményezett tekintetében a költségvetési törvény – határozza meg, de a döntéshozatal nem végrehajtói, hanem jogalkotói hatáskörben történik
- program: valamely a szervezet által meghatározott programjának bizonyos arányú (akár 100 %-os) közvetlen, szerződéses jogviszonyon alapuló támogatása, amelynek

nem minden feltételét határozza meg jogszabály, a döntéshozónak érdemi mérlegelési lehetősége van

- működési: valamely a szervezet működésének bizonyos arányú (akár 100 %-os) közvetlen, szerződéses jogviszonyon alapuló támogatása, amelynek nem minden feltételét határozza meg jogszabály, a döntéshozónak érdemi mérlegelési lehetősége van

Tekintettel arra, hogy a determinált támogatások (normatív, kedvezmény, SZJA 1%, soron nevesített) esetében a végrehajtó állami szereplőnek nincs érdemi döntési kompetenciája, illetve az csak adminisztratív feltételekre terjed ki, ezek vizsgálata más megközelítést igényel. A döntést túlnyomó többségében nem egyes szervezetekre vonatkoztatva hozzák, a támogatathatóság kérdését a jogalkotó előzetes és utólagos hatásvizsgálatának keretében szükséges kezelni.

A jogszabályi determináció nélkül nyújtott támogatások ezzel szemben pusztán abból adódóan is tartalmi, szakmai garanciákat igényelnek, hogy a jogszabályi követelmények nem terjednek ki mindenre. Így e formák (működési- és programtámogatás) több lehetőséget, nagyobb versenyt, ugyanakkor számottevő kockázatot is jelentenek.

A monitoring tevékenységek időbeli spektrumát meghatározza a jogviszony létezésének hatálya. Lényegében a támogatási jogviszony létrejötté (a projekt kezdete), lezárásának pedig az az időpont tekinthető, amellyel a támogatónak megszűnik az ellenőrzési, nyomon követési jogosultsága (fenntartási időszak vége). Ezzel egy időben a projektek létrejöttének pénzügyi háttérét megteremtő folyamatok stabil működését is garantálni kell. A rendszerek működtetésében szükséges biztosítani a támogatási jogviszonyok létrejöttét megelőző, a jogviszony fennállása alatti és az abból következő időszak tevékenységeit is.

Mivel célunk a projektek (akár működési-, akár programtámogatás keretében támogatott tevékenységek összességéről van szó) és a támogatási rendszerek sikerességének, eredményességének és hatékonyságának biztosítása, szükséges meghatározni, melyek azok a tényezők, amelyek alapján sikeresnek, eredményesnek, hatékonnak tartunk egy projektet.



12. ábra: Elvárások és eljárások kapcsolata (Forrás: saját készítés)

Cél tehát egy olyan monitoring rendszer megalkotása, amely projektszinten és támogatási rendszer¹⁷ szintjén is megfogalmazza a sikeresség és eredményesség mérésére szolgáló mutatókat, azok kialakításának követelményeit, illetve a mutatók mérésének módszertanát, a nem kívánt események, eredmények bekövetkezésének esetére a végrehajtandó beavatkozások, eszközök leírását.

ÖSSZEGZÉS

A modern kor államai, a nyugati értelemben vett demokráciák válságukat élik, amely nem kizárólag gazdasági tényezőkre vezethető vissza. A technológiai fejlődés minden áldásos hatása mellett átformálja a polgárok mindennapi életét egy globális térben, amely magára a társadalmi berendezkedésre is komoly hatással lehet. Mindeközben a növekvő egyenlőtlenségek – és szintén globalizálódott konfliktusok – új feszültségeket generálnak, amelyek a társadalmi együttélés új alapokra helyezését, újragondolását indokolják. A nemzetállamok rendszeralkotó elemei belső együttműködéseinek fejlesztése és a hosszú távú fenntarthatóság eléréséhez feltétlenül szükségesek államon és piacon kívüli, nonprofit alapokon működő

¹⁷ Támogatási rendszernek tekinthető egy-egy jól elkülönülő szabályrendszer keretei között működő támogatási szisztéma (pl.: GYIA, NEA, OTKA, NKA, NEFE, sporttámogatások, egyházi-, nemzetiségi támogatások)

kapcsolatok kiaknázása az egész társadalom javára. Ehhez azonban elengedhetetlen, hogy az állami működés, a közszolgáltatások finanszírozása mind átláthatóbbá és mérhetővé váljanak.

Hipotézisem szerint a közfeladatok ellátásában a közhasznú szervezetek támogatása ki-mutatható haszonnal jár az állam, és ezen keresztül a közösség számára.

IRODALOMJEGYZÉK

Leonid BERSHIDSKY: Apple Could Make Money by Bailing Out Greece
(<http://www.bloombergtview.com/articles/2015-05-11/apple-could-make-money-by-bailing-out-greece>)

Eurostat: National Accounts including GDP (2015) <http://ec.europa.eu/eurostat/web/national-accounts/data/main-tables> (2015.03.10.)

FATF (2015), Financing of the terrorist organisation Islamic State in Iraq and the Levant (ISIL), FATF, www.fatf-gafi.org/topics/methodsandtrends/documents/financing-of-terrorist-organisation-isil.html

FORGÁCS Imre: Globális Egyesült Államok? - Utópia, vagy utolsó esély (Gondolat Kiadói Kör Kft., 2014, ISBN:9789636931711) c. könyvében

David M. KOTZ: Rise and Fall of Neoliberal Capitalism, Harvard University Press, 2015.

KUTI Éva, MARSCHALL Miklós: „A nonprofit szektor fogalma. Egy definíciós vita és ami mögötte van” in ESÉLY: társadalom és szociálpolitikai folyóirat 3:(1), Budapest, 1991., pp. 61-69.

Emmanuel MACRON, Sigmar GABRIEL: Europe cannot wait any longer: France and Germany must drive ahead (<http://www.theguardian.com/commentisfree/2015/jun/03/europe-france-germany-eu-eurozone-future-integrate>)

PACZOLAY Péter: A legfőbb hatalom eredete. Újkori államelméletek in RUBICONLINE 1997/8. Államformák, 1997
(http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/ujkori_allamelmeletek_a_legfobb_hatalom eredete/)

Rafael López PINTOR, Maria GRATSCHEW: Voter Turnout Since 1945 – A Global Report, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) 2002

SIPOS Katalin: Európai Unió: Civil társadalom – nem-kormányzati szervezetek – konvent in Állam- és Jogtudomány XLIV. évf. (3-4.), Budapest, 2003., pp. 271-272.

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2013):
The number of international migrants worldwide reaches 232 million
(http://esa.un.org/unmigration/documents/The_number_of_international_migrants.pdf)

SZARVAS HAJNALKA

**A BIZALOM KIS KÖREI – SZUBSZIDIÁRIUS ÁLLAM,
SZUBSZIDIÁRIUS KORMÁNYZÁS, KÖZÖSSÉGI
DÖNTÉSHOZÁS A GYAKORLATBAN**

A HELYI RÉSZVÉTELEN ALAPULÓ DEMOKRÁCIA MODELLEK, MINT A
VÁLSÁGBA KERÜLT LIBERÁLIS TÖMEGDEMOKRÁCIA ALTERNATÍVÁJA

Az interdiszciplináris kutatási módszerek, különösen a hálózatkutatás, szociálpszichológia, genetika és biológia legújabb kutatási eredményei feltártak néhány kulcsfontosságú tényezőt, amelyek azt mutatják, hogy az a fajta többszintű válság, amellyel napjainkban szembesülünk a gazdasági és politikai rendszereink terén, strukturális természetű. Nem annyira az aktuális, vagy mindenkori politikai elitről, a hatalom birtokosaival szemben fennálló kritikáról van csupán szó tehát, mindinkább a jelenlegi hatalmi struktúrák felépítéséről, a hatalomszervezési, döntéshozatali rendszerek válságáról, amelyek nem adekvátak az emberi természetből fakadó szükségletek kielégítésére, továbbá a fennálló liberális demokrácián alapuló parlamentáris vagy prezidenciális kormányzati struktúrák szintén nem képesek alkalmazkodni az emberiség kollektív tudatában zajló aktuális változásokhoz. Tehát az írásom címe lehetne akár „A hatalomszerkezet jelentősége” is. Kutatásom során tehát a képviseleti demokrácia válságához vezető strukturális természetű problémák néhány aspektusát szeretném bemutatni, majd az állampolgári részvétel-fejlesztésen keresztül (állampolgári pillér) keresni válaszokat arra a kérdésre, hogy vajon milyen hatalomszervezési struktúra lehet alkalmasabb a napjainkban fellépő állampolgári igények kielégítésére, amelyek csökkenthetik a fennálló demokratikus deficitet, úgyis mint különböző közvetlen részvételen, helyi részvételen alapuló, illetőleg e-demokrácia kezdeményezés Magyarországon, illetve Európa más pontjain.

Kulcsszavak: részvétel, közvetlen demokrácia, helyi kormányzás, válság, strukturális változások

BEVEZETŐ

A címben rejlő utalás a bibói szállóigévé vált „szabadság kis körei”-re nem véletlen. 1 Az elmúlt évek során a különböző civil szerveződések, politikai mozgalmak vizsgálata során ugyanis arra a következtetésre jutottam, hogy a liberális tömegdemokrácia rendszerében az emberek közérzete, hatalomhoz való viszonya, hatalomról alkotott percepciója gyakorlatilag rendkívül sok tekintetben mutat hasonlóságot az elmúlt rendszerekéhez képest. Ez a jelenség azonban nemcsak hazánkban figyelhető meg, a nemzetközi összehasonlító kutatások, kormányzattal, demokratikus intézményrendszerrel, berendezkedéssel kapcsolatos bizalom-, illetve állampolgári attitűd kutatások mind hasonló eredményt mutatnak, rendkívül alacsony bizalmi és ennek folytán részvételi szintet. (World Value Survey TÁRKI (2009); Közösségfejlesztők (2010) Közbizalom) 2 A liberális tömegdemokráciát tehát olyan hatalmi struktúra jellemzi, amelyben az állampolgárok nem látják biztosítottak a demokratikus folyamatok megvalósulását. Ez a világszerte jelenlevő rendszerkritika a tömegdemokráciák válsága kapcsán irányította figyelmem az alternatív politikai döntéshozatali, hatalomgyakorlási struktúrák, demokrácia modellek irányába, amelynek lehetséges irányait a cikk során kifejtem.

HANGSÚLY ELTOLÓDÁS

Az elmúlt évek során a szervezetek, civil és politikai mozgalmak fejlődését tanulmányozva, azt figyeltem meg, hogy a kulcsszó a rendszerek, (legyen az politikai vagy kisebb csoportok, emberi közösségek, szervezetek, üzleti vállalkozások) működése kapcsán a személyes kapcsolatokon van. A globalizáció lényege is pont ebben rejlik, az emberek közti kapcsolatok számának megsokszorozódásában. Közvetlen személyes kapcsolatot létesíthetünk és létesítünk egyre növekvő számban a Föld távoli pontjain élőkkel is. Egy japán egyetemi csoport Askovban egy dániai népfőiskolán elhangzott előadása pont azt emelte ki a globalizáció kapcsán, hogy az egyelőre csak gazdasági síkon manifesztálódott, nem az emberi tudatok szintjén. Ez a problémák gyökere, mivel így az ego és emberi önzés terjed és használja eszközként ezen hálózatokat, azonban én úgy gondolom, hogy egyidejűleg az a minket láthatatlanul

1 Debreczeni József, *Bibó breviárium: Szemelvények Bibó István műveiből*. (Budapest: Alexandra Bibó István Közéleti Társaság, 2011)

2 Mészáros Zsuzsa, Péterfi Ferenc: Közbizalom 2010.

<http://reszvetelhete.wordpress.com/f> (2015. október 3.)

Páthy-Dencső Blanka (szerk.) *Értékek - World Value Survey*. TÁRKI, 2009.

<http://www.tarki.hu/hu/research/gazdkult/kutatas.html> (2015. október 3.)

összekötő tudati mező is egyre erőteljesebben megnyilvánul, és azon tartalmak és összekötöttség, melyet Jung még kollektív tudattalanként aposztrofált egyre tudatosabb szintre emelkednek a kollektív pszichében.³ Ez kutatási érdeklődésemet Barabási Albert-László és a hálózat kutatás felé terelte⁴ illetve az élő rendszerek tanulmányozása felé.⁵ Ugyanis kezdett kirajzolódni, hogy a jó működés egyik fő kritériuma a méret, de talán ennél is lényegesebb elem a szervezeten belüli összekapcsoltság szintje.⁶ (Ugyanakkor a kisvilág problémakör kapcsán a gyenge kapcsolatok szerepét is érdemes és lényeges tanulmányozni e téren.)

*A képviseleti demokrácia válsága,
mint léptékbeli probléma?*

Méretkorlát

Avagy strukturális probléma? A rendszer összekötöttségének hiánya, a lokális és regionális szintek becsatornázottságának/ autonómiájának prob-

lémája? Alternatíva: Elosztott vagy teljesen decentralizált rendszereké a jövő?

3 A globális tudatosodási folyamat alatt egy olyan egyéni és kollektív szinten egyidejűleg zajló tudati folyamatot értek, melynek során az individuumok és közösségek egyaránt cselekvő-társteremtő potenciáljuk tudatára ébrednek, megnövekedik kompetenciaérzetük saját és közösségeik sorsának befolyásolása kapcsán, és immáron nagyobb beleszólást igényelnek az őket érintő kérdésekbe. Valamint felismerik, átérzik kölcsönös összetartozásukat egy mélyebb egyetemes szinten és cselekedeteiket, életvitelüket a továbbiakban ezen felismerések mentén alakítják. Ennek keretében közvetlenebb részvételi formák alakulnak ki a politikai döntéshozatal terén, inkluzívabb közösségi kormányzási rendszerek, elvek fejlődnek ki ezen új tudatosság alapján szerveződő közösségekben, társadalmi mozgalmakban, melyek komoly hatást gyakorolnak a nagy rendszerek működésére is, amint azt szakdolgozatomban bővebben kifejtem.

Szarvas Hajnalka: The emergence of global consciousness and its impact on the system of global governance. Budapesti Corvinus Egyetem, 2011.

http://p2pfoundation.net/Emergence_of_Global_Consciousness_and_its_Impact_on_the_System_of_Global_Governance (2015. október 3.)

4 Mark Newman, Barabási Albert-László, Duncan J. Watts, *The Structure and Dynamics of Networks*. (Princeton: Princeton University Press, 2006) ; Nicolas Christakis, James A. Fowler, *Connected. The Surprising Power of Our Social Networks and How They Shape Our Lives*. (New York: Little-Brown, 2009) ; Takács K., „Hálózati kísérletek”, *Közgazdasági Szemle* 57 (2010, November): 958-979.

Takács K., Janky B., and Flache A., „Collective Action and Network Change”, *Social Networks* 30 (2008, March): 177-189.; Janky B., and Takács K., „Social Control, Network Structure, and Participation in Collective Action”, *Társadalmi térben* (2005)

5 Fritjof Capra, *Az élet szövődése*. (Szeged: Avicor Kft., 2007)

6 Ezen felül nem feledkezhetünk el egyéb tényezőkről sem, úgymint az altruizmus és jóság, „két lényeges kérdés a kapcsolati hálók növekedése és tartóssága szempontjából” In: Nicolas Christakis, James A., Fowler, *Connected. The Surprising Power of Our Social Networks and How They Shape Our Lives*. (New York: Little-Brown, 2009) Németh A., and Takács K., „The Evolution of Altruism in Spatially Structured Populations”, *Journal of Artificial Societies and Social Simulation* 10 (2007, March): 4.

<http://jasss.soc.surrey.ac.uk/10/3/4.html> (2015. október 3.) Ugyanakkor a kisvilág problémakör kapcsán a gyenge kapcsolatok szerepét is érdemes és lényeges tanulmányozni e téren!

Arra lettem figyelmes, hogy a kisebb, belátható méretű közösségekben az emberek általában elégedettebbek. Ennek Freund Tamás agykutató (2010) szerint evolúciós okai is vannak. Ahogy Széchenyi-émlékbeszédében megfogalmazta „(...) nagyméretű közösségben, amelyben az agy kapacitása már nem elég arra, hogy pontosan nyilvántartsa a közösségen belüli szociális kapcsolatrendszert, a szelekció az önző géneket (viselkedésmintázatokat) részesíti előnyben, míg kis közösségekben, ahol az agy képes a viszonyosság folyamatos követésére az együttműködést biztosító géneket, viselkedést támogatja.”

A politikai bölcsélet klasszikusainak írásait tanulmányozva pedig feltűnt, hogy erre vonatkozólag már Plátón is tett iránymutatást, miszerint a poliszok méretét 5040 főben maximálta. Topál József az MTA Pszichológiai Kutatóintézetének biológus professzora is úgy fogalmaz az Együttműködő versengő állampolgár Európában c. kutatás⁷ során készült kutatási interjúban, hogy evolúciós szempontból a tömegtársadalmak túl nagy megterhelést jelentenek, az emberi agy kapacitása nem képes lekövetni a megnövekedett számú kapcsolatot. Amit képes még átlátni, az a belátható méretű 100-120 fős közösségek. Christakis (2009) és Fowler (2009) továbbá azt is állítják, hogy kifejezetten befolyásolni pedig a tőlünk „három lépésre lévő” embereket tudjuk, azontúl nem terjed ki befolyásunk, melynek szintén genetikai okai vannak, jelesül őseink nem rendelkeztek három lépésnél távolabbi kapcsolatokkal. ⁸ A törzs szó használata sem véletlen talán, a virtuális közösségekre, melyek a kortárs organikus társadalomszerveződés jó példái.⁹

Fenti élő rendszerek működésével kapcsolatos és hálózatkutatást érintő megállapításokból a disszertáció során igyekszem a politikai szerveződés, hatalomgyakorlás megfelelő módozataira vonatkozó következtetéseket levonni. Vizsgálódásom szemléletét tehát a szerves gondolkodás jellemzi, mert úgy hiszem ebből plussz információkhoz juthatunk a politikai rendszerek működésére vonatkozólag, a jó kormányzásról. Ahogy Christakis (2009) fogalmaz:

⁷ 2010.10-2012.04 ELTE PPK- MTA PI „Európai Léptékkal a Tudásért” (TÁMOP 4.2.1.) „Együttműködő versengő állampolgár Európában” c. alprojekt

⁸ Nicolas Christakis, James A., Fowler, Connected. The Surprising Power of Our Social Networks and How They Shape Our Lives. (New York: Little-Brown, 2009)

⁹ Az MIT-n létrejött Society for Organizational Learning magyarországi szervezetének módszertani kiadványában kis csoportos munkára épülő szervezet- és vezetésfejlesztési módszer a törzsi tanácskozás Karen Davis nevéhez fűződik. Szintén kiscsoportokra alkalmazható szervezettervezési és vezetési módszer a David Bohm Nobel-díjas kvantumfizikus nevéhez fűződő Dialógus módszer, melyből úgy gondolom a politikai közösségek szerveződésére, az azokban való hatalomgyakorlás módozataira is levonhatók következtetések In: Ruzsa Ágota, Jobbágy Mária, Szentirmai Judit, *Art of Hosting-Dialógusok és Társas teremtés*. (Budapest: Sol Füzet, 2012)

„Ha magunkat egy szuperorganizmus részének látjuk, akkor új megvilágításból érthetjük meg tetteinket, választásainkat és élményeinket.”¹⁰

Ez a fajta rendszerszemlélet és egyben interdiszciplinaritás az, amely úgy hiszem szükséges a 21. század interdependenciáktól átszőtt társadalmában, ha igazán mélyen meg akarjuk érteni társadalmi problémáink, politikai rendszereink válságának lényegét, magját, ahogy azt László Ervin és számos elismert kutató képviseli munkásságában. A kapcsolódás módja azonban jelentős átalakuláson megy keresztül, új terekbe tevődik át, új formákat ölt.

Ezt még nem tudhatjuk. Mindenesetre az emberek egymás közti kapcsolatainak minőségében, egymáshoz és a világhoz való viszonyukban bekövetkező változások nyilvánvalóan kihatással lesznek a jelenleg létező társadalomirányítási, kormányzási rendszereinkre.

Ahogy Zbigniew Brzezinski a világ vezetőinek tartott 2010-es Montreáli beszédében elmondta a régi vezetési, kormányzási stílusokat a jövőben nem lehet már alkalmazni, mivel az emberiség történelme folyamán először az emberek tömeges léptékben “ébrednek fel”, válnak tudatossá.¹¹

Új vezetéselméletek

Szolgáló vezetés

Új vezetéselméletek veszik át a fennálló rendszert megalapozók helyét, új megközelítések nyerhetnek teret, úgyis mint pl. Robert Greenleaf szolgáló vezetés elmélete, és bár Greenleafben a szolgáló vezetés alap gondolatát Hermann Hesse Utazás Keletre című könyve inspirálta, nagy rokonságot mutat a keresztény („vezetéselméletekkel”) elvekkel is.

„A királyok uralkodnak a népeken, s akiknek hatalom van a kezükben, jótevőknek hívatják magukat. Közöttetek ne így legyen. A legnagyobb legyen olyan, mintha a legkisebb volna, az előljáró pedig mintha szolga volna.” Lk 22,25-2612

Dolgozatomban tehát a politikatudományok és bölcsélet egyik legősibb kérdésfelvetésére keresek válaszokat, azaz a jó állam és a jó kormányzás mibenlétére. Egész pontosan a politikai hatalomgyakorlás szerkezetének, megszervezésének átalakulását veszem górcső alá a jelenleg zajló kollektív tudati változások értelmezési keretében.

¹⁰ Ibidem

¹¹ Brzezinski fears the awakened masses.
http://www.disclose.tv/action/viewvideo/44424/Brzezinski_Fears_the_Awakened_Masses/ (2015. október 3.)

¹² Szigeti Szabolcs, Frivaldszky János, (szerk.) *A jó kormányzásról.* (Budapest: L'Harmattan Kiadó, 2012): 7.

A disszertációban axiómaként kezelem az emberi szellemtörténetben szinte páratlan léptékű kollektív tudatosodási folyamatot, hipotézisem ennek a paradigmatis értékrendszer változásnak az értelmezési keretein belül vizsgálom.

Kiindulópont, alaptétel: Olyan korban élünk, melyben az emberi civilizáció, jelenlegi rendszereink válságba jutottak. Többszintű ez a válság. Érinti az ökológiai rendszerek, az emberi erkölcs, gazdaság, kultúra, politika szféráját is. Ezen válságok egymásra is hatással vannak, a köztük lévő oksági viszonyt II. János Pál pápa 1989-ben a következőképp fogalmazza meg:

„Az ökológiai kérdés súlyossága az emberi erkölcs válságából fakad.”¹³

Jelen kutatásban azonban vizsgálódásom a politikai rendszereken belül is a képviseleti demokrácia intézményes válságára fókuszál, mely feltételezésem szerint szintén összefüggésben áll az emberi erkölcs válságával, de mindinkább a képviseleti demokrácia modelljének tömegméretekben való alkalmazásának működésképtelenségével.

A képviseleti demokrácia válsága mint bizalmi válság?

Ugyanis a képviseleti demokrácia, maga a képviselet intézménye a bizalmon alapul, amely azonban részben valóban az emberi erkölcs válságából fakadóan, amit én inkább az emberi természetből fakadó jellemzőknek neveznék, hiányzik jelenleg,

mint azt a fent említett bizalomkutatások tanúsága bizonyítja. (World Value Survey TÁRKI (2009); Közösségfejlesztők (2010) Közbizalom)¹⁴

A BIZALMI VÁLSÁG EREDŐI

Györffy Dóra Közgazdasági Szemlében 2007-ben megjelent tanulmányában a következőket állítja: 'a bizalom és a költségvetési egyensúly között is van kapcsolat: azokban az országokban, ahol alacsony a társadalomnak a politikai rendszerbe vetett bizalma, a bevételeket csökkentik, hogy nagyobb az adócsalásra való hajlam, a kiadásokat pedig növeli a populista gazdaságpolitika.'¹⁵ A bizalom alacsony szintje kapcsán Paul Pahil (2010) brit-indiai száрма-

¹³ Al Gore, *Mérlegen a Föld - Ökológia és az emberi lélek*. (Budapest: Föld Napja Alapítvány, 1993): 283.

¹⁴ Mészáros Zsuzsa, Péterfi Ferenc: Közbizalom 2010.

<http://reszvetelhete.wordpress.com/f> (2015. október 3.)

Páthy-Dencső Blanka (szerk.) Értékek - World Value Survey. TÁRKI, 2009.

<http://www.tarki.hu/hu/research/gazdkult/kutatas.html> (2015. október 3.)

¹⁵Riba István: A jövőkép nélküli magyar lelkiállapot. 2008.

zású Magyarországon élő pozitív pszichológus kifejti ennek negatív hatásait az itt élő emberek egészségi állapotára is, általános jóllétére, közérzetére vonatkozóan, mely megnyilvánul természetesen a teljesítményükben, kihatással van a kreativitásra, a passzivitást, pesszimizmust erősíti bennük. Melyek terén a European Social Survey (2008) felmérési adatai alapján szintén nem állunk túl fényesen. A társadalmon belül az úgynevezett “szenvedők” aránya, akik a velük kapcsolatos eseményekről mindig passzív szerkezetben, a dolog elszenvedője és nem aktív alakítójaként beszélnek, 70%.

Természetesen ennek okait több tényező együttes összjátékának eredményeként értékelhetjük. Lehet mindennek egy olyan olvasata is, mely szerint a társadalomban jelenlevő alapvető önbizalomhiány az oka, hogy nem vagyunk képesek megbízni az intézményeink hatékonyságában, az általunk választott képviselőkben. Hiszen hogyan is bízhatna meg valaki másban, mikor önmagában sem képes, önmaga értékeivel sincs tisztában, nincs tehát egy stabil alapja személyiségének, melyre aztán építkezhetne. Lang András¹⁶ szerint a magyar társadalomban a legfőbb probléma az alapvető önbizalomhiány, melyet az oktatási rendszerünk teljes mértékben kiírt a felnövekvő generációkból. Pankucsi Márta¹⁷ hasonlóan vélekedik:

“Nem rendelkezünk megfelelő társadalmi önismerettel sem az előző korszakra, sem a jelenre, sem a cigányságra, sem a többségre vonatkozóan. Ez az egyik akadály annak, hogy felismerjük a jelenben rejlő, és ma még egyaránt megvalósítható lehetséges jövőket.”

A KÉPVISELETI DEMOKRÁCIA VÁLSÁGA, MINT A TÖMEGDEMOKRÁCIA VÁLSÁGA?

A hatalomgyakorlás területi elosztása, szubszidiaritás tétele, mint megoldási alternatíva, többszintű kormányzás, szub- és szupranacionális szintek megerősítése, regionalizmus, helyi és regionális szintek bekapcsolása, autonómiájuk, önkormányzatiságuk megerősítése

A bizalmi válság további eredője a képviseleti demokrácia tömegméretekre való alkalmazásának rendszeréből fakadó strukturális jellemző, azaz a helyi, közvetlen kapcsolatok hiánya, alacsony száma. A modern tömegdemokráciák ezen strukturális problematikáját a bizalom

http://www.demos.hu/Sajto?news_id=285&page=details (2015. október 3.)

16 A Magnet Közösségi Bank volt kereskedelmi igazgatója, a Pesti Est hálózat létrehozója In: 2010.10-2012.04 ELTE PPK- MTA PI „Európai Léptékkal a Tudásért” (TÁMOP 4.2.1.) „Együttműködő versengő állampolgár Európában” c. alprojekt

17 <http://www.ujreformkor.hu/cikk/perverz-effektusok>

kérdésköre kapcsán már Carl Schmitt felveti 1926-ban, tehát a probléma nem új keletű.¹⁸ A rendszer nem megfelelően összekötött, nem valósul meg a szubszidiaritás, nem csatornázódnak be a lokális és regionális szintű szándékok, vélemények, túl centralizált.

A jelenlegi államhatalmi struktúrák területi megszervezésének inadekvát túl centralizált voltáról, született hazai elemzések között kell említeni Márkus Péter (1997)¹⁹ A közvetlen demokrácia esélyei Magyarországon című tanulmányát, ahol bár elismeri, hogy a jelenlegi struktúrák alkalmasak a totális káosz elkerülésére, és bizonyos fokú rend fenntartására a társadalomban, átalakításukat azonban elengedhetetlennek látja, hiszen ahogy írja „(...) az állam, mint alapegység korszerűtlen. Ennél kisebb és nagyobb struktúrák szükségesek (...)” Megoldásként a Bibó-Erdei féle városmegye koncepciót hozza fel, mely tulajdonképpen viszonylagos önállósággal rendelkező településcsoportok hálózata, melyek önfenntartóak gazdasági értelemben is. „Az a lényeges, hogy a jelenleg számos vonatkozásban diszfunkcionális és esetleges megyerendszert felváltsa egy alulról szerveződő, mezőgazdasági-ipari-szolgáltató funkciókat viszonylagos önállósággal ellátni képes településcsoport.” A tanulmánykötetet kiadó Stratégiakutató Intézet vezetője Varga Csaba több társával együtt, mint pl. a Menedzserkalauz szerzője Takáts Péter organikus szervezetfejlesztési tanácsadó, társadalmi vállalkozó Fejér megye 28 településén végzett tulajdonképpen ennek megfelelő szellemben komplex társadalomfejlesztési munkát. Ennek a demokrácia- és közösségfejlesztési programnak pont az volt a célja, hogy a helyiekkel együtt dolgozva megtalálják a számukra kellemes együttműködési, együttdöntési formákat, illetve megvizsgálják, hogy mi lenne a helyi közösség számára vonzó szociális forma, amelyhez jobban tudnának kapcsolódni. A program szerves része volt a helyi szintű döntéshozatali formák reformján kívül a helyi gazdasági élet élénkítése is, önálló lábra állítása, akár helyi pénzek bevezetésének megtervezése. ²⁰ Benjamin Barber, a New Yorki Egyetem professzora hasonló elvek mentén játszik el a gondolattal ’Why mayors should rule the world?’²¹ című előadásában, ahol az átláthatóbb politikai szervezési egységek autonómiája mellett is érvel.

¹⁸ A parlamentarizmus és a modern tömegdemokrácia ellentéte In: Carl Schmitt, *A politikai fogalma*. (Budapest: Pallas, 2002): 15-54.

¹⁹ Márkus Péter: A közvetlen demokrácia esélyei Magyarországon In: Varga Csaba, Tibori Tímea (szerk.), *A mai világ és a jövő forгатókönyvei*. (szerk.), (Budapest: HÉA Stratégiakutató Intézet, MTA Szociológiai Kutatóintézet, Magyar Kapu Alapítvány, 1997): 689.

²⁰ bővebben lásd: Aba és Fejér megyei demokrácia- és közösségfejlesztés programja, 2010. <http://www.reszvetel-demokracia-kozosseg.hu/reszvdemok.php> (2015. október 3.)

²¹ Benjamin Barber: Why mayors should rule the world. TEDGlobal, 2013.

http://www.ted.com/talks/benjamin_barber_why_mayors_should_rule_the_world (2015. október 3.)

MÚLT ÉS JÖVŐ A JELENBEN?

modernitás, progresszív jövőképek, scenariók vs. / és konzervatív hagyományon alapuló megközelítések találkozása

Tehát ebben az esetben is láthatjuk, hogyan válhat a múlt sikeresen a jövő alappillérvé, a szubszidiaritás mint európai alapelv és regionalizmus tehát a magyar hagyományban is komoly szerepet játszik. Amit Bibó fentebb javasol ugyanis szervesen a népi hagyományban őrződött, abból következik, az a minta, társadalmi szerveződési forma, mely az emberi közösségek működésének optimális keretet adott és fenntartható volt hosszú évszázadokon keresztül. A jelenlegi modern önkormányzatiság alapját is ez a hagyomány adja, melyről Imreh István: A törvényhozó székely falu című művében ír. Egy kicsit távolabbi példa esetében a Ladakh ősi társadalomszervezési mintázatáról szóló könyv címének esetében, „Ősi jövendők”, szintén megmutatkozik, hogy a múltunk hogyan válhat egyben jövőnk részévé, alappillérvé, melyre tudunk építeni.

Hipotézisem szerint tehát a túlcentralizált rendszerek felől a jövőben az elosztott rendszerek, és a szubszidiaritás erőteljesebb megjelenése felé történik egy elmozdulás, melynek ékes példája az európai döntéshozásban, hogy a jogszabálytervezetek kapcsán a jövőben minden esetben vizsgálni kell, hogy a tervezet megfelel-e a szubszidiaritás követelményeinek.

A túl centralizált politikai rendszerek a jövőben feltevésem szerint tehát komoly átalakulásokon mennek keresztül, mivel az emberek világszerte egyre tudatosabbá válnak, egyre inkluzívabb döntéshozatali mechanizmusokat igényelnek, egyre komolyabb léptékben szervezik meg saját öngazgató rendszereiket, melyek egy újfajta közösségi tudaton alapulnak, ahol a döntéshozás egyre inkább horizontális terekbe tevődik át.

Ennek tagadhatatlan jelei az Occupy Wall Streethez hasonló mozgalmak futótűzszerű térnyerése²² globális szinten, melynek során az emberek nagyobb beleszólást követelve bírálják a fennálló korruptnak és átláthatatlannak percipiált status quo-t mind gazdasági, mind politikai téren. illetve ugyancsak ezt támasztják alá a bizalomkutatások eredményei világszerte (World Value Survey TÁRKI (2009); Közösségfejlesztők (2010) Közbizalom)²³ Az Emberi

22 Erin Saltman, Jody P. Jensen, Hajnalka Szarvas: Hungary Study. In: Mary Kaldor, Henrietta L. Moore, and Sabine Selchow (edit.), *Global Civil Society Yearbook*. (London: Palgrave Macmillan, 2013)

23 Mészáros Zsuzsa, Péterfi Ferenc: Közbizalom 2010.

<http://reszvetelhete.wordpress.com/f> (2015. október 3.)

Páthy-Dencső Blanka (szerk.) Értékek - World Value Survey. TÁRKI, 2009.

<http://www.tarki.hu/hu/research/gazdkult/kutatas.html> (2015. október 3.)

Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 21. § 3. bekezdése úgy fogalmaz “ a kormányok hatalmának alapja az emberek választásokon megjelenő akarata”.²⁴ Ma azonban ennél már jelentősen nagyobb részvételi szintet szeretnének elérni az emberek az őket érintő kérdésekről való döntéshozatalban a fent említett kollektív szinten megjelenő tudati változások természetéből következően.

Manuel Castells ismert műve a hálózati társadalomról éppen ennek a tudatosodási folyamatnak a fizikai-technológiai manifesztációjáról szól. (Castells, 2010)²⁵ Ilyen értelemben maga a globalizáció is annak a felismerésnek külső explicit megjelenési formája, miszerint az emberi lény mint olyan, természeténél fogva közvetlen összeköttetésben áll az emberiség egészével, léte csak és kizárólag egy nagyobb egész, rendszer részeként képzelhető el, és ilyen módon a világ távoli részein élő emberek közti kapcsolatok számának megsokszorozódása csak belső összekapcsoltságunk érzetének, tudatosodásának kifejeződése, egyfajta természetes velejárója, következménye. Ugyanezen logika mentén az internet sem más, mint ezen tudati folyamatok technológiai manifesztációja.

Peter Russell jövőkutató már 1982-ben egyfajta „globális agy“ („Global Brain“)²⁶ technológiai manifesztációjának lehetőségét veti fel, mely mintegy a Föld idegrendszereként köti össze annak különböző elemeit. A hálózat intelligenciája éppen kollektív, elosztott jellegében áll, nem centralizált vagy lokális, helyhez kötött, hanem inkább az alkotóelemei közti interakciók dinamikus hálózatából tevődik össze, ami a komplex adaptív rendszerek sajátossága.

Ez egyben az elmozdulás lényege a politikai hatalomgyakorlás jelenlegi rendszeréhez képest, a horizontális, mellérendelő viszonyok megjelenése.

VIZSGÁLT CSOPORTOK

Hipotézisem szerint a hatalomgyakorlás jelenlegi módja jelentős változásokon megy keresztül a kollektív tudati változások hatására. Új típusú hatalomgyakorlási, kormányzási elvek jelennek meg, melyek később általános érvényű egész társadalmakat, politikai rendszereket meghatározó befolyásra tesznek szert, jelentős mértékben átalakítva a kormányzásról alkotott mai

²⁴ Saskia Sassen, *Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization*. (New York: Columbia University Press, 1996)

²⁵ Manuel Castells, *The Rise of the Network Society*. (Oxford: Blackwell, 2010)

²⁶ Peter Russell, *The Global Brain: speculations on the evolutionary leap to planetary consciousness*. (Los Angeles: JP Tarcher, 1983)

nézeteinket, melynek hatására feltehetőleg a döntéshozás folyamata horizontálisabb terekbe tevődik át.

Kutatási kérdéseim megválaszolása céljából ezen tendenciák vizsgálatát bizonyos új típusú főként civil közösségekben, mozgalmakban, illetve virtuális közösségekben fogom elvégezni, mivel azt feltételezem, hogy ezekben már láthatóak, kirajzolódnak az új típusú vezetés, kormányzás főbb kontúrjai, hiszen a fent említett tudati átalakulás ezen csoportokban testesült meg legnagyobb mértékben mindezekig.

- Véletlenszerűen kiválasztott ökofalvak lakói
- Online közösségek
- Települési részvételi demokrácia kezdeményezések

Éppen ezért az online, p2p közösségek szerveződési elveinek vizsgálata elengedhetetlen a jelenlegi társadalmi átalakulások mibenlétének mélyebb megértéséhez, hiszen pontosan ezen tudati átalakulás tökéletes szerves megjelenési formái, lecsapódásai. Működési kapcsolati dinamikájukban tetten érhető tehát a változás, elmozdulás lényege, azok a társadalmi szintű kollektív igények és elvárások, amelyek a politikai élet szereplőire is komoly nyomást gyakorolnak nemcsak a jövőben, hanem már a jelenben is. Egyfajta kollektív igény manifesztálódik ezeken keresztül egy új társadalmi szerveződési módra, ami egyenrangúbb, horizontális viszonyokat tételez a társadalmi szövetben.

A nyugati típusú társadalomszervezés erőteljesen hierarchikus alapokon nyugvó politikai berendezkedése nem adekvát szerveződési forma a 21. század tudás és tudat alapú információs társadalmában, amint azt a világszerte erősödő protestmozgalmak terjedése is igazolja. A viszonylag artikulálatlanabb vagy általánosság szintű, mégis rendkívül erős, mélyről jövő kollektív szándékokat kifejező Occupy mozgalom jó példája ennek, ami egyértelműen kifejezi a közvetlenebb, egyenrangú viszonyokon alapuló politikai részvételre való vágyat az emberekben. A fenti tendenciát alátámasztó társadalmi jelenségeket hosszan lehetne még sorolni az arab tavaszon keresztül a talán kevésbé széles körben ismert nemzetközi ökológiai mozgalmakig, mint a Reclaim the fields, permakultúra vagy éppen az ökofalu mozgalmak. Összekötő elem mindezekben, hogy önszerveződő öngazgató helyi közösségek decentralizált hálózatát alkotják.

Ahogy Sakamoto írja, 'miközben látható egy nyilvánvaló erőtlenség, impotencia a hatalmat jelenleg gyakorlók oldalán, a látszólag hatalommal nem rendelkezők potenciálja azonban láthatóan növekedőben van. Gill hasonlóképp egyfajta alulról jövő politizációt lát a társada-

lomban, mely alapvető, forradalmi változásokat hozhat a kialakuló világrendben, amely talán demokratikusabb lesz a jelenleginél. (Jensen, 2008)²⁷ Ez a globális tendencia a Magyarország 2025²⁸ kutatás alapján leképeződni látszik nálunk is. Eszerint “korszakunk egyik jelenlegi és várható jellemzője a szervezetedés, amely a közhatalmi és az államhatalommal nem rendelkező intézmények látványos szaporodásában és gyakori strukturális változásaiban nyilvánul meg.” Tehát a hatalom eltolódását tapasztaljuk a professzionális politika világától egyre inkább a profán, eddig láthatatlan hagyományos értelemben vett politikai legitimációval nem rendelkező új aktorok irányába, mely alatt gyakran közösségek értendők, és egyfajta közösségi alapú hatalomgyakorlás. Erre számos példát látunk a különböző közösségi kezdeményezések, fent említett helyi települési részvételi demokrácia modellek, kiegészítő pénzek burjánzása kapcsán, ahol az emberek önrendelkezési vágya egyre nagyobb teret kap. A jelenlegi politikai elit és a jelenlegi struktúrák már nem tudják adekvát módon kielégíteni az emberi közösségek újonnan felmerült nagyobb önrendelkezési vágyait, melyek egy ugrásszerűen megnövekedett állampolgári tudatosság jelei, amit fent említett bizalomkutatások is igazolnak.

A döntéshozatali folyamatokba való nagyobb mértékű közvetlen beleszólás mellett szólhat mindezen felül a népesség általános műveltségi, iskolázottsági szintjének utóbbi évtizedekben történt nagymértékű megugrása is, valamint az a tény, hogy a közvetlen részvétel technológiai feltételei ma már rendkívül könnyűszerrel megteremthetők, adottak. (E-kormányzás)

Bizonyos új “tudatmozgalmakban” (consciousness movements) a szakrális társadalom és kormányzás lehetősége is felmerül alternatívaként. PhD dolgozatomban az alternatív demokráciaelméletek közül ezeket a megközelítéseket is tárgyalnám.

Jelen disszertációban tehát abból az aligha megkérdőjelezhető feltevésből indulok ki, mely szerint a tömegdemokráciák jelenlegi képviselési modellje válságba jutott, amelynek egyik oka feltevésem szerint az, hogy nem képes elég gyorsan és rugalmasan alkalmazkodni, lekövetni az emberi tudatosságban kollektív szinten lezajló változásokat, illetve másrésről a fent említett rendszer természetéből fakadó belső strukturális problémák miatt, amely nem igazodik az élő rendszerek törvényszerűségeihez, struktúráihoz.²⁹

²⁷ Jody P. Jensen, Whose rules? Who rules? Globalizing Governance in a multistakeholder world. (Szombathely: Savaria Kiadó, 2008): 7.

²⁸ Nováky Erzsébet (szerk.), *Magyarország 2025*. (Budapest: Gazdasági és Szociális Tanács, 2010): 89.

²⁹ Lásd még: http://p2pfoundation.net/Emergence_of_Global_Consciousness_and_its_Impact_on_the_System_of_Global_Governance

Az emberi szellemtörténetben példátlan léptékű fejlődés, változás zajlik. S mivel a kutatási kérdésem és hipotézisem ennek az átalakulási folyamatnak az értelmezési keretében vizsgálándó, így a disszertáció első részében ezen folyamat rövid bemutatására és elemzésére is sor kerül, a kulturális kreatívokról szóló kutatásokon keresztül.

Kutatási kérdések: Milyen hatást gyakorol ez a tömeges léptékű értékrendszer, gondolkodásmód változás, kollektív szinten zajló tudati folyamatok, változások a politikai hatalomgyakorlás jelenlegi formáira? Mi következik az emberek egymáshoz való viszonyának, kapcsolódásának megváltozásából politikai rendszereink, a hatalom megszervezése terén? Milyen új kormányzási, hatalomszervezési, társadalomirányítási struktúrák, mintázatok alakulhatnak ki ezek hatására, következtében a képviseleti demokráciák alternatíváiként? Milyen mértékben lesz hatással a képviseleti demokráciák jelenlegi rendszerére a többszintű válság, illetve milyen új alternatív demokrácia modellek fejlődnek ki? (szakrális demokrácia, associative democracy, közvetlen részvételi demokrácia, e-demokrácia?) Megfelelő modell-e a képviseleti demokrácia ma?

A kutatás során feltárni szándékozom az új típusú közösségi kezdeményezések, civil szerveződések, helyi települési demokráciákhoz, helyi pénzrendszerekhez kötődő, új szerveződési elveket.

A kutatás célkitűzései röviden:

- az új típusú önszerveződő önrendelkezésre törekvő helyi közösségi kezdeményezések, társadalmi és életmód részben ökológiai mozgalmak valamint online virtuális p2p közösségek bemutatása (helyi, települési részvételi demokrácia projectek, helyi pénz rendszerek, stb.) valamint belső döntéshozatali mechanizmusaik, szerveződési, önkormányzási elveik, kapcsolati dinamikáik, köztük lévő hálózatok vizsgálata
- a jelenlegi hatalmi struktúrák, politikai döntéshozó szervek, pártok, politikai vezetők viszonyulásának vizsgálata a születőben lévő új típusú közösségi döntéshozatali formákhoz és az azokban kialakuló új kormányzási elvekhez

FELHASZNÁLT IRODALOM

Mark Newman, Barabási Albert-László, Duncan J. Watts, *The Structure and Dynamics of Networks*. (Princeton: Princeton University Press, 2006) ;

2010.10-2012.04 ELTE PPK- MTA PI „Európai Léptékkal a Tudásért” (TÁMOP 4.2.1.) „Együttműködő versengő állampolgár Európában” c. alprojekt

2010.10-2012.04 ELTE PPK- MTA PI „Európai Léptékkal a Tudásért” (TÁMOP 4.2.1.)
„Együttműködő versengő állampolgár Európában” c. alprojekt

A parlamentarizmus és a modern tömegdemokrácia ellentéte In: Carl Schmitt, *A politikai fogalma*. (Budapest: Pallas, 2002): 15-54.

Aba és Fejér megyei demokrácia- és közösségfejlesztés programja, 2010.

Al Gore, *Mérlegen a Föld - Ökológia és az emberi lélek*. (Budapest: Föld Napja Alapítvány, 1993): 283.

Benjamin Barber: Why mayors should rule the world. TEDGlobal, 2013.

Brzezinski fears the awakened masses.

http://www.disclose.tv/action/viewvideo/44424/Brzezinski_Fears_the_Awakened_Masses/
(2015. október 3.)

Debreczeni József, *Bibó breviárium: Szemelvények Bibó István műveiből*. (Budapest: Alexandra Bibó István Közéleti Társaság, 2011)

Erin Saltman, Jody P. Jensen, Hajnalka Szarvas: Hungary Study. In: Mary Kaldor, Henrietta L. Moore, and Sabine Selchow (edit.), *Global Civil Society Yearbook*. (London: Palgrave Macmillan, 2013)

Fritjof Capra, *Az élet szövedéke*. (Szeged: Avicor Kft., 2007)

<http://jasss.soc.surrey.ac.uk/10/3/4.html> (2015. október 3.) Ugyanakkor a kisvilág problémakör kapcsán a gyenge kapcsolatok szerepét is érdemes és lényeges tanulmányozni e téren!

http://p2pfoundation.net/Emergence_of_Global_Consciousness_and_its_Impact_on_the_System_of_Global_Governance (2015. október 3.)

<http://reszvetelhete.wordpress.com/f> (2015. október 3.)

http://www.demos.hu/Sajto?news_id=285&page=details (2015. október 3.)

<http://www.reszvetel-demokracia-kozosseg.hu/reszvdemok.php> (2015. október 3.)

<http://www.tarki.hu/hu/research/gazdkult/kutatas.html> (2015. október 3.)

http://www.ted.com/talks/benjamin_barber_why_mayors_should_rule_the_world (2015. október 3.)

<http://www.ujreformkor.hu/cikk/perverz-effektusok>

Jody P. Jensen, Whose rules? Who rules? Globalizing Governance in a multistakeholder world. (Szombathely: Savaria Kiadó, 2008): 7.

Manuel Castells, *The Rise of the Network Society*. (Oxford: Blackwell, 2010)

Márkus Péter: A közvetlen demokrácia esélyei Magyarországon In: Varga Csaba, Tibori Tímea (szerk.), *A mai világ és a jövő forgatókönyvei.* (szerk.), (Budapest: HÉA Stratégiakutató Intézet, MTA Szociológiai Kutatóintézet, Magyar Kapu Alapítvány, 1997): 689.

Mészáros Zsuzsa, Péterfi Ferenc: Közbizalom 2010.

Nicolas Christakis, James A. Fowler, *Connected. The Surprising Power of Our Social Networks and How They Shape Our Lives.* (New York: Little-Brown, 2009) ; Takács K., „Hálózati kísérletek”, *Közgazdasági Szemle* 57 (2010, November): 958-979.

Nicolas Christakis, James A., Fowler, *Connected. The Surprising Power of Our Social Networks and How They Shape Our Lives.* (New York: Little-Brown, 2009)

Nováky Erzsébet (szerk.), *Magyarország 2025.* (Budapest: Gazdasági és Szociális Tanács, 2010): 89.

Páthy-Dencső Blanka (szerk.) Értékek - World Value Survey. TÁRKI, 2009.

Peter Russell, *The Global Brain: speculations on the evolutionary leap to planetary consciousness.* (Los Angeles: JP Tarcher, 1983)

Riba István: A jövőkép nélküli magyar lelkiállapot. 2008.

Ruzsa Ágota, Jobbágy Mária, Szentirmai Judit, *Art of Hosting-Dialógusok és Társas teremtés.* (Budapest: Sol Füzet, 2012)

Saskia Sassen, *Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization.* (New York: Columbia University Press, 1996)

Szarvas Hajnalka: The emergence of global consciousness and its impact on the system of global governance. Budapesti Corvinus Egyetem, 2011.

Szigeti Szabolcs, Frivaldszky János, (szerk.) *A jó kormányzásról.* (Budapest: L'Harmattan Kiadó, 2012): 7.

SZENDRŐ ÉVA

AZ ÉLELMISZERLÁNC SEBEZHETŐSÉGE, A BIOTERRORIZMUS ÉLELMISZERLÁNCOT FENYEGETŐ VESZÉLYEI

Az elmúlt évszázadban folyamatosan jelen voltak biológiai harceszközök, de az államok közötti konfliktusokban az ilyen típusú fegyverek tömeges alkalmazására nem került sor. Ennek nagymértékben a válaszcsapástól való félelem volt az oka.

A globális feszültségek éleződése, számos nemzetállam működésképtelensége, az alacsony intenzitású konfliktusok tömegessé válása olyan tényezők, melyek a nemzetközi terrorizmus erősödéséhez vezetnek. A terrortámadások e módjának kitervelőit és végrehajtóit nem kötik azok az aggályok, amelyek a nemzetállamok vezetőinek részéről fennállnak, ezért okkal feltételezhetjük, hogy a terror fontos eszközévé válhatnak azon – a szegény világ atombombájaként emlegetett – biológiai fegyverek, amelyekkel az élelmiszerlánc biztonsága is sérülékennyé tehető.

Az első világháborút követően két, illetve többoldalú egyezményekkel korlátozták a tömegpusztító fegyverek - mindenek előtt a biológiai, vegyi és nukleáris harceszközök - alkalmazását. Az államközi szabályozó egyezmények azonban mind kevésbé képesek ezen alapelvek gyakorlati megvalósítására, mert a múlt század óta olyan új konfliktus-típusok jelentek meg, melyekben nem válik élesen el egymástól a polgári és katonai szféra. Ezen konfliktusokban egyre növekvő szerepet kap a lélektani hadviselés, a pánikkeltés, a gazdasági és ökológiai rombolás, valamint a polgári lakosság veszélyeztetése. Ezek mind olyan célok, melyek elérését különösen jól szolgálhatják a biológiai fegyverek. Ebből következően folyamatosan növekszik annak veszélye, hogy az alacsony intenzitású konfliktusokban és a nemzetközi terrorizmusban biológiai harcanyagokat alkalmaznak.

A veszélyhelyzetekre való felkészülés, azok megelőzése, illetve az élelmiszerlánc védelme kiemelt feladata az élelmiszerlánc szereplőinek.

Kulcsszavak: bioterrorizmus, élelmiszerlánc, kritikus infrastruktúra

A BIOTERRORIZMUS ÉS AZ ÉLELMISZERLÁNC, MINT KRITIKUS INFRASTRUKTÚRA BIZTONSÁGA

A biológiai harcanyagok alkalmazása egyidős a fegyveres konfliktusokkal. Az elmúlt évszázadban mindvégig jelen voltak ugyan a biológiai harceszközök, de az államok közötti konfliktusokban ezek tömeges alkalmazására szerencsére nem került sor. A globális feszültségek éle-

zódése, számos nemzetállam működésképtelensége, az alacsony intenzitású konfliktusok tömegessé válása olyan tényezők, melyek a nemzetközi terrorizmus erősödéséhez vezetnek. Egy esetleges terrortámadás elleni védekezésben az élelmiszerlánc kiemelt szereplői, a felügyeletét ellátó szervezetek kulcsszereplőkké lépnek elő. tekintve, hogy az emberi fertőző betegségek mintegy 60%-a zoonózis; az élelmiszerlánc könnyen támadható célpontot jelent. A tanulmány a bio-, agro-, és élelmiszer-terrorizmus történelmét, fogalmi rendszerét tekinti át.

A probléma időszerűsége

Az emberiség történelme állandó konfliktusok története, melyek jelentős hányada fegyveres küzdelmekké alakult. A háborúk hosszú időn keresztül totálisak voltak, de a XVIII-XIX. századi nemzetközi megállapodás-rendszerek mindinkább arra törekedtek, hogy a harcoló alakulatokat és a polgári lakosságot egymástól elválasszák. A nemzetközi hadijog kiindulópontja, hogy egymástól elkülönítetten kell kezelni a hadseregek, milíciák, önkéntes lakossági alakulatok tevékenységét és a háborúban álló országok polgárait¹. Az első világháborút követően két-, illetve többoldalú egyezményekkel korlátozzák a tömegpusztító fegyverek, mindenekelőtt a biológiai, vegyi és nukleáris harceszközök alkalmazását. Az államközi szabályozó egyezmények azonban mind kevésbé képesek ezen alapelvek gyakorlati megvalósítására, mert a múlt század óta olyan új konfliktus-típusok jelennek meg, melyekben nem válik el többé élesen egymástól a polgári és katonai szféra. Ezen konfliktusokban egyre növekvő szerepet kap a lélektani hadviselés, a pánikkeltés, a gazdasági és ökológiai rombolás, valamint a polgári lakosság veszélyeztetése. Ezek mind olyan célok, melyek elérését különösen jól szolgálhatják a biológiai fegyverek. Ebből következően folyamatosan növekszik annak veszélye, hogy az alacsony intenzitású konfliktusokban és a nemzetközi terrorizmusban biológiai harcanyagokat alkalmaznak.

Az elmúlt másfél évszázadban inkább dominánssá váltak azok a konfliktusok, melyek még nem a hagyományos értelemben tekintett háborúk, de már a fegyveres szembenállás sajátos formái. Közülük kiemelkedőek az úgynevezett alacsony intenzitású konfliktusok. Ezek olyan politikai-katonai szembenállást jelentenek államok, és/vagy társadalmi csoportok között, amikor a konfliktus szintje még nem éri el a háborús szembenállás mértékét, de már túllép a békés versengésen². A XXI. század első évtizedét ilyen, alacsony intenzitású konfliktusok tömege jellemzi. Geiß szerint ennek fő oka, hogy folyamatosan nő az úgynevezett „törékeny államok”

1 KALSHOVEN, F. - ZEGVELD, L.: Constraints on the waging of war: an introduction to international humanitarian law. ICRC Comité International. Geneva, 2011.

2 HOFFMAN, B.: Current research on terrorism and low-intensity conflict. Studies in Conflict & Terrorism. 1992.15. 25-37.

száma³. Ezen országokban a központi hatalom, az állami struktúrák és intézmények alig, vagy egyáltalán nem képesek céljaikat és feladataikat végrehajtani, ezért a „hivatalos” hatalom mellett egyre jobban megerősödnek a szervezett bűnözéshez kapcsolódó fegyveres alakulatok. A törékeny, széteső, vagy bukott államok egyre kevésbé tudják kezelni az etnikai és/vagy hatalmi konfliktusokat, és ezzel nemcsak egy-egy országot sodornak állandó polgárháború-közelbe, hanem a nemzetközi közösség egésze számára is veszélyt jelentenek. Ilyenek pl. Szomália kalózái, akik a fejlődő világból az „északi” államokba irányuló ember-, fegyver- és drogsempészetet irányítják.

A bukott államok nem képesek többek között arra sem, hogy szakszerű közigazgatással korlátozzák a különböző kórokozók harcanyagként történő felhasználását. Az alacsony intenzitású konfliktusok a terrorcselekményeknek is melegágyai, jóllehet a terrorizmus jelensége ennél tágabb.

A terrorizmus napjaink sajtójának egyik leggyakrabban előforduló szava, de pontos, széleskörűen elfogadott értelmezése, meghatározása még nincs. Maga a szó a latin terror főnévből származik mely ijedtséget, rémületet jelent. Horváth szerint a végrehajtott terrorcselekmény alapvető funkciója legtöbbször a félelemkeltés⁴. A terrorakció kiváltotta rettegést a terrorszervezetek alkalmasnak vélik arra, hogy felhívja az adott ország vagy politikai közvélemény figyelmét politikai, esetleg vallási céljaik elérésére. Az info-kommunikációs rendszerek gyors fejlődése, a hagyományos hírközlés eszközein kívül működő közösségi hálózatok, hírközlő hálózatok (pl. Twitter, Facebook) képesek megsokszorozni a terrorakciók várható hatását, és tömeges pánikot generálni.

A terrorista-megnevezés nyilvánvalóan értékítéletet is hordoz. A helyzet kettősségét találóan ragadja meg Deák, amikor felteszi a kérdést: „Mit gondoljunk tehát napjaink ellenállási harcosairól akár a Baszkföldön vagy a Gáza-övezetben, Sri-Lankán, Afganisztánban és Irakban? Én magam terroristáknak nevezném és elítélem őket, de tisztában vagyok azzal is, hogy az én terroristáim másoknak a szabadságharcosai.”⁵

Az alacsony intenzitású konfliktusok burjánzása, a terrorizmus jelenségének mind nagyobb elterjedése egyre nagyobb mértékben veti fel annak kérdését, hogyan alkalmazzák e konfliktusokban a biológiai anyagokat, milyen mértékben jelentenek ezen cselekmények veszélyt a fejlett országok – köztük hazánk - bioszférájára, a magyar társadalom és gazdaság biztonságára.

3 GEIß, R.: Armed violence in fragile states: low intensity conflicts, spillover conflicts, and sporadic law enforcement. International review of the Red Cross. 2009.91. 127-142.

4 HORVÁTH, A.: Terrorfenyegetettség: célpontok, nagyvárosok közlekedés. Nemzetvédelmi Egyetemi Közlemények. 2006.10. 136-152.

5 DEÁK, I.: Szabadságharcosok vagy terroristák? História. 2004.24. 18-21.

Nyilvánvaló, hogy a humán és a veteriner védekezést nem lehet elválasztani egymástól, mert az elmúlt évtizedekben legveszélyesebbnek megismert fertőző betegségek mintegy háromnegyed része állati eredetű⁶.

Egy esetleges bioterror-fenyegetés, támadás idején az állatorvosok a védekezés első vonalában küzdő kulcsszereplőkké válhatnak⁷, ezért még akkor is célszerű áttekintenünk a bioterror-eszközök alkalmazásának állatorvosi és élelmiszer-biztonsági vonatkozásait, ha a terrorfenyegetettség mértéke jelenleg alacsony hazánkban⁸.

Történelmi áttekintés

Az élő szervezetek felhasználása az emberek közötti konfliktusokban végigkíséri fajunk történetét. Már a természeti népeknél megfigyelhető, hogy emberi vagy állati széklettel kenték be nyilaik, dárdáik hegyét, hogy nehezítsék az azokkal okozott sebek gyógyulását. Az ókori háborúkban elhullott állatok tetemeit dobták a kutakba, így téve tönkre az ivóvíz-ellátást. A fedezékekben meghúzódó, barlangokban menedéket kereső ellenség kiűzésére méheket, mérges rovarokat alkalmaztak⁹.

Az Ószövetség az egyik „egyiptomi csapásként” mutatja be az egyiptomiak állatállományának elpusztítását:

„Ímé az Úr keze lészen a te mezei barmaidon, lovakon, szamarakon, tevéken, ökrökön és juhokon igen nagy döghalál... De különbséget tesz az Úr az Izráel barmai között és Egyiptom barmai között, és mindabból, a mi Izráel fiaié, egy sem vész el... és elhulla Egyiptomnak minden barma”. [2 Mózes 9:3-10]

Varkey szerint a középkori háborúkban is gyakran hajították be az ostromlott várakba fertőző betegségben, főleg pestisben (*Yersinia pestis*) elhunyt emberek testét¹⁰. A krími Kafa (ma: Feodoszija, Феодосия) városa elleni 1346-os tatár támadáskor a pestisben elhunytak holttestét dobtak be hajítógépekkel a vár területére. Ennek hatására terjedt el a pestis Európában, a XIV. században.

6 Anon, „Bioterrorism: fact sheet. OIE [World Organisation for Animal Health]. Paris, 2011

7 THILL, M - RICCI, F.: Bioterrorisme: Justification de l'implication des vétérinaires dans les plans de prévention et de gestion de crise. Ecpad. Ivry sur Seine, 2004.

8 HORVÁTH, A. - CSABA, Z.: On the vulnerability and reliability of towns and cities. In: T. Csapó and A. Balogh (eds): Development of the settlement network in the Central European countries: Past, present and future. Springer Verlag. Berlin-Heidelberg, 2012. 299-312.

9 JARED, D.: Guns, germs and steel: the fates of Human societies. W.W. Norton. New York, 1997

10 VARKEY, P. - POLAND, G. A. - COCKERILL, F. R., et al.: Confronting bioterrorism: physicians on the front line. Mayo Clinic Proceedings. 2002.77. 661-672.

A XVII. században a brit hadsereg himlővírussal (*Variola major*) fertőzött takarókat szétosztásával, tudatosan fertőzte meg az őslakos indiánokat¹¹.

Az első világháború idején a német hadsereg diverzánsai takonykórral (*Burkholderia mallei*) és anthraxszal (*Bacillus anthracis*) fertőzték meg az ellenséges területek ló- és szarvasmarha-állományát. Német szabotőrök dolgoztak több amerikai és argentin kikötőben: feladatuk az Európába szállított állatok fertőzése volt¹².

A Szovjetunió megalakulásától fogva készült a biológiai fegyverek alkalmazásával (is) végbemenő háborúra. A Szovjetunióban már 1926-tól megkezdődött a biológiai fegyverek előállítása és az ezzel kapcsolatos kutató-fejlesztő munka. Az orosz archívumok továbbra is zártak, ezért a szovjet és poszt-szovjet biológiai fegyverkezésről elsősorban a gyakran kétes értékű személyes beszámolókból alkothatunk csak képet. A biológiai fegyverek fejlesztésében mindig kiemelt figyelmet kapott a mezőgazdasági termelő kapacitások rombolása is: az Amerikai hírszerzés szerint a Varsói Szerződés tagállamai házilégy (*Musca domestica*) vektorral terveztek száj- és körömfájást alkalmazni¹³.

Japán már 1932-ben külön katonai alakulatot hozott létre a biológiai fegyverek hatásmechanizmusának feltárására. A hírhedt 731-es egységnél élő hadifoglyokon végeztek kísérleteket. A második világháborúban Japán kolerát terjesztő bolhákkal és legyekkel töltött bombákat dobott kínai településekre¹⁴.

A két világháború között - az első világháború tapasztalatai alapján - számos tudós úgy vélte, hogy a biológiai hadviselés legalább olyan károkat okozhat a támadó félnél, mint az ellenségénél, és ezért nem tartották valószínűnek biológiai harcanyagok alkalmazását, de például Franciaország a második világháborút megelőző időszakban már harcanyagként felhasználható keleti marhavész vírus-készletekkel rendelkezett¹⁵.

Az európai hadszíntéren nem került sor a biológiai fegyverek bevetésére, de a szembenálló felek mindegyike felkészült ezek alkalmazására.

11 BRONZE, M. S. - HUYCKE, M. M. - MACHADO, L. J., et al.: Viral Agents as Biological Weapons and Agents of Bioterrorism. *The American Journal of the Medical Sciences*. 2002.323. 316-325

12 REDMOND, C. - PEARCE, M. J. - MANCHEE, R. J., et al.: Deadly relic of the Great war. *Nature*. 1998.393 747-748

13 ФЕОДОВ, Л., А.: Советское биологическое оружие, история экология политика Международный социально-экологический союз "За химическую безопасность". Москва, 2005.

14 HARRIS, S.: Japanese Biological Warfare Research on Humans: A Case Study of Microbiology and Ethics. *Annals of the New York Academy of Sciences*. 1992.666. 21-52.

15 GEISLER, E. - ELLIS, J. - MOON, C.: Biological and Toxin Weapons: Research, Development and Use from the Middle Ages to 1945. Oxford University Press/Stockholm International Peace Research Institute. Oxford, 1999.

A világháború alatt a szövetséges haderőknél erőteljes biológiai fegyver-fejlesztési programok indultak el. A biológiai fegyverek fejlesztését nagymértékben elősegítette, hogy a szövetségesekhez olyan hírszerzési információk jutottak el, melyek értelmében a németek jelentős biológiai fegyverkezési programon dolgoznak, ezek azonban nem bizonyultak megalapozottaknak. Csak annyi igazolható, hogy Németország a második világháborút megelőzően kísérleteket kezdett a mezőgazdasági termőterületeken kolorádóbogarak (*Epinotarsa decemlineata*) elterjesztésére, ezek alkalmazásáról azonban nincsenek adatok ¹⁶. A világháború alatt az angol légierő antrax-bombákkal végzett kísérleteket a skóciai Gruinard szigeten. A bombák olyan hatásosnak bizonyultak, hogy a szigetet ötven évig lezárták. Angliában jelentős tételben állítottak elő antraxszal fertőzött granulált marhatápot, melyet bombázógépekről kívántak a célterületre juttatni, erre azonban nem került sor.

Az Amerikai Egyesült Államok 1944-re olyan üzemet létesített, melynek kapacitása havi fél millió darab, 4 fontos antrax bomba volt. Valószínűsíthető, hogy a biológiai fegyverek alkalmazásától a harcoló feleket elsősorban a válaszcsapástól való félelem tartotta vissza.

A világháború után már megjelent az élelmiszer-terrorizmus jelensége is: Khan et al. arról tesz említést, hogy 1946-ban egy bosszúálló csoport volt SS katonákat őrző tábor kenyerét mérgezte meg arzénal¹⁷.

A hidegháború idején nagy mennyiségű biológiai fegyver halmozódott fel mindkét szembenálló katonai tömbben. Ennek fő oka az volt, hogy a biológiai fegyverek rendkívül jelentős pusztító erővel rendelkeztek. Hatékonyságukat számos kísérlet és kalkuláció támasztotta alá.

A kubai szakirodalomban rendszeresen jelennek meg olyan cikkek, melyek szerint az amerikai titkosszolgálatok 1962-től a kilencvenes évek végéig több alkalommal kíséreltek meg agroterror-támadásokat végrehajtani a Kubai Köztársaság növénytermesztése és állattenyésztése ellen¹⁸, az USA kormányai ezt azonban minden alkalommal tagadják. Tény azonban, hogy 1960-ban az USA 36 ezer kg búzaszár rozsda gombát (*Puccinia graminis* Pers. f. sp. *tritici*) állított elő. A biológiai hatóanyagok kijuttatására külön papírrepülőgépre emlékeztető

16 LESH0, E. - DORSEY, D. - BUNNER, D.: Feces, dead horses, and fleas. Evolution of the hostile use of biological agents. *Western Journal of Medicine*. 1998.168. 513-516. Lesho et al., 1998

17 KHAN, A. S. - SWERDLOW, D. L. - JURANEK, D. D.: Precautions against biological and chemical terrorism directed at food and water supplies. *Public Health reports*. 2001.116. 3-14

18 PRADO, E. A. S. - AMORES, A. P.: Historia del agroterrorismo de Estados Unidos de América contra Cuba. *Revista electrónica de Veterinaria*. 2010.11. 1-19.

szerkezeteket alakítottak ki, a korábban alkalmazott, patogénekkal bevont madártollak helyett¹⁹.

1978-ban Rhodézában (ma: Zimbabwe) 182 ember esett áldozatul annak a marhalépfene-fertőzésnek, melyet valószínűleg a kormánycsapatok idéztek elő, így próbálva meg gyengíteni az ellenzéki fegyveres szervezetek gazdasági hátterét²⁰. Collins szerint a szovjet csapatok az afganisztáni háború során takonykórral fertőzték meg a felkelők lovait annak érdekében, hogy így nehezítsék meg a szállítási lehetőségeket²¹.

Hopmann szerint az 1980-as évek óta három jelentős biológiai fegyver-fejlesztési program vált ismertté: a legfontosabb a szovjet biofegyver-program volt, mely egészen 1992-ig tartott. Az 1991-es Öböl-háborút követően Irakban bizonyosodott be a biológiai fegyver-előállítás, később pedig a dél-afrikai apartheid-rezsimről vált egyértelművé ilyen típusú fegyverek kidolgozása²².

Kevésbé ismert tény, hogy az amerikai hadsereg széles körben alkalmaz biológiai harcanyagokat az illegális kábítószer-termelés elleni harcban. A kilencvenes években Üzbegisztánban, amerikai finanszírozással sikeres kísérleteket folytattak a *Fusarium oxysporum* alkalmazásával a kábítószer növények termelése ellen. A 2001-ben befejezett kísérletek eredményeit Kolumbiában használják fel. A kísérletek ellen számos tudós tiltakozott, mert aggályosnak tartották, hogy a mezőgazdasági termelők beleegyezése nélkül használnak vegyszereket a növényzet elpusztítására²³.

Az elmúlt évtizedekben elkövetett bioterror-támadásokról csak viszonylag kevés tényről ismerünk. A közvélemény figyelmét mindössze egy vallási szekta akciója hívta fel a veszélyre. 1984-ben egy amerikai vallási szekta egy Oregon állambeli salátabár ellen hajtott végre támadást *Salmonella typhimurium* alkalmazásával. A merénylet 751 embernél okozott szalmonellózist²⁴.

19 TOROK, T. - TAUXE, R. V. - WISE, R. P.: A large community outbreak of *Salmonella* caused by intentional contamination of restaurant salad bars. *Journal of the American Medical Association*. 1997. 278. 389-395.

20 BLANCOU, J. - PEARSON, J. E.: Bioterrorism and infectious animal diseases. *Comparative Immunology, microbiology and infectious diseases*. 2002. 26. 431-443.

21 COLLINS, J.: Soviet military performance in Afghanistan: a preliminary assessment. *Comparative strategy*. 1983. 4. 147-168.

22 HOPMANN, P. T.: Negotiation Risk: controlling biological weapons. In: R. Avenhaus and G. Sjöstedt (eds): *Negotiated Risks*. Springer Verlag. Berlin-Heidelberg, 2009.

23 THOUMI, F. E.: Competitive advantages in the production and trafficking of coca-cocaine and opium-heroin in Afghanistan and the Andean countries. In: P. Keefer and Layaza (eds): *Innocent Bystanders*. Palgrave Macmillan; World Bank. 2010. 195-253.

24 DAY, J. B. - SHARMA, D. - NUSRAT, S. et al.: Survival of *Salmonella Typhi* and *Shigella dysenteriae* in Dehydrated Infant Formula. *Journal of Food Science*. 2011. 76. 324-328.

1995-ben a japán AUM Shimrikoyo szekta sarin-támadása a tokiói metró utasai ellen arra világított rá, hogy egy nagyváros mennyire védtelen a tömegpusztító fegyvereket használó terroristák ellen. A nyomozás folyamán derült fény arra, hogy a szekta tagjai 1990 és 1995 között többször is megkíséreltek aeroszol formában anthraxot és botulinum toxint terjeszteni. A szekta gazdasági erejét jól jellemzi, hogy különböző vállalkozásai mintegy 30 millió dolláros forgalmat bonyolítottak le, 5000 követője él Japánban és a volt szovjet utódállamokban. Ez a tény azért fontos, mert igazolja: a terrorista ma már egyáltalán nem biztos, hogy csak primitív laboratóriumokban „barkácsolja” biológiai fegyvereit²⁵.

BIO-, AGRO-, ÉS ÉLELMISZER-TERRORIZMUS

A biológiai harcanyagok fejlesztése, tárolása, felhasználása szinte a hadviseléssel egyidős, a bioterrorizmus azonban viszonylag új fogalom a hazai szakmai köztudatban. Az 1995-ben kiadott Hadtudományi Lexikonban még csak a biológiai fegyver fogalmát határozzák meg. E szerint: „A biológiai fegyver a tömegpusztító fegyvereknek az a fajtája, amelyben mesterségesen kitenyésztett, vagy genetikailag megváltoztatott mikroorganizmusokat és toxinjaikat megfelelő eszközökkel juttatnak a célterületre, emberek, állatok, és növények elpusztítására. Harci alkalmazásuk során a célterületre juttathatók aeroszol formában, rakétákkal, bombákkal, tűzérési lövedékekkel, v. aeroszol-generátorokkal, vagy különleges tartályokba zárt, fertőzött, betegséghordozó rovarokkal, férgekkel.”²⁶

A biológiai fegyvert alkalmazó terrorizmust tekintjük bioterrorizmusnak. Az agroterrorizmus a bioterrorizmus azon területe, amikor az állati vagy növényi megbetegedések szándékos terjesztésével kívánnak előidézni félelmet, gazdasági veszteséget, aláásva ezzel a társadalom stabilitását²⁷.

Az élelmiszer-terrorizmus célja az emberi vagy állati fogyasztásra kerülő termékek mérgezése vagy fertőzése²⁸.

A biológiai fegyverek alkalmazásának lehetséges területei és hatásai

A biológiai fegyverek lehetséges hatásainak meghatározására, alkalmazásuk módjára bontakozóan már a hidegháború idején részletes tanulmányok készültek. Valamennyi számítás alá-

25 Reader, 2000

26 SZABÓ, J. (ed.): Hadtudományi lexikon. Magyar Hadtudományi Társaság. Budapest, 1995., p.140

27 CUPP, O. S. - WALKER, D. E. - HILLSON, J.: Agroterrorism in the US: key security challenge for the 21st century. Biosecurity and bioterrorism: biodefense strategy, practice and science. 2004. 2. 97-105.

28 WIECK, C. - RUDLOFF, B. - WAHL, T.: The bioterrorism act of the USA and international food trade: evaluation WTO conformity and effects of bilateral import. Agrarwirtschaft. 2007.56. 147-160.

húzza a biológiai fegyverek jelentős pusztító hatását [1.táblázat, Forrás: U.S. Congress, Office of Technology Assessment, 1993]. A támadás szempontjából legkedvezőbb körülmények között egy darab, 1 megatonnás hidrogénbomba mintegy 570-1900 ezer halálos áldozatot követel, de száz kilogramm antrax-spóra 1-3 millió embert pusztíthat el. Kevésbé optimális körülmények között (szeles, napos idő) a halálos áldozatok száma még mindig 130 ezer és 1400 ezer közötti érték lehet. A vegyi fegyverek „hatékonysága” a biológiai fegyverekhez képest elenyésző: 100 kg koncentrált sarin gáz még „optimális” esetben is „mindössze” 8000 áldozatot követelne. A biológiai fegyverek melletti további érv az alacsony költség²⁹. A szerzők idézte katonai számítások szerint egy nagyváros ellen végrehajtott *Francisella tularensis* aerosol támadásnál, 5%-os halálozási arányt feltételezve az egy halálesetre jutó költség 2,86 USD, míg 40%-os halálozási rátánál ugyanez az arány mindössze 0,36 USD.

3. táblázat: Három különböző tömegpusztító fegyver alkalmazásának hatékonysága

Tömegpusztító fegyver	Mennyiség	Hatóterület (km ²)	Áldozatok száma (fő)
Sarin (gáz)	300 kg	0,22	60-200
Bacillus Antrachis	30 kg	10	30-100 × 10 ³
Atombomba	12,5 KT	7,8	23-80 × 10 ³

Forrás: U.S. Congress, Office of Technology Assessment, 1993

A fejlett országok katasztrófavédelmi rendszerei hosszú ideig elsősorban a vegyi balesetek elhárítására készült fel. Sokkal kevesebb tapasztalata volt a biológiai fegyverek hatásainak elhárítása területén, holott ezek speciális ismereteket és képességeket igényelnek [2. táblázat].

Vegyi terrorizmus	Bioterrorizmus
A támadás hatásának sebessége	
Gyors hatás-akár percekkel vagy órákkal a	Késleltetett hatás, napokkal vagy hetekkel a

²⁹PILCH, R. F. - ZILINKAS, R. A.: Encyclopedia of bioterrorism defense. John Willey & Sons, Inc. Hoboken, New Jersey, 2005

támadás után	támadást követően
Az érintettek köre	
A támadás iránya felőli szélirányban	Jelentős földrajzi kiterjedésű
A mentésben-kárenyhítésben első lépcsőben dolgozók	
A katasztrófa-elhárítás első lépcsőjében mentőápolók, tűzoltók, rendőrök, katasztrófavédelmi szakemberek dolgoznak	Már a kárenyhítés is nagyon sok szakember munkáját igényli: növény-és állategészségügyi dolgozókra, epidemiológiai specialistákra, mikrobiológusokra is szükség van
A fegyver alkalmazási helyének körülhatárolása	
A vegyi fegyver alkalmazásának helye viszonylag jól körülhatárolható és kordonnal elzárható	Nehezen meghatározható a támadás helye és a fertőzött körzet, az útzár kevésbé hatékony
Fertőtlenítés	
Általában alapvető jelentőségű	A legtöbb esetben nem feltétlenül szükséges
A megtámadott személyek elkülönítése	
Fertőtlenítés után általában nem fontos	Alapvető jelentőségű

2. táblázat: A vegyi és a biológiai harcanyagok felhasználására épülő terrorizmus összehasonlítása

A biológiai fegyverek terroreszközként történő alkalmazásának lehetőségét sokáig alábecsülték. Tucker szerint a bioterrorizmus története azt igazolja, hogy az elsősorban kisméretű, korlátozott hatókörű támadásokat jelent majd, mint például az élelmiszer-fertőzések³⁰. Az elmúlt években készített elemzések már az élelmiszer-terrorizmus globális hatásait hangsúlyozzák.

30 TUCKER, J. B.: Historical trends related to bioterrorism: an empirical analysis. Emerging and Infectious diseases. 1999.5. 498-504.

Kaufmann számításai szerint egy aeroszolként kijuttatott *Brucella melitensis*-szel végrehajtott támadás egy százezres lakosú város ellen 82500 megbetegedéssel és 416 halálessel járna. A bioterror-támadás következményeinek költsége mintegy 477,7-650 millió dollár volna³¹. A WTO (1970) becslései szerint 50 kg szárított *Brucella* mikróbával végrehajtott aerosol-támadás egy 5 milliós nagyváros ellen mintegy 150 ezer megbetegedést és 600 halálesetet okozna.

Lieu és Wein szimulációs módszerekkel kísérelték meg előre jelezni egy botulinum-toxinnal végrehajtott terror-támadás hatásait az USA tej-ellátó rendszere ellen. Számításaik szerint, ha a terroristák képesek 1 g botulinum bejuttatására a tej-ellátó rendszerbe, akkor ez mintegy 50 ezer gallon (l) tej megmérgezését jelenti³². Ebben az esetben az áldozatok száma százezres nagyságrendet is elérhet.

A mikrobák helyett, az azok termelte toxinoknak az ivóvízellátó rendszerbe való bejuttatásával a kár hatványozott mértéket érhet el. A WHO idézett számítása szerint, ha egy 50 ezer lakosú város ivóvízellátó rendszerébe 0,24 kg botulinum-toxin kerül, és abból minden lakos csak fél liter vizet fogyaszt naponta, akkor ez a fertőzés 17,5 óra elteltével a lakosság 60%-ának halát jelentené.

Magyar szempontból a bioterror-támadások kézenfekvő célpontja az ivóvízellátó rendszer. A KSH adatbázisa szerint Magyarország összes települése, azaz 3152 település rendelkezik közüzemi vezetékes ivóvízzel. A lakások 95%-a, azaz több mint 4132 ezer lakásban áll rendelkezésre közüzemi ivóvíz. A 65978 km hosszú ivóvíz-vezeték rendszer vízkiviteli műveivel, tározóival kézenfekvő célpontja lehet a támadásoknak³³. A közismerten decentralizált magyarországi település-struktúra tovább növeli a sebezhetőséget. A terrortámadás sikerének lehetőségét azonban jelentősen csökkenti az a tény, hogy az ivóvíz-szolgáltatók sokféle kezelésnek vetik alá a vizet, és így jelentős a tisztulás. A kezelt víz szállítására és tárolására szolgáló infrastruktúra már hatékonyabban támadható, de itt a maradék klór még mindig olyan koncentrációban van jelen, hogy a káros mikroorganizmusok többségét elpusztítja vagy szaporodásukat meggátolja. A vízkezelésben mind gyakrabban alkalmazott ózon és nanoszűrés alkalmas arra, hogy a klór-rezisztens mikrobák kedvezőtlen hatását kiszűrje. A fertőzés és a víz elfogyasztása között gyakran számottevő idő telik el, így tovább csökken a fertőzött ivóvíz elfogyasztásának egészségügyi kockázata.

31 KAUFMANN, A. F. - MELTZER, M. I. P. S. G.: The economic impact of a bioterrorist attack: are prevention and postattack intervention programs justifiable? *Emerging Infectious Diseases*. 1997.3. 83-94.

32 LIU, Y. WEIN, L. M.: Mathematically Assessing the Consequences of Food Terrorism Scenarios. *Journal of Food Sciences*. 2008.73. 346-353.

33 KSH: http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_zrk001.html. (utoljára elérve: 2012. 02. 28)

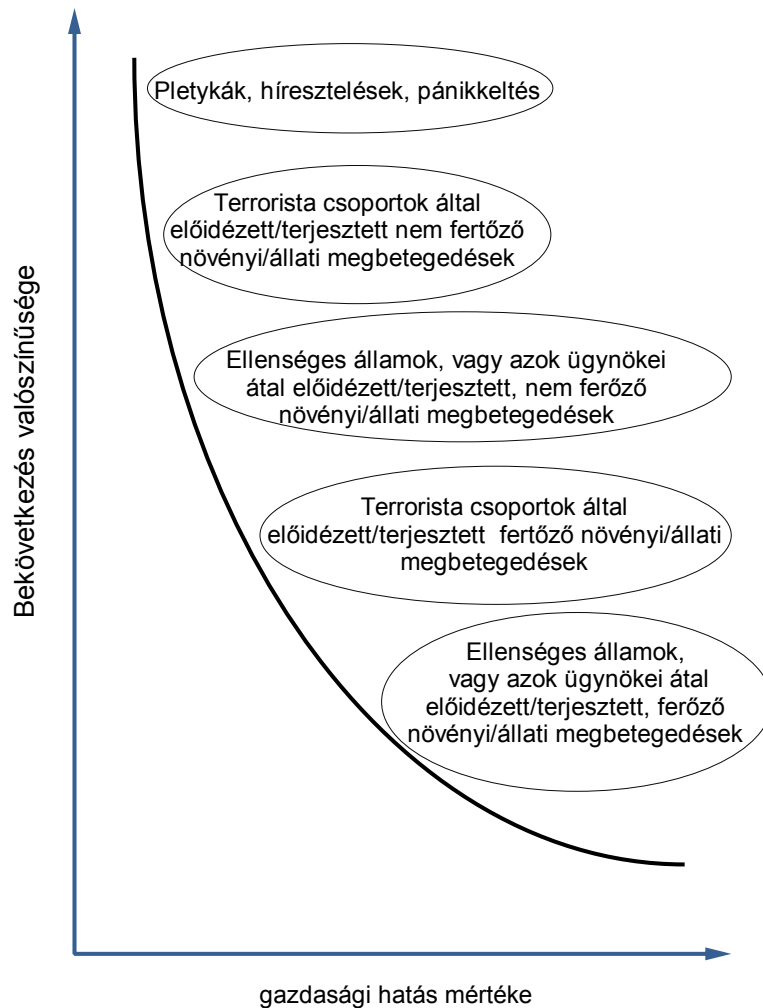
2 l/fő napi ivóvíz-fogyasztást feltételezve az egy főre jutó fogyasztás 0,73m³ évente. A KSH idézett statisztikája szerint az éves egy háztartásra jutó ivóvíz-szolgáltatás 35m³. Magyarországon az egy háztartásban élők száma mintegy 2,51 fő, azaz az egy főre jutó vízfogyasztás 13,94 m³ évente. Ebből az következik, hogy a vezetékes ivóvíz-szolgáltatás mindössze 5 %-a kerül közvetlen emberi fogyasztásra.

Az agroterrorizmus kiemelkedő fontosságú terület. Ezen belül az állatállományok elleni támadások végrehajtásának lehetőségét számos feltétel érvényesülése segíti elő, ha a bioterror alkalmazó fél szempontjából vizsgáljuk a helyzetet. Ezek közül a legfontosabbak:

1. A mezőgazdasági üzemek, farmok nagy területűek és nyitottak. Ezzel lehetővé válik a viszonylag egyszerű behatolás. A szabad tartásos technológiák alkalmazása minden korábbinál nagyobb mértékben könnyíti meg a támadást.
2. Az elmúlt évtizedeket az állatállomány elhelyezkedésének erőteljes földrajzi koncentrációja jellemezte. Ebből adódóan az egyre koncentráltabb térségekben mind több lehetőség adódik a fertőző betegségek terjesztésére.
3. A szállítási és hírközlési rendszerek fejlődése következtében egyre nő azon mezőgazdasági és élelmiszeripari termékek száma, melyeket nem a termelés helyén dolgoznak fel, illetve fogyasztanak el. Ebből adódóan az élő állatok, növényi termékek, félkész-és késztermékek szállítása önmagában is a fertőzés terjesztésének fontos eszköze lesz.
4. A mezőgazdasági és élelmiszeripari termékek kereskedelme alapvetően bizalmi kérdés. Ezen termékek összetettsége, komplexitása és fogyasztásuk népegészségügyi hatásai miatt akár egy kedvezőtlen híresztelés is elegendő lehet több év (akár évtized) piacépítő munkájának tönkretételére.
5. Az állat-és növény-egészségügyi megbetegedések mikrobái általában viszonylag egyszerűbben beszerezhetők, mint az emberi megbetegedéseket okozó mikroorganizmusok.
6. Az állat-járványok egy része a fertőzést terjesztő ügynökre veszélytelenül idézhető elő.
7. Az egyes betegségek lappangási ideje lehetővé teszi a fertőzést terjesztő ügynök elmenekülését.
8. A járványok kitörését követően gyakran nem állapítható meg, hogy terrortámadás, vagy egyéb ok miatt lépnek-e fel megbetegedések.
9. „Egzotikus” a megtámadott területen ismeretlen betegségek kórokozóinak alkalmazása jelentősen megnövelheti a fertőzés felismerésének és a védekezés megkezdésének idejét. A szükséges oltóanyagok beszerzése, a megfelelő védekezési módszerek kidolgozása számottevő idővesztést okozhat.

A bioterror-támadások szempontjából alapvető jelentőségű, hogy ezen támadások nem szükségszerűen kell, hogy megvalósuljanak: elég csupán a fenyegetés is ahhoz, hogy jelentős károk lépjenek fel.

A bioterror-támadások valószínűsége és hatása közötti vélelmezett összefüggést az 1. ábra mutatja be.



Forrás: Lakner, 2014

A növénytermesztésre és az állattenyésztésre leselkedő veszélyek mértékét jelentősen meghatározhatja az a kár, mely a terrorizmus hatásaiból következik. Ennek jellegzetes példája a 2001-es angliai száj-és körömfájás járvány: mintegy négymillió állat kényszervágására került sor, és

számos vidéket lezártak. A járvány legnagyobb kárvallottja nem is a mezőgazdaság, hanem a turizmus volt, melynek vesztesége mintegy 2,7-3,2 milliárd angol font. Csak a Cheltenham-i lóverseny és a hozzá kapcsolódó fesztivál elmaradása önmagában 4,5 millió font veszteséget okozott a jegy árbevételek kiesésével. A régió egésze 7.2 millió font veszteséget szenvedett el a turisztikai bevételek kiesésével.

A magyar terror-fenyegetettségét jelentős mértékben növeli a termelési kapacitások egyre erősödő földrajzi koncentrációja. A szállítási költségek emelkedése, az élelmiszer-feldolgozó vállalkozások kapacitásának emelkedése. Számos vidéki területen az agrártermelés csökkenő lehetőségei (pl. a globális klímaváltozás hatására bekövetkező termőterület-átrendeződés), a földrajzi árujelzők egyre fokozódó szerepe, bizonyos térségekben az infrastrukturális ellátottság egyenetlenségei, a piaci hozzáférésért folyó mind nagyobb küzdelem egyre jelentősebb mértékű koncentrációt eredményeznek.

Az amerikai nemzeti kutatási tanács négy alapvető kutatási irányt határozott meg a bioterrorizmus elleni védekezés területén:

1. Az agroterrorizmus potenciális elkövetői körének meghatározása, a terrorcselekmények megelőzése és megakadályozása érdekében
2. Az agroterrorizmus veszélyének tudatosítása és a lehetséges védekezési módok feltárása
3. A bioterrorizmus társadalmi és lélektani hatásainak elemzése, a különösen erős kockázatnak kitett társadalmi csoportok azonosítása, az érintett egyének, családok és közösségek támogatása
4. az állat- és növény-egészségüggyel kapcsolatos tájékoztató munka erősítése

A bioterroristának kettős célja van: egyrészt a lehető legnagyobb mértékű társadalmi szintű pánik keltése, másrészt a gazdaság minél jelentősebb megzavarása. Ezen két feladat együttes teljesítése leghatékonyabban az olyan termékek előállítási láncának támadásával érhető el, melyek kereslete rugalmatlan, és a támadás előtti keresleti viszonyok a terrortámadást követően csak lassan állnak helyre, azaz melyeknél megjelenik a hiszterézis jelensége.

A TERRORIZMUS TÖRVÉNYSZERŰEN ASZIMMETRIKUS, MERT A TERRORISTA SOKKAL KISEBB KOCKÁZATOT VÁLLAL.

Az élelmiszer-ellátás biztonsága és az élelmiszerek biztonságossága fő stratégiai kérdés a társadalom számára. A rendkívüli intézkedést igénylő élelmiszerlánc-események világszerte veszélyt jelentenek az emberi és az állati egészségre, megrendítik az élelmiszerekbe és más élelmiszerlánc-termékekbe vetett fogyasztói bizalmat. Pánikhoz, súlyos esetben ellátási zava-

rokhoz, az egészségügyi ellátórendszer túlterheléséhez vezethetnek, súlyos költségvetési terhet jelenthetnek, és hosszabb-rövidebb időre visszavethetik a hazai termékek verseny- képességét.

A kritikus infrastruktúrák – köztük az élelmiszerlánc létesítményei – sebezhetőségét felismerve az Európai Unió 2008 decemberében elfogadta az európai kritikus infrastruktúrák azonosításáról és kijelöléséről, valamint védelmük javításának szükségességéről, ennek értékeléséről szóló 2008/114/EK irányelvet. Hazánkban is megkezdődött a nemzeti kritikus infrastruktúra-védelem koncepciójának a kialakítása, amely kiterjed az élelmiszerlánc-biztonságra is.

A BIOTERRORIZMUS ELLENI FELKÉSZÜLÉS ÉS VÉDEKEZÉS NÉHÁNY FELADATA MAGYARORSZÁGON

Magyarország továbbra sem tekinthető a terrorizmus célországának, de a globalizáció, és külföldi NATO katonai szerepvállalásaink miatt időszerű átgondolni a bioterror támadás elleni védekezés legfőbb területeit. A fejlett országok tapasztalatai, törzsvezetési és szimulációs gyakorlatai alapján ezek közül kiemelendő:

- A terrorfenyegetés időszakában:
 - a potenciális célpontok számba vétele;
 - a biológiai harcanyagok esetleges alkalmazásakor különösen veszélyeztetett személyek (pl. várandósok, legyengült immunrendszerűek) számba vétele;
 - folyamatos kapcsolat kiépítése a helyi közösségek vezetőivel, különös tekintettel a sajátos szocio-kulturális kisebbségekkel történő kapcsolattartásra. Az USA esetében itt külön kiemelték az afro-amerikai közösségekkel való kapcsolatok építésének jelentőségét. Magyarország esetében nyilvánvaló módon különösen fontos a helyi roma közösségekkel történő aktív párbeszéd szerepe;
- A bioterror támadás bekövetkeztének első jelei után:
 - a közvélemény hiteles tájékoztatása a veszélyhelyzetről;
 - ki kell használni, hogy ebben az esetben az emberek természetes kockázatkerülő magatartást tanúsítanak, és igyekeznek mozgásukat, egymás látogatását csökkenteni;
 - külön segélyvonalak használatára kell ösztönözni mindazokat, akik valamilyen gyanús elváltozást észlelnek magukon, vagy környezetük egészségi állapotában;
- Amikor már bizonyított a terrortámadás:
 - ha indokolt a védőoltások alkalmazása, akkor elsőnek azokat kell védőoltásokkal ellátni, akiknél legnagyobb a fertőzés veszélye (pl. egészségügyi dolgozók);
 - mindent el kell követni a közlekedési forgalom minimalizálása érdekében;
 - rendszeres információkat kell eljuttatni az érintettek számára arról, milyen veszélyekkel járhat a vakcinázás elkerülése;

A fentiek alapján a bioterror támadások elleni felkészülés, védekezés és kárelhárítás mellett az ismeret átadás, felkészítés és oktatás a legfontosabb teendők.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Anon, Bioterrorism: fact sheet. OIE [World Organisation for Animal Health]. Paris, 2011.
- BLANCOU, J. - PEARSON, J. E.: Bioterrorism and infectious animal diseases. *Comparative Immunology, microbiology and infectious diseases*. 2002. 26. 431-443.
- BRONZE, M. S. - HUYSCKE, M. M. - MACHADO, L. J., et al.: Viral Agents as Biological Weapons and Agents of Bioterrorism. *The American Journal of the Medical Sciences*. 2002.323. 316-325.
- COLLINS, J.: Soviet military performance in Afghanistan: a preliminary assessment. *Comparative strategy*. 1983.4. 147-168.
- CUPP, O. S. - WALKER, D. E. - HILLSON, J.: Agroterrorism in the US: key security challenge for the 21st century. *Biosecurity and bioterrorism: biodefense strategy, practice and science*. 2004. 2. 97-105.
- DAY, J. B. - SHARMA, D. - NUSRAT, S. et al.: Survival of Salmonella Typhi and Shigella dysenteriae in Dehydrated Infant Formula. *Journal of Food Science*. 2011.76. 324-328.
- DEÁK, I.: Szabadságharcosok vagy terroristák? *História*. 2004.24. 18-21.
- GEIß, R.: Armed violence in fragile states: low intensity conflicts, spillover conflicts, and sporadic law enforcement. *International review of the Red Cross*. 2009.91. 127-142.
- GEISSLER, E. - ELLIS, J. - MOON, C.: Biological and Toxin Weapons: Research, Development and Use from the Middle Ages to 1945. Oxford University Press/Stockholm International Peace Research Institute. Oxford, 1999.
- HARRIS, S.: Japanese Biological Warfare Research on Humans: A Case Study of Microbiology and Ethics. *Annals of the New York Academy of Sciences*. 1992.666. 21-52.
- HOFFMAN, B.: Current research on terrorism and low-intensity conflict. *Studies in Conflict & Terrorism*. 1992.15. 25-37.
- HOPMANN, P. T.: Negotiation Risk: controlling biological weapons. In: R. Avenhaus and G. Sjöstedt (eds): *Negotiated Risks*. Springer Verlag. Berlin-Heidelberg, 2009.
- HORVÁTH, A. - CSABA, Z.: On the vulnerability and reliability of towns and cities. In: T. Csapó and A. Balogh (eds): *Development of the settlement network in the Central European countries: Past, present and future*. Springer Verlag. Berlin-Heidelberg, 2012. 299-312.

- HORVÁTH, A.: Terrorfenyegetettség: célpontok, nagyvárosok közlekedés. Nemzetvédelmi Egyetemi Közlemények. 2006.10. 136-152.
- JARED, D.: Guns, germs and steel: the fates of Human societies. W.W. Norton. New York, 1997.
- KALSHOVEN, F. - ZEGVELD, L.: Constraints on the waging of war: an introduction to international humanitarian law. ICRC Comite International. Geneva, 2011.
- KAUFMANN, A. F. - MELTZER, M. I. P. S. G.: The economic impact of a bioterrorist attack: are prevention and postattack intervention programs justifiable? Emerging Infectious Diseases. 1997.3. 83-94.
- KHAN, A. S. - SWERDLOW, D. L. - JURANEK, D. D.: Precautions against biological and chemical terrorism directed at food and water supplies. Public Health reports. 2001.116. 3-14.
- KSH: http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_zrk001.html. (utoljára elérve: 2012. 02. 28)
- LESHO, E. - DORSEY, D. - BUNNER, D.: Feces, dead horses, and fleas. Evolution of the hostile use of biological agents. Western Journal of Medicine. 1998.168. 513-516.
- LIU, Y. WEIN, L. M.: Mathematically Assessing the Consequences of Food Terrorism Scenarios. Journal of Food Sciences. 2008.73. 346-353.
- PILCH, R. F. - ZILINKAS, R. A.: Encyclopedia of bioterrorism defense. John Willey & Sons, Inc. Hoboken, New Jersey, 2005
- PRADO, E. A. S. - AMORES, A. P.: Historia del agroterrorismo de Estados Unidos de América contra Cuba. Revista electrónica de Veterinaria. 2010.11. 1-19.
- REDMOND, C. - PEARCE, M. J. - MANCHEE, R. J., et al.: Deadly relic of the Great war. Nature. 1998.393 747-748.
- STINSON, T. F.: The national economic impacts of a food terrorism event: initial estimates of indirect costs. In: H. W. Richardson, P. Gordon and M. I. J. E. (eds): The economic costs and consequences of terrorism. Edward Elgar. Cheltenham, 2007. 145-158.
- SZABÓ, J. (ed.): Hadtudományi lexikon. Magyar Hadtudományi Társaság. Budapest, 1995.
- THILL, M - RICCI, F.: Bioterrorisme: Justification de l'implication des vétérinaires dans les plans de prévention et de gestion de crise. Ecpad. Ivry sur Seine, 2004.
- THOUMI, F. E.: Competitive advantages in the production and trafficking of coca-cocaine and opium-heroin in Afghanistan and the Andean countries. In: P. Keefer and Layaza (eds): Innocent Bystanders. Palgrave Macmilland; World Bank. 2010. 195-253.

TOROK, T. - TAUXE, R. V. - WISE, R. P.: A large community outbreak of Salmonella caused by intentional contamination of restaurant salad bars. Journal of the American Medical Association.1997.278. 389-395.

TUCKER, J. B.: Historical trends related to bioterrorism: an empirical analysis. Emerging and Infectious diseases. 1999.5. 498-504.

U.S. CONGRESS, O. O. T. A.: Proliferation of Weapons of Mass Destruction: Assessing the Risks. U.S. Government Printing Office. Washington, D.C., 1993

VARKEY, P. - POLAND, G. A. - COCKERILL, F. R., et al.: Confronting bioterrorism: physicians on the front line. Mayo Clinic Proceedings. 2002.77. 661-672.

WHO: Health aspects of chemical and biological weapons. World Health Organisation. Geneva, 1970.

WIECK, C. - RUDLOFF, B. - WAHL, T.: The bioterrorism act of the USA and international food trade: evaluation WTO conformity and effects of bilateral import. Agrarwirtschaft. 2007.56. 147-160.

ФЕОДОВ, Л., А.: Советское биологическое оружие, история экология политика
Международный социально-экологический союз "За химическую безопасность".
Москва, 2005.

TUCKER, J. B.: Historical trends related to bioterrorism: an empirical analysis. Emerging and Infectious Diseases.1999.5. 498-504.

SZINAY ILDIKÓ

ÖSSZEHASONLÍTÓ KORMÁNYFŐI HATALOMVIZSGÁLAT

NEMZETKÖZI ÖSSZEHASONLÍTÓ ELEMZÉS

A jelen tanulmány egy szeletét képezi a már megkezdett munkámnak. Eddigi kutatásaim során a magyar központi kormányzati rendszer átalakításait vizsgáltam 2006-tól az Alaptörvény utáni helyzet kialakulásáig. A magyar kormányzati berendezkedés lényegi vonásait és változásait követtem nyomon értékelő-összehasonlító módszerrel, nemzetközi kitekintéssel. E tárgykörben pedig hangsúlyos részt szenteltem a kormányfői hatalomvizsgálatnak. Nem véletlenül, hiszen az alaptörvényi szabályozás óta – szakértők, politológusok körében is – ezen aktuális téma megosztja a kutatókat. Álláspontom szerint a kívánt és elvárt objektivitást, tárgylagosságot nemzetközi térben célszerű elemezni.

Kulcsszavak: kormányfő, miniszterelnök, hatalom, jogkör, Alkotmány, Alaptörvény, kormány

ÁLTALÁNOS KOMPARATISZTIKAI BEVEZETÉS

Kutatásom alapját Csizmadia Ervin politológus, kutató egy tanulmányában megfogalmazott tézise adja, miszerint „a világ számos pontján (így Magyarországon is) látványos módon növekszik az elnökök és a miniszterelnökök hatalma”¹. A megállapítás magyarországi tendenciáját pedig csak megerősítheti a 2012-től, az Alaptörvény által biztosított kormányfői jogkörök kiszélesítése.

A feltételezés alátámasztására, a kormányfői modelleket európai térben vizsgálom. Magyarország esetében adja magát, hogy e témakörben a forrásországot vegyük elsődlegesen alapul. Azaz a komparatisztikai módszerem mintája a Német Szövetségi Köztársaság kormányzati rendszere, kitüntetetten a miniszterelnök (kancellár) helyzete. Azonban egy igazán értékes és hasznos – arról nem is beszélve, hogy kevésbé kutatott – összehasonlítás keretében vizsgálnunk kell hasonlóságokat és különbségeket egyaránt. Bár az alapokat érintő analízisre teszek kísérletet (a teljesség igénye nélkül), melyhez elengedhetetlen a német alaptörvény – a témához kapcsolódó – értelmezése, mégis úgy gondolom, hogy nem kizárólag a hasonlóságok ad-

1 Csizmadia Ervin, „Politikai vezetők és politikai környezet I., Miniszterelnöki változásmodellek Európában és Magyarországon”, Politikatudományi Szemle 2-3. szám (2006): 27.
http://www.poltudszemle.hu/szamok/2006_2szam/2006_2_csizmadia.pdf (letöltés: 2014. október 15.)

hatják egy összehasonlítás alapját. Így a német-magyar rendszeren túl górcső alá veszem a lengyel szabályozási keretet is, amelyben szintén megfigyelhetők az erősödés jegyei. Ezen kívül, illetve tekintettel az eltérő kormányformára és alkotmányos berendezkedésre, van egy igen hangsúlyos kapcsolódási pont. Nevezetesen a konstruktív bizalmatlansági indítvány intézménye, amely a kormányfővel szembeni eljárás, és összeköti a vizsgált hármas tengelyt.

Az alábbi tanulmány egy átfogóbb, majd' két évtizedet felölelő időszakot reprezentál. A rendszerváltás utáni, de még az ezredforduló előtti események szolgálják az alapját az aktuális helyzet kialakulásának.

A továbbiakban először egy – a megértéshez szükséges – rövid tényfeltárást végzek a német, a magyar, valamint a lengyel kormányfő közjogi és politikai szerepéről. Az elemzés országonként áttekintést ad az elnök-parlament-kormány viszonyáról, a mindenkori miniszterelnök háttérintézményéről, lényegretörően a pártrendszerek kapcsolatairól. Jelentősebb politikai gócpontokon, válságokon keresztül közelebb visz a kormányzati berendezkedés, szűkebben a kormányfő hatalmi terének megismeréséhez.

NÉMETORSZÁG

Az 1990-től újraegyesült Németország államformája szövetségi köztársaság, melynek alkotmányos elveit a mai napig hatályos 1949. évi Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, röviden „GG”) fekteti le. Ezzel a bonni alaptörvény a parlamentáris kormányzati rendszert, az ún. kancellári kormányzati rendszert valósította meg. Az elnevezés pedig Konrad Adenauer, az Német Szövetségi Köztársaság (továbbiakban: NSZK) későbbi első kancellárja tevékenységéhez kapcsolódik, az ő regnálása óta nevezik így ezt a konstrukciót. Adenauer nevét azért is lényeges megemlíteni, mert a munkássága jelölte ki az utat a következő generációnak, a hosszú kormányzása alatt kialakult alkotmányos konvenciók az egész rendszer későbbi működését alapjaiban határozták meg.

A kancelláriademokrácia léte azonban nem feltétlenül csak az alkotmányos elrendezésből levezethető kategória, hanem a sajátos politikai helyzet és személyes kondíciók is komoly szerepet játszanak benne.² Ez tökéletesen megegyezik a magyar közjogi valósággal.

Giovanni Sartori kanzlerdemokratie fogalmat a kancellár személyében összpontosuló kormányzati hatalom gyakorlásával azonosítja.³

² Franczel Richárd, Németország kormányfői intézménye. 89-92. http://uni-nke.hu/uploads/media_items/franczel-richard-nemetország-kormanyfoi-intezmenye.original.pdf (letöltés: 2014. október 30.)

³ Franczel Richárd, i.m. 92.

A kancellári típusú kormányzati rendszer jelentheti akár egy „gyengített parlamentáris kormányzati rendszer” létjogosultságát, melyben a végrehajtó hatalom jelentős önálló jogosítványokkal, feladatokkal és hatáskörökkel rendelkezik. Noha a parlament bizalmától függ; a kormányfőt is a törvényhozás választja, a kormány mégis egy olyan önálló alkotmányos szerv, amely nem a parlamentnek alárendelt testület. A rendszer tehát egy erős, kiemelt végrehajtó hatalmat és miniszterelnök státuszt eredményez.⁴ Így lényegében nem érvényesül a végrehajtó hatalom dualizmusa, amely korlátozná a kormányfő hatalmát.⁵

Az öt évre választott Szövetségi Elnök (Bundespräsident) elsősorban alkotmánytechnikai szerepkör betöltésére hivatott, reprezentációs feladatokat lát el, illetve törvény-kihirdetési, kinevezési, kegyelmi jogosítványokkal rendelkezik.⁶ A magyar köztársasági elnökkel jogköreiben azonos, ceremoniális, szimbólikus szerepkört betöltő német államfő kormányzattal szembeni lehetőségei kapcsán az alaptörvény ad némi mozgásteret számára. Lehetősége van aláírás megtagadásával törvény megvétózására, kinevezések megtagadására, a Szövetségi Gyűlés (Bundestag) felosztatásának indítványozására. Másrészt azonban főszabály szerint minden intézkedés a kancellár, vagy valamely miniszter ellenjegyzéséhez kötött.⁷ Az államfő és a kormányfő viszonyát illetően pedig fontos hangsúlyozni, hogy az előbbi akadályoztatása, vagy hivatalának idő előtti megszűnése esetén hatásköreit a Szövetségi Tanács elnöke gyakorolja (a francia megoldás alapján). Ezzel tehát a helyettesítési jogköröket nem a kancellár tölti be.⁸ Azonban enélkül is egy erős kormányfői pozícióról és egy domináns végrehajtó hatalmi szerepkörrel beszélhetünk.

A Szövetségi Gyűlés, mint a népképviselőt négy évre választott szerve, a hagyományos törvényhozási és kormány-ellenőrzési szerepet betöltése mellett megválasztja a kancellárt. A Szövetségi Gyűlés azonban a konstruktív bizalmatlansági indítvány révén el is távolíthatja őt, a végrehajtó hatalom fölötti parlamenti ellenőrzést pedig a parlamenti jog több eszközével is gyakorolja.⁹

Az Alaptörvény szerint a kormány az államirányítással megbízott alkotmányos szervként a végrehajtó hatalom élén áll, amely testületi szervként működik. Ennek megfelelően a Szövet-

4 Franczel Richárd, i.m. 115.

5 Fehér Zoltán, „A kormányzás háttérintézményei”, Politikatudományi Szemle 3-4. sz. (2002): 43. http://epa.oszk.hu/02500/02565/00037/pdf/EPA02565_poltud_szemle_2002_3-4_035-067.pdf (letöltés: 2014. október 30.)

6 Mészáros Szilárd, „A kormány alkotmányos helyzete a Német Szövetségi Köztársaságban, kitekintéssel a magyar megfelelő szabályozásra.”, Jogelméleti Szemle 2. sz. (2010) <http://jesz.ajk.elte.hu/mesaros42.html> (letöltés: 2014. október 31.)

7 Franczel Richárd, i.m. 115-116.

8 Franczel Richárd, i.m. 116.

9 Mészáros Szilárd, i.m.

ségi Kormányt (Bundesregierung) a kancellár, mint tulajdonképpeni miniszterelnök és a miniszterek alkotják (GG. 62. cikk). A kancellár kormányfőként meghatározza a kormányzati politika irányvonalát (kancellári elv – „Kanzlerprinzip”), ahogy látjuk a későbbiekben a magyar kormányfő esetében is. Ezeken az irányvonalakon belül az egyes szakminiszterek az ügykörükön belül saját hatáskörükben önállóan járnak el (tárca-elv – „Resortprinzip”). A miniszterek közti esetleges véleményeltérések esetén a kormány mint testületi szerv dönt (testületi elv – „Kollegialprinzip”).¹⁰ A kancellárelv azonban dominánsabb a másik két alapelvvel szemben.¹¹ Ezen kívül a kormányfő kiemelt státusza arra a szabályozásra is visszavezethető, hogy a kormány tagjai közül egyedül őt választja meg a Szövetségi Gyűlés.¹²

Parlamenti felelősség szempontjából bár egyaránt felel a kormányfő, illetve a miniszterek, a Bundestag nem kényszeríthet egy minisztert távozásra, hanem a kancellár személyével kapcsolatban vethet fel kifogást. Ez a konstruktív bizalmatlansági indítvány, amelynek keretében a kancellár felmentéséről csak az utódjának megnevezésével egyidejűleg dönthet.¹³ (Az indítvány nélkül pedig a kancellár alapvetően a következő választásokig szinte elmozdíthatatlan.) A jogintézmény mintaként szolgált a másik két ország kormányzati rendszerének kialakításában is. Ez adja a kormányfői hatalomvizsgálat alapját, amelyből kiindulva egyrésztől beszélhetünk alapjaiban erős miniszterelnöki beágyazódásról (hatáskör szempontjából), másrésztől felelősség tekintetében egy kiterjedt és gyengíthető pozícióról.

Alkotmányjogi szempontból a kormányfő helyzetének erőssége kétségbevonhatatlan a német kormányzati rendszerben. A valóságban azonban ezt a hatalmat számos tényező korlátozza. Ezek elsősorban a koalíciós kormány dinamikájából és az eltérő pártérdekek széthúzó erejéből erednek.¹⁴ A kormány cselekvési képessége alapvetően a bundestag-i többség támogatásától függ, így képes az általa kezdeményezett törvényeknek parlamenti támogatást szerezni. Ezért a legfontosabb intézkedésekről előzetes egyeztetés folyik, adott esetben a koalíciós pártok között, ezzel pedig a kormány és a törvényhozás helyzetes ténylegesen sokat gyengült. Ez a jelenség azonban egyedülálló. A modern demokráciák is ezt mutatják, illetve a hazai viszonyok között is ez tapasztalható.¹⁵

Ezen okok miatt szinte lehetetlen, hogy a kormányfő képes lenne eleget tenni a kormányzat irányításával összefüggő számos összetett feladatnak a Szövetségi Kancellári Hivatal közigaz-

¹⁰ Mészáros Szilárd, i.m.

¹¹ Kristó Katalin, „A német Szövetségi Kancellári Hivatal.”, Pro Publico Bono Online (2011). <http://www.propublicobono.hu/pdf/Krist%C3%B3%202.pdf> (letöltés: 2014. november 2.)

¹² Mészáros Szilárd, i.m.

¹³ Mészáros Szilárd, i.m.

¹⁴ Kristó Katalin, i.m. 1.

¹⁵ Mészáros Szilárd, i.m.

gatási, politikai támogatása nélkül. Habár a német Alaptörvényből hiányzik a Kancelláriára vonatkozó alkotmányos megalapozás, a Hivatal alapvető fontosságú a végrehajtó hatalom zavartalan működéséhez.¹⁶

A német háttérapparátus klasszikus mintája a szakirodalomból ismert két modell egyikének, az ún. kancellária típusú modellnek, amelyben az összkormányzati koordináció megvalósítása kap kiemelt hangsúlyt. Ez a struktúra – átfedésben a magyar működéssel – megköveteli, hogy a szervezetet politikailag motivált személy (miniszter vagy politikai államtitkár) vezesse.¹⁷

Érdemes a következőkben röviden végigtekinteni az egyes kancellárok kormányzási idején a hivatal fejlődését és szerepkörét a kormányzati struktúrában, ezzel is közelebb kerülve a hatalomvizsgálat elemzéséhez.

Az nem vitatható, hogy a kancellár pozíciójának erősödése tükröződött a szövetségi kancellári hivatal fejlődésében. A hivatal pedig az egyik olyan politikai eszköz volt, amelynek segítségével a mindenkor kancellár megteremtette a kormányfői intézmény súlyát, központi szerepét a kormányzat egészében. Elsőként Konrad Adenauer kancellár kezei alatt kezdődött meg a hivatal kormányzati koordinációja 1949-ben. Ekkor még egy államtitkári rangú tisztviselő vezetésével. Willy Brandt kormánya az 1969-es reformja keretében változtatott ezen és a hivatal élére miniszteri jogállású vezetőt nevezett ki, ami annak jelentőségét nagyban emelte, a minisztériumokéval egy szintre hozta. Évtizedekkel később, a mai helyzetnek megfelelően az intézmény miniszteri rangú vezetőjét már a szövetségi kancellári hivatal vezetője, főnöke (Chef Des Bundeskanzleramtes) címmel illetik.¹⁸ Ez a fordulópont 2005-től Merkel kormányzása alatt következett be, amikor is miniszteri vezetés alá helyezték a Kancelláriát.¹⁹

A már említett kormányfő-hivatalvezető viszonya érdekes képet mutat. Nem ritkán utóbbi fontosabb szerepet töltött be, mint a szövetségi alkancellár. Az erős vezető Adenauer is elsősorban a hivatal vezető közeli munkatársaira támaszkodott. Ludwig Erhard kancellársága alatt azonban a kancellária jelentősége csökkent a kormányzatban, mivel magának a kancellárnak is kisebb súlya volt a kabinetben. Őt követte Willy Brandt, akinek a kormányzása idején beszélhetünk ismét kancellári kormányzásról. A Brandt-adminisztráció ugyanis olyan hatékony központi kormányhivatallá fejlesztette a hivatalt, amely a legmodernebb technikai eljárásokat alkalmazza. Az ekkor erős kancellária súlyának továbbnövelése már Helmut Schmidt kancellársága idején következett. A Kohl alatti „prezidencializálódási” folyamatnak köszönhetően pedig a legnagyobb haszonélvezője volt az intézmény, annak érdekében, hogy hangsú-

¹⁶ Kristó Katalin, i.m. 1.

¹⁷ Franczel Richárd, i.m. 109.

¹⁸ Fehér Zoltán, i.m. 43-45.

¹⁹ Kristó Katalin, i.m. 11.

lyosabb szereppel rendelkezessen a kormányon belül. A megerősítésre és átszervezésre hivatott tükröreferatúrák segítettek ebben. A szövetségi kancellári szerepének és méretének növekedése azonban csak Gerhard Schröder kancellársága idején érte el csúcspontját 1998-ban. Az ezt követő időszakban a hivatal fokozatosan egyfajta szuperminisztériummá fejlődött.²⁰ Ezen tendenciák, reformok és mérföldkövek a magyar Miniszterelnökség szervezeti változásaira is jelentős hatást gyakoroltak. Ahogyan azt a későbbiekben látni fogjuk, a német Kancellária számos tekintetben mintául szolgált a magyar megoldáshoz.

Összességében a német kormányzat működése vizsgálható egyrészt egy stabil kancellári rendszer (a maga háttérintézményével), másrészt a politikai környezet, a pártrendszer oldaláról is, mely szintén stabilnak nevezhető. Utóbbi magyarázatul szolgál, hogy a német újraegyesítés után az addig három domináns politikai erő (CDU-CSU szövetség; a liberális Szabaddemokrata Párt és a balközép Szociáldemokrata Párt) által uralt tér megváltozott és a pártrendszer kétpólusúvá vált. Ez azonban nem járt a bal-jobb törésvonal jelentős megerősödésével. (A 2005-ös szövetségi választások után elkerülve a szélsőbal kormányra jutását a CDU-CSU és az SPD a nagykoalíció mellett döntöttek.) Alapvetően a parlamenti pártok körének tartós változatlansága jellemzi a német pártrendszert.²¹

MAGYARORSZÁG

A rendszerváltás után Magyarországon több elképzelés is született, hogy az állam melyik intézménye legyen a cselekvőképesség végső hordozója. Végül olyan parlamentáris – a némethez hasonló – rendszer honosodott meg, melyben az államfőnek kisebb szerep jutott. Vagyis a köztársasági elnök jobbra alkotmánytechnikai teendőket lát el. Szemben a lengyel megoldással a magyar közjogi rendszer prezidencializálódása nem a köztársasági elnöki poszt megerősítése révén történik, hanem a folyamat középpontjában a kormányfő áll. Ezen még az aktivista beállítottságú korábbi köztársasági elnökök, mint például a 2005-2010 között elnöki posztot betöltő Sólyom László sem sokat változtattak.²²

Az elmúlt negyed évszázad alatt Magyarországon számottevően változott a miniszterelnök helyzete. A jelentősebb fordulat a rendszerváltás, majd az Alaptörvény után következett be.

²⁰ Fehér Zoltán, i.m. 44-49.

²¹ Ondré Péter, „Viribus Unitis? Szoros pártközi együttműködések itthon és másutt.”, Politikatudományi Szemle 3 (2012): 123., http://www.poltudszemle.hu/szamok/2012_3szam/ondre.pdf (letöltés: 2014. november 2.)

²² Halász Iván, Államfő, parlament, kormány. Az államszervezet fejlődése a visegrádi országokban 1989 után. (Budapest, Lucidus Kiadó, 2014): 349-352.

A rendszerváltásig a kormányfő az „első az egyenlők között” elv alapján kormányozhatott alkotmányos helyzete szerint.²³ Ezen elv alapján azonban kiemelt pozíciót nem töltött be, valamint miniszterek feletti jogkörökkel sem rendelkezett.

E gyakorlat helyébe lépett az a kormánymodell, melyet 1990-től az alkotmányos helyzet megkívánt: a magyar kormány miniszterelnöki kormány. Eszerint a miniszterelnöknek van kormánya és nem fordítva. Széles közjogi hatalma kiterjedt a kormányprogram létrehozásához (2011-ig), a kormányalakítás jogához.²⁴ Ez szinte megegyezik a fentiekben vizsgált német rendszerrel, amely a „kancellárnak van kormánya” elvre építkezik.

A későbbi törvények már erőteljesen meghatározzák a magyar kormányfő irányító szerepét és a kormányon belüli irányítási viszonyt. Először csak 2006-ban és 2010-ben (majd 2011-ben alkotmányi szinten). Német mintára, a német kancellárhoz hasonlóan megtörténik a kormányból való kiemelkedése és (általa) a kormány általános politikájának meghatározása.²⁵ Az egymást követő kormányok viszonyainak összehasonlítása is abba az irányba mutat, hogy a kormányzaton belüli hatalma, a második Gyurcsány-kormány megalakulásáig a jogi eszköztár érintése nélkül, erősödött.²⁶ (Jogi eszköztárának bővülését jelenti, hogy 2006-tól személyzeti hatalmát erősítették a teljes körű államtitkári kar összeállítására, formailag azonban a köztársasági elnök nevezi ki a miniszterelnök javaslatára). Ez esetben a miniszter csak véleményezési jogával élhet, melyben végül (egységesen) a kormányfő dönt. Tetézte a miniszterek érzékenységet továbbá az is, hogy a szakállamtitkárok (2010-től helyettes államtitkárok) kinevezése is kormányfői hatáskörbe tartozott.²⁷ Ezenkívül a 2006. évi LVII. törvény felhatalmazza a regnáló miniszterelnököt, hogy irányítási jogát gyakorolhassa a kormánybiztos, illetve a Miniszterelnöki Hivatal tevékenysége felett. A 2010-es státusztörvény alapján pedig a miniszterelnöki biztosokat kinevezheti, tevékenységüket irányíthatja. Ezen túlmenően alaptörvényi felhatalmazása alapján jelölheti ki helyettesét.

Az ellenzékkal szembeni pozíciójának stabilitását 1990-től a konstruktív bizalmatlanság intézménye jelenti, mellyel a kormányfő nemcsak kiemelkedett a kormányából, hanem az ellenzéki erőkkal szemben meg is erősödött.²⁸ 2009-ben először éltek az intézmény adta lehető-

23 Müller György, Magyar kormányzati viszonyok. (Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2011): 56.

24 Müller György, i.m. 56.

25 Müller György, „A miniszterelnöki kormányról.”, Jogelméleti Szemle 4 (2012): 1. <http://jesz.ajk.elte.hu/muller52.pdf> (letöltés: 2014. november 10.)

26 Müller György, „Még egyszer kormányzati viszonyainkról az új alkotmánykommentár „A Kormány” című fejezete kapcsán”, Jogelméleti Szemle 3 (2010) <http://jesz.ajk.elte.hu/muller43.html> (letöltés: 2014. szeptember 18.)

27 Müller György, Magyar kormányzati viszonyok. (Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2011): 63.o.

28 Müller György, Magyar kormányzati viszonyok. (Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2011): 65-66.o.

séggel, így Gyurcsány Ferenc szocialista miniszterelnököt megfosztották akkori kormányfői tisztségétől.

A 2010-es országgyűlési választások eredményeképpen létrejött kétharmados választási felhatalmazás nemcsak a magyar pártrendszer történetében nyitott új fejezetet, hanem a kormányfői hatalomgyakorlás tekintetében is új körülményeket teremtett. Ha pedig elfogadjuk azt az egyszerű tételt, hogy egy miniszterelnök hatalmát közvetlenül befolyásolja a választásokon elért győzelem nagysága, akkor joggal mondhatjuk, hogy 2010 áprilisában elvileg elhárult minden korábban fennálló akadály a miniszterelnöki hatalom megszilárdítása, vagy növelése tekintetében.²⁹

Az alaptörvényi változások lényeges eleme, hogy megváltozik a miniszterelnök megválasztásának módja, hiszen a jövőben nem szükséges a kormányprogramról formálisan szavazni. Korábban ugyanis ezzel a dokumentummal szemben nem állt fenn semmilyen követelmény, lehetett egy kétlapos papírfecni, de lehetett egy ötszáz oldalas kidolgozott, részletes közgazdasági elemzés is; egy dolog volt közös bennük: a szavazás után ki is lehetett dobni azokat a szemétket, jogkövetkezményük nem volt.³⁰ Ebből kifolyólag megszűnt az a korábbi gyakorlat, hogy az Országgyűlés a miniszterelnök személyét és – az eddig tágan értelmezett – programot csak egyidejűleg fogadhatja el vagy utasíthatja el.

A lehetőség elvesztésével nem gyengül a miniszterelnök szerepe, miután továbbra is ő dönti el a kormánypolitikát. Sőt, a kormányprogram elfogadásával (jóváhagyásával) a kormány alárendelődik a parlamentnek, és feltehetően e megfontolás is közrejátszott abban, hogy kiiktatták a program parlament elé terjesztésének kötelezettségét, ami ugyanakkor nem jelenti egyúttal magának a műfajnak az eltűnését.

Az egymást követő kormányok viszonyainak összehasonlítása 1998-tól abba az irányba mutat, hogy a miniszterelnöknek a kormányzaton belüli hatalma – az eredeti alkotmányos helyzet és a második Gyurcsány-kormány megalakulásáig a jogi eszköztár érintése nélkül – erősödött.

2014-ben a második ciklusát megkezdő miniszterelnök, Orbán Viktor nem pusztán, mint új típusú politikai vezető jelent meg a politikai arénában az 1990-as években, hanem mint prezidenciális miniszterelnök. Ez a prezidenciális pozicionálás pedig a magyar jobboldal alapvető társadalmi meggyökereztetésének és elfogadtatásának szükségletéből fakadt.³¹ A kor-

29 Franczel Richárd, Kormányfői hatalmvizsgálat. Méltányosság Politikaelemző Központ, 2010. 1. <http://www.meltanyossag.hu/files/meltany/imce/doc/kp-kormanyfoihatalom-101026.pdf> (letöltés: 2014. november 12.)

30 Jakab András, Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei. (HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2011): 255.

31 Csizmadia Ervin, i.m., 32.

mányfő prezidenciálódásának jelensége a közép-kelet-európai országok mindegyikében megmutatkozik.

Kormányfői háttérintézmény vizsgálatában azonban ismét visszakanyarodunk Németországhoz, ugyanis a Szövetségi Kancellári Hivatal a magyar Miniszterelnöki Hivatalnak számos tekintetben mintául szolgált.

A hasonlóság leginkább a referatúra-rendszerben kutatható. Az Antall-kormány alatt a referatúrák még rendkívül kis méretűek voltak és nem igazán tudtak valódi befolyást gyakorolni a tárcák javaslataira, a Horn-kormány alatt pedig csak névleg maradtak fenn. A német mintához hasonló rendszert az Orbán-kormány hozta el újra 1998-ban. (Bár elemzők szerint ez nem az eredeti modell teljes átvételét jelentette, illetve ezek a referatúrák „szerény méretük” miatt nem tudta betölteni ugyanazt a küldetést, mint a német Spiegelreferat-ok).³²

A két szervezet fejlődésének módjában, irányában ezen kívül is sok a közös vonás. A német kancelláriát szintén államtitkár vezette, majd a hivatal irányítója miniszteri rangra emelkedett, mint a magyar MeH esetében. Ez Németországban ugyanúgy komoly politikai és alkotmányjogi vitákat gerjesztett, mint ennek felvetése 1997-ben nálunk. A miniszteri irányítás konkrét bevezetése a Brandt-kormány hivatalba lépésekor történt az NSZK-ban, Magyarországon pedig az Orbán-kormány megválasztása után. A két kabinet ezzel és más tekintetben is radikálisan változtatott a kormányzati struktúrán s benne a kormányfő hivatalán.³³

Magyarországon a miniszterelnök szerepe az elmúlt években folyamatosan nőtt, háttérapparátusa pedig egyre nagyobb hatalmú döntés-előkészítési-döntési centrummá vált, a politikai rendszer fókuszpontja mindinkább a kormányfő és környezet lett. Ennek a politikai és közigazgatási centralizációnak, amely az Antall-kormánytól az Orbán-kormányig, 1990-től 2012-ig végbement, fontos eszköze és „haszonélvezője” elsősorban a miniszterelnök és a kormány munkaszerveként működő Miniszterelnöki Hivatal.³⁴

Kialakítása a miniszterelnök irányító szerepkörének kibontakozásával kezdődött, ugyanis központi helyzete olyan szervezeti háttérrel igényel, amelyen keresztül kézben tarthatja kormányának működését és meghatározhatja a kormánypolitikát. Az ebben segítségül szolgáló hivatal létrehozása hosszabb időt, több kormányzati ciklust igényelt, és csak az első Orbán-kormányval fejeződött be.³⁵ A hivatal a szocialista kormányzást megelőzően már 2002-től túlhatalomra tett szert a kormányzati felépítésben.³⁶ A tendencia azonban az azt követő évek-

³² Fehér Zoltán, i.m., 31.

³³ Fehér Zoltán, i.m., 31.

³⁴ Fehér Zoltán, i.m., 2.

³⁵ Müller György, Magyar kormányzati viszonyok. (Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2011): 120.o.

³⁶ Sárközy Tamás, Magyarország kormányzása 1978-2012. (Park Könyvkiadó, 2012) 311.

ben is folytatódott, sőt állandóan növekvő túlsúlya folyamatosan érezte hatását. Ennek a folyamatnak azonban (természetes) hozadéka az, hogy 2006-ban létszáma megközelítőleg a kétszerese lett egy átlagos létszámú minisztériumnak.³⁷

2010-től a MeH általános jogutódja a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium lett, az át/megalakuló Miniszterelnökség pedig központi államigazgatási szervként a KIM-ből való kiválással jött létre. Így szervezetiileg kettévált.³⁸

2014-ben maradt a jobboldali Fidesz-KDNP kormányzás, azonban a Miniszterelnökség esetében ismét átszervezéseket eszközöltek. Lázás János, 2010-től a Miniszterelnökség államtitkára újra a hivatal élén kapott megbízást, státuszában azonban már miniszterként. 2014-ben az apparátus vezetője visszanyerte a miniszteri címet. Feladatköreit pedig oly mértékben kiszélesítette, hogy ún. csúcsmisztérium vált.

LENGYELORSZÁG

Közép-Európa többi rendszerváltó államainak útkeresése is a parlamentáris és a prezidenciális köztársaságok közti választásban merült ki.³⁹ Ezért – ahogy Magyarország esetében – Lengyelországban is több opció felmerült a kormányforma kialakítása tekintetében.

A lengyel kormány erős köztársasági kormányt akart⁴⁰, így az ország alapjaiban eltér a vizsgált két ország kormányzati berendezkedésétől, azonban a kormányfői hatalom kérdéskörének vizsgálatánál találunk hasonlóságokat.

A közvetlenül választott köztársasági elnök a végrehajtó hatalom részese, amelyet a Minisztertanáccsal közösen gyakorol.⁴¹

Lengyelország azon visegrádi államok egyike, ahol az elmúlt 25 évben a kormány és a kormányfő pozíciója a legjelentősebb változásokon ment keresztül. Magyarázható ez azzal, hogy 1997 előtt az államfő nagyobb hatást gyakorolt a kormányzati munkára, ezt követően azonban

37 Sárközy Tamás, i.m. 342.

38 Gallai Sándor – Molnár Balázs, i.m. 11.

39 Dr. Csík Lóránt, „A köztársasági elnöki tisztség Közép-Európában. A lengyel, a cseh és a szlovák út.” Romániai Magyar Jogtudományi Közlöny 1 (2007): 84. <http://rmjk.adatbank.transindex.ro/pdf/007Csink.pdf> (letöltés: 2014. november 4.)

40 Dr. Csík Lóránt, i. m. 87.

41 Dr. Csík Lóránt, i. m. 87.

bekövetkezett egy „profilisztítás”, mellyel nemcsak a kormány közjogi pozíciója erősödött meg, hanem a miniszterelnök helyzete is.⁴²

Öt éves elnöki ciklusa alatt Lech Walesa, kihasználva erős közjogi helyzetét, túl sok ponton gyakorolt hatást a kormány, így a végrehajtó hatalom ügyeire. Ezt leszámítva azonban, a kormánynak a viszonylag széttöredezett parlamentben is állandóan helyt kellett állnia és megküzdnie a bizalomért, ezért 1997-ben bevezetik a konstruktív bizalmatlansági indítványt, valamint megteszik a lépéseket az államfői és a kormányzati hatáskörök világosabb szétválasztására.⁴³

Azonban a gyengébb miniszterelnöki pozíció talán azzal is magyarázható, hogy a harmadik Lengyel Köztársaságban az elmúlt 25 évben a 15. kormányfő lépett hivatalba, ez pedig arányosan is mintegy másféléves kormányzási időszakot jelent. Ez idő alatt pedig leghosszabb ideig Jerzy Buzek és Donald Tusk töltötte be a pozíciót.⁴⁴

Jerzy Buzek más megközelítésből is említésre méltó. Kormányzási idejétől datálható a (korábbiakhoz képest) megerősödött kormányfői pozíció. Azonban a lengyel államfő hatalmi szerepének visszaszerzése a 2005-2007 közötti időszakban volt jellemző, a Marcinkiewi és Kaczyński kormányok idején, azaz amikor a jobboldal párt vezetői töltötték be mindkét posztot – az államfőit és kormányfőit egyaránt. A kormány 2007. évi bukása után pedig egészen Lech Kaczyński államfői haláláig éles konfrontáció jellemezte a lengyel kormányok és államfők viszonyát.⁴⁵

2007-ben bár a jobbközép (Polgári Platform) párt vezetője, Donald Tusk kezdhette meg a – fentiekben is említett – hosszabb kormányzati munkáját, csak 2010-ben vált stabillá és kiegyensúlyozottá a duális hatalom megosztása. Ugyanis Tusk ideológiai szövetségesére talált Komorowski államfő személyében, aki szintén a Polgári Platform pártban politizált.⁴⁶

Mindez jól tükrözi azt a lengyel sajátosságot a három ország tekintetében, hogy a hatékony kormányzás döntő mértékben függ az államfő és a kormányfő személyes kapcsolatától. Az egyeztetések a politikai-ideológia táborhoz tartozó személyek vagy az egymást emberileg jobban elfogadó személyek esetében ezek rugalmasabban, gördülékenyebben lezajlanak, mint a kölcsönösen rossz viszonyban lévő politikusok vonatkozásában. Kiváló példa erre az 1997 után Lengyelországban néhány jó (közjogilag nem kötelező szokás). Az új alkotmány elfogadása után ugyanis kibontakozott egy együttműködési mechanizmus, ami abban nyilvánult meg,

42 Halász Iván, Államfő, parlament, kormány. Az államszervezet fejlődése a visegrádi országokban 1989 után. (Lucidus Könyvek, Budapest, 2014): 314.

43 Halász Iván, i.m. 314-315.

44 <https://www.premier.gov.pl/en/people.html>

45 Halász Iván, i.m. 323-324.

46 <https://www.premier.gov.pl/en/people.html>

hogy a kormányfő rendszeresen tájékoztatta a köztársasági elnököt a fontosabb ügyekről, illetve a személyes találkozók is hangsúlyossá váltak.⁴⁷

A lengyel, hasonlóan a magyar és a német miniszterelnökhöz nem tekinthető „elsőnek az egyenlők között”. Egyértelműen ő a kormány vezetője, illetve központi szerepet játszik a minisztertanácson belül. Továbbá meghatározza a kormány személyi összetételét, vezeti a kormány üléseit, keze egészen a vajdaságokig elér (ő nevezi ki a vajdákat). Munkáját pedig a magyar miniszterelnöki hivatalnak megfelelő kancellária segíti, mely lényegében megegyezik a magyar miniszterelnöki hivatal működésének.⁴⁸

1997-ben Cimoszewicz reformjainak köszönhetően átalakította az akkor fennálló Miniszterek Tanácsának Hivatalát a jelenlegi Kancelláriává. Az új hivatal pedig már inkább hivatott a miniszterelnök háttérapparátusa lenni, mint a kormányzat más tagjait kiszolgáló intézmény.⁴⁹

A Lengyelországban kialakult – rendszerváltás utáni – pártstruktúrát jelentősen alakították a történelmi hagyományok és a történelmi előzmények. Legfőbb jellemzője a sokpárti, töredezett pártrendszer, továbbá az instabilitás, a parlamenti és az általános kormányzati váltogazdaság. Ez természetesen hatással volt a politikai pártok, szövetségek, kormányzati szerepvállalás esélyeire és a kormány összetételére is. Nem meglepő tehát az eltérő politikai összetételű kormányok működése.⁵⁰

ÖSSZEGZÉS

A kormányfői hatalom tendenciáit sokféleképpen értelmezik. Európai viszonylatban gyakran hallani a prezidencializálódás kifejezést, melynek létjogosultságát már nemzetközi összehasonlító kutatások is bizonyították (Poguntke-Webb, 2005).

Óvatosan kell azonban használni a terminust, ugyanis ez a folyamat a politika változására vonatkozik, amely jelentheti a kormányfői hatalom függetlenedését a kormány parlamenti többségét biztosító párhátterétől. Utóbbi tehát nem összekeverendő a közjogi értelemben vett prezidencializálódástól, azaz hogy az országok alkotmányos berendezkedésének alapjai változnak meg.⁵¹

47 Halász Iván, i.m. 317.

48 Halász Iván, i.m. 322.

49 <https://www.premier.gov.pl/en/people.html>

50 Balogh László, Jog és igazság. Méltányosság Politikaelemző Központ, 9. http://meltanyossag.hu/files/meltany/imce/lengyel_1.pdf (letöltés: 2014. november 6.)

51 Körösnéyi András, Mozgékony patthelyzet. in Gombár Csaba (szerk.): Túlterhelt demokrácia, Alkotmányos és kormányzati alapszerkezetünk. (Budapest, Századvég Kiadó, 2006): 26.

Annak ellenére, hogy 2012-ben alaptörvényi szinten Magyarországon is történtek módosítások a kormányfőre vonatkozó szabályozásnál, ezek inkább csak finomhangolások, a gyakorlati élethez való igazítások voltak. Úgy vélem, hogy egy magyar kormányformát átalakító, elnöki vagy félelnöki rendszerré változtató berendezkedés kizárólag széles társadalmi konszenzus (népszavazás) útján lenne elképzelhető, nem pedig egy folyamat eredményeként.

Kutatásomban a félelnöki Lengyelország hivatott leginkább alátámasztani azt, hogy a miniszterelnök további jogi felhatalmazás, eszközök nélkül is képes megerősíteni pozícióját (akár az elnökkel szemben).

Így tehát Csizmadia Ervin tézisének nem jogi értelemben, hanem – a hatalomnövekedést mintegy – a mediális térben kibontakozó jelenséget szeretném igazolni, amely európai szinten megfigyelhető.

A prezidencializálódás egyik következménye ugyanis a politika növekvő értékű perszonalizációja, amely szorosan összefügg annak mediatizálásával.⁵²

A kutatás közben megvizsgáltam a kormányfők jogi eszközeinek tárházát. Ennek során megállapítható, hogy a valódi pozícionálás (imázsépítés), stratégia kialakítása, illetve az erőfölény megszerzése nem jogi aktusokban ölt testet, hanem az európai kormányfők – a kormányból történő – kiemelésében és felértékelésében. A vizsgált 3 példa pedig hibátlanul leképezi azt az összeurópai tendenciát, amely létrehozott egy személyközpontú kormányzatot, a tömegdemokráciának azt a szokatlan, de nem elvetendő tulajdonságát, hogy a hatalomnak „arca” és ne csak vezetője legyen.

IRODALOMJEGYZÉK

Csizmadia Ervin, „Politikai vezetők és politikai környezet I., Miniszterelnöki változásmodellek Európában és Magyarországon.” Politikatudományi Szemle 2-3, 2006.

http://www.poltudszemle.hu/szamok/2006_2szam/2006_2_csizmadia.pdf

Csizmadia Ervin, „Politikai vezetők és politikai környezet II. Magyar miniszterelnökök egy változáselmélet tükrében.” Politikatudományi Szemle 4, 2006.

http://epa.oszk.hu/02500/02565/00048/pdf/EPA02565_poltud_szemle_2006_4_005-040.pdf

52 Körösi András: Parlamentáris vagy „elnöki” kormányzás? Az orbán-kormány összehasonlító perspektívából. (Budapest, Századvég Kiadó, 2001) <http://www.c3.hu/scripta/szazadveg/20/korosuj.htm> (letöltés: 2015. január 1.)

- Dr. Csík Lóránt, „A köztársasági elnöki tisztség Közép-Európában. A lengyel, a cseh és a szlovák út.” Romániai Magyar Jogtudományi Közlöny 1, 2007.
<http://rmjk.adatbank.transindex.ro/pdf/007Csink.pdf>
- Fehér Zoltán, „A kormányzás háttérintézményei.” Politikatudományi Szemle 3-4, 2002.
http://epa.oszk.hu/02500/02565/00037/pdf/EPA02565_poltud_szemle_2002_3-4_035-067.pdf
- Franczel Richárd, „A miniszterelnök alaptörvényi szabályozása.” Jog, állam, politika 5/2, 2013. <http://dfk-online.sze.hu/images/J%C3%81P/2013/2/franczel.pdf>
- Franczel Richárd, „Kormányfői hatalomvizsgálat.” Méltányosság Politikaelemző Központ, 2010. <http://www.meltanyossag.hu/files/meltany/imce/doc/kp-kormanyfoihatalom-101026.pdf>
- Franczel Richárd, Németország kormányfői intézménye. http://unike.hu/uploads/media_items/franczel-richard-nemetorszag-kormanyfoi-intezmenye.original.pdf
- Halász Iván, Államfő, parlament, kormány. Az államszervezet fejlődése a visegrádi országokban 1989 után. Budapest: Lucidus Kiadó, 2014.
- Jakab András, Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2011.
- Körösényi András, „Mozgékony patthelyzet”. Túlerhelt demokrácia. Alkotmányos és kormányzati alapszerkezetünk. Szerk. Gombár Csaba. Budapest: Századvég Kiadó, 2006.
- Körösényi András, „Parlamentáris vagy „elnöki” kormányzás? Az orbán-kormány összehasonlító perspektívából.” Budapest: Századvég Kiadó, 2001.
- Kristó Katalin, „A német Szövetségi Kancellári Hivatal.” Pro Publico Bono Online, 2011. <http://www.propublicobono.hu/pdf/Krist%C3%B3%202.pdf>
- Mészáros Szilárd, „A kormány alkotmányos helyzete a Német Szövetségi Köztársaságban, tekintettel a magyar megfelelő szabályozásra”. Jogelméleti Szemle 2, 2010. <http://jesz.ajk.elte.hu/mesaros42.html>
- Müller György, „A miniszterelnöki kormányról”. Jogelméleti Szemle 4, 2012. <http://jesz.ajk.elte.hu/muller52.pdf>
- Müller György, „Az Alaptörvény utáni kormányzati viszonyokról”. Közjogi Szemle 2, 2011. <http://kozjogiszemle.hu/korabbiszamok/category/13-2010.-v-iii.-szm.html?download=122%3Amller-gyrgy-a-kormnyzati-viszonyok-vltozsai-2010-ben>
- Müller György, Magyar kormányzati viszonyok. Budapest-Pécs: Dialóg Campus Kiadó, 2011.

Müller György, „Még egyszer kormányzati viszonyainkról az új alkotmánykommentár „A Kormány” című fejezete kapcsán”. Jogelméleti Szemle 3, 2010.

<http://jesz.ajk.elte.hu/muller43.html>

Ondré Péter, „Viribus Unitis? Szoros pártközi együttműködések itthon és másutt”. Politikatudományi Szemle 3, 2012.

Sárközy Tamás, Magyarország kormányzása 1978-2012. Park Könyvkiadó, 2012.

<https://www.premier.gov.pl/en/people.html>

Müller György, Kormányról kormányra a rendszerváltás utáni Magyarországon. Antalltól Gyurcsányig. Budapest: Magyar Lap- és Közlönykiadó, 2008.

Thomas Poguntke and Paul Webb (szerk.): The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies. Oxford: Oxford University Press, 2005.

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (A Német Köztársaság Alkotmánya)

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (A Lengyel Köztársaság Alkotmánya)

TEBELI IZABELLA

FINANCIAL CONSUMER PROTECTION: A CATALYZER BETWEEN THE NATIONAL GOVERNANCE AND THE EU

Consumer protection represents today a key-concern for each modern economy. Many financial products and services differ from non-financial goods and services in the sense that the consequences of any issues and problems are typically much more drastic, and strong consumer protection is required in financial markets to prevent such disruptive impacts. The term 'consumer protection' implies that consumers need to be protected. One cornerstone of market functionality is competition policy, the aim of which is to establish a level playing field for all participants. These obvious instances aside, consumers need protecting because they are at a structural disadvantage inasmuch as they have difficulty exercising their market power since their heterogeneity and mass make it difficult for them to organise themselves into pressure groups. My aim with this article is to prove that the consumer¹ protection has a high priority in our life and this policy has the same importance on national and EU level as well. The catalyzer role means that financial consumer protection is one of the areas where, after the 2008 financial crisis, the EU and member states legislation could develop hand in hand. As former head of department on the consumer protection field at the Hungarian Financial Supervisory Authority (HFSA) I had the chance to participate in EU framework and the establishment of Hungarian first steps. The legal regulation of the European consumer protection legitimates the European integration, because this issue has an effect on the everyday life of us all.

Keywords: financial consumer protection, EU consumer protection, financial crisis

HISTORICAL BACKGROUND

The EU of 28 countries has almost half a billion potential consumers. The member states have progressively developed measures aimed at safeguarding the specific interests of these consumers who play a vital economic and political role in society.² Starting in the mid 1970s, the

¹ The term "consumers" is used in my article to mean natural person users and potential users of financial services. It also includes the idea of consumer interest groups, which are an element of "civil society" within the European Union ("EU"), and the most significant element of civil society for the purposes of financial regulation.

² EUR-Lex homepage [WWW] http://europa.eu/legislation_summaries/consumers/index_en.htm (2nd June, 2015)

EU has endeavored to harmonize these national measures in order to guarantee European citizens the same high level of protection throughout the single market.

The European policy in favor of consumers aims to safeguard the health, safety and interests of consumers, as set out in Article 169 of the Treaty on the Functioning of the European Union. This policy promotes consumers' rights to information and education, and their right to organize in order to defend their interests. The EU has set up a specific legal framework to protect consumer interests.

In the European Union, consumer policy for 2007-2013 addresses several challenges, including those related to the extension of the EU, given the discrepancies between Member States.³ This is a "relatively young EU policy" with "an ambitious agenda", aiming to refocus European regulation towards citizens oriented outcomes, to re-connect with its citizens by also taking into consideration present specific new challenges arising from 2004 and 2007 enlargements.⁴ Consumer policy's scope includes managing these changes and improving the functioning of the internal market, addressing market failures, insuring proper access to goods and services and empowering consumers to make rational choices.

As the European mode of governance has developed by claiming legitimacy largely through functional participation, it is important to focus on the workings of functional participation, and whether it delivers the claimed legitimacy.

The European project of harmonization of the regulation of financial services is an example of multi-level governance in action. The EU's internal market program involves the breaking down of barriers between national markets and the construction of a harmonized system of rules to regulate the regional market. From the start, the fundamental treaty freedoms, free movement of goods, persons, services and capital, together with competition law, were intended to further the interests of consumers. Even before the introduction of a specific treaty competence of consumer protection, the European Community based the promulgation of rules to protect consumers on the imperative of market integration. Financial services regulation is in part a subset of consumer protection regulation.

It is also clear that EU level rules on financial services increasingly pre-empt the powers of the Member States to regulate to protect consumers of financial services.⁵ There are two reasons for this pre-emption. The first is that the volume and scope of EU level regulation of financial services has increased in recent years, and the second is that some EU measures in this field

³ Corina Ene, „Consumer protection in Bulgaria: EU challenges”, *Economics of Agriculture* 2 (2012): 253

⁴ Corina Ene, „Consumer protection in Bulgaria: EU challenges”, *Economics of Agriculture* 2 (2012): 253

⁵ Caroline Bradley, „Consumers of financial services and multi-level regulation in the European Union”, *Fordham International Law Journal* 5 (2007): 1212-1213

are now maximum-standards measures. However, as supranational rules take away policy-making power from the Member States, the democratic deficit becomes ever more significant for European citizens. The increasing significance of supranational standard-setting and multi-level governance more generally has led to discussions of the need for a global administrative law.

By the late 1990s the Commission acknowledged that the people of Europe were not obtaining all of the benefits they could expect from a single European market. The Commission noted that the market in consumer financial services was not fully integrated.

The Commission published its Financial Services Action Plan ("FSAP") in 1999, identifying key areas for further harmonization, including integration of retail markets, which was identified as a priority.

The Economic and Financial Affairs Council ("ECOFIN Council") appointed a Committee of Wise Men, led by Baron Lamfalussy, to rethink the EU's processes for developing financial policy, and this committee proposed a new system which would distinguish framework measures and detailed implementing rules. The Committee also emphasized the need for cooperation between national regulators and for more effective enforcement of Community law. Although the EU has adopted a number of financial services directives since the Lamfalussy Report, the process is still not always rapid. For example, the Market for Financial Instruments Directive ("MiFID"), which replaces the Investment Services Directive, was adopted in 2004.

Increasingly, financial services directives constrain the ability of the Member States to impose stricter rules than those established in directives. These constraints exist both as a formal matter and as a practical necessity. Whereas the Second Banking Directive and the Investment Services Directive were minimum standards measures, establishing baseline regulatory standards, some more recent directives establish maximum regulatory standards. However, even where the text of EU measures allows the Member States some discretion in implementation, market participants have argued that the Member States should not use that discretion to promulgate "gold-plated" rules which would interfere with market integration.

CONSUMER'S BEHAVIOR

The four key stages of a consumer's relationship with a financial product:⁶

⁶ European Parliament Directorate-general for Internal Policy, „Study: Consumer Protection of Financial Services” (2014): 10

- During the first stage, a consumer wishing to acquire a new financial product may undertake some research into the financial product of interest and providers of such products with a view to find the offer which provides the best value for money.
- During the second stage, the consumer undertakes the actual acquisition of the financial product of interest.
- During the third stage, the consumer holds the product. The duration of this stage varies depending on the product. Some financial products have a finite duration (for example, a personal loan or a mortgage loan, or a credit card) while other financial products have an unspecified duration (for example a bank account or an investment in equities).
- Finally, for the products with pre-defined duration, the financial product matures or is liquidated (for example, a personal loan or a mortgage is fully repaid, or a pension pot is converted into annuities).

RISK OF MIS-SOLD FINANCIAL PRODUCTS

Financial products and services are considered to have the potential to be highly disruptive to the Single Market if the consequences of inappropriately selling or misselling have the potential to:

- cause financial instability in the Single Market – in some cases a particular product may have the potential to result in both significant financial harm for some consumers and wider financial instability; or
- affect a large number of individual consumers in national markets – while the financial health of individual consumers may not be impacted to the same extent as in the first case, the large number of potentially affected consumers implies that aggregate consumer demand for goods and services may be negatively impacted, and hence cross-border trade and the functioning of the Single Market; or
- directly impact negatively on cross-border trade in financial services.

Financial products and services which are beneficial to consumers and the Single Market are those which either yield directly substantial benefits to consumers and/or benefit the Single Market by contributing to financial stability, avoiding depressing consumers' purchasing power or stimulating cross-border trade.

NEED OF TRANSPARENCY

Considering the significant potential detriment that financial services can cause to individual consumers and to the Single Market, consumer protection policy needs to properly focus on the area of transparency. Improved transparency and better informed transactions resulting from such policy will lead to better solutions for consumers and greater market efficiency.

The financial sector should provide consumers with:

- Transparency by providing full, plain, adequate and comparable information about the
 - prices, terms and conditions (and inherent risks);
- Choice by ensuing fair, non-coercive and reasonable practices in the selling of financial products and services and collection of payments;
- Redress by providing inexpensive and speedy mechanisms to address complaints and resolve disputes; and
- Privacy by ensuing control over access to personal financial information.

THE IMPORTANCY OF THE FINANCIAL EDUCATION

Each year the global economy adds an estimated 150 million new consumers in financial services. Most are in developing countries, where consumer protection and financial literacy are still in their infancy.⁷ The government authorities in the EU are starting to look at concrete and effective ways of improving consumer protection in financial services and financial literacy and take a proactive approach to reform of their retail financial markets.

Educated and informed consumers are an important factor in innovative, fast-paced and sustained economic development. It is therefore in the interests of all concerned to keep the discrepancy between the dealised image of the rational consumer and the real-life consumer as small as possible.⁸

Financial literacy gives consumers the skills to understand and evaluate the information they receive. Together consumer protection and financial literacy set clear rules of engagement between financial firms and their retail customers and help narrow the knowledge gap between consumers and their financial institutions.

⁷ World Bank Consultative Draft, „Good Practices in Consumer Protection and Financial Literacy in Europe”, (2008 October): 1

⁸ Deutsche Bank Research, „Consumer Protection in financial services”, (24. May 2011): 1

What to do list

- Basic financial concepts, such as risk/return tradeoffs and value of long-term financial health, should be taught in schools.
- Regulators and professional associations should provide sufficient information to mass media for analysis of issues related to financial products and services.
- Financial regulators should publish independent information on the costs, risks and benefits of financial products and services.
- Non-governmental organizations should be encouraged to provide consumer awareness programs to the public regarding financial products and services.
- Government and state agencies should consult with financial institutions, consumers and associations to develop proposals that meet consumer needs and expectations.
- The financial capability of consumers should be measured periodically through broad-based surveys that are updated from time to time.

LACKS

At the present time, European consumers do very little cross-border financial services shopping. For example, according to the last Eurobarometer survey, 94% of survey respondents in the EU27 have never purchased a financial product in an EU Member State outside their home country and only 11% would consider a cross-border purchase.⁹

Regulators and consumer organisations identified examples of discrimination in the insurance, mortgage, basic banking, securities and consumer credit markets. Across these sectors there is evidence of discrimination or effective discrimination on the basis of age, gender, health status, disability, internet access, employment status, and residency.

Moreover, a number of specific measures which will enhance consumer protection in financial markets have already been adopted or are in the process of being discussed.

THE FUTURE

Consumer Protection Strategy is based on the ‘5 Cs’ framework:

- **Consumer** - is at the centre of the financial institution’s focus

⁹ European Parliament Directorate-general for Internal Policy, „Study: Consumer Protection of Financial Services” (2014): 67

- **Confidence** - working to help consumers have confidence in financial services, products and regulation
- **Compliance** - monitoring and enforcing compliance with consumer protection rules
- **Challenge** - being prepared to challenge firms and ourselves to get a better outcome for consumers and
- **Culture** - promoting a consumer focused approach to the provision of financial services

FINANCIAL SUPERVISION AND SUPERVISORY STRUCTURES

The new European financial supervisory framework started at the beginning of 2011. Three new European Supervisory Authorities (the European Banking Authority, the European Insurance and Occupational Pensions Authority and the European Securities and Markets Authority) are created to strengthen financial supervision at the EU level. These new European Supervisory Authorities (ESAs) have to work in tandem with the national financial supervisors, who remain responsible for day-to-day financial supervision.

SUMMARY

The European financial market is still a work in progress. The citizen as consumer is at the heart of the internal market. However, the retail financial services market in Europe is not fully integrated, and consumers do not benefit as much as they might from competition between different financial services providers. Attempts to increase the level of retail market integration face some hurdles, however, as consumer groups and financial trade associations have different views on what quantity and what varieties of harmonization are desirable. Consumer groups and trade associations disagree even about the management of the process of rule making. The difficulty of resolving the tensions between the views of consumer groups and financial firms in the context of financial services policy raises real questions about the potential of functional participation to legitimate European rule-making in this area. Consumer protection in the area of financial services should be strengthened and consumers' financial capabilities should be raised. Considering the significant potential detriment that financial services can cause to individual consumers and to the Single Market, consumer protection policy needs to properly focus on these services. Improved transparency and better informed transactions resulting from such policy will result in better solutions for consumers and greater market efficiency. This is particularly important, since European consumers have very limited access to financial services in other Member States, where these services could be more beneficial and offer more protection (according to recent Eurobarometer survey, 94% of respondents in the

EU27 (before the entry of Croatia) have never purchased a financial product in an EU Member State outside their home country).

REFERENCES

Caroline Bradley, „Consumers of financial services and multi-level regulation in the European Union”, *Fordham International Law Journal* 5 (2007): 1212-1213

Corina Ene, „Consumer protection in Bulgaria: EU challenges”, *Economics of Agriculture* 2 (2012): 253

Deutsche Bank Research, „Consumer Protection in financial services”, (24. May 2011): 1

EUR-Lex homepage [WWW]

http://europa.eu/legislation_summaries/consumers/index_en.htm (2nd June, 2015)

European Parliament Directorate-general for Internal Policy, „Study: Consumer Protection of Financial Services” (2014): 10

World Bank Consultative Draft, „Good Practices in Consumer Protection and Financial Literacy in Europe”, (2008 October): 1

MAGASVÁRI ADRIENN

AZ NPM HATÁSA AZ EMBERI ERŐFORRÁS GAZDÁLKODÁSRA

*„Minden szervezeti és eljárási reform értéke attól függ, hogy mennyit érnek a tisztviselők.”
(Magvary Zoltán)*

A közigazgatási szervezetek igyekeznek egyre magasabb színvonalon ellátni a feladataikat, szolgáltatásaik folyamatos fejlesztésével próbálnak megfelelni mind a kormányzati elvárásoknak, mind az ügyféli igényeknek. Törekсенek a hatékony működés feltételeinek megteremtésére. A jóléti állam megjelenésével a közigazgatás minden államban egyre nagyobb szervezettel, személyzettel és költségvetési támogatással működött, melynek növekvő terheit a versenyszféra vagy nem akarta, vagy nem tudta finanszírozni. Ennek okán az a cél fogalmazódott meg, hogy a közigazgatásnak is legalább azzal a hatékonysággal, olyan teljesítménnyel és minőségben kell működnie, mint a versenyszférának. Ez az elvárás pedig az új közmenedzsment irányzat térnyeréséhez vezetett. A hatékony működés megvalósítása érdekében a közigazgatási szervezetek kialakíthatnak megfelelő struktúrát, kidolgozhatnak stratégiát, bevezethetnek új technológiákat, a siker azon fog múlni, hogy a munkatárs, aki ezeket működtetni fogja, mennyire felkészült, mennyire érdekelt ebben és mennyire elkötelezett. A hatékony működés szempontjából tehát kulcskérdés az emberi erőforrás-gazdálkodás szerepe, a magánszférában kidolgozott módszerek elterjesztése a közszféra emberi erőforrás gazdálkodásában.

Kulcsszavak: hatékonyság, emberi erőforrás, emberi erőforrás menedzsment, új közmenedzsment (NPM)

A Nemzeti Adó- és Vámhivatal munkatársaként évekkel ezelőtt azt a kérdést tették fel nekem, hogy mit gondolk, „mennyire volt eredményes az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal és a Vám- és Pénzügyőrség integrációja, illetve hatékonyabban működik-e így a szervezet”.

A kérdés igazán elgondolkodtató volt. Valójában mit is értünk az eredményesség és a hatékonyság fogalma alatt, vajon mitől működik hatékony(abb)an egy (közigazgatási) szervezet? Vajon befolyásolja-e a szervezet hatékony működését az emberi erőforrások „milyensége”, az emberi erőforrás gazdálkodás rendszere?

Egyáltalán, hogyan és mikor, milyen társadalmi – gazdasági – politikai eszmék hatásának köszönhetően merült fel a közigazgatási szervek működése kapcsán a hatékonyság kérdése?

Jelen tanulmányomban ezekre a kérdésekre próbálom megtalálni a választ.

EREDMÉNYESSÉG, GAZDASÁGOSSÁG, HATÉKONYSÁG

Az utóbbi időben a közigazgatásban, a jogalkotás folyamatában és egyáltalán, a mindennapjainkban is népszerű ezeknek a kategóriáknak a használata.

Magyarország Alaptörvényének XXVI. cikke kimondja, hogy „Az állam - a működésének hatékonysága, a közszolgáltatások színvonalának emelése, a közügyek jobb átláthatósága és az esélyegyenlőség előmozdítása érdekében - törekszik az új műszaki megoldásoknak és a tudomány eredményeinek az alkalmazására.”

A Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program 11.0 (MP 11.0) 2.2. pontja szerint átfogó cél az állami működés hatékonyságának, a közszolgáltatások színvonalának emelése: a hatékony nemzeti közigazgatás megteremtése. A Program hatékonyság fogalma túlmutat a legtöbbször használt ár-érték arányon, és épít a Magyar Zoltán által alkalmazott (eredményesség, gazdaságosság) fogalom kibontásra, és azt fejleszti tovább hat elemre. A Programban megfogalmazottak alapján, hatékony a működés, ha eredményes, gazdaságos, hatásos, biztonságos (rugalmas), felügyelhető és alkalmazkodó (fejlődő) egyben.¹

Sokan szinonim fogalomként kezelik az előbbi kategóriákat, tartalmuk sok esetben összemosódik, nem fogható meg egyértelműen. Az alábbiakban kísérletet teszek ezeknek a fogalmaknak a definiálására.

A költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet 2. § g), i) és j) pontja például az alábbiak szerint határozza meg az eredményesség, gazdaságosság és hatékonyság fogalmát:

„Eredményesség: annak követelménye, hogy a kitűzött célok - az elfogadott módosításokat, változó körülményeket figyelembe véve - megvalósuljanak, a tevékenység tervezett és tényleges hatása közötti különbség a lehető legkisebb mértékű legyen, vagy a tényleges hatás legyen kedvezőbb a tervezettnél.

Gazdaságosság: annak követelménye, hogy az erőforrások felhasználásához kapcsolódó kiadás vagy ráfordítás az elérhető legkisebb legyen, a jogszabályban meghatározott vagy általánosan elvárható minőség mellett.

Hatékonyság: annak követelménye, hogy az előállított termékek, nyújtott szolgáltatások, az ellátott feladat eredményének értéke, vagy az azokból származó bevétel a lehető legnagyobb

¹ Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium: *Magyar Zoltán Közigazgatásfejlesztési Program 11.0 (MP 11.0), A haza üdvére és a köz szolgálatában.* (Budapest, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, 2011.)
<http://magyarprogram.kormany.hu/admin/download/8/34/40000/Magyar-Kozigazgatas-fejlesztési-Program.pdf>
(2015. január 9.)

mértékben haladja meg a felhasznált erőforrásokhoz kapcsolódó kiadásokat vagy ráfordításokat.”

Más – talán könnyebben megfogható – megközelítésben: „...hatékony az a rendszer, amely minél több eredményt tud produkálni minél kevesebb ráfordítással... A hatékonyság fogalma azonban – tágabb értelemben – hatékonyság-eredményesség-takarékosság követelményhármasságát is jelölheti.”²

A hatékony működés tehát akkor valósul meg, ha egy szervezet kevesebb erőforrás-felhasználás (köztük a munkaerő) mellett több vagy nagyobb eredményt képes elérni. Ez magában foglalja egyrészt az erőforrással való takarékos gazdálkodást, másrészt az erőforrásnak olyan tudatos hasznosítását, amelynek során a ráfordítások minél nagyobb eredmény elérését tudják szolgálni.

A XX. században a jóléti állam megjelenésével és az általa ellátandó feladatok sokasodásával jelentősen megnőtt a közszolgálatban dolgozók létszáma és átalakult a közigazgatás struktúrája is. Majd az 1980-as és 1990-es években a jóléti állam válsága mélyreható változásokat eredményezett a közigazgatási rendszerekben. A gazdasági recesszió, a társadalmi és politikai kihívások következtében az állam megszorításokra, a kiadások csökkentésére kényszerült, szükségessé vált a közigazgatási rendszer megújítása. A jelenség elméleti háttérében a neoliberális állameszme állt, mely – a kormányzás és a közigazgatás viszonyrendszerét tekintve – az új közmenedzsment (New Public Management – NPM) eszméiben fejeződött ki.³

Az új közmenedzsment irányzat – azaz a magánszektorban sikeresen alkalmazott vezetési, szervezési és igazgatási módszerek közigazgatási alkalmazása – általánosan elterjedt, bevezetése szinte minden fejlett államban napirendre került. Az NPM kialakulásának fő oka ugyanis az volt, hogy a közigazgatás minden államban egyre nagyobb szervezettel, személyzettel és költségvetési támogatással működött, melynek növekvő terheit a versenyszféra vagy nem akarta, vagy nem tudta finanszírozni. Ennek okán az a cél fogalmazódott meg, hogy *a közigazgatásnak is legalább azzal a hatékonysággal, olyan teljesítménnyel és minőségben kell működnie, mint a versenyszférának.*⁴

² Kőkenyési József – Andriska Szilvia, *Közigazgatás-szervezési és vezetési ismeretek*. (Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet, 2002.)

³ Linder Viktória, *Nemzetközi trendek a közszolgálatban*. (Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2014.): 26.

⁴ Balázs István, *A karrier típusú közszolgálati rendszerek perspektívái – nemzetközi kitekintés*. In: Gellén Márton (szerk.), *Új feladatok – átalakuló közszolgálat, Tanulmányok a II. Magyar Zoltán Emlékkonferencia kapcsán*. (Budapest, Nemzeti Közigazgatási Intézet, 2011.): 52.

AZ NPM „TÉRNYERÉSE”

Eredetileg az angolszász országokban (Nagy-Britannia, Új-Zéland, Ausztrália, USA) lezajlott közigazgatási koncepcióváltást, modernizációt, új típusú közigazgatási politikát nevezték NPM-nek.⁵ Később az NPM fogalma bővült olyan gazdasági kategóriákkal és elvekkel, melyek az irányzat állami (közigazgatási) intézményrendszerre való kiterjesztését célozták.⁶

Az új közmenedzsment irányzat a közigazgatást technikai alapon szemléli. Azt állítja, hogy a közigazgatás hatékonysága növelhető a magánigazgatás eredményeinek felhasználásával.⁷ Ez az új eszme a már magánszférában bevált, piaci típusú megoldásokat próbált bevezetni a közigazgatásban is. Elsődleges cél a hatékonyság, eredményesség növelése volt. Alkalmazott eszközök közé tartozott a létszámleépítés, teljesítményértékelés és a feladatok magánszférába való kiszervezése.

Ha összegezni kívánjuk az NPM elveit, azt mondhatjuk, hogy legfontosabb két tétele: minimalizálni és piacosítani. A minimalizálás az állam gazdasági szerepvállalására vonatkozik, a piacosítás pedig azt jelenti, hogy vissza kell szorítani a közigazgatás hatalmi szerepét és eszköztárát ki kell egészíteni a magánszektor eszközeivel, továbbá be kell vezetni a versenyszellemet és fel kell számolni a monopolhelyzeteket.⁸

Az irányzat saját megnevezése alapján a – „new – új” jelzőt viseli, ezért elsőként indokolt annak vizsgálata, hogy miben és mihez képest képvisel újdonságot? A válasz az, hogy a modern, demokratikus államokban kialakult és működő weberi bürokratikus modellre épülő közigazgatáshoz képest jelent új megközelítést az NPM filozófiája.⁹

Az NPM irányzat legjelentősebb hatást az *angolszász* (és később a skandináv) *országokban* váltott ki, ahol a köz- és a magánszféra már korábban is közel állt egymáshoz, és ez a szektorok közötti átjárhatóságot jelentősen megkönnyítette.

Az angolszász országok kormányzatai úttörők voltak a menedzsment-újításokban, az NPM technikák alkalmazásában. Ennek megfelelően nem csodálkozhatunk azon, hogy náluk váltak

⁵ Hood Christopher, *Public management for all seasons*. (Public Administration, 1991.): 3-19.

⁶ Bull, Hans Peter, *Vervaltungsmodernisierung im Rechtsstaat*. (DVBL, 2001): 1818.

⁷ Torma András, *Adalékok a közmenedzsment-reformok elméleti hátteréhez és főbb irányzataihoz*. In: Sectio Juridica et Politica. (Miskolc, Thomus XXVIII., 2010.): 332.

⁸ Lőrincz Lajos, *Közigazgatási reformok: mítoszok és realitás*. Közigazgatási Szemle, 2007 / 1. évf. 2. szám (Budapest, Magyar Hivatalos Közlönykiadó, 2007.): 6.

⁹ Torma András, *Adalékok a közmenedzsment-reformok elméleti hátteréhez és főbb irányzataihoz*. In: Sectio Juridica et Politica. (Miskolc, Thomus XXVIII., 2010.): 332.

átfogó érvényűvé az új közmenedzsment elvei. Az angolszász országokban ugyanis csak jóval később alakult ki a közigazgatási jog, mivel a közigazgatást ugyanolyan tevékenységnek tekintették, mint a magánigazgatást, ennek megfelelően a közszolgáltatások – jogi szabályozottság tekintetében – alig különböztek az üzleti szektor szolgáltatásaitól. Az NPM technikák eredményes alkalmazásához ezekben az országokban a szervezeti kultúra is megfelelő nyitottságot biztosított.

A reformok legfőbb célja ezekben az országokban a hatékonyság, az eredményesség, az ellenőrizhetőség, a minőség, az ügyfélközpontúság javítása volt.¹⁰

Az új közmenedzsment reformok lassabban és koncepciójukat tekintve is más formában nyertek teret a *kontinentális* országokban, ott, ahol a jogi szabályozás vagy a politikai környezet viszonyai gátolták a piaci típusú megoldások átvételét. Bizonyos reformokra azonban ezekben az országokban is sor került. A változások általában a meglévő, kialakult keretek között zajlottak, a cél elsősorban a stabilizálás és a javítás volt. Az NPM elvei közül elsősorban a kormányzat karcsúsítására, az egyes feladatok decentralizálására, a köztisztviselői létszám csökkentésére, a szabályozás rugalmasságának növelésére irányuló törekvések jelentek meg.¹¹ Sok esetben a reformok leginkább az önkormányzati szinten jelentkeztek.

A *közép-kelet-európai* országok a közszolgáltatás-szervezési trendek tartalmi elemei tekintetében egyértelműen követik a nyugati „mainstreamet”, viszont a reformok tényleges megvalósítása nagyon gyakran elmaradt, csak úgy, mint a végrehajtás értékelése is. A nehézséget ezekben az országokban az jelentette, hogy – mint rendszerváltó országoknak – egyidejűleg kellett megbirkózniuk a demokratikus állam feltételeinek megteremtésével, a demokratikus intézményrendszer kiépítésével, a piacgazdaság peremfeltételeinek megteremtésével, s ezzel párhuzamosan próbálták meg bevezetni a menedzsment reformokat is.¹²

Ebben a térségben a közigazgatási reform közelebb állt a közigazgatás fejlesztéshez, mint a létező rendszer megváltoztatásához. A fő szempont – kezdetben – egy működő közigazgatás kiépítése volt. Sok akadállyal is szembesülni kellett azonban. A legfontosabb hiányosságok a következők voltak:

¹⁰ Zupkó Gábor, *Reformfolyamatok a közszférában, Ph.D. értekezés.* (Budapest, Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem, 2001.): 107.

¹¹ Hazafi Zoltán, *Közszolgálati jogunk a változó nemzetközi és hazai térben (de lege lata, de lege ferenda) doktori értekezés.* (Pécs, Pécsi Tudományegyetem, 2009.): 327.

¹² Pálné Kovács Ilona (szerk.), *A helyi közszolgáltatások megszervezésének főbb trendjei a szakirodalom és nemzetközi szervezetek dokumentumainak tükrében.* (Pécs, Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Regionális Kutatások Intézete, 2013.): 6.

- irányítási ismeretek hiánya,
- egyes területeken a képzett szakemberek hiánya,
- elégtelen koordináció,
- végrehajtás lassúsága.



1. ábra: Az NPM „térnyerése” (Forrás: A szerző saját szerkesztése)

Fentiek alapján jól látható, hogy a közszolgálati szektort érintő kihívásokra az egyes országokban különböző válaszokat adtak, eltérő megoldások születtek. Mindez azzal magyarázható, hogy az olyan újítások, változtatások, reformok, melyek az adott országban érvényben lévő felfogással, fogadókészséggel, intézményrendszerrel összhangba hozhatók, illeszkednek a társadalmi közeghez, a közigazgatási kultúrához, könnyebben bevezethetők, mint azok, melyek a fennálló rendszer gyökeres átalakítását célozzák.

Nincsenek tehát biztos receptek, mechanikusan átvehető jó gyakorlatok, legfeljebb elvek, megközelítések, szempontok, szabályozási és finanszírozási technikák, intézményi formák, eljárásrendek, amelyeknek valamiféle „egyvelege” lehet végrehajtható egy adott országban.

AZ NPM HATÁSA AZ EMBERI ERŐFORRÁS GAZDÁLKODÁS- RA

Ahogy az a fentiek alapján látható, az új közszolgálati menedzsment által javasolt megoldások közvetve az állam szerepének, a köz- és magánszféra relációjának újragondolását is eredményezik. Bár a reformok kapcsán eszközölt változtatások intenzitása országonként eltérő lehet, a tendenciák jól azonosíthatóak. Az NPM irányzatot vizsgáló szakirodalmak döntően

megegyeznek abban, hogy a közszolgálat hatékonysága az alábbi eszközök igénybevételével javítható:

- közigazgatás és politika elválasztása
- állampolgárok döntéshozatalba történő bevonása
- dereguláció
- pénzügyi és költségvetési reformok
- ügyfélorientáció és minőségbiztosítás
- stratégiai menedzsment eszközök
- közigazgatás „karcsúsítása” (létszámcsoökkentés és/vagy a feladatellátás decentralizációja, kiszervezése)
- közigazgatás szervezeteinek strukturális átalakítása
- szervezeti szintű teljesítménymenedzsment
- „új” személyzeti politika (emberi erőforrás menedzsment eszközök alkalmazása)

Az NPM hatására a közszféra jelentős átalakuláson ment keresztül, mely természetesen érintette a közigazgatásban dolgozók munkakörülményeit, foglalkoztatásuk szabályait is. Az új közszolgálati menedzsment ráirányította tehát a figyelmet arra, hogy a közigazgatásban addig alkalmazott személyzeti adminisztráció a szervezeti stratégiához igazított emberi erőforrás menedzsment irányába fejlődjön.

Az új közmenedzsment elveinek köszönhetően számos ország váltott – eltérő intenzitással – irányt közszolgálati személyzeti politikájában.¹³ Az eddig meghatározó karrierrendszerű közszolgálatok ugyanis igen költséges rendszerek. Az egységes munkaerő-piacról elkülönítetten működő közigazgatási rendszer a jogszabályok által biztosított komparatív előnyök mellett, a köz érdekében, az élethosszig tartó munkavégzés társadalmi elismerésén alapulva működik.¹⁴ Ez kiszámíthatóságot és stabilitást, a teljesítménytől független előmenetelt, garantált illetményt, ezáltal foglalkoztatási biztonságot jelentett a közszolgálatban dolgozók számára, mely a munkaerő-piaci verseny szempontjából jelentős tényezőnek bizonyult. Ezek a faktorok azonban negatívan befolyásolják a hatékonyságra ösztönzést. Az NPM megoldása: a nyílt rendszerekben alkalmazott, a magánszférában kidolgozott módszerek elterjesztése a közszféra emberi erőforrás gazdálkodásában.

¹³ Linder Viktória, *Nemzetközi trendek a közszolgálatban*. (Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2014.): 28.

¹⁴ Balázs István, *A karrier típusú közszolgálati rendszerek perspektívái – nemzetközi kitekintés*. In: Gellén Márton (szerk.), *Új feladatok – átalakuló közszolgálat, Tanulmányok a II. Magyary Zoltán Emlékkonferencia kapcsán*. (Budapest, Nemzeti Közigazgatási Intézet, 2011.): 52.

Egyértelmű tendencia az NPM modernizációs törekvései kapcsán, hogy az emberi erőforrás gazdálkodás feladatait a központi szintről a végrehajtó szervek szintjére adják le. Ez egyben hatásköri decentralizációt is jelent. Az emberi erőforrás gazdálkodás hatékonyságának növeléséhez ugyanis szükség van a közvetlen vezetői érdekelttség és felelősség megteremtésére.¹⁵

A speciális munkakörök és a funkcióhoz rendelt kompetenciák kialakítása is kulcsfontosságú tényező a NPM filozófiájában, hiszen a munkakör az egységes emberi erőforrás menedzsment alapköve, melyre ráépülhet akár a kiválasztási, a teljesítménymenedzsment-, a képzési, a karriermenedzsment-, a juttatási- és az illetményrendszer is.

A teljesítménymenedzsment korábban már létező filozófiája és eszközei az NPM irányzatnak köszönhetően váltak intenzívebbé. A teljesítménymenedzsment több szintet és több területet is átfog, megjelenik szervezeti és egyéni szinten egyaránt. A vezetői tevékenységek széles skálájához kapcsolható, támogatja a stratégiai menedzsmentet, meghatározza az erőforrások elosztását, biztosítja az elszámoltathatóságot.

Az NPM célja a hagyományos illetményrendszer adta garanciák oldása, az illetmények rugalmasabbá tétele. A teljesítményhez kötött illetményrendszer azonban a foglalkoztatás biztonságát veszélyezteti, hiszen a pozitív és negatív teljesítmény-eltérés nem csak az illetményre, de ezáltal a későbbiekben a foglalkoztatottság stabilitására is kihatással lehet. Ez pedig az egész munkaerő-piaci egyensúlyhelyzet felborulásával járhat.¹⁶

A közigazgatás hatékonysága, mint általában a szervezetek hatékonysága tehát nagymértékben függ a személyi állomány munkájától. A munka minősége viszont összefüggésben áll a munkakörök tartalmának professzionális meghatározásával, az ahhoz kapcsolódó bér- és ösztönző rendszer igazságosságával, az alkalmazottak feladataik végzése során tanúsított magatartásával, a vezetők felkészültségével, a vezetők és a munkatársak közötti kapcsolatrendszer középpontjában álló értékekkel.¹⁷

¹⁵ Balázs István, *Az Európai Unió közszolgálati bérrendszerei: tanulságok a magyar bérrendszer fejlesztéséhez*. In: Lőrincz Lajos (szerk.), *Láttelek a magyar közigazgatásról*. (Budapest, MTA Jogtudományi Intézet, 2007.): 125-151.

¹⁶ Balázs István, *Az Európai Unió közszolgálati bérrendszerei: tanulságok a magyar bérrendszer fejlesztéséhez*. In: Lőrincz Lajos (szerk.), *Láttelek a magyar közigazgatásról*. (Budapest, MTA Jogtudományi Intézet, 2007.): 125-151.

¹⁷ Bokodi Márta – Szakács Gábor: *Munkavégzési rendszerek a közszolgálatban (ÁROP – 2.2.21 Tudásalapú közszolgálati előmenetel)*. (Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2014.): 14.

<https://opac.unike.hu/webview?infile=&sobj=9558&source=webvd&cgimime=application%2Fpdf%0D%0A>
(2015. január 9.)

NPM HATÁSA MAGYARORSZÁGON

Az NPM emberi erőforrás menedzsmentet érintő modernizációs törekvései kapcsán – hazai viszonylatban – érdemes kiemelni a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Programban (Magyary Program) megjelenő, a közigazgatás személyzetére vonatkozó javaslatokat. Bár, ahogyan maga a Magyary Program röviden utal is rá fogalmi kereteinek meghatározása kapcsán, a javaslatok alapvetően a neoweberiánus államfelfogáshoz köthetők, a szervezeti szintű, így a személyi állományra vonatkozó reformjavaslatok kapcsán felfedezhető az NPM filozófiája is.¹⁸

NPM emberi erőforrás menedzsmentet érintő modernizációs törekvései	Magyary Programban (11.0) megfogalmazott reformjavaslatok
emberi erőforrás gazdálkodás decentralizációja	„...a munkakör kerül a személyzeti gondolkodás középpontjába.”
speciális munkakörök kialakítása	„A teljesítményértékelési rendszer (TÉR) megújításának is alapköveként határozhatjuk meg a munkaköralapú megközelítést.”
funkcióhoz kötött kompetenciák	„A munkaköri feladatok, kötelezettségek, felelősségi körök és kompetenciák pontos egyéni szintű meghatározása...”
munkakörök és kompetenciák szerinti képzés	„A kormánytisztviselői előmeneteli rendszerbe illeszthető kreditrendszerű, kompetencia alapú, moduláris szerkezetű közigazgatási vezetőképzési rendszerre van szükség.”
teljesítményalapú díjazás	„... több lábon álló, igazságosabb, differenciáltabb és hatékonyabb díjazási rendszert lehet kialakítani. Ehhez arra van szükség, hogy az új rendszer eltérő módon, de vegye figyelembe a munkakör szervezet számára megjelenő értékét, a munkakörben töltött szolgálati időt, valamint az alaphéren kívül az éves teljesítményértékelés eredményeit egyaránt.”

¹⁸ Rosta Miklós, *Az új közszolgálati menedzsment és a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program viszonyáról*. In: Polgári Szemle, 8. évfolyam, 3-6. szám.
http://www.polgariszemle.hu/?view=v_article&ID=503 (2015. május 7.)

juttatási rendszer felülvizsgálata	
foglalkoztatottsági garanciák oldása	„... olyan életpálya-modellre van szükség, amely megőrzi ugyan a karrierrendszer előnyeit, de lehetőséget nyújt a változásokhoz való rugalmas alkalmazkodásra is.”
rugalmas munkavégzési rendszer	„Megteremtjük a rugalmas munkavégzés kereteit a közszférában.”

1. táblázat: Az NPM hatása a magyar közigazgatási személyzeti politika reformjára
 Forrás: a szerző saját szerkesztése

A fentiekben bemutatott adatok alapján látható, hogy a Magyary Program – az emberi erőforrás gazdálkodás területén – tartalmazza mindazokat a magánszférában elterjedt technikákat, amelyek segítségével a közigazgatás személyi állományának hatékonyságát növelni lehet. Az NPM emberi erőforrás menedzsmentre vonatkozó eszköztárának használata mellett a Magyary Program a személyzetet érintően elkötelezett a kisebb állam koncepciója mellett, mellyel összhangban a közszolgálati állomány létszámának csökkentését is megcélozza.¹⁹

Napjainkra elmondható, hogy az NPM eredményeit (még az élenjáró országokét is) többen megkérdőjelezzik. Egyrészt azért, mert nincsenek olyan hiteles empirikus tapasztalatok, amelyek az NPM sikerét igazolnák, másrészt pedig azért, mert az esetlegesen elvégzett vizsgálatok azt mutatják, hogy az NPM eszközeinek alkalmazása sehol sem eredményezett egy új, hatékony(abb)an működő közigazgatási modellt. A néhány évvel ezelőtt bekövetkezett gazdasági válság hatására pedig számos, az NPM alkalmazásában „úttörő” országban is az állami szerepvállalás erősödése figyelhető meg. A válság kezelése ugyanis egészen más igényeket támaszt, a polgárok a kormányuktól várnak megoldást a problémákra, így szükséges, hogy az állami szerepkörök és a közigazgatás egyaránt megerősödjenek. Az új közmenedzsment torzulásaira pedig az utóbbi évtizedekben kialakuló neoweberi modell a válasz, mely az NPM felismeréseinek, helyzetértékelésének, illetve jó oldalainak átvétele és egyesítése a weberi megfontolásokkal: „Az érdem ötvözése a rugalmassággal”. Ahol az érdem a weberi elv, míg a rugalmasság az NPM karakterisztikus jegye.²⁰

¹⁹ Rosta Miklós, *Az új közszolgálati menedzsment és a Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program viszonyáról*. In: Polgári Szemle, 8. évfolyam, 3-6. szám.
http://www.polgariszemle.hu/?view=v_article&ID=503 (2015. május 7.)

²⁰ Drechsler Wolfgang, *The Reemergence of „Weberian” Public Administration after the Fall of New Public Management: The Central and Eastern European Perspective*. (Halduskultuur, 2005.): 94-108.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Balázs István, *Az Európai Unió közszolgálati bérrendszerei: tanulságok a magyar bérrendszer fejlesztéséhez*. In: Lőrincz Lajos (szerk.), *Láttelek a magyar közigazgatásról*. Budapest, MTA Jogtudományi Intézet, 2007. 125-151.
- Balázs István, *A karrier típusú közszolgálati rendszerek perspektívái – nemzetközi kitekintés*. In: Gellén Márton (szerk.), *Új feladatok – átalakuló közszolgálat, Tanulmányok a II. Magyar Zoltán Emlékkonferencia kapcsán*. Budapest, Nemzeti Közigazgatási Intézet, 2011. 52.
- Bull, Hans Peter, *Vervaltungsmodernisierung im Rechtsstaat*. (DVBL, 2001): 1818.
- Drechsler Wolfgang, *The Reemergence of „Weberian” Public Administration after the Fall of New Public Management: The Central and Eastern European Perspective*. Halduskultuur, 2005. 94-108.
- Hazafi Zoltán, *Közszolgálati jogunk a változó nemzetközi és hazai térben (de lege lata, de lege ferenda) doktori értekezés*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem, 2009. 327.
- Hood Christopher, *Public management for all seasons*. Public Administration, 1991. 3-19.
- Kökényesi József – Andriská Szilvia, *Közigazgatás-szervezési és vezetési ismeretek*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet, 2002.
- Linder Viktória, *Nemzetközi trendek a közszolgálatban*. Budapest, Nemzeti Köszolgálati Egyetem, 2014. 26., 28.
- Lőrincz Lajos, *Közigazgatási reformok: mítoszok és realitás*. Közigazgatási Szemle, 2007 / 1. évf. 2. szám, Budapest, Magyar Hivatalos Közlönykiadó, 2007. 6.
- Pálné Kovács Ilona (szerk.), *A helyi közszolgáltatások megszervezésének főbb trendjei a szakirodalom és nemzetközi szervezetek dokumentumainak tükrében*. Pécs, Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Regionális Kutatások Intézete, 2013. 6.
- Torma András, *Adalékok a közmenedzsment-reformok elméleti hátteréhez és főbb irányzataihoz*. In: Sectio Juridica et Politica. Miskolc, Thomus XXVIII., 2010. 332.
- Zupkó Gábor, *Reformfolyamatok a közszférában, Ph.D. értekezés*. Budapest, Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem, 2001. 107.

Internetes források

- Bokodi Márta – Szakács Gábor: *Munkavégzési rendszerek a közszolgálatban (ÁROP – 2.2.21 Tudásalapú közszolgálati előmenetel)*. Budapest, Nemzeti Köszolgálati Egyetem, 2014. 14.
- <https://opac.unike.hu/webview?infile=&sobj=9558&source=webvd&cgimime=application%2Fpdf%0D%0A> (2015. január 9.)

Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium: *Magyary Zoltán Közigazgatásfejlesztési Program 11.0 (MP 11.0), A haza üdvére és a köz szolgálatában*. Budapest, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, 2011.

<http://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/8/34/40000/Magyary-Kozigazgatas-fejlesztési-Program.pdf> (2015. január 9.)

Rosta Miklós, *Az új közszolgálati menedzsment és a Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program viszonyáról*. In: *Polgári Szemle*, 8. évfolyam, 3-6. szám.

http://www.polgariszemle.hu/?view=v_article&ID=503 (2015. május 7.)