

Stratégiai kutatások – Magyarország 2015

A KÖZIGAZGATÁSI REFORM ÚJ PERSPEKTÍVÁI

Jelen kötet a Miniszterelnöki Hivatal – Magyar Tudományos Akadémia
Stratégiai Kutatások 2005 megállapodás keretében került finanszírozásra.

Stratégiai kutatások – Magyarország 2015

Sorozatszerkesztők: Ágh Attila, Tamás Pál, Vértes András

3

© Ágh Attila, Bánlaki Péter, Czeglédy Gergő, Fleck Zoltán, Hazafi Zoltán,
Juhász Albin, Kaiser Tamás, Kádár Krisztián, Legény Krisztián, Németh Anita,
Prémecz Attila, Rechnitzer János, Sántha György, Somogyvári István, 2006

© Ágh Attila, Somogyvári István editors, 2006

ÚJ MANDÁTUM KÖNYVKIADÓ

www.ujmandatum.hu

Felelős kiadó Németh István
Felelős szerkesztő Tomkiss Tamás
Borítóterv Zátanyi Tibor

Készült a Kánai nyomdában
Felelős vezető Kánai József

ISBN 963 9609 34 X
ISSN 1788-0270

Stratégiai kutatások – Magyarország 2015

A KÖZIGAZGATÁSI REFORM ÚJ PERSPEKTÍVÁI

Ágh Attila – Somogyvári István (szerk.)

Ú·M·K

Budapest, 2006

Ágh Attila A MAGYAR KÖZIGAZGATÁSI REFORM ALAPJAI	7
--	---

I. KÖZPONTI ÁLLAMSZERVEZET

Somogyvári István JAVASLAT A KÖZPONTI KORMÁNYZAT HATÉKONY SZERVEZETI FELÉPÍTÉSÉRE	30
---	----

Juhász Albin JAVASLAT A MINISZTERIUMOK BELSŐ SZERVEZETI STRUKTÚRÁJÁRA ÉS KOORDINÁCIÓS RENDSZERŰK MODERNIZÁLÁSÁRA	55
---	----

Sántha György A MINISZTERIUMOK INTEGRÁLT ELHELYEZÉSE JAVASLAT EGY ÚJ KORMÁNYZATI NEGYED FELÁLLÍTÁSÁRA	70
--	----

Prémecz Attila A KIVÁLASZTÁSTÓL A TELJESÍTMÉNYÉRTÉKELÉSIG (GONDOLATOK ÉS GONDOLATÉTBRESZTŐK A KÖZSZOLGÁLTATISÁG KAPCSÁN)	94
---	----

Hazafi Zoltán A TELJESÍTMÉNY NÖVELESÉNEK HUMÁNPOLITIKAI ÖSSZETEVŐI A KÖZIGAZGATÁSBAN	119
--	-----

Fleck Zoltán IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁS REFORM KÖZBEN	145
--	-----

II. HELYI–TERÜLETI SZINT

Kaiser Tamás A MULTIFUNKCIONÁLIS RÉGIÓ A TÖBBSZINTŰ KORMÁNYZÁS RENDSZERÉBEN	166
---	-----

Rechnitzer János HOGYAN TOVÁBB REGIONÁLIS POLITIKA? A KOHÉZIÓS POLITIKA ÉS A HAZAI TERÜLETFEJLESZTÉS LEHETSÉGES STRATÉGIÁI 2006 UTÁN	194
---	-----

Czeglédy Gergő „A LOKOMOTÍV 23+1 MASINISZTÁJA” – AVAGY A PARTNERSÉG ELVÉNEK INTÉZMÉNYESÍTETT MÓDOZATAI A BUDAPESTI POLGÁRMESTEREK KAPCSOLATÁBAN	213
--	-----

Bánlaki Péter – Kádár Krisztián A TERÜLETI ÁLLAMIGAZGATÁS REFORMJA	235
--	-----

III. EU-ELVÁRÁSOK, EU-SZABÁLYOZÁS

Legény Krisztián

AZ EURÓPAI UNIÓS CSATLAKOZÁSI KLAUZULA REFORMJÁHOZ

250

Németh Anita

AZ EU-ÜGYEK INTÉZÉSÉNEK SZERVEZETI KÉRDÉSEI ÉS MUNKAMÓDSZERE
A MAGYAR KORMÁNYZATI RENDSZERBEN

272

Kádár Krisztián

REFORMKONYHA A MAGYAR KÖZIGAZGATÁSBAN

296

TÁBLÁK

321

Ágh Attila

A MAGYAR KÖZIGAZGATÁSI REFORM ALAPJAI*

Intézményi konvergencia az Európai Közigazgatási Térben

Magyarországon kiterjedt viták folytak arról, hogy a közigazgatási reformot belső okok miatt kell végrehajtani, vagy az EU előírásai követelik meg. Hasonló viták folytak arról, hogy az EU-ban van-e intézményi konvergencia az európaizálás következtében, vagy minden marad a régiben. Ezekben a vitákban nem pusztán elméleti kérdések fogalmazódtak meg, hanem sokkal inkább a szükséges változtatásokkal szembeni ellenállás jelentkező elméleti mezben, hiszen elég nyilvánvaló, hogy az elmaradott magyar intézményrendszer átalakítása már régen napirendre került, és ugyanebben a modernizációs irányban az EU egész konkrét követeléseket fogalmazott meg, amelyek egyben kifejezik az EU-n belüli homogenizációs tendenciákat is. Az Európai Közigazgatási Tér fogalma 1992-ben jelent meg a Maastrichti Szerződés idején, amely kiterjesztette az EU közpolitikáit a gazdaságpolitikán túli területekre. Az Európai Tér mint közös tér megszervezése és átfogó szabályozása voltaképpen két modellben zajlik. A szorosabb együttműködést és szabályozást rendszerint a „space” fogalom fejezi ki, amit térnek lehet fordítani (European Administrative Space – Európai Közigazgatási Tér), a lazább szabályozást pedig az „area” fogalom, amit térségnek lehet fordítani (Area of Freedom, Security and Justice – a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének térsége). Az Európai Tér megszervezése tehát változatos, egyben követi az egyes közpolitikák belső logikáját és a „közösségiesítés” mértékét is, ahogy újabban nagy erőfeszítés figyelhető meg az Európai Kutatási Térség (European Research Area) létrehozására.

A kilencvenes évek eleje óta a régi tagországokban is vitáztak arról, hogy az EU-ban az Európai Közigazgatási Tér hatására, s egyáltalában az európaizálás keretében végbemert-e, s milyen mértékben a közigazgatási rendszerek homogenizálása. A kezdeti naív feltételezések az európaizálás egész elméletében azon alapultak, hogy ez a homogenizáció gyorsan végbemegy a tagállamokban, de később mindinkább a szkeptikus vélemények kerekedtek felül, amelyek szerint az EU transznacionális intézményrendszeréhez való alkalmazkodás nem feltétlenül jelent intézményi konvergenciát, hanem az intézményi és/vagy közpolitikai alkalmazkodásnak – a nemzeti rendszereknek és tradícióknak megfelelően – különböző formái lehetségesek (lásd főleg Knill, 2001). Különösen érzékelhető volt a homogenizáció elutasítása a nemzeti közigazgatási rendszerek tekintetében, ahol a tradíciók igen erősek. Itt látszólag alig, vagy egyáltalán nem ment végbe homogenizáció, vagyis sokak szerint állítólag nem mutatható az intézményi konvergencia, de a szerzők nagy többsége az igen tekintélyesre növekedett komparatív szakirodalomban az intézményi konvergencia fokozódása mellett foglal állást.

Az alaptézisem az, hogy három vonatkozásban, alapvető dimenzióban is igen erőteljes homogenizáció figyelhető meg az EU-ban, s ennek megfelelően az intézményi konvergencia is jelentkezik:

1. a területi szintek egységesítése a NUTS-rendszerben és a decentralizáció,
2. a belső határok fellazulása és a külső határok megerősítése,
3. az „egységes jogi térség” („a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének térsége”) avagy a Tampere és Hága Program.

Igaz azonban az is, hogy a fejlesztéspolitikai (gazdaságfejlesztési), funkcionális-közzolgáltatási, közigazgatási, politikai területi egységek rendszerint nem esnek egybe az EU-tagországokban. Ezt a luxust megengedhetik maguknak azok az országok, amelyek nem függenek a strukturális és kohéziós politikától, de sokkal kevésbé azok, amelyek az EU-támogatások segítségével a felzárkózásra törekcsenek, és ezért optimálisra kell növelniük általában az EU-kapacitáscukat, avagy konkrétan az abszorpcióc képességuket.

I. Intézményi konvergenciák az EU-ban

1. A fejlesztéspolitikai rendszer homogenizációja – NUTS-rendszer

Az EU keretén belül igen gyakoriak a viták az Európai Közigazgatási Tér kialakulásának és/vagy a nemzeti adminisztrációk konvergenciájának mértékéről. De ezek nem kerülhetik meg azt az egyszerű tényrt, hogy a területi egységeknek és a regionális politika működésének az EU-ban kemény rendeleti szabályozása van. A strukturális és kohéziós politika az EU-ban lehetetlen lenne a fejlesztéspolitikai területi egységek homogenizációja nélkül, mert másképp nem lehetne megállapítani a támogatáshoz szükséges stabil, hosszabb távú statisztikai mutatókat. Két évtized tapasztalata alapján a Tanács és az Európai Parlament közös rendelete 2003. május 26-án újra áttekintette, és lényegében véve jogilag először szabályozta a NUTS-rendszert (1059/2003 számú rendelet). A szabályozás alapvető törekvése a standardizálás és a stabilitás, ahogy a (8) pont kimondja: „A regionális statisztikák felhasználóinak a nómenklatúra hosszú távú stabilitására van szükségük. Ezért a NUTS-osztályozást nem szabad túl gyakran módosítani. E rendelet hosszú távon a szabályok nagyobb stabilitását biztosítja.” A 3. cikk (2) pontja pedig kimondja, hogy a NUTS-szintbe „egy tagállam közigazgatási egységeinek adott osztályát be kell sorolni”, s erre vonatkozólag közli a fenti lakossági keretszámokat, illetve hozzáteszi, hogy ha nincs ezen a szinten közigazgatási egység, akkor „e NUTS-szintet megfelelő számú, egymással határos, meglévő kisebb közigazgatási egység összevonásával kell képezni”.

Ugyanakkor az Európai Parlament és a Tanács közös rendelete (1783/1999) az Európai Regionális Fejlesztési Alapról (ERFA) már 1999. július 12-én a következő költségvetési ciklusra (2000–2006) előretekinve világosan szabályozta a regionális politika működtetésének főbb vonásait. Az (1) pont szerint az ERFA célja a regionális versenyképesség kialakítása mint a fejletlenebb régiók felzárkóztatása és a regionális különbségek csökkentése. A (4) pont szerint továbbá „a regionális fejlesztés előkészítésével kapcsolatos feladatával összefüggésben meg kell határozni az ERFA-nak a gazdasági tevékenység harmonikus, kiegyensúlyozott és fenntartható fejlődéséhez, a nagyfokú versenyképességhez, a magas szintű foglalkoztatottséghez, a nők és férfiak közötti egyenlőséghez, valamint a környezet nagyfokú védelméhez való hozzájárulását”. A regionális politika tehát az EU felfogásában egy komplex közpolitikai rendszer, amely a multifunkcionális régió valamennyi társadal-

mi alrendszerét átfogja, magát régiót pedig a területi-területfejlesztési alapszerveződés szempontjából a 1260/1999-es tanácsi rendelet szabályozza. A következő hétéves pénzügyi ciklusra (2007–2013) már elkészült a regionális fejlesztéssel kapcsolatos rendelettervezet 2005 júliusában. A költségvetés 2005. decemberi Európa Tanácsban való megszavazása és közeli véglegesítése után az osztrák elnökség alatt meghozandó rendelet fogja kötelezően szabályozni a strukturális és kohéziós alapok működését a következő években. A kilencvenes évek elejétől a NUTS-rendszer alapján végigvonul a tagországokon a decentralizáció folyamata, amelyet az alábbiakban a partnerségi elv oldaláról jellemzünk.

2. Az Új Határok Európája

A határokon keresztüli összes mozgást évszázadokon át a nemzeti állam felügyelte, ezért a határ szerepe döntő volt az európai rendszer mint a nemzetek Európája működtetésében is (Anderson [et al.], 2003:3–4). A Határok Európájával Európa valamennyi állama sérült a maga módján, mivel az országhatárok mesterségesek és kikényszerítettek voltak a határ mindkét oldalán élők számára a történelmileg kialakult szerveződési egységek szempontjából, hiszen szétvágtak kulturális-etnikai közösségeket, termelési egységeket és évszázados útvonalakat. Alig kell hangsúlyozni azonban, hogy Közép- és Kelet-Európa államai a leginkább sérültek közé tartoztak a nagyhatalmak által létrehozott, igen mesterséges és gyakran változtatott határai között. Ebben a térségben a határok elválasztó szerepe, és a természetes területi szerveződések, kulturális és etnikai közösségeket mesterségesen és ellenségesen feldaraboló szerepe még brutálisabban érvényesült, mint Európa más vidékein. Az EU megszerveződése megadta a döntő lökést a kemény, zárt határok megszűnéséhez és a határ új fogalmának megszületéséhez. Az EU-integráció nagyon fontos aspektusa az, hogy meggyengült a Határok Európája és mindinkább az Európai Tér újfajta szerveződése váltja fel, mivel a Római Szerződés a „négy szabadság” elvével éppen a határok átjárhatóságát mondja ki.

Az EU-ban a térbeli megszerveződés átrendeződik a határ radikálisan új fogalma alapján, amely egyben lehetővé teszi a történelmileg kialakult szerveződési egységek reintegrációját is. A tagállamokat képviselő Tanács kezdeményezte és támogatta a határon keresztüli együttműködés (Cross Border Cooperation, CBC) rendszerének kialakulását és finanszírozását, mert érzékelték, hogy a tagállamközi együttműködésnek ez az egyik legfontosabb formája (O'Dowd, 2003:17). Ennek az erőfeszítésnek az első eredménye az EURO-REGIO volt a holland–német határon 1958-ban, és hamarosan a kifejezés eurorégióként elterjedtté vált. A negatív integráció fogalma is erőteljesen megjelenítette azt az igényt, hogy a tagországok közötti határokat le kell bontani, mégpedig a legszélesebb értelemben, azaz a nemzeti szabályozásokat illetően, a közpolitikák egyre táguló körében. A pozitív integráció fogalma viszont az Európai Tér(ség) új struktúráinak szabályozó jellegét tükrözte, amelyeknek kiugró esete a területi egységek hierarchiájának NUTS-rendszerré kiépítése mint az Európai Tér átfogó rendezése. Ennyiben a szokványos kifejezés szerint az eurorégiók az európai integráció „kísérleti laboratóriumává” váltak (Zielonka, 2001).

A határok megváltozásának drasztikus jelentkezése volt az is, hogy a kilencvenes évek elején Európában több mint tízezer kilométer új határ alakult ki. Ez egyszerre váltott ki

átmenetileg felfokozott feszültséget az új határok mentén, s egyben létrehozta az újfajta, hídjellegű határok igényét is a nagytérégi megszerveződéssel, ahogy a Nyugat-Balkán esete mutatja. A kilencvenes évek elején felgyorsult az eurorégiók megszerveződése az EU határai mentén, mint egyben a keleti kibővítés kezdete és a majdani együttműködés alapzata. Manapság igen határozottan érzékelhető az európai integrációnak a határ menti régiók együttműködésén keresztül fejlesztésre való törekvés. Egészében véve az EU-ban mint a többfajta közpolitika által strukturált Európai Térben a határ fogalmának négy jelentése van. A határ (1) korlát, azaz elválasztó kívül, de némileg a belső egységek között is, (2) híd, amely összeköt és közvetítő funkciót tölt be, (3) erőforrás, azaz a sajátos helyzetből fakadó előnyök forrása és (4) identitáshordozó, mert a különböző szintű hovatartozás kifejezésére szolgál (O'Dowd, 2003:32).

A belső határok radikális megváltozása közben a külső határ az EU körül egyre fontosabbá válik a globális migráció és a nemzetközi terrorizmus új formái révén, s ez még jobban érvényes a keleti kibővítés után, kétszeresen is. Egyrészt az új tagok kevésbé vannak felkészülve a határok őrzésére, másrészt a nagy gazdasági-fejlettségi kontraszt miatt az új szomszédokból és a még távolabbi országokból jelentkező nyomás is sokkal nagyobb, mint korábban. A külső határok megerősítésének belső következményei is vannak, nevezetesen fokozódik a harmadik pillér „közösségiesítése” is, ahogy ezt a Hágai Program (2004) előírja. A külső határ erősödése és új funkciói együtt járnak a belső államhatárok átalakulásával, illetve a különböző szintű területi egységek és a különböző közfunkciók területi megszerveződésével. Az új Európai Közrend (European Public Order) igénye megjelenik „a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség” kialakulásával, valamint a határokon keresztül sokasodó együttműködési formákkal. Ezek megadják az EU új térszerkezetét, ahogy az Európai Tér sokirányú újjászerveződéséről tekintélyes szakirodalom beszámol (Anderson, 1996; Donnan–Wilson, 1999; Anderson–Bort, 2001; Anderson [et al.], 2003; Bache–Flinders, 2004).

Az EU-integráció egyben a határrégiók bázisszintjén lejátszódó reintegrációt is jelent. Ezek természete aszerint változik, hogy mennyire ment végbe a decentralizáció az adott tagállamban. Nevezetesen minél decentralizáltabb a politikai rendszer, s ezzel minél fejlettebb a többszintű kormányzás, annál intenzívebb a határokon keresztül együttműködés, feltételezve az együttműködési készséget a többi szomszédos állam részéről is (Bache, 2004). Magán az EU-n belül is rendkívüli a heterogenitás a határok mentén a nemzeti politikai rendszerek eltérő természete révén, mivel a unitárius, a decentralizált-regionalizált és a federális államok más-más intézményi elrendezést biztosítanak a határ menti egységeknek. Az eltérő, s össze nem illő, de mégis intenzíven együttműködő intézményi struktúrák ellenére természetesen másként szerveződik meg az együttműködés területi rendszere az EU-tagországokon belül, és megint másként a táguló EU új határai mentén. De azzal, hogy Nyugaton az ötvenes években elindult a reintegrálódás folyamata, amely a kilencvenes években átcsapott a „rég EU”, az EU15 keleti határaitra is, visszafordíthatatlan folyamatok indultak be egész Európában. Már a csatlakozás folyamatában megerősödtek a regionális szerveződések a régi és az új tagok határai mentén, amelyek megkapták a CBC-rendszerű támogatást. Ezek már jelezték Európa Új Határait, s a határok új funkcióját, hiszen az új területi szerveződések egyfelől mindenekelőtt a gazdasági-társadalmi együttműködésre irányuló fejlesztési egységek; másfelől nemcsak a tagor-

szágok központi kormányaihoz, illetve a transznacionális EU-intézményekhez való viszonyban, a „vertikális európaizálásban” hoztak döntő változást, hanem a „horizontális európaizálásban” is, hiszen az érintett területi egységek össz-EU-szinten is megszerveződtek, és érdekképviselőkké emelkedtek. Ez a régi tagállamokban erőteljes alulról jövő nyomás hatására zajlott le, ahogy ezt az „új regionalizmus” elmélete megfogalmazta, és mostanság már hasonló mozgás érzékelhető az új tagállamokban is.

3. Egységes jogi térség

Az egységes jogi térség kialakítása az 1999. októberi Tamperei Csúcstalálkozón került programként megfogalmazásra mint „a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének térsége”, amely már a nemzeti adminisztrációk konvergenciájának követelményét helyezte előtérbe. 2004 novemberében, öt év után a Tamperei Programot felülvizsgálták. A holland elnökség idején a továbbfejlesztéseként kidolgozták az újabb többéves Hágai Programot „a szabadság, a biztonság és a jog megerősítésére az EU-ban”, amelyet 2004. november 4–5-én az Európa Tanács elfogadott. Az egységes jogi térség létrehozása – az európai igazságügyi együttműködés lényeges dimenzióinak integrálása a korábbi harmadik pillér részleges közösségiesítése révén – szintén megköveteli a „szükséges adminisztratív kapacitást” az új tagállamoktól, és itt az intézménytranszfer és a policy-transzfer feladatai teljes egyértelműséggel és jogi pontossággal fogalmazódnak meg. Hangsúlyozni kell, hogy a „belpolitika” egységes rendszerének kialakítása most ugyanolyan óriási jelentőségű az EU történetében, mint az egységes piac kialakítása volt korábban. Talán még nehezebb feladat is, mert a nemzeti adminisztrációk átalakítása és részleges homogenizációja nagyobb ellenállásba ütközik és igen komoly intézményi kapacitást és szoros kooperációt kívánt meg már az EU15-ben is.

A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülése térségének fejlesztése a nemzeti adminisztrációk fokozódó konvergenciáját és új intézmények létrehozását tételezi fel a közös szabályozások rendszerén keresztül, amely átfogja a közigazgatást, az igazságszolgáltatást, a rendészeti szerveket és a határőrséget is. Nevezetesen és konkrétan a Tamperei Program három vonatkozásban érvényesítendő. Egyrészt a határőrizet integrált rendszerének létrehozásában, ami feltételezi a menekültügy és a migráció kezelésének integrációját is, valamint azt, hogy a Schengen Information System II (SIS-II) mint a vízumokról szóló közös, integrált információs rendszer is teljesen kiépül 2006 végéig. Másrészt a nemzetközi bűnözés elleni közös fellépésben, ami a rendőrségi, igazságszolgáltatási és vámhatósági tevékenység integrációját követeli meg. Végül, harmadrészt a 35. pont szerint emelni kell az igazságszolgáltatás színvonalát az EU-állampolgárok számára, s lehetővé kell tenni az igazságszolgáltatás kölcsönös elérhetőségét és azonos jellegét az EU-n belül. Jóllehet az új tagországok számára a belépés ebbe a rendszerbe, vagyis a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének térségébe csak fokozatosan történik – amit leginkább a Schengeni Rendszer átvétele példáz –, az is bizonyos, hogy egyre nagyobb nyomás nehezedik rájuk a szabályok mihamarabbi teljes átvételére és közvetlen alkalmazására, illetve az erre alkalmas intézményrendszer kiépítésére.

lyi feladatellátást, az önkormányzati társulások saját jövedelempotenciálját pedig a „felfelé” megosztott helyi adók biztosíthatják.

3. *Elszámoltathatóság és átláthatóság*

Ez az elv azt fejezi ki, hogy legyenek világosak a közszektor működésének és átalakításának költségei, hasznai, eredményei. A magyar államháztartás eddigi történetében – meghatározott politikai érdekek miatt – ezen a területen a szükségesnél, sőt a lehetségesnél is sokkal kevesebb történt. Megkockáztatható az az állítás, hogy minden reformkezdeményezés csak akkor vehető komolyan, ha ezen a téren megteszi a szükséges lépéseket.

4. *Nyitottság*

A közszektor átalakítása hosszabb folyamat eredménye lehet, nem lehetséges az átalakítást „frontális támadással” megvalósítani. A folyamatok egymásra épülését úgy kell biztosítani, hogy a korábbi fázisokban bevezetett új megoldások lehetőleg a későbbi lépések számára se jelentsenek újból gyökeresen megváltoztatandó adottságot. Ez különösen a központi és az önkormányzati szint közötti „feladatmozgások” miatt fontos elv.

5. *A forráselosztás regionális irányultsága*

A hazai közpénzügyi rendszer mind a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszere, mind a nemzeti fejlesztési terv előállítás és végrehajtása vonatkozásában ágazati szempontú. A közpolitikai ágazati szempontokat a jövőben a szakmai törvényeknek és a nemzeti fejlesztési tervezésnek kell közvetíteniük. Az ország előtt álló kihívásoknak, az EU-tagságból adódó spontán polarizálódás, a nagy társadalmi rétegek leszakadásának megállítása, majd megfordítása gyökeresen más, területi-regionális logika érvényesülését követeli.

III. A közigazgatási reform elvárásai

A közigazgatási reformmal kapcsolatban vannak olyan általános elvárások és követelmények, amelyek az egész rendszert, annak valamennyi szintjét érintik. Magyarország 2015 távlatában rendkívül nagy társadalmi, gazdasági és politikai átrendeződés előtt áll, s a fejlesztő-felzárkóztató államnak ebben döntő szerepet kell játszania. Így az állami tevékenység mércéjévé a társadalmi-gazdasági átalakulás kezdeményezése, előkészítése és végrehajtása válik. Ennek jegyében a közigazgatás korszerűsítésének célja, hogy maga a közigazgatás egész intézményrendszere is alkalmassá váljon a fenti kihívás megválaszolására, vagyis alapvető eszköze legyen az európaizálásnak, és egyben partnere legyen minden társadalmi szereplőnek ebben az átalakulásban. A közigazgatási reform a személyi és szervezeti feltételek radikális átalakulását jelenti a szervezetrendszer valamennyi szintjén, s ezzel a reform átfogó célja az ország társadalmi és gazdasági versenyképességének növelése és a fenntartható versenyképességet szolgáló magyar közigazgatási rendszer megteremtése.

1. Központi kormány

Az EU-teljesítőképeséghez, az abszorpció kapacitás kiépítéséhez a központi kormánynak három alapvető funkcióját kell betöltenie, vagyis el kell látnia a nemzetstra-

Súlyosan hibásak és félrevezetőek tehát azok a könnyű kijelentések, hogy az EU-ban érintetlenül megmarad a nemzeti adminisztratív rendszerek sokfélesége, mert nincs közös szabályozás. Valójában az új tagországok szélesebb értelemben vett adminisztratív reformjának az egyik legnehezebb feladata a harmadik pillér részleges közösségiesítéséből adódó intézményi átalakulás, illetve az adott EU intézményi alrendszer beépítése a közigazgatási rendszer egészébe. Az EU-ba való belépéssel megtörtént tehát az egységes jogi térséghez való csatlakozás, és ennek elkerülhetetlenül nagy hatása van a szűkebb értelemben vett közigazgatás rendszerére is.

II. EU-kapacitás és adminisztratív teljesítőképesség

1. Intézményi és kulturális kapacitás

Az Európai Parlament 2003. márciusi Ajánlása az intézményi reformokat illető konkrét elvárásoknak máig érvényes tömör összefoglalása, amely hangsúlyozza, „ragaszkodunk ahhoz, hogy egy hatékony intézményi és adminisztratív rendszer jöjjön létre a Strukturális és Kohéziós Alapok programozására és megvalósítására”. Az EU-kapacitásnak – vagy szűkebb értelemben az abszorpció képességnek mint a külső EU-erőforrások bevonásának – optimalizálása az adminisztratív-politikai szerkezet és közpolitikai működtetés együttes kialakítását, azaz a közigazgatási és a közpénzügyi reform összehangolását tételezi fel. A közpolitika fogalomrendszerében az intézmények teljesítményének megítélésében három fogalom játszik szerepet, az eredményesség (effectiveness), a hatékonyság (efficiency) és a hatásosság (efficacy), amelyekhez a közpénzügyi megfontolásból a gazdaságosság is csatlakozik mint az adott közpolitikai célra felhasználható erőforrások minimalizálásának követelménye. Az első, az eredményesség bináris, miszerint az adott cél vagy teljesült, vagy nem, akármi áron. Ez a politikus világa, akit csak az érdekel, hogy megvalósult-e, amit ígért, amiről döntött. A másik, a hatékonyság, a közszolgáltatás eredményének és a felhasznált erőforrásoknak a viszonyát fejezi ki, mint költség/haszon-elemzés, százalékban is mérhető, növelhető és csökkenthető, ez a szakértők alkalmazásának terepe. A harmadik, a hatásosság a társadalomban – és annak érintett rétegeiben – való hatást vizsgálja, hiszen az eredményes, sőt hatékony akció is járhat számos kedvező és kedvezőtlen hatással. Ez a terület az érdekképviselteké, akiket a szaknyelv érintetteknek (stakeholders) nevez. A közpolitika logikája szerint van politikai döntés (political output) és társadalmi hatás vagy következmény (social outcome), s ezek viszonya, „távolsága” a lényeges, mivel minden döntés annyit ér, amennyi megvalósul belőle, illetve ahogyan képesek azt megvalósítani. Az intézményi kapacitás két alapvető, intézményi és adminisztratív követelménye a „politikai vezetés” (leadership) mint erőteljes kezdeményezés és határozott akaratképzés (képes kezdeményezni és dönteni), valamint a központi adminisztratív kapacitás mint a tervezés–koordináció–kooperáció–végrehajtás láncolata (képes a döntéseket hatékonyan végrehajtani), ami együttesen tekintve politikai és adminisztratív kapacitás, döntéshozatali partnerség és megvalósíthatóság.

Az intézmények kapacitását illetően meg kell különböztetnünk politikai kapacitást mint döntéshozatali képességet, és adminisztratív kapacitást mint a döntések végre-

hajtásának képességét. A politikai kapacitásnak három nagyobb mozzanata van, (1) a társadalmi elvárások felmérése és megválaszolása, (2) a célok megfogalmazása és az eszközök hozzárendelése, valamint (3) a döntések meghozása. Regionális szinten a politikai kapacitás attól függ, hogy (1) milyen erős a helyi szervezett civil társadalom, (2) milyen a helyi média fejlettsége és (3) mennyire épültek ki az adott régió külkapcsolatai az országon belül és külföldön. Az adminisztratív kapacitás mozzanatai (1) a közigazgatási szolgáltatások színvonala („management”), (2) az ügyfelek (állampolgárok és intézmények) méltányos, partnerként való kezelése („fair” magatartás) és (3) a pénzügyi tervezés és az eszközök hatékony felhasználása („budgeting”). Az adminisztratív kapacitás regionális szinten viszont (1) az egy főre eső GDP nagyságától és az infrastruktúra fejlettségétől, (2) a helyben beszédett, illetve felhasznált jövedelem mértékétől és (3) a helyi közműveltség-iskolázottság szintjétől függ, különös tekintettel a diplomások arányára. Ez természetesen az intézmények valamennyi szintjére érvényes közpolitikai modell, nemcsak a makro-politikai szinten értelmezett állami kapacitásra, de ez a leírás a mezo- és mikropolitikai szinten működő társadalmi kapacitásra is érvényes. Az intézményrendszer minden szintjén tehát konkrétan megállapítható az intézményi politikai és adminisztratív kapacitás jellege és mértéke.

Hasonlóképpen, a kapacitásépítés értelmezéséhez meg kell különböztetnünk egyfelől az intézményi, másfelől a kulturális avagy humán kapacitást. A rendszerváltás nagy tanulsága, hogy intézményeket viszonylag könnyű létrehozni, de sokkal nehezebb és hosszabb folyamat hatékonyan működtetni őket, ami a kulturális avagy humán kapacitás függvénye. A kulturális kapacitás (avagy Robert Putnammal szólva a „civicness”) a kulturális tradíciók összessége mint attitűd, viselkedés és mentalitás, amelynek természetes bázisa a szervezett civil társadalom intézményrendszere. A humán kapacitás viszont sokkal inkább a képzettség és a szakképzettség oldaláról ragadható meg, amely könnyen konkretizálható az EU-ismeretek és a nyelvtudás felől. Az EU a csatlakozási periódusban mind az intézményi, mind pedig a humán kapacitás kialakításában jelentős segítséget nyújtott. Ez azonban nem tudta kiegyensúlyozni a túlzott állami szerepvállalásból adódó, s a növekvő elvárások miatt amúgy is szélesedő képzettségi szakadékokat. Még a nagy – állami és társadalmi – kapacitással rendelkező országokban, mint tipikusan az északi országok, ahol nagy apparátussal készültek az EU humán kapacitása létrehozására, ott is létrejött – legalábbis átmenetileg – a „duális bürokrácia”, az EU-orientált adminisztráció és a „maradék” nemzeti adminisztráció között. Nyilvánvalóan ez a megosztottság még nagyobb nálunk, és nagyobb erőfeszítésre is van szükség a nemzeti adminisztráció „egységesítésére”, mint teljes európaizálására.

A közigazgatás humán kapacitásának növelésére és a „duális bürokrácia” megszüntetésére tehát nemzeti programot kell kidolgozni, hiszen csak ennek segítségével lehetséges a közigazgatás teljes európaizálása és egységesítése az Európai Közigazgatási Tér elvárásainak bázisán. Ez az átfogó nemzeti program egyfelől egy általános képzési, másfelől sajátos EU tanulási program kell legyen, de ezen túlmenően ki kell terjedjen a köztisztviselők kiválasztásának és szakmai előmenetelének újraszabályozására a fenti képzési program előírásai figyelembevételével. A köztisztviselők szakmai tevékenységét illetően tovább kell lépni a feladatok kitűzésének, a teljesítmény mérésének és értékelésének tekintetében is, amely lehetővé teszi az ösztönzés és elismerés rendszerének kialakítását a közigazgatás minden szintjén. Az EU-csatlakozás és a tagállami működés azt is feltételezi, hogy a ma-

gyar közigazgatás humán kapacitása és a köztisztviselők alkalmazása a közigazgatás rendszerében szintén megfelel az európai mércéknek, vagyis nem pusztán az intézményeket kell modernizálnunk és európaizálnunk, hanem legalább ugyanolyan fontos ennek a „szubjektív” oldala, a köztisztviselői kar képzettségének és munkájának európai felzárkóztatása is.

2. Közigazgatási reform és közpénzügyi reform

A magyar intézményrendszernek a szűkösségből és a bőségből adódó problémákkal egyszerre kell megbirkóznia, de éppen ez adja meg a közigazgatási reform lehetőségét a közpénzügyi reformmal avagy a közszektor pénzügyi reformjával való összekapcsolásában, ahogy ezt a *Magyarország 2015* projekt könyvsorozatában a Vigvári András által szerkesztett kötet összefoglalja. Ezt a reformot itthon államháztartási reformnak szokták emlegetni, ami a hagyományos államcentrikus gondolkodást tükrözi, míg a nyugati szóhasználatban – és így az EU hivatalos terminológiájában is – a közszektor kifejezés dívik, illetve annak pénzügyi-gazdálkodási részét közpénzügyeknek (public finances) nevezik. Fontosnak tartjuk az új fogalmat azért is, hogy jelezzük, itt nem a rendszerváltó államtalanításról, hanem egy, az új kihívásoknak megfelelő, új kormányzati funkciókat és decentralizált kormányzati működést támogató közpénzügyi rendszer kiépítéséről van szó. A közpénzügyi rendszer szolgáltatja a közpolitikai célok megvalósításához szükséges forrásokat, megfelelő technikákkal biztosítja a kormányzati szintek és közpolitikai ágazatok közötti forrásallokációt, megvalósítja a szükséges jövedelemkiegyenlítéseket. A közpénzügyi reform közvetlen célja, hogy a közpolitikai döntések meghozatalának támogatásával, a végrehajtás megfelelő ösztönzésével és kontrolljával biztosítsa a hatásságot és eredményességet, valamint a közszektorban felhasznált erőforrások hatékony és gazdaságos felhasználását kikényszerítő gazdálkodási szabályok alakuljanak ki.

A közigazgatási reform végrehajtása ugyan nagyon forrásigényes, azonban a 2007–2013-as költségvetési ciklusban bőséges új források lépnek be (nevezetesen 23 milliárd euró hét év alatt), amelyek többszörösen meghaladják a 2004–2006 közötti támogatások mértékét. A koherensen megtervezett és végrehajtott közigazgatási és közpénzügyi reform megadja a Lisszaboni Stratégiához való érdemi, minőségi felzárkózás gyakorlatias lehetőségét is, hiszen a közpolitikák integrációja csak egy fejlettebb intézményrendszerrel hajtható végre, amelynek a lényege a dinamikus társadalom kialakítása a társadalmi szereplők nagyfokú döntéshozatali autonómiájával. A Lisszaboni Stratégia szerint meg kell teremteni a gazdaságpolitika, a szociálpolitika és a környezetvédelmi politika egységét, amelyben a humán erőforrásokba való beruházás a fejlesztés legfontosabb hajtóereje. Ez feltételezi a társadalmi kohézió megteremtését és a mobilizáció mint beilleszkedés és „meghatalmazás” (empowerment) folyamatát, a maga gazdasági és politikai vonatkozásaival. Ennek a folyamatnak a beindítására most egyedülálló lehetőség mutatkozik az EU-ban, de ez egyúttal kötelezettség is a minőségi és mennyiségi felzárkózásra. Az EU dokumentumai mindenütt hangsúlyozzák, hogy az EU két alapelve – a versenyképesség és a szolidaritás – csak együtt érvényesülhet.

Fontos hangsúlyozni, hogy hiba volna összekeverni a költségvetési helyzet stabilizálását és a szükséges reformokat. A közpénzügyi rendszer reformértékű átalakítása időigényes

folyamat, míg a stabilizációt rövid távon szükséges végrehajtani. A magyar gazdaság speciális helyzetben van, ezért az intézményépítésben sajátos, egyedülálló megoldások szükségesek. Az intézményeknek nemcsak a polgárközelséget, a szubszidiaritást biztosító decentralizációt, de annak rövid távú pénzügyi kockázatait is kezelniük kell. Naivítás lenne azt képzelni most, a súlyos költségvetési hiány időszakában, hogy egy – akár ideális – intézményi reformprogram azonnal megkaphatja a szükséges finanszírozást. Az EU-csatlakozás ára azonban itt is jelentkezik azzal, hogy az euró bevezetéséhez szükséges konvergencia-követelmények újabb megszorítást jelentenek, a költségvetési hiány csökkentésének kényszere pedig behatárolja a második intézményi reformhullám megvalósítását is. De nem lehet eléggé hangsúlyozni a 2007-től kezdődő EU-transzferek fordulatjellegét sem, amelyből adódóan az intézményépítésben való áttörés megfinanszírozható a nagyságrendekkel megnőtt EU-támogatásokból, amelyek lehívásának éppenséggel a nagyobb EU-kapacitású intézményrendszer az alapvető feltétele. Ebből adódóan itt is alkalmazni kell a kétszakaszos megközelítést, a 2006–2010-es és a 2010–2014-es kormányzati ciklusok megkülönböztetését. Az első ciklusban az euró bevezetése követelményeinek figyelembevételével kell az államháztartási reform és a közigazgatási reform első szakasza finanszírozásának a feltételrendszerét meghatározni. A második ciklusban már lehetőség nyílik a teljes közigazgatási reform megfinanszírozására, vagyis a közigazgatási és államháztartási reform teljes összekapcsolására. Ezért pragmatikusan a két oldal közelítő lépéseiben kell és lehet elképzelni egy valóságos reformot, ahol egyfelől az egymást követő időszakokban megtett kisebb intézményi átszervezések a pénzügyi reform lépéseinek megfelelően támogatásra találnak és megvalósíthatóvá válnak, másfelől a nagyobb léptékű reformok bevezetése is szakaszosan történik meg.

Az új kormányzati ciklus kezdetén, 2006-ban a közigazgatási és a közpénzügyi reformcsomagokat és költségvetési stabilizációs intézkedéseket együttesen kell kialakítani és a parlamenttel elfogadtatni, de egyúttal azok végrehajtásának közös menetrendjét is kidolgozni, hogy mindenki számára előreláthatóak legyenek az egymást követő reformlépések. Ugyanakkor szükséges előre jelezni a közpénzügyi reform alapelveit is:

1. Stabilitás és kiszámíthatóság

A reformok megvalósítása során alkalmazott eszközöknek és technikáknak azt kell „üzenniük”, hogy a kormányzat tudja, honnan hová kíván eljutni, és a kitűzött célokat komolyan is gondolja. Az 1995-ös gazdasági stabilizáció sikeréhez hozzájárult a csúszó leértékelési árfolyamrezsim, amely a vállalati szektor számára megfelelő kiszámíthatóságot biztosított. Hasonló kiszámíthatóságot kell „üzenni” a közszektoron belüli és azzal kapcsolatba kerülő érdekelt érdekcsoportoknak (stakeholder). A stabilitást és kiszámíthatóságot pénzügyi technikák (tervszerződések), illetve egy – spanyol mintára kodifikált – költségvetési stabilitási törvény támogathatja.

2. Polgárközelségen alapuló decentralizáció

A kormányzati szintek közötti mai feladatmegosztás és ehhez kapcsolódó finanszírozási technikák nem, vagy csak kevésbé érvényesítik a szubszidiaritást, a polgárközelség elvét. Ennek megvalósítása egyszerre követel forrásdecentralizációt és forráscentralizációt. Az elv megvalósítása döntően egy olyan önkormányzati középszintet követel, amely megfelelő saját bevételi potenciállal rendelkezik. A települési önkormányzati társulások rendszere biztosítja a polgárközelséget, a gazdaságos és hatékony he-

tégiai, a politikai és a közpolitikai kormányzat feladatát. A nemzetstratégiai kormányzat koncentrált döntést követel meg az EU-ügyekben, ebben a funkcióban jelenik meg markánsan a fejlesztő-felzárkóztató állam szerepe, amelynek kiemelt jelentősége van a 2007 és 2013 közötti hétéves pénzügyi ciklusban. A fejlesztő-felzárkóztató állam intézményrendszere, azaz a fejlesztéspolitikai döntéshozatal és a 2015-ig terjedő stratégiai tervezés szervezetrendszere a MeH-ben kell legyen kialakítva. Ehhez a nemzetstratégiai kormányzathoz azonban közvetlenül csatlakozik az EU-ügyek és a fejlesztéspolitika minisztériuma a maga erős koordinációs szerepkörével. Erre az intézményi koncentrációra szükség van egészen 2010-ig, amikor a fejlesztő-felzárkóztató állam koncentrált erőfeszítése után az EU-ügyek csak az Európai Stratégiai Központ formájában maradnak meg a MeH-ben, egyébként jórészt decentralizálásra, jól koordinált önálló döntésre kerülnek a minisztériumokban. A politikai kormányzat erős, kezdeményező, a politikai akaratot végrehajtani képes kormányzati struktúra a jelenlegi szétesettség, koordinációhiány, lassú és alacsony hatékonyságú döntéshozatal helyett, amely megköveteli a MeH és a minisztériumok szerkezetének és belső döntéshozatali rendjének átalakítását. A közpolitikai kormányzat alapfeltétele, hogy a minisztériumok profilja átalakuljon, egyfelől koncentráltabb feladatokkal, azaz közpolitikai koncentrációval: egy ügy egy helyen legyen, vagyis az egyes közpolitikai területek ne legyenek intézményileg szétszabdalva. Másfelől megváltozik a tevékenység vagy működés jellege is, a minisztériumokban a stratégia és koordinálás válik a fő feladattá a konkrét ügyintézés és az egyedi döntések sokasága helyett. Magyarországon a központi kormány feladatkörét és szerkezetét illetően nagyon rangos kutatás folyt Sárközy Tamás vezetésével, ami komoly hatással volt a *Magyarország 2015* projektre is (lásd Sárközy, 2006).

Az állam az egész országra mint politikai egységre kiterjedő szervezett közhatalom. De az állam nem maga a mindenség, ahogy nálunk a közvéleményben és a társadalomtudományban általában látni vélük. Az állammal szemben ugyanis a társadalom is mindjobban megszervezi magát, vagyis a fejlesztő-felzárkóztató állam is csak akkor töltheti be megfelelően a szerepét, ha a társadalmi kapacitás maximális kiépítésére törekszik, mert csak a társadalmi és területi szereplőkkel való partnerségben lehetséges az EU-felzárkózás. Röviden szólva, a 21. századi fejlett országokban két-két nagy állami és társadalmi szintet különböztetünk meg, ezért kell a vertikális és hierarchikus jellegű kormányzat és a horizontális és partnerség jellegű kormányzás fogalmait is megkülönböztetnünk egymástól (Kooiman, 2003; és Kjaer, 2004). Ám ezek egyre jobban áthatják egymást, ezért kell másfelől egyben az összekapcsolódásukat az elemzés középpontjába állítani. Az államszervezetnek és államigazgatásnak van egy felső, „koncentrált”, és egy alsó, „dekoncentrált” szintje (részletesebb bontásba most nem bocsátkozunk, de az állami szint is „leér” a mezo- és mikropolitikába). A szervezett társadalomnak is van egy felső, „centralizált”, és egy alsóbb, „decentralizált” szintje; az előbbit nevezzük társadalmi középnek, mezopolitikának, míg az alsóbb szintjét mikropolitikának, amelyeknek megvan az államigazgatásban is a megfelelő szintjük, „partnerük”.

A centralizáció és decentralizáció a döntéshozatal intézményeinek, a koncentráció és dekoncentráció pedig a végrehajtás szervezetrendszerének – struktúrájának és működésmódjának – két végpontját jelzi. A centralizált állam a politikai döntéshozatal monopolizálását jelzi, a decentralizáció azonban nem az államszervezeten belül ad le funkciókat,

hanem átadja, delegálja a legitim társadalmi szereplőknek, főleg „középre”. A középben lévő társadalmi és területi szereplők valójában a szervezett civil társadalom választott és meghatalmazott centralizált döntéshozatali szervei. A vertikális-hierarchikus államigazgatásban „középben” csak a végrehajtásban némi önállósággal rendelkező „dekoncentrált” szervek vannak (bár a most használatos terminológia csak az ágazati minisztériumok megyei részlegeit nevezi annak). A centralizáció és a decentralizáció, a koncentráció és dekoncentráció tehát párhuzamos folyamatok révén, a különböző szintek logikája szerint egyszerre fokozhatóak. Hiszen együttesen van szükség koncentrált döntéshozatali szervezetre „fenn” és centralizált szervezetre „középben”, valamint erőteljes szervezeti koordinációra a kormányzatban, ám hatékony partnerségi előkészítésre és társadalmi nyitottságra a kormányzásban. Az optimalizálás így elérhető, de az egyes területi szinteken – sőt az egyes közpolitikai szférákban – az adott terület sajátosságainak megfelelően más és más kell legyen a centralizáció–decentralizáció, koncentráció–dekoncentráció, illetve kormányzat–kormányzás viszonya. (Nagyjában és egészében kimondható, hogy most a központi közigazgatásban stratégiai területein fokozott koncentrációra és megnövekedett koordinációra van szükség, országos szintű stratégiai tervezéssel.) A helyi–önkormányzati közigazgatás – és a közszolgáltatások – esetében adekvát radikális kormányzati decentralizáció szükséges, ami az adott szinteken a döntéshozatali centralizáció kiépítését tételezi fel, az adott szintnek megfelelő stratégiai fejlesztési tervekkel. A feladatok decentralizációjának fő címzettjei a regionális önkormányzatok – bizonyos vonatkozásban a kistérségi szintek –, de a feladat ellátásához azok megerősítése, az intézményi centralizáció szükséges, mert a legfőbb cél mindenképpen a központi-állami közigazgatás „ágazati diktatúrájának” a területi-regionális egységek önszerveződésével való felváltása. Csak így lehetséges az áttörés a közszféra teljesítményében az eredményesség, hatékonyság és hatásosság hármis követelményrendszer szerint, amelyekhez a közpénzügyi követelmények a gazdaságosság fogalmát is odaszámolják.

2. Az önkormányzati régiók megszervezése

A Régiók Európai Chartája (1997) szerint a valódi, kifejezett régióknak egyrészt közvetlenül választott kormányzata van, s a választott önkormányzati régiók kormánya partnere mind az EU-intézményeknek, mind pedig a nemzeti kormányoknak. Másrészt a régióknak saját költségvetéssel kell rendelkezniük, és adókievetési joguk van a saját területükön, amelyet általában az összes szubnacionális szintre az ott begyűjtött adók mintegy felében szoktak meghatározni. Az önkormányzati régió tehát legitim döntéshozatalt jelent, amelyben érvényesül a partnerség elve. A regionális politikának ez az értelmezése végigvonul a Harmadik Előrehaladási Jelentést (EC1, 2005. május 17.) követően az EU legújabb dokumentumain, mint a 2005. július 5-én (EC2), majd december 23-án (EC3) kiadott tervezetek a regionális támogatás szabályozására, amelyeknek a vonulatát voltaképpen az Európai Parlament 2005. januári szakanyaga (EP, 2005) indította el. A kifejezett régió tehát sem politikailag, sem financiálisan sem függ a központi kormány kezétől, hanem – az országos koordinálás keretében – önállóan határozza meg fejlesztési profilját és költségvetését. A Régiók Bi-

zottságának az EU-ban eredetileg hat közpolitikai területen volt konzultatív jogköre, amit az Amszterdami Szerződés egy hetedikkel egészített ki (környezetvédelem). Így az EU-ban elterjedt felfogás szerint a NUTS2-régióknak hét ügygel kell foglalkozniuk az említett partnerségi háromszögben, azaz az EU-intézményekkel és a nemzetállammal való kapcsolatban. A regionális közpolitikák az alábbiak: (1) közoktatás és ifjúsági ügyek, (2) kulturális ügyek, (3) közegészségügy, (4) infrastrukturális ügyek (közlekedés, szállítás, telekommunikáció és energiaellátás), (5) szociálpolitika, (6) környezetvédelem és (7) regionális ügyek, mint regionális fejlesztéspolitika és az interregionális együttműködés. Ennek megfelelően a regionális kormányzat optimális esetben hét főhivatalt szervez, amelyek a maguk módján a régiók mini-minisztériumai.

A NUTS-rendszer szintjei avagy „emeletei” egyben válaszok is nemcsak az európaizálás nemzetek feletti kihívására, hanem jóval szélesebben magára a globalizációra is. A területi egységek és a lakosság mérete történelmileg igen változó volt, és a mindenkor „bejárható-belakható” (megye, járás) térség nagyságrendjétől függött. A területi egységgé és közösséggé szervezhető, a közszolgáltatási funkciókat ellátni képes területi egység optimális nagyságrendje mindenkor meghatározza a tényleges szervezeti formát. Manapság a NUTS2-régió – és növekvő mértékben majd a NUTS1-régió is – az európaizálás és a globalizálás legfontosabb ellenpontja és kiegyensúlyozása. A régió közösségi és polgárközeli szerveződésként, a politikai élet demokratikus, „belátható” tereként éppúgy, mint termelési, oktatási, kulturális és közlekedési egységként, s egyben a közszolgáltatások méretgazdaságos szintjeként egyaránt optimális nagyságrend. A versenyképesség és a demokrácia együttes kibontakoztatása feltételezi az intézményi-szervezeti egységet és annak politikai-döntéshozatali legitimációját, vagyis a választott önkormányzati régiót. Az önkormányzati régióban a fejlesztéspolitikai döntések egy legitim, a partnerségi elven felépülő, a reprezentatív társadalmi és területi szereplőket tömörítő döntéshozatali centrumban születnek, ez biztosítja regionális szinten az eredményességet. Nyugaton a legutóbbi nagy gazdasági-társadalmi szerkezetváltást, az ipari társadalom meghaladásával és a szolgáltató-információs gazdaság kialakulásával már nem a tagállamok, hanem a régiók vezényelték le. Ez egyben átrajzolta az EU-ban a versenyképesség térképét is, hiszen egyes régiók sikeresebben hajtották végre ezt a változást, és ezek az erős régiók lettek a kezdeményezői az erős regionális érdekképviselőnek a transznacionális intézményrendszerben. A nagy átrendeződés azt is megmutatta, hogy minden régiónak megvannak a maga sajátos adottságai, gazdaságföldrajzi és humán-kulturális kapacitásai, amelynek optimális felhasználásával növelheti versenyképességét, vagyis az erőforrásai felhasználásának hatékonyságát. Ennél a nagy átrendeződésnél számos régió éppenséggel a humán tőke kapacitásával és az abba való masszív beruházással vált gyengébb és szegényebb régióból gazdag és erős régióvá. A differenciált belső igények és sajátos adottságok mentén kialakított regionális fejlesztéspolitika adja a régiók közpolitikájának hatásosságát, az érintettek megelégedettségét és támogatását, azaz a polgárközelség megerősítésével biztosítja a regionális politika eredményességét.

A regionalizálásban megkésett és éppen ezért friss tapasztalatokkal rendelkező régi tagállamban, Görögországban úgy látják, hogy a régió-építésnek négy fokozata van. A régiók létrehozása először a „minimális európaizálással” kezdődik, amikor még csak informá-

ciókat szereznek az EU működéséről, dokumentumairól és direktíváiról. A második fokozat a „pénzügyi európaizálás”, amikor már képesek az EU-transzferek megpályázására és felvételére. A harmadik fokozat az „EU hálózati kapcsolatok kifejlesztése”, amikor az európaizálás már kiterjed a régiók horizontális kapcsolatainak kialakítására belföldön és EU-méreteken egyaránt. Ebben a szakaszban már regionális szinten is kialakul tehát a többszintű kormányzás, és ebből a kapcsolatrendszerből közös regionális fejlesztések is születnek. A negyedik fokozat már a „teljes európaizálás”, amikor a fenti passzív, pusztán alkalmazkodó kapcsolatrendszer aktív magatartássá fordul át, azaz az adott régiók már képesek az EU regionális politikájának aktív kialakításában és átformálásában is részt venni (Getimis–Paraskevopoulos, 2003:4). A 2005-ben kiadott a Harmadik Kohéziós Előrehaladási Jelentés kapcsán láthattuk, hogy az EU legfejlettebb régiói milyen keményen tudták érvényesíteni az érdekeiket, éppenséggel az új tagállamokkal szemben, ami egyértelművé teszi a negyedik fokozathoz való felzárkózás szükségességét. Elég nyilvánvaló, hogy a magyar regionalizáció még az első két fokozat közötti határon van, mivel a magyar fejlesztési régiók már rendelkeznek a minimális információkkal, és most már a teljes jogú tagsággal minden erejükkel arra törekednek, hogy sikeresen átlépjenek a „pályázati” fázisba, de nagyon messze vannak még attól is, hogy intenzív kapcsolatrendszert építsenek ki az egész EU-ban, nemhogy attól, hogy aktívan formálni tudják az EU kohéziós politikáját.

Az intézményi szerkezet felvázolásában az EU-tagországok esetében a NUTS-rendszerből adódóan nem az a kérdés, hogy hány területi szint legyen, mert – a kis országok kivételével – valamilyen formában mind az ötnek (NUTS1–5) meg kell lennie, hanem az, hogy milyen szintre milyen kompetenciát telepítünk, azaz hol vannak a választási-önkormányzati és döntéshozatali-forráselosztási szintek. Valójában a NUTS-rendszer két alappillére a régió és a kistérség. Így 2015-ben várhatóan már Magyarországon is két területi szint lesz domináns, a NUTS2-regió és a NUTS4-kistérség mint az EU-s partnerségi elvre épülő „megyebarát” régió és „településbarát” kistérség.

3. A kistérségek integrációja és teljesítőképessége

A 2002–2006-os kormányzati ciklus legjelentősebb közigazgatási reformja és egyben a legnagyobb sikere ezért a kistérségek létrehozása volt. Ez meghozta a kistérségi rendszer eredményességét, s megjavította hatékonyságát anélkül, hogy a hatásosságát károsította volna, mivel a fejlesztések rendszerint megvalósulnak a kistérségi szinteken, s a nagyobb támogatás révén a hatékonyság is magasabb lett, de egyben törékeny is maradt, mert a mindenkor transzferek függvényeként jelentkezett. A hatásosság mint a résztvevők pozitív érintettsége és megelégedettsége is rendszerint megmaradt, mert a döntéshozatal továbbra is belátható, azaz polgárközeli maradt. A többcélú önkéntes kistérségi társulások komoly lépést jelentettek a szétagolt települési rendszer integrációjában, de mindjárt megmutatkoztak az önkéntességen alapuló kistérségi rendszer korlátai, s egyben a „kötelező” kistérségi rendszer felé történő továbblépés szükségessége is. A kistérségnek a jelenlegi kvázi-megszervezettségéből valódi területi szerveződéssé kell továbbfejlődnie, s valamennyi funkciót ki kell bontakoztatnia. A kistérségek kialakításának jelenlegi formája a fejlesztéspolitikai és a közszolgáltatási területi egysé-

gek közelítésére épül, közigazgatási szintként még alig szerveződött meg, de amíg nem lesz politikai egység is mint parlamenti választókerület, addig gyenge marad. A kistérségi rendszer továbbfejlesztésének és kiterjesztésének nincs pusztán jogi-törvényhozási megoldása, mert ahhoz közpénzügyi reform kell, és előtte válságkezelés.

A vidéki térséget az EU-megközelítés szerint az alacsony népsűrűség és a mezőgazdasági tevékenység jellemzi, így jelenik meg a vidékfejlesztés az agrárpolitika „második pilléréként”, amelyben a támogatás fő iránya nem a mezőgazdasági termelés, hanem a mikro-infrastruktúra fejlesztése és a környezetvédelem. A városfejlesztés pedig az EU-ban a sajátos közszolgáltatási funkciók városhálózati fejlesztését tételezi fel, vagyis egyrészt az merül fel, hogy milyen közfunkciót melyik város hogyan lát el, másrészt hogyan kapcsolódnak a városok egymáshoz az összeurópai városhálózatban. A városfejlesztési problematika a kistérség kérdésében úgy mutatkozik meg, mint a kistérség központjának funkcionális szerepe és viszonya a többi városi, illetve falusi településhez „lefelé”, illetve a regionális városhálózathoz „felfelé”. A történelmi okokból igen heterogén magyar településszerkezetben ez különösen nagyon nehéz kérdés. Hiszen az ország egyes részeit egymástól viszonylag messze eső nagyobb települések, más részeit viszont aprófalvas települések jellemzik, ami szükségessé teszi a kistérségi döntéshozatali szerkezet és közszolgáltatási rendszer rugalmas szabályozását. De ez azt is mutatja, hogy az ország önmagában véve a jelenlegi kistérségi rendszerrel nem fedhető le, mivel rá kell rétegezni a regionális városhálózatot, s a két réteg csak együtt alkot funkcionális egészet. A kistérségek rendszere megtorpan a „városfalaknál”, s különösen alkalmatlan a kistérségek és a nagyváros viszonyrendszerének rendezésére. A nagyvárosok beillesztése a kistérségi rendszerbe ezért nem véletlenül megoldhatatlan, mert a városhálózatok szerepét külön kell kezelni, és külön kell megfinanszírozni az általuk nyújtott közszolgáltatásokat, s csak ebben a kétszintű rendszerben szabályozható a jelenlegi kistérség és a közeli nagyváros viszonya. Definálni kellene tehát a vidéki és városi kistérséget, mindkettőnek 60–80 ezres lakossága kell legyen, ami Magyarországon az egyéni választókerületeknek megfelelően 176 kistérség kialakítását kívánja meg.

A jelenlegi kistérségi szerveződés egyik legnagyobb ellentmondása, hogy csak a most felmért és megfinanszírozott, közvetlen funkcionalitás adja a területi szerveződés alapját. A kistérségek nagyságát is jobbra ez a közvetlen funkcionalitás határozza meg, vagyis a néhány alapfunkció alapján történő meghatározás, ami a kistérségeket eléggé esetlegessé és bomlékonyá teszi, mivel a finanszírozás kis változásával már a közös érdekelttség megszűnik. De egyben a kistérségek többnyire kis méretűvé is váltak, mert csak addig tart a fizikai elérhetőség és a közös finanszírozás. A kistérségi integráció beindulásával viszont gyorsan kiderül, hogy az adott kistérség valóban gazdasági és közlekedési-logisztikai egység-e, vagy pusztán mesterséges és sebezhető képződmény. Bár a kiinduló állapot nem dönt el mindent, hiszen a mikro-infrastruktúra fejlesztése még hátra van, s a mostani elérhetőség mint a kistérségen belüli „gravitáció” a székhely felé fokozható, kialakítható és kialakítandó. A jelenlegi kistérségeknél azonban jóval nagyobb területi szerveződésekre van szükség, bár az átalakulásnál a fokozatosság elvét megint csak szemmel tartva, hiszen a közszolgáltatások optimális mérete megköveteli az 50 ezer feletti lakosságszámot, viszont feltételezi az egyes közpolitikákban azok természetének megfelelően a kisebb egységek (mikrotérségek) megszervezését is.

A döntő kérdés végül is az, hogy a gazdasági és fejlesztéspolitikai egységgé szerveződő kistérség hogyan tudja kialakítani a társadalmi-politikai érdekképviseletét. Ez már nem is annyira a kistérség és a megye, hanem sokkal inkább a kistérség és a régió kapcsolatában, illetve országos vonatkozásban merül fel. A kistérség hosszú távon csak úgy életképes, ha valamennyi funkciót egyesíti, vagyis nem csupán közszolgáltatási funkcionális egység lesz, hanem parlamenti választókerület is, mint a gazdasági és politikai rendszer alapvető egysége az érdekképviselet oldaláról is. Minden régióra 20–30 kistérség esik, ezeknek a kistérségnek meg kell jelenniük a regionális gyűlésben is. Azt az abszurd állapotot is fel kell számolni, hogy 168 kistérség és 176 parlamenti választókerület van alapegységként, s ezek nem esnek egybe. Annál is inkább, mert a parlamenti választókerületek határai amúgy is – a népesség vándorlásából és más okokból is – már 2006 és 2010 között revízióra szorulnak. A kistérségek politikai egységként való megszervezését az is szükségessé teszi, hogy a kisméretű települések nem igazi politikai egységek és közösségek, mert a csekély számú lakosságnak nincs módja valódi politikai aktivitásra és a szervezett civil társadalom kialakítására. Különösen érvényes ez a legkisebb településeken élő mintegy egymillió emberre. A megújított és megnövelt kistérség viszont nagyobb méreténél fogva egy igazi politikai-közösségi, közéleti-civiltársadalombeli teret nyit meg, s ezzel politikailag emancipálja az állampolgárok jelentős részét, a vidéken élők többmillióos táborát, és dinamizálja, a politikai rendszerbe visszaintegrálja őket.

Ennek a két területi egységnek, a régiónak és a kistérségnek a viszonya a legfontosabb, amelyben a területfejlesztési és a politikai rendszernek végül egybe kell épülnie a szinergia elvei szerint (kistérségek mint választási körzetek). Ezek kialakítását azonban csak fokozatosan, több lépcsőben lehet elérni, jó előre megállapított menetrend – avagy az EU-ban szokásos „útvonallal” (Road Map) – szerint. A közigazgatási reform menetrendjét egyeztetni kell más közpolitikai területek – például az oktatás és egészségügy – átalakításával is, de mindenekelőtt a térbeli-logisztikai fejlesztéssel. Ebben is átörösz kell legyen 2007–2008-ban, hiszen addigra kiépül az autópálya-rendszer, és a vasúthálózat kiépítésére kerül a hangsúly a makroszintű infrastruktúra-fejlesztésben. A régiók a makroszintű infrastruktúra és logisztika szintjén terveznek és szerveznek-építenek társadalmi teret, a kistérségek pedig a mikroszintű infrastruktúra mint a társadalmi élet hajszálerői szintjén működnek, és tervezik-szervezik meg a maguk társadalmi-közösségi terét a bejárhatóságnak-elérhetőségnek a 21. századi követelményei szerint. 2007–2008-ban tehát feltétlenül váltásra van szükség a társadalmi térszerkezet fejlesztésében is, mert a kistérségek valódi integrációjához mindenekelőtt meg kell teremteni a helyközi közlekedés feltételeit, avagy általában a kistérségek infrastrukturális integrációját, ami alapja lehet a kistérségi szintű közszolgáltatásoknak.

IV. A partnerségi elv és az elméleti rendszerezés

Magyarországon a nyolcvanas évek óta komoly intézmény- és közpolitika-transzfer játszódtott le, amely jelentős mértékű elméleti importtal is járt, de sem a közigazgatási rendszernek, sem a politikatudomány elméletének a koherenciáját eddig nem sike-

rült biztosítani. Mint Molière híres hőse, aki nem tudja, hogy prózában beszél, a hazai politikatudomány átvesz kifejezéseket a nemzetközi tudományból, de mivel az állam-centrikus látásmódja miatt nem érzékeli, hogy mi a valódi tartalmuk, ezért sokszor pontatlan kifejezéseket használ, amelyek magyarításában elkövetett hibák arról tanúskodnak, hogy az intézmények és közpolitikák átvétele sem a gyakorlatban, sem az elméletben nem megfelelő. Az egész politikatudományban, s még inkább a közigazgatás elméletében erőteljesen hiányzik a közpolitikai megközelítés, jóllehet a közpolitika már a kilencvenes évek legelején megjelent Magyarországon. Ezért nem merül fel érdemben az a kérdés, hogy milyen a magyar közigazgatási rendszer teljesítőképessége, EU-kapacitása a közpolitikában kidolgozott hármas kritériumrendszer (eredményesség, hatékonyság és hatásosság) alapján. Pedig a magyar közigazgatás szerepét és helyzetét csak ebből a kiindulópontból lehet értékelni, a helyükre téve a többnyire pontatlanul lefordított, vagy egyáltalán nem használt kategóriákat. Az eredményes állam (effective state) és a „jó kormányzás” (good governance) fogalomrendszere ilyen félrefordításnak és azt követően marginalizálásnak esett áldozatul, mivel a magyar társadalomtudományi köznyelv – nyilván a közgazdaságtan hatására – csak a hatékonyság fogalmát használja, ami megengedhetetlen leegyszerűsítés.

Az eredményesség kiiktatása azért veszélyes, mert éppen a magyar intézményrendszer legmélyebb ellentmondását rejt el, tudniillik azt, hogy az intézmények sorozatban hoznak döntéseket, de „tönkre döntenek magukat”, mert a döntéseik rendre nem valósulnak meg. Ennek alapvető oka a megvalósíthatósági tanulmányok és a partnerségi döntéshozatal hiánya, márpedig a 21. század elejére a magyar közigazgatási intézményrendszer vált a fejlődés szűk keresztmetszetévé és legfőbb akadályává, éppen azzal, hogy a politikai rendszer nem tudja végrehajtani a saját döntéseit. Az eredményességgel szorosan összefügg a „jó kormányzás” elvébe foglalt „demokrácia-technika” mint beszámoltathatóság, átláthatóság és partnerségi viszony a szervezett civil társadalommal. Ez mondhatni „tartalmi” kérdés, hiszen éppen a döntésekért való felelősségvállalás és az érintetteknek a megvalósításba való bevonása, mozgósítása az eredményesség kulcsa. Egészében véve a partnerségi viszony íve átfogja az egész közpolitikai folyamatot, mivel a partnerség a társadalmi érzékenységgel kezdődik az intézmények oldaláról, ez dönti el, hogy mi lesz „ügy”, vagyis képesek-e megérteni az emberek igényeit a legfontosabb kérdések rendezésére. A megfelelő ügyek kiválasztása a kezdet és a társadalmi hatás a végpont, vagyis az, hogy a megvalósított döntést hogyan fogadják az érintettek, hogyan befolyásolja a döntés az egész korábbi helyzetüket, és megoldja-e a kiindulópontban felmerült problémájukat. Így a másik teljesen elhanyagolt kritérium, a (társadalmi) hatásosság valójában átfogja az egész közigazgatási folyamatot, ezért is nagy gond, hogy a közmenedzsment (public management) fogalmai nincsenek honosítva vagy csak eltorzítottan, és rendkívül ritkán készülnek érdemi megvalósíthatósági tanulmányok az eredményesség, hatékonyság és hatásosság hármas követelményrendszerére mentén.

Voltaképpen ezt a közpolitikai megközelítést hangsúlyozzuk akkor, ha azt állítjuk, hogy az intézményépítésben mindenekelőtt a partnerség elvét kell figyelembe venni mint alaprajzot vagy alapszabályt, hiszen ez a legfőbb intézménytervezési és -működtetési elv az EU-ban. A partnerség mint „építkezési” szabály egyszerre képviseli az

EU-ban a részvételi demokrácia és a magas teljesítőképesség elvárásait. Az elvárt, EU-konform intézmények tervrajzát ezért alapvetően a partnerség elve alakítja ki, márpedig ez az elv és eljárás még mindig jórészt ismeretlen a magyar politikai rendszerben. A magyar törvényhozásban vannak kiindulópontok a partnerségi intézményi építkezéshez, hiszen az 1990. évi LXV. tv. az önkormányzatokról kimondja (16. paragrafus 6c. pont), hogy a helyi – települési és megyei – önkormányzatok szabadon társulhatnak más helyi önkormányzatokkal, és feladatkörükben együttműködhetnek velük. Ilyen partnerségi építkezés az önkéntes társuláson alapuló kistérség (NUTS4-térség), vagy a „társult megyék” mint kezdeti regionális szerveződések, ami nálunk még csak részlegesen fordul elő, de például Csehországban már az egész közigazgatási reform egyik kezdeti eleme. A szabad társulás jelentős előrelépés, bár a kistérségek esetében sokkal inkább a kötelező társulás lett volna a megfelelő megoldás az intézményépítésben, s erre felé tartanak a régióvá egyesülő megyék is, de a társulások igen hasznos átmeneti formák a közigazgatási reform fokozatos végrehajtásában.

A szabad társulásnak ezért is tág terepe kellene hogy legyen a hazai intézményrendszerben minden NUTS-szinten, bár ennek a rugalmas szerkezeti formának az igazi jelentősége majd csak a NUTS-rendszer teljes kiépülése után mutatkozik meg, amikor a közigazgatási rendszer dinamizálásának és finomszabályozásának ilyen szerkezeti formái is nagyban hozzájárulnak majd a finomszabályozással elérhető nagyobb hatékonysághoz. Ám jelenleg a magyar politikai rendszer lényegében még mindig vertikális és hierarchikus felépítésű, azaz alig ismer horizontális együttműködést, csak vertikális alá- és fölérendeltséget. A hagyományos magyar intézményi építkezés a túlsúlyos és túlcentralizált állammal mint főszereplővel – netán egyedüli szereplővel – még valahogy beleillik a korábbi, „kormányzati” típusú megközelítésbe, de frontálisan ütközik az új, „kormányzási” típusú megközelítéssel, amelynek lényege éppen a partnerség, a többszereplős együttműködés. Magyarország intézményrendszere alacsony teljesítőképességének alapvető oka éppen az állami-kormányzati túlcentralizáltság, amely csak növekedett a csatlakozás folyamatában, bár ez másutt is ugyanígy történt Kelet-Közép-Európában. A csatlakozási és a belépési folyamat paradox módon éppen séggel központosított erőfeszítéseket követelt meg az új tagállamoktól, s most az EU-ban azokat az ellentmondásokat kell felszámolniuk, amelyek segítették a belépést, de gátolják az EU-ban való sikeres szereplést.

Az EU-konform intézményi építkezés mint a többszintű kormányzás főbb szintjei vagy emeletei az EU-szabályozásokból és elvárásokból világosan kirajzolódnak. Az EU-elvárások három nagy intézményi modellben vagy alaprajztípusban foglalhatók össze, amelyeknek szerkezeti kialakítása és hatékony működtetése egyben minden nemzetstratégia kialakításának előzménye és előfeltétele. Ezeknek az intézményi szinteknek legalább minimális kiépítése az ország abszorpciók képességének ugyancsak minimális szintű működtetéséhez – azaz már az EU-kompatibilitáshoz – elengedhetetlenül szükséges, de az EU-konformitás szintjéhez még nem elégséges. Az intézményi alaprajztípusokat mint partnerségi háromszögeket lehet jellemezni, hiszen három, különböző jellegű szereplő partnerségi viszonyára épülnek fel. Az első partnerségi háromszög – amelyet fentebb transznacionális európaizálásként jellemeztünk – a szubzidiaritás általános elvének megfelelően az EU, a nemzeti állam és a régiók között fe-

szül. A konkrét és részletezett alapvető EU-elvárás ebben a tekintetben az, hogy az „EU-képes” állam mellett a régió is önálló szereplő legyen, amely maga is közvetlen kapcsolatba kerül az EU transznacionális intézményeivel, és erre saját apparátust alakít ki. A második partnerségi háromszög – a „nemzeti” európaizálás szintje – a nemzeti állam kapcsolata az EU-hatás közvetítésében a társadalmi és a területi szereplőkkel, amelyet a fejlett piacgazdaságokban hagyományosan a szociális dialógus intézményrendszere testesített meg, de azóta kitágult a területi szereplők felé is. A harmadik partnerségi háromszög – a tulajdonképpeni horizontális európaizálás szintje – a regionális „kormányzatok” kormányzási szerepköre, azaz együttműködése egyfelől a helyi-regionális társadalmi-gazdasági szereplőkkel, civil és politikai szervezetekkel és hálózatokkal, másfelől a területi szereplőkkel, vagyis a régiót alkotó megyék és a megyét alkotó kistérségek szervezeteivel és annak képviselőivel.

Az első partnerségi háromszög adja az állami kapacitás lényegét mint vertikális európaizálás, amely megjeleníti azt, hogy a nemzeti állam mennyire képes közvetíteni az EU transznacionális szintje felől a szubnacionális szintek felé. S egyúttal a hatásmechanizmusok visszafelé is működnek, azaz az államnak képesnek kell lennie az adott tagország érdekeit transznacionális szinten képviselni, stratégiai céljait megfogalmazni, odahaza politikai döntésre vinni és a nemzeti érdekeket az EU intézményeiben érvényesíteni. A második háromszögben a nemzeti állam már csak a partnerek egyike, amely főképp koordinátori funkciójával tűnik ki a többi közül. Ahogy a nemzetközi értékelések is megjegyzik, a magyar állam genetikus defektje éppenséggel a koordináció gyengesége, egyfelől magán az állami avagy központi kormányzati szinten belül, másfelől pedig az állami szféra és az egyéb társadalmi szférák között. A második háromszög képviseli egyben az állami kapacitás és a társadalmi kapacitás összefonódását, erőátviteli rendszerét és hálózatát is. Ha az állam pusztán vertikálissá akarja tenni ezt a számos vonatkozásban partnerségi, azaz horizontális viszonyt, akkor ezzel egyben visszafejleszti a társadalmi kapacitást is, és végeredményben magát is meggyengíti. Az új tagországokban még nem ment végbe a vertikális európaizálás az első partnerségi háromszög teljes kialakulása formájában, s még nagyobb a késés a második és a harmadik partnerségi háromszög létrehozásában. A harmadik háromszög azonban már teljességgel a horizontális európaizálás világa, amelyben az azonos szintű és jellegű összekapcsolódó intézmények összeurópai szervezete épült ki. Ide vezet át a második háromszög, és ezt testesíti meg teljességgel helyi szinteken a harmadik háromszög. Ez a harmadik partnerségi háromszög még legfeljebb csak formálódóban van Magyarországon, mivel a Regionális Fejlesztési Tanácsok is még a valódi partnerségi viszonyrendszer és a fél-állami „quango”-lét közötti térben mozognak. Megjelentek már egy valódi „társadalmi korporatizmus” első jelei, és a helyi partnerségi hálózatok kialakulása is megindult, de még alapvetően az egymást követő kormányok rángatják őket a többségi és a konszenzuális politika váltakozó kurzusai szerint és a centralizált költségvetés évi cikcakkjainak megfelelően.

A partnerségi háromszögeknek voltaképpen a fent jellemzett struktúrákon túlmenő, kiterjesztett formája kívánatos a megfelelő társadalmi kapacitás kialakításához. Az első háromszögnek ki kell terjednie a régiókon túl is, a megyéig és kistérségekig, mint a kistérségek–megyék–régiók földrajzilag és fejlesztéspolitikailag egymásba épülő

partnerségi rendszerének. A második kiterjesztett partnerségi háromszög voltaképpen a nemzeti politikai rendszer konszenzuális szerkezete, avagy Írország és Spanyolország felől közelítve a szociális paktum vagy társadalmi-gazdasági megállapodás alapmodellje, hiszen ezen országok gyors felzárkózása a fejlesztési stratégiáról szóló széles körű társadalmi megegyezésen alapult a különféle érdekeket megtestesítő partnerek között. A szervezett civil társadalmat képviselő harmadik kiterjesztett háromszög a regionális kormányzati intézményekből indul ki, átfogja az egész regionális intézményrendszert, és azon túlmenően szervesen áthatja a helyi szervezett civil társadalmat. A partnerségi elven felépülő regionalizáció valójában többpólusú, megyebarát regionalizációnak tekinthető, és az egyedüli lehetőség a tényleges és hatékony regionalizációra, ahogy kistérségeknek is településbarátnak kell lenniük, azaz szintén a partnerségi elvre kell felépülniük. Az empirikus kutatások azt mutatják, hogy a szervezett civil társadalom fejlettsége fontosabb tényező, mint a gazdasági modernizáció mértéke. Nálunk már megkezdődött a kvázi-szervezetek, mint az ngó-k és mások bevonása és integrálódása a regionális hálózatokba, de még nem játszanak abban komoly szerepet. Ugyancsak a kezdet kezdetén tart még a területi szereplők bevonása és integrálása, mint a „társulások társulása” a régiók, a megyék és kistérségeik között.

A partnerségi rendszereket tehát ki kell építeni, minden szinten és irányban, „fölről” az EU transznacionális intézményei felé, „belül” az országban vertikálisan és horizontálisan egyformán, de „körül” is az országot körülvevő eurorégiók formájában. Az Országos Fejlesztési koncepció széles elemzést ad a határokon átmenő kapcsolatok jelentőségéről. Mindenekelőtt kiemeli, hogy a határ menti térségek területi együttműködése elősegíti a hazai térségeknek az európai térbe való illeszkedését, a térségi versenyképességet és a fenntartható fejlődést. Felhívja továbbá a figyelmet arra is, hogy Magyarország határ menti térségei többnyire elmaradott területek, ezek fejlesztésében az átértékelődő határ menti térségi funkció fontos szerepet játszhat. A kiegyensúlyozott területi fejlődésről szóló rész így fogalmaz: „Magyarország európai uniós csatlakozását követően a területi tervezés hatásköre nem állhat meg az ország határainál. Az új, nyitott területfejlesztési politikának kiemelten kell kezelnie az ország nemzetközi kapcsolataiból, ezen belül különösen az európai uniós tagságunkból, valamint a Kárpát-medence sajátos történelmi–földrajzi helyzetéből adódó lehetőségeket és kötelezettségeket.” (OFK2:49) Továbbá megállapítja, hogy az európai integráció feltételezi a szoros területi integrációt a szomszédos államokkal is: „A politikai integráció után a feladat az ország szűkebb és tágabb környezetével való funkcionális integrálódás erősítése, az ország fizikai bekapcsolása az európai vérkeringésbe, valamint az uniós kohéziós, regionális és szakpolitikákkal való minél erősebb összhang megteremtése. Szomszédaink az EU-integráció különböző fokain állnak, hazánk fontos kapu lehet az unió további balkáni bővítése során, ami egyedülálló szerepet nyújt számunkra az unióon belül. A határon túli magyarság sorsa iránti felelősségvállalás megköveteli a szomszédügyi kapcsolataink erősítését, ugyanakkor a nyelvi, kulturális azonoság esélyét is kínálja a határ menti együttműködések erősítése.” (OFK2:49)

Az EU25 intézményeit 2004–2005 folyamán már sikeresen „beüzemelték”, így az új tagok semmiféle gondot nem okoztak az EU-nak az intézmények működtetésében. Az első időszak tapasztalatai azonban megmutatták, hogy az EU-ban két alapvető alkalmaz-

kodási folyamat van, s csak az egyik a tagállami működés szintjén való közvetlen részvétellel, a másik pedig a nemzetstratégiák megalkotása és a hosszú távú perspektívák kialakításában részt vevő aktív Európa-politika. Egyrészt tehát szükség van egy EU-konform intézményrendszer mindennapos hatékony működtetésére („tagállami működés”), másrészt szüksége van az országnak hosszú távú érdekei képviseletében „stratégiai működésre” is, nevezetesen stratégiai tervezésre, kormányzati stratégiai döntéshozatali centrumra és a távlati tervezéshez szükséges közpolitikai intézetek (policy institute) hálózatára (Lahrant–Boucher, 2004; és Bruegel, 2005). A két funkció azonban szorosan összekapcsolódik annyiban – amint már az első teljes tagsági év folyamán ez is kiderült –, hogy a belépés valójában egy többlépcsős folyamat, vagyis a teljes tagság még a jövő kérdése és megtervezésre vár. Egészében véve világossá vált, hogy a formális-jogi belépés csak az első lépcső a tagsághoz, s a hosszú előkészületi szakaszok után újabb szakaszok következnek már belül az EU-ban. Az új tagok számára a többlépcsős belépés elsősorban az euró bevezetését és a Schengeni Rendszerhez való csatlakozást tartalmazza, de a Lisszaboni Stratégiához való „stratégiai” felzárkózás is külön erőfeszítést követel, amely rendkívül szoros összefüggésben van az EU-kapacitás mint társadalmi kapacitás kiépítésével. Ezért csak 2015 távlatában érhető el a „teljes” tagság mint sikeres és versenyképes Magyarország az EU-konform intézmények alapján, amikor már Magyarország minden lényeges tekintetben nemcsak teljes jogú, hanem teljesen aktív és versenyképes tagja lesz az EU-nak. Ennek a versenyképes Magyarországnak az intézményrendszerét kell 2006-ban megtervezni és a következő költségvetési ciklusban 2013–2015-ig kiépíteni. Az EU-teljesítőképesség mint abszorpciós kapacitás célja 2015-re felzárkózás, 2020-ra a jelenlegi EU-átlag elérése, az akkori EU-átlag 75 százaléka felett, s ezzel Magyarország 2020 körül kikerül a fejlesztési zónából. Addig pedig a lehetőségek ablaka nyitva, de ha nincs radikális közigazgatási reform, akkor nincs EU-felzárkózás sem. Magyarország már EU-kompatibilis, ami a minimum feltétel, de nem EU-konform, ami feltételezi az optimális alkalmazkodást, vagyis az „eredményes tagságot” („effective membership”).

Jegyzet

- * Ez a tanulmány „Az európai kormányzás és a magyar csatlakozás” című OTKA-program (T 046919), valamint az Együtt Európáért MTA Kutatócsoport „A magyar politikai intézményrendszer reformja az EU-csatlakozás folyamatában” elnevezésű projektje keretében készült tanulmányaim rövid összefoglalása.

Irodalom

- Ágh Attila (2005a): Intézményrendszer és hatékonyság: Egy „kis kapacitású ország” kitörési kísérlete a fenntartható versenyképesség felé. *Fejlesztés és Finanszírozás*, No. 2.
- Ágh Attila (2005b): Közigazgatási reform és EU-versenyképesség: A „konfliktus-konténerek” felszámolása. In: Vigvári András (szerk.): *Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről*. Budapest: IDEA kiadvány.

- Ágh Attila (2006): *Magyarország az Európai Unióban: Az aktív Európa-politika kezdetei Magyarországon*. Budapest: Századvég.
- Anderson, James–O'Dowd, Liam–Wilson, Thomas (2003): Why to Study Borders Now? In: Anderson [et al.].
- Anderson, James–O'Dowd, Liam–Wilson, Thomas (szerk) (2003): *New Borders for a Changing Europe*. London: Frank Cass.
- Anderson, M. (1996): *Territory and State Formation in the Contemporary World*. Cambridge: Polity.
- Anderson, M.–Bort, E. (2001): *The Frontiers of the European Union*. Basingstroke: Palgrave.
- Bache, Ian (2004): Multi-level governance and European Union Regional Policy. In: Bache–Flinders.
- Bache, Ian–Flinders, Matthew (szerk.) (2004): *Multi-level Governance*. Oxford University Press.
- Bruegel (2005): New Policy Institute. (www.shift-zone.be/share/bruegel).
- Council of the European Union (2005): *Financial Perspective 2007–2013*. Brussels, 16 December 2005. (Provisional Version.)
- Donnan, Henry–Wilson, Thomas (1999): *Borders: Frontiers of Identity, Nation and State*. Oxford: Berg.
- European Commission (2005): *Towards a new partnership for growth, jobs and cohesion: Third progress report on cohesion*. Brussels, 17 May 2005. (Idézve EC1.)
- European Commission (2005): *Cohesion Policy in Support of Growth and Jobs: Community Strategic Guidelines, 2007–2013*. Brussels, 5 July 2005. (Idézve EC2.)
- European Commission (2005): *Guidelines on National Regional Aid for 2007–2013*. Brussels, 23 December 2005. (Idézve EC3.)
- European Parliament (2005): *Adaptation of Cohesion Policy to the Enlarged Europe and the Lisbon and Gothenburg Objectives*. Structural and Cohesion Policy Unit, January 2005. (Idézve EP, 2005.)
- Geddes, Andrew (2005): Europe's Border Relationships and International Migration Relations. *Journal of Common Market Studies*, vol. 43, No. 4.
- Getimis, Pan–Paraskevopoulos, Christos (2003): *Europeanization of Regional Policy and Institution-Building in Greece*. Athens: Panteion University of Social Sciences.
- Grix, Jonathan–Knowles, Vanda (2003): The Euroregion and Maximalization of Social Capital: Pro Europa Viadrina. In: Anderson [et al.].
- Jenei György (2005): *Közigazgatás-menedzsment*, Budapest: Századvég.
- Kjaer, Anne Mette (2004): *Governance*. Cambridge: Polity.
- Knill, Christoph (2001): *The Europeanisation of National Administrations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kooiman, Jan (2003): *Governing as Governance*. London: Sage.
- Lahrant, Morgan–Boucher, Stephen (2004): *Europe and its think tanks: a promise to be fulfilled*. (www.notre-europe.asso.fr).
- Milcher, Susanne–Slay, Ben (2005): The economics of the 'European Neighbourhood Policy'. *Studies and Analyses*, No. 291. Center for Social and Economic Research, Warsaw. (www.case.com.pl).
- O'Dowd, Liam (2003): The Changing Significance of European Borders. In: Anderson [et al.].
- OFK – Országos Fejlesztéspolitikai Konceptió. I. rész. A jövőépítés alapjai: Kiindulópontok Magyarország Fejlesztéspolitikájához; és Országos Fejlesztéspolitikai Konceptió. II. rész. Célok és eszközök a sikeres Magyarországrért: Magyarország Fejlesztéspolitikai Teendői (2005. október).
- Sárközy Tamás (2006): *Allamszervezetünk potenciázavai*, Budapest: hvgorac.
- Welch, Stephen–Kennedy–Pipe, Caroline (2004): Multi-level Governance and International Relations. In: Bache–Flinders.
- Zielonka, Jan (2001): How New Enlarged Borders will Reshape the EU. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39, No. 3.

I. KÖZPONTI ÁLLAMSZERVEZET

Somogyvári István

JAVASLAT A KÖZPONTI KORMÁNYZAT HATÉKONY SZERVEZETI FELÉPÍTÉSÉRE

I. rész

Bevezető és helyzetértékelés

a) Magyarország csak akkor tarthat lépést a fejlett államokkal, ha közigazgatása is versenyképes.

A közigazgatás versenyképessége azt jelenti, hogy az

- szervezetrendszerében,
- munkamódszereiben,
- személyi állományát tekintve

kiállja az összehasonlítást az Európai Unió többi tagállamával.

A versenyképesség azért létkérdés, mert az Európai Unió egy bonyolult szervezetrendszer, amelyben az Unió bürokráciája és a tagállamok közigazgatása egymással kölcsönösen együttműködve készíti elő a döntéseket, hajtja végre azokat, majd gondoskodik a végrehajtás ellenőrzéséről.

Ebben a rendszerben Magyarország akkor képes a megfelelő szintű együttműködésre, ha a fenti mindhárom területen illeszkedik az Unió és a többi tagország szervezeti struktúrájához, a legmodernebb munkamódszereket alkalmazza, és a köztisztviselői kar – a politikusokkal együtt – képes az ország érdekeinek hatékony képviselésére a különböző munkafolyamatokban.

A versenyképesség számokkal is mérhető eleme az állam abszorpciók képessége, vagyis hogy az Európai Unió által a Magyar Köztársaságnak juttatható forrásokat hazánk milyen arányban képes hívni és felhasználni, növelve ezáltal az ország lakosainak jólétét.

A közigazgatás versenyképessége azonban nemcsak nemzetközi szinten, az Európai Unió és más országok viszonylatában fontos, hanem itthon, a magyar gazdasági szférával összehasonlítva is. Ha az állam mint az ország legnagyobb „vállalata” nem állja a versenyt a fejlett hazai gazdálkodó szervezetekkel, ha a szervezeti, munkamódszerbeli és humán-erőforrás-gazdálkodási tudásban lemarad, akkor nem lesz képes helyesen szabályozni a társadalmi-gazdasági folyamatokat, dolgozói a versenyszférában helyt állani nem tudó „maradékból” verbuválódnak, elveszíti tekintélyét, nem lesz hatékony, eredményes.

Mindezek a követelmények szükségessé teszik, hogy

a) a központi kormányzat szervezeti felépítése és a kormányzaton belül a koordináció rendje,

b) a minisztériumok belső szervezete és összehangolt működése,

c) a helyi közigazgatás feladata, hatáskörei, szintjei,

d) a közigazgatás személyi állományával kapcsolatos tevékenységek,

e) a közigazgatás hatékonyabb működésének egyéb módszerei (pl. jogszabály-előkészítés, elektronikus közigazgatás, a szervezetrendszer hatékony, gazdaságos működtetése) területén reformokat valósítsunk meg.

b) A központi közigazgatásban a szakpolitika-alkotási folyamatra a szervezeti érdekek nyomják rá a bélyegüket, és háttérbe szorul a társadalmi igényekre, kihívásokra való válaszadás. Ennek lenyomataként a cselekvés megtervezésekor nem kizárólag egy adott társadalmi eredmény elérése a cél. Így mind a kormányzat, mind pedig a társadalom másképpen éli meg a kormányzati cselekvéseket. Miután a szervezeti érdekek dominálnak, így voltaképpen nem is beszélhetünk egyazon irányba cselekvő kormányzatról. Ennek hatására széttöredezetté válik a kormányzat teljesítménye, magas a párhuzamos erőforrás-felhasználás.

Sem központi, sem pedig helyi szinten nem jelenik meg a szakpolitikai megközelítés a döntés-előkészítés során. Ennek egyik oka, hogy a szakapparátus szocializációjából ez hiányzik (a saját ágazatában és nem ügyekben gondolkodik), másrészt a döntéshozók a rövid távú feladatmegoldásra összpontosítanak. A szakpolitikai gondolkodás mellőzése szinte lehetetlenné teszi az (ön-)kormányzati teljesítmény fokozását, ami pedig elengedhetetlen a társadalom kormányzatba fektetett bizalmának a növeléséhez.

A közigazgatás előtt álló szemléletváltás (a stratégiai megközelítés elterjesztése, a szakpolitikai összefüggésekben történő gondolkodás, nagyobb teljesítmény elérése, illetve az ügyfelek jobb minőségű kiszolgálása) olyan új képességeket és készségeket követel meg a köztisztviselőktől, amivel azok jellemzően nem rendelkeznek. A következő időszak feladata e képességek és készségek kifejlesztése, illetőleg az új köztisztviselőknél a felvételtkor azok előnyben részesítése, akik az új típusú feladatok ellátására alkalmasak.

Annak érdekében, hogy a stratégiai szemlélet a kormányzati szervezetrendszerben biztosítva legyen, az összkormányzati stratégiaalkotás szervezeti egységét a Miniszterelnöki Hivatalban, a szakpolitikai stratégiaalkotás szervezeti egységét pedig a tárcáknál ki kell alakítani.

c) Ez a tanulmány a központi kormányzat szakmailag leginkább optimális szervezeti felépítésére tesz javaslatot.¹ Javaslatom nem foglalkozik a központi közigazgatás humán oldalával, a köztisztviselők kiválasztásával, képzésével, teljesítményértékelésével, ösztönzésével, optimális munkaidő-felhasználásával, továbbá a közigazgatási munkafolyamatok és a minisztériumok belső struktúrájának racionalizálásával, egységesítésével, valamint a minisztériumok optimális elhelyezésével. Ezek a témakörök önálló tanulmányokban kerülnek kidolgozásra.

Sárközy Tamás megállapításai pontosak: „A jelenlegi kormányzati szervezetrendszer biztosítja a jogállamiságot, de nem hatékony és nem eredményes.”² A szervezet túlságosan tagolt, túlméretezett, a döntéshozatal nehézkes, a döntés-előkészítés egyszerre lassú, kapkodó és felületes, a gazdálkodás egyszerre pazarló és forráshiánnyal küzdő.

Hatásköri átfedések sokasága (ugyanarra a feladatra minisztérium, külön politikai államtitkár, miniszterelnöki megbízott vagy kormány megbízott stb.), feladatok nem megfelelő helyre való telepítése (a fogyasztóvédelemnek például semmi köze a szociális és esélyegyenlőségi ügyekhez), kormányzati feladatoknak minisztérium helyett

külön e feladat kezelésére felállított kormányhivatalok (pl.: Területfejlesztési Hivatal, Nemzeti Fejlesztési Hivatal) által való ellátása, a Miniszterelnöki Hivatal kormányzati központ szerepe helyett annak szétaprózottsága, részfeladatokkal, állami vezetők sokaságával történt túlterhelése a jellemző.

Csak egyet lehet érteni Bibó Istvánnal: „A közigazgatás eredményessége érdekében nem a végrehajtó hatalmat kell erősíteni, hanem, amint ezt Magyary Zoltán is hangsúlyozza, a politikum behatását csökkenteni a szakszerű igazgatással szemben, és pedig tekintet nélkül arra, hogy a törvényhozás vagy a végrehajtás részéről fenyeget-e inkább ez a behatás. Ennek pedig vannak ugyan alkotmányjogi s egyáltalán jogi módszerei is – többek között a jogszerűség garanciáinak növelése! –, azonban ami a döntő, az a szolgálatyszerűségnek, a szakszerűségnek és a jogszerűségnek az egész közigazgatást átható és a politikai tényezőket visszavonulásra kényszerítő szelleme.”³

A politikai elem ma azonban elnyomja a szakmai és a menedzser szemléletet. A kormányzat nem tudott partneri együttműködést kialakítani a civil és érdekképviselői szférával sem.

II. rész

A javaslat kiindulópontjai

1. Magyarországon – csakúgy, mint Európa legtöbb országában – egyaránt, de nem egyforma súllyal jelen van a szociáldemokrata, a nemzeti konzervatív és a liberális eszmerendszer és az ezeket képviselő pártok. (A zöld mozgalmak eddig nem váltak jelentős politikai erővé nálunk.) Egy hosszabb távú, 10–15 évre előre tekintő szakmai javaslatnak ezt tekintetbe kell vennie, és olyan megoldást kell tartalmaznia, amely bármilyen eszmerendszerű kormányzás kiszolgálására képes.

2. A fentiekből következően egy középutas államfelfogást kell alapul vennünk. A kormányzat irányultsága, és ezzel összefüggésben szerkezete nem lehet az állam mindenhatóságába vetett hit, a paternalista, mindenbe beavatkozó kormányzás leképzése. De nem lehet az állam teljes háttérbe vonulását, a társadalmi-gazdasági folyamatokat csak csendesen szemlélő, mindössze ezek külső és belső biztonságának szavatolását feladatának tekintő kormányzás sem.

*Az államnak erősnek, hatékornak, jogszerűnek és szakszerűnek kell lennie.*⁴ Ehhez meg kell határozni, melyek az állam feladatai a 21. század elejének Magyarországon, e feladatokat az állam milyen szervezetek útján és eszközrendszerrel látja el. A központi államszervezet karcsúsodását eredményezi, ha a minisztériumok és azok dekoncentrált szervei jelenlegi feladataik zömét (pénzszolgáltatás, intézményirányítás, -fenntartás, hatósági ügyek) átadják a területi hatalom szerveinek (regionális önkormányzatok és ezek igazgatási szervei). Ugyanakkor a modern állam sok új feladatot is köteles ellátni, amelyekhez szervezet is szükséges (pl. az Európai Unióban való tagságunkból fakadó ügyek intézése, áldozatvédelem, jogi segítségnyújtás, hírközlési és médiafelügyelet). Így az állami szervezetrendszer a társadalmi igényeknek megfelelően folyamatosan változik. Az állam feladatainak meghatározására irányuló tudományos munkák

folynak,⁵ de röviden összefoglalva, az egyes államfeladatok ellátása területén a következő megoldást célszerű követni:

a) *A diplomácia, külső-belső védelem (ideértve a környezet- és természetvédelmet, vízminőség- és katasztrófavédelmet), a közigazgatás (államigazgatás mint a végrehajtó hatalom központi igazgatása, illetve az önkormányzati igazgatás), igazságszolgáltatás feladatait az állam a saját szervezetei útján látja el.* Ezt csak kiegészítik olyan megoldások, amelyek a civil társadalmat bekapcsolják a feladatellátásba (pl. közbiztonság területén a polgárőrség, őrző-védő szolgálatok, a közigazgatásban a köztisztviselők, a bíraskodásnál a választott bíróságok, közvetítők, az ügyési feladatoknál a közvédelmi kiegészítő magánvadászintézmények).

b) *A gazdaság mint reálszféra elsősorban gazdaságpolitikai stratégiaalkotást, szabályozást és ellenőrzést igényel;* fejlesztési célok meghatározását és ehhez pénzügyi eszközök biztosítását. (Sajnos, átmeneti időre az állam beruházási tevékenységre is kényszerülhet.) Az állam ne legyen tulajdonosa gazdálkodó szervezeteknek, csak egészen kivételes, stratégiai és védelmi szempontból kiemelt területeken (pl. Paksi Atomerőmű), vagy ha a piac nem vállalja a feladat ellátását (MÁV). A közlekedési (Volán Vállalatok, MÁV) és hírközlési, postai szolgáltatásokat piaci szereplőknek kell elvégezni, úgy, hogy az állam a privatizációs szerződések, jogi szabályozások, ellenőrzések és szankciók útján biztosítsa a közellátásokat.

c) *Az egészségügyi, szociális, oktatási és kulturális feladatok ellátása vegyes megoldást igényel.* Állami tulajdonban lévő intézményekre szükség van, mert a társadalmi igények kielégítése kizárólag piaci alapon nem biztosítható; ezen intézmények fenntartása a legtöbb esetben nem gazdaságos. Itt a legnehezebb kijelölni az állami feladatellátás határait: a kulturális igények kielégítése érdekében x mennyiségű színház, múzeum stb. fenntartása szükséges, a többi nem, illetőleg oldják meg az érdekeltek piaci alapon. Ugyanígy az iskoláknál, kórházaknál, rendelőintézeteknél, szociális intézményeknél. Tekintettel arra, hogy az intézményhálózat – a szociális szféra kivételével, ahol sok a pótolnivaló – kiépült, célszerű ezeket az intézményeket egyedileg meghatározott feltételekkel bérbe adni, hogy a működési költségeket a „vállalkozók” kitermeljék, az épületek fenntartását viszont az államnak (kisebbségi részben a központi államnak, a kormánynak, nagyobb részben, hiszen a kezelői jogokkal ők rendelkeznek, a helyi önkormányzatoknak) kell vállalnia.

3. *A kormányzati szervezetrendszer átalakítása része a régóta szükséges átfogó közigazgatási reformnak.* A közigazgatási reformmal kapcsolatban vannak olyan általános elvárások és követelmények, amelyek az egész rendszert, annak valamennyi szintjét érintik. 2015 távlatában rendkívül nagy társadalmi, gazdasági és politikai átrendeződés előtt áll az ország, s a fejlesztő-felzárkóztató államnak ebben döntő szerepet kell játszania. Így az állami tevékenység mércéjévé a társadalmi-gazdasági átalakulás kezdeményezése, előkészítése és végrehajtása válik. Ennek jegyében a közigazgatás korszerűsítésének célja, hogy maga a közigazgatás egész intézményrendszere is alkalmassá váljon a fenti kihívás megválaszolására, vagyis alapvető eszköze legyen az európaizálásnak, és egyben partnere legyen minden társadalmi szereplőnek ebben az átalakulásban. A közigazgatási reform a személyi és szervezeti feltételek radikális átalakulását jelenti a szervezetrendszer valamennyi szintjén, s ezzel a reform átfogó célja az ország társadalmi és gazdasági versenyképességének növelése és a fenntartható versenyképességet szolgáló magyar közigazgatási rendszer megteremtése.

III. rész A javaslat

1. Az államszervezet

A központi kormányzat az államszervezet része. Azon belül a végrehajtó hatalom fő erejét jelenti, de nem teljesen azonos azzal. Egyfelől el kell határolnunk a helyi önkormányzatoktól, amelyek illetékességi területükön képviseleti és igazgatási, mégpedig ez utóbbin belül is a helyi önkormányzathoz kapcsolódó igazgatási, és a jogszabályok által meghatározott ügyekben hatósági, védelmi államigazgatási feladatokat is ellátnak, a helyi hatalmat képviselik a központi hatalommal szemben az államhatalmi ágak egyensúly–ellensúly rendszerében.

Másfelől vannak olyan központi, az egész országra kiterjedő illetékességgel működő szervezetek, amelyek részben vagy teljesen végrehajtó hatalmi feladatokat látnak el, de nem tartoznak a kormány irányítása alá (pl. Magyar Nemzeti Bank, Gazdasági Versenyhivatal, Közbeszerzések Tanácsa, Országos Rádió és Televízió Testület, Országos Igazságszolgáltatási Tanács). Az ügyészség is kétarcú szervezet: azokban az országokban, ahol a kormánynak alárendelten működik, a végrehajtó hatalom részének tekinthető. Ahol nem tartozik a kormány alá – mint nálunk is –, ott az igazságszolgáltatási szervezetrendszer önálló eleme.

A felsorolt szervekről, ezek államszervezetben elfoglalt helyéről – a Gazdasági Versenyhivatal, a Közbeszerzések Tanácsa és az Országos Rádió és Televízió Testület kivételével – az Alkotmány rendelkezik. *Tanulmányomban az Alkotmány megváltoztatására, illetve ezen szervezeteknek a kormányzati szervezetrendszerbe való bekapcsolására nem teszek javaslatot.* Nem azért, mintha az új Alkotmány elfogadásának esélyét borúlátón ítélném meg – személy szerint hivatalból is optimista vagyok –, hiszen egy szakmai vízió felülemelkedhet az ilyen típusú realitásokon. Azért nem térek ki erre, mert

a) *az új önkormányzati rendszer kialakítása*, a regionális önkormányzatok hatáskörének megállapítása *önálló tanulmány tárgya*; de a kialakítandó megoldás alapvetően nem érinti a kormányzati szerkezetet (annyiban persze érinti, amennyiben minisztériumi feladatokat át kell adni a regionális önkormányzatoknak, de ez nem eredményezi azt, hogy pl. az oktatás vagy a kultúra területén megszűnne minden kormányzati feladat);

b) *az ügyészség kormány alá rendelését* a mostani politikai viszonyokra figyelemmel – az ismert elméleti javaslatok ellenére – *nem tartom időszerűnek*, mert nem lehetne megőrizni e szervezet politikamentes működését, és/vagy annak látszatát. Amíg az ügyészség kormány alá rendelésének feltételei be nem érnek, a legfőbb ügyész kétharmados parlamenti megválasztását, és interpellálhatóságának (kérdezhetőségének nem!) megszüntetését javaslom;

c) *az Országos Rádió és Televízió Testület* és a közszolgálati rádió, televíziók kuratóriumának összetétele, működési szabályai rosszak, megváltoztatandók, de ez ugyancsak

nem függ össze a kormány szerkezetével. Az említett szervezetek kormánytól függetlensége fenntartandó, politikai befolyásoktól való mentesítése pedig kialakítandó;

d) *az Országos Igazságszolgáltatási Tanács* nem optimális módon tölti be feladatát. A Magyarországon szokásos „demokratikus düh” jegyében sikerült kialakítanunk a világ legnagyobb hatáskörével rendelkező ilyen szervét, úgy, hogy a bíró tagok kétharmados többsége révén a bírósági szervezeten kívülről jövő kontroll – a társadalmi igények külső közvetítése – nem nagyon érvényesül. A szervezet *reformjára tett javaslat külön tanulmány része, a kormánytól függetlenség* azonban a fejlődés kialakult iránya miatt *fenntartandó;*

e) *a többi szervezet ott és úgy van jól, ahogyan van.* Sárközy professzor javaslatot tett ezeknek és a médiatestületeknek a köztársasági elnök és hivatala által történő felügyeletére.⁶ (Jelenleg az Országgyűléshez tartoznak, de e szerv jellegéből fakadóan tényleges irányítási vagy felügyeleti jogot a parlament nem gyakorol, időszakonként beszámoltatja e szervek vezetőit, de következmények nélkül.) A javaslat megfontolandó, hiszen végrehajtó hatalmi feladatot ellátó szervek – szemben a bíróságokkal, amelyeknek függetlensége megőrzendő – nem működhetnek külső felügyelet nélkül. *A köztársasági elnök* azonban a jelenlegi magyar államszervezetben önálló hatalom, *nem része a végrehajtó hatalomnak.* Kukorelli István megfogalmazása szerint lényeges hatáskörökkel rendelkező, de természete szerint erkölcsi hatalom. *Nem felügyel egyetlen állami szervet sem, feladata az államszervezet demokratikus működése feletti őrködés. Ha egyes állami szervek felügyeletét rábízunk, alkotmányjogi értelemben kettős végrehajtó hatalom alakul ki:* egy a kormány, egy a köztársasági elnök irányításával. Ezt az alkotmányjogászok elutasítják. Többségük azért, mert a jelenlegi alkotmányos struktúrát meg akarják őrizni. Kisebb részük pedig azért, mert az orosz–francia modellnek megfelelően a teljes végrehajtó hatalmat az államfő irányítása alá kívánják helyezni, megtartva a parlamentáris kormányformát.

Magam is inkább az Országgyűlés jogosítványainak pontosításában látom a megoldást. (A hatáskörrel rendelkező parlamenti bizottság a törvényes működés ellenőrzése tekintetében rendelkezhetne bizonyos jogosítványokkal, és javaslatot tehetne intézkedésre – a döntési hatáskör helyétől függően – az Országgyűlésnek, a köztársasági elnöknek vagy a kormánynak.)

2. A kormány

A kormányzati szervezet felépítésénél elsődleges szempont a *rendteremtés*, a jelenlegi kusza viszonyok felszámolása. Második feladat *az állam szerepvállalásához igazodó szervezetrendszer kialakítása*, figyelemmel az Európai Unióban elfoglalt tagságunk szervezeti és tartalmi követelményeire is. Harmadik követelmény a civil társadalommal, az érdekképviselői szervezetekkel való egyenrangú együttműködés biztosítása.

a) A magyar *alkotmány szerint a kormány testületi szerv*, amelynek vezetője a miniszterelnök. A valóságban a miniszterelnök kiemelt szerepe érvényesül a kormányban, immár több ciklus óta. Minisztereit ő választja ki és válthatja le, utasíthatja minisztereit feladat elvégzésére és ellenőrizheti e feladatok elvégzését. Ez más országokban is így van, mert az erős miniszterelnöki hatalom nélkül nem biztosítható a kormány egységes, célirányos működése.

b) *A kormány a miniszterelnökből, a tárcát vezető és a tárca nélküli miniszterekből, valamint* – ha a miniszterelnök úgy dönt, hogy a Miniszterelnöki Hivatalt ne közigazgatási államtitkár, hanem miniszter vezesse – *a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszterből áll.* Az eddigi gyakorlat a miniszter által való vezetést igazolta, így legyen ez a jövőben is. *Tárca nélküli miniszter kinevezése szükségtelen.*

A jelenleg területfejlesztési ügyekért felelős tárca nélküli miniszter e feladatát a jövőben az önkormányzati és közigazgatási ügyeket is vivő belügyminiszter lássa el. Az idegenforgalom és a lakásügyek a gazdasági miniszter feladatkörébe illenek. A nemzeti fejlesztés és az Európai Unióval kapcsolatos ügyek koordinációja ma két önálló hivatalban folyik, tárca nélküli miniszter irányításával. Széttagolt hivatalok helyett egységes minisztériumot kell létrehozni. Az Európa-ügyi és Fejlesztési Minisztériumba kerüljön a jelenlegi Gazdasági Minisztériumból a gazdaságfejlesztési stratégia kidolgozása, a kisvállalkozás-fejlesztés és a befektetés-ösztönzés. Feladatai közé tartozzon az állami kutatás-fejlesztési politika kialakítása, az információs társadalommal összefüggő feladatok koordinálása. Így megszűnne az Informatikai és Hírközlési Minisztérium, valamint a Nemzeti Kutatási és Technológiai Hivatal. E minisztérium irányítaná az állami foglalkoztatáspolitikát és végezné a gazdasági érdekegyeztetést. Ezzel megszűnne a Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium.⁷ Az Európa-ügyi és fejlesztési miniszter vezesse az Európai Ügyek Kabinetjét.

3. A minisztériumok

A minisztériumokra vonatkozó javaslatnál figyelemmel voltam az állam feladatvállalásainak típusaira, a különböző társadalmi viszonyok terén az Európai Unióval és annak tagállamaival való partnerkapcsolatok követelményeire (EU-kompatibilitás), az eddigi működési tapasztalatokra, az egyes minisztériumok működésének eredményességére, hatékonyságára, és arra a szempontra, hogy a központi közigazgatás alapvető szervezeti formája a minisztérium. Kormányhivatalra csak akkor van szükség, ha a feladat ellátása nem építhető be szervesen valamelyik minisztériumba.

A jelenlegi minisztériumi rendszerhez képest az alábbi változtatást javaslom:

a) A *Belügyminisztériumból* váljon ki a *Közbiztonsági Minisztérium*, amely kis létszámú apparátussal a rendvédelmi szerveket irányítaná, ellátná a katasztrófavédelem országos, sok tárcára kiterjedő koordinációját, és a miniszter vezetné a kormány Nemzetbiztonsági Kabinetjét. A miniszter irányítaná a polgári titkosszolgálatokat is. A rendvédelmi szervek egységes irányítása érdekében e tárcához kell csatolni a Büntetés-vég-

rehajtás Országos Parancsnokságát az igazságügyi tárcától, és a Vám- és Pénzügyőrség Országos Parancsnokságát a pénzügyi tárcától.

Itt kell szólni az Igazságügyi Minisztérium jövőjéről is, mert több szakmai javaslat összevonni kívánja e tárcát a Belügyminisztériummal vagy a Közbiztonsági Minisztériummal.

Az *Igazságügyi Minisztérium* tradicionális tárca, önállósága és feladatai – a bírósági szervezet külső igazgatásának az OIT részére való átadásán kívül – nem változtak jelentősen az elmúlt évtizedekben. A magyar közigazgatásban e minisztérium jelentős tekintéllyel rendelkezik, és nemcsak a saját hagyományos kódexeit gondolja megfelelően, hanem a közjogi jogalkotás, továbbá a tárcák által előkészített jogszabályok ellenőrzése terén is megfelelően teljesít. A kodifikációs munka színvonala természetesen javítható, de az nem jelentene megoldást, ha e feladatok átkerülnének a Miniszterelnöki Hivatalba. Ez utóbbi helyen ugyanis nincsen olyan személyi állomány, amelyik ezt a feladatot elláthatná (a Kormányiroda 10–12 jogászának nem mindegyike rendelkezik alapos kodifikációs ismerettel, és nem képes elvégezni azt a munkát, amit az Igazságügyi Minisztériumban 70–80 ember lát el). A Miniszterelnöki Hivatal profiljába egyébként sem illene ilyen ágazati típusú feladat.

Az Igazságügyi Minisztérium legyen a kormányon belül a jogállamiság legfőbb biztosítója, ennek megfelelően jelenlegi feladatait megerősítve

- a kormány „ügyvédje”, jogi tanácsadója; az állam képviselője az Európai Bíróság, valamint az Emberi Jogok Európai Bírósága előtt;
- belső alkotmányossági szűrő („kis alkotmánybíróság”);
- a minőségi jogalkotás centruma (a saját jogalkotáson kívül, jogszabálytervezetek véleményezése jogrendszerbe illeszkedés, nyelvhelyesség, kodifikációs követelmények érvényesülése szempontjából), a folyamatosan jelentkező uniós jogharmonizációs feladatok ellátója, a hatásvizsgálat és a dereguláció módszertanának kidolgozója, a deregulációs programok előkészítője és – a Miniszterelnöki Hivatallal közösen – leveleznylője (az egyes előterjesztésekben e követelmények megvalósulását az IM mellett a MeH-nek is ellenőriznie kell, és nem fogadhat be olyan kormány-előterjesztést, amelyből ezek az elemek hiányoznak);
- az állampolgári jogok védelmezője (az előterjesztések véleményezése az emberi jogoknak való megfelelés szempontjából, a jogi segítségnyújtás, a bűnmegelőzés, az áldozatvédelem, a pártfogó felügyelői tevékenység kormányzati irányítása);
- a kormányzatnak az igazságszolgáltatás szereplőivel kapcsolatot tartó szerve (tagság az Országos Igazságszolgáltatási Tanácsban, az ügyvédek, közjegyzők, bírósági végrehajtók, igazságügyi szakértők szakmai kamarájának törvényességi felügyelete);
- jogi adatbázisok üzemeltetője az állampolgárok irányába (jogszabály-nyilvántartás, cégnyilvántartás stb.).

A rendvédelmi szervek közvetlen irányítása éppenséggel ellentétes feladat lenne a jogállamiság őrzője feladattal. Az egyik ugyanis operatív irányítást feltételez, míg a másik kontrolltípusú tevékenység.

b) A jelenlegi gazdasági tárcától elválasztjuk a gazdaságfejlesztési és stratégiai ügyeket. A *Gazdasági Minisztérium* a jövőben gazdasági ágazati (ide értve a közlekedést és a hírközlést is) és piacfelügyeleti ügyekkel foglalkozó minisztérium lenne, alapvetően csak törvényességi felügyeleti és szabályozási feladatokkal (állami vállalatokat nem felügyelne, a megmaradó szűk körben a Magyar Államkincstár gyakorolná a tulajdonosi jogokat).

A gazdasági miniszter vezeté a kormány Gazdaságpolitikai Kabinetjét.

c) A jelenlegi kormányzás egyik leggyengébb pontja a tág értelemben vett kulturális terület felaprózottsága, a köztestületek és közalapítványok tobzódása, az egységes kormányzati szemléletmód hiánya. Egységes *Művelődési Minisztériumot* kell létrehozni, az alábbi feladatokkal:

- közoktatás,
- felsőoktatás és tudomány,
- művészet, közgyűjtemények, kulturális intézmények, műemlékügy,
- testkultúra (versenysport és szabadidősport),
- egyházügy,
- kisebbségügy (a roma felzárkóztatás kivételével),
- sajtóügyek.

Az oktatás, tudomány, kultúra szervesen összetartoznak. A testkultúra elvileg más tárcához is tartozhatna, de azért része a tág értelemben vett kultúrának, alapjait a diáksport adja meg. Az egyházügy hagyományosan a kultusztárcához tartozik. A nem roma kisebbségek ügye társadalompolitikailag rendezett, alapvetően oktatási-kulturális kérdés, külön – egyébként jelenleg főosztálynyi létszámú – hivatalra nincs szükség. A roma kisebbségekkel kapcsolatos feladatok ennél jóval összetettebbek, gazdasági, szociális és esélyegyenlőségi elemei is vannak. Ez utóbbi elemek túlsúlyára tekintettel célszerű e feladatot – ugyancsak külön hivatal nélkül – a Népjóléti Minisztériumhoz telepíteni.

A Művelődési Minisztérium több olyan feladatot is ellátna, amelyben a köztestületek, az alapok, a civil szféra jelentős közreműködése szükséges. A tudomány területén kiemelkedő a Magyar Tudományos Akadémia, a sport területén pedig a Magyar Olimpiai Bizottság és a nem olimpiai sportágakat tömörítő Nemzeti Sportszövetség szerepe. Ezek a speciális jogállású köztestületek részt vehetnének az állami irányítás és a szakterületükön folyó stratégiaalkotás feladataiban mint a tárca partnerszervezetei. Nem vehetik át azonban a minisztériumtól a kormányzati tudomány-, illetve sportpolitika irányítását, mert ezekre a területekre is igaz az az elv, hogy a kormányzati tevékenységet minisztériumoknak kell végezni.

A művelődési miniszter vezesse a kormány Társadalompolitikai Kabinetjét.

d) Az egészségügy, a szociálpolitika és az esélyegyenlőség – számos összefüggésük miatt – egy tárcánál, a *Népjóléti Minisztériumban* irányítandó. E minisztérium elsődleges feladata az egészségügyi reform végrehajtása, de erre szükségtelen meghagyni az önálló egészségügyi tárcát. (Tárcán belüli reformmunkálatok irányítására ott a miniszteri biztos intézménye, összkormányzati reformokat pedig kormánybiztos irányíthat.) A Népjóléti Minisztérium foglalkozna a fiatalok, az idősek, a nők, a fogyatékkal élők, a nagycsaládok, a hajléktalanok, a kábítószer-élvezők problémáival, a roma lakosság társadalmi felzárkóztatásával, továbbá a diszkrimináció és a kirekesztés elleni küzdelemmel.

e) A Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium elnevezését célszerű Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Minisztériumra változtatni, mert ez jobban kifejezi a tárca feladatait.

A többi minisztérium feladata és elnevezése nem változna.

4. Az országos hatáskörű szervek

Az országos hatáskörű szervek kusza egyvelegét rendszerbe kell foglalni. A kormányhivatalok a kormány irányítása és a kormány által kijelölt miniszter felügyelete alatt működnek. A rendvédelmi szervek – sajátos irányítási és függelmi viszonyaiknak megfelelően – hasonlóan, de nem ugyanígy illeszkedjenek a kormányzati szervezetrendszerbe, azaz az eltéréssel, hogy a törvényekben megjelölt vagy a kormány által kijelölt miniszter a kormány nevében irányítási jogköröket (utasítás, parancsadás) is gyakorol.

A minisztériumi központi hivatalok a minisztériumok irányítása alatt működnek, önálló jogi személyként. Elsősorban hatósági feladatokat látnak el – a miniszter, illetve a minisztérium ne lásson el hatósági feladatot –, és döntésük ellen közvetlenül bírósághoz lehet fordulni.

A két szervezettípus közötti különbség lényege: a kormányhivatalok relatív önállósággal rendelkeznek, a felügyelő miniszter nem rendelkezik irányukban utasítási joggal, feladatuk eltér a felügyelő miniszter (minisztérium) feladatától. A minisztériumi központi hivatal a minisztérium feladatkörébe tartozó ügyet látja el, de nem a minisztérium részeként. A miniszter utasíthatja a hivatal vezetőjét, de hatósági ügy érdemében nem adhat utasítást.

Jelenleg a minisztérium belső szervezeti egységeként több tárcánál *minisztériumi hivatal* is működik. Ezek főszabályként nem önálló jogi személyek. A minisztériumokban álláspontom szerint főosztályoknak – ezeken belül osztályoknak – kell működniük, hivatal elnevezésű szervre nincsen szükség. (A Miniszterelnöki Hivatalban el kell készíteni egy minisztériumi minta szervezeti és működési szabályzatot, amelyet a tárcáknak követniük kell.)

A kormányhivatalok és a minisztériumi központi hivatalok számát radikálisan csökkenteni kell. Ennek garanciája az lehetne, ha kormányhivatalt törvény hozhatna létre – de kizárólag a kormány javaslatára –, minisztériumi központi hivatalt pedig kormányrendelet, illetve ennek felhatalmazására a miniszter.

Az egyes szervezetek irányában fennálló általános *irányítási és felügyeleti jogosítványokat* a megalkotandó *közigazgatási szervezeti törvény*, a speciális szabályokat a szervezetet létrehozó jogszabály rögzítse.

A *kormányhivatalok vezetői* törvénynél fogva közigazgatási államtitkári, helyetteseik helyettes államtitkári rangban tevékenykedjenek. A minisztériumi központi hivatal vezetője helyettes államtitkári jogállású legyen, a helyettese a minisztériumi főosztály-vezetőnél valamivel magasabb fizetési kategóriába tartozzon.

A rendvédelmi szerveknél fenntartandó a jelenlegi szabály: a parancsnok közigazgatási államtitkári jogállással, helyettesei helyettes államtitkári jogállással rendelkeznek.

A közigazgatási hivatalok esetében, amíg megyei hivatalok működnek, maradjon a vezetők részére a helyettes államtitkári jogállás, a regionális szinten történő kialakítás után pedig közigazgatási államtitkári jogállással rendelkezzen a vezető, törvény alapján.

A kormányzat (minisztériumok, országos hatáskörű szervek) jelenlegi és javasolt rendszerét az 1. táblázat szemlélteti.

5. A Miniszterelnöki Hivatal

a) „A Miniszterelnöki Hivatal megtestísztítása és rendeltetésszerű működésének biztosítása az új kormányzati szerkezet egyik kulcskérdése. A MeH nem minisztérium, és ezért nem is úgy építendő fel, mint egy minisztérium. A MeH

- egyszerre az egész kormány és a miniszterelnök komplex hivatali munkaszervezete,
- egyszerre a kormányzati közpolitikai tevékenység és a központi közigazgatás irányításának intézménye.

A Miniszterelnöki Hivatalban ezért szakágazati feladatok, alhivatalok nem lehetnek, és a MeH túlpolitizáltsága is megszüntetendő – nem darabolódhat fel politikai államtitkárok között.”⁸

A Miniszterelnöki Hivatal felépítése a következő legyen:

- miniszterelnök, neki közvetlenül alárendelve a hagyományosan politikai államtitkári státusban működő kabinetfőnök által vezetett Miniszterelnöki Kabinetiroda,
- a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter, az őt segítő miniszteri kabinettel (a miniszteri kabinetfőnökök rendszeresített beosztása főosztályvezető legyen, minden külön cím és juttatás nélkül),
- általános hatáskörű politikai államtitkár,
- közpolitikai ügyekkel foglalkozó politikai államtitkár,
- közigazgatási államtitkár, és az irányítása alatt működő helyettes államtitkárok, szervezeti egységek.

b) A *Miniszterelnöki Kabinetiroda* a miniszterelnököt közvetlenül kiszolgáló szervezeti egység. Tervezi, előkészíti a miniszterelnök szereplését, beszédeit, részére politikai és egyéb elemzéseket készít, összefogja a személyes tanácsadókat. Ami nem feladata: a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter és az alá tartozó szervezeti egységek munkájának ellenőrzése, illetve a kormányzati munka irányítása, a miniszterelnök helyett és nevében a miniszterek utasítása, feladatokkal ellátása. Ez utóbbi ugyanis a miniszterelnök és a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter vertikum mentén történhet.

c) A *Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter* a miniszterelnök általános helyettese. A Miniszterelnöki Hivatal vezetésén, az alá tartozó államtitkárok irányításán túl részt vesz valamennyi kormánykabinetben, és a MeH hivatali szervezete segítségével koordinálja a kabinetek munkáját. Ellátja két kormányhivatal, a Központi Statisztikai Hivatal és a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal felügyeletét, továbbá a MeH háttérintézményeinek irányítását.

d) Az *általános hatáskörű politikai államtitkár* helyettesíti a minisztert az Országgyűlésben, a kormány ülésén és a nemzetközi kapcsolatokban. Feladatai közé tartozik az Országgyűléssel, a képviselőkkel, frakciókkal való kapcsolattartás.

e) A *közpolitikai ügyekkel foglalkozó politikai államtitkár* irányítja a kormányzati kommunikációt, a társadalmi szervezetekkel és a lakossággal való kapcsolattartást. A neki alárendelt kormánysovívői iroda élén helyettes államtitkár álljon.

f) A Miniszterelnöki Hivatal egyéb tevékenységei nem politikai, hanem szakmai természetűek, ezért szükség van e szervezetben is *közigazgatási államtitkárra*, aki összefogja, irányítja e tevékenységeket, és vezeti a közigazgatási államtitkári értekezleteket. Helyettes államtitkárok irányításával a következő feladatok, szervezeti egységek tartoznának hozzá:

- a jelenlegi feladatait ellátó *Kormányiroda* (kormányülések, államtitkári értekezletek szervezése, az előterjesztések véleményezése jogi-közigazgatási szempontból és a vélemények koordinálása a MeH-en belül, a hivatalos lapok szerkesztése, a kormányzat parlamenti ügyeinek intézése, titkos ügykezelés stb.),

- a minisztériumok tevékenységét koordináló szekció, amely a kormánykabineteknek megfelelő számú szervezeti egységből állna, azon belül tevékenykednének a minisztérium-referensek. A *koordinációs szekció* illetékes szervezeti egysége egyben ellátja az adott kormánykabinet titkársági teendőit,

- a *központi közigazgatás fejlesztése* szekció, amelybe a kormányzati humánpolitika, módszertan (teljesítménykövetelmények, minőségmenedzsment), szervezettefejlesztés, elektronikus kormányzás egyaránt beletartozik (külön kormánybiztosokra, kormány megbízottakra e területeken sincs szükség).

A Miniszterelnöki Hivatal saját infrastrukturális ügyeit végző szervezeti egységek (közszolgálati-oktatási feladatok, nemzetközi kapcsolatok, tervezési-gazdasági tevékenység, ellenőrzés) közvetlenül a közigazgatási államtitkár alá tartoznának.

g) A Miniszterelnöki Hivatal tevékenységét három háttérintézmény támogatná:

- a Kormány stratégiai és módszertani központja, a kormány munkájának elméleti alátámasztására,

- a Központi Szolgáltatási Főigazgatóság, amely a teljes kormányzati szervezetrendszer tekintetében ellátná a közbeszerzési, épületfenntartási, gazdálkodási, üdültetési feladatokat,

- az Elektronikus Kormányzati Központ mint az elektronikus kormányzás rendszergazdája, üzemeltetné a kormányzati gerinchálózatot és a kormányportált.

A Miniszterelnöki Hivatal jelenlegi és javasolt szervezetét a 2. táblázat tartalmazza.

6. A kormány kabinetjei

A kormány kabinetjei folyamatosan működő, a kormány döntéseit előkészítő kormányzati testületek.

Nem célszerű, ha a miniszterelnök kabinetet vezet, mert nincs ideje erre. Amikor szükségesnek tartja, részt vesz az általa fontosnak tartott ülésen. A kormányban négy kabinet működjön. Három kabinet fedje le a kormányzati tevékenység egészét. A tevékenységük elsősorban stratégiai kérdésekben való előzetes állásfoglalások kialakítására irányuljon. A negyedik kabinet az európai uniós tagságunkból fakadó stratégiai kérdésekkel foglalkozzon, határozza meg az Európai Unió kormányzati részvétellel működő szervezeteiben a hazánk által képviselendő álláspontot, koordinálja az uniós kormányzati munkát.

A kabinet a kormány helyett annak hatáskörébe tartozó döntéseket nem hozhat. A miniszterek egyhangú döntése a kabinet tagjaira kötelező. A kabinetben belüli viták

kérdéseket a kormány elé kell vinni. Minden kabinetnek hivatalból legyen tagja a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter (koordináció), a pénzügyminiszter (költségvetési követelmények biztosítása), és az igazságügy-miniszter (alkotmányossági-jogi megközelítés biztosítása).

A kormány mellett működő kabinetek jelenlegi és javasolt rendszerét a 3. táblázat szemlélteti.

7. A kormány mellett működő egyéb testületek

a) A *kormánybizottságok* több tárca együttműködését igénylő, folyamatosan végzendő kormányzati feladat ellátására alakítandók (ilyen például a katasztrófavédelem, nukleáris biztonság). Tagjai miniszterek vagy államtitkárok, illetve kormányhivatalok, rendvédelmi szervek vezetői. A kormányzati ciklus elején, kormányrendelettel állítandók fel, figyelemmel arra, hogy kormányzati szervezetbe nem tartozó szervek vagy személyek közreműködése is szükséges lehet (pl. önkormányzatok).

b) A *tárcaközi bizottságok* egy-egy konkrét összkormányzati feladat ellátására szerveződhetnek. Egyedi kormányhatározat állítja fel ezeket, megjelölve feladatukat, a feladat elvégzésének határidejét és a bizottság tagjait. Tagjai jellemzően államtitkárok, helyettes államtitkárok.

c) A *tanácsadó testületek* a civil szféra és a kormány magas szintű kapcsolatainak adhatnak keretet. Ilyen lehet például a tudománypolitikai, az egyházpolitikai, a kisebbségpolitikai tanácsadó testület, tehát azok a területek, amelyeket az érdekegyeztetés szervezett rendszere nem fed le. Felállításukról, feladatukról, összetételükről a kormányzati ciklus elején kormányrendelet rendelkezzen.

8. A minisztériumok belső szervezete

a) A *minisztérium vezetője a miniszter*. A feladatok, hatáskörök – szemben a hatályos szabályozással – nem a minisztert, hanem a minisztériumot illetik, amely feladatokat a miniszter vezetésével kell megoldania a minisztériumnak. A miniszter a minisztérium egységes politikai és menedzseri vezetője, aki felelős a minisztérium szakmai munkájáért is. A miniszter felelőssége kiterjed a tárca tevékenységének minden elemére. A miniszter közvetlen alárendeltségében működjön a miniszter politikai tanácsadóiból álló miniszteri kabinet, a tárca szakpolitikai stratégiáját alakító stratégiai főosztály, továbbá – a kommunikáció kiemelt jelentőségére tekintettel – a kommunikációs főosztály. A jogi szabályozást úgy kell átalakítani, hogy ez utóbbi szervezeti egységek dolgozói is a miniszter személyéhez kötődő, politikai munkatársi státusba kerüljenek.

b) Az államtitkári jogállásnál a jelenlegi rendszerből kell kiindulni, de azon bizonyos változtatásokat végrehajtva.

A minisztériumi *politikai államtitkár* maradjon a miniszter általános helyettese a tárcánál, de elsődleges feladata a miniszter helyettesítése az Országgyűlésben és a kormány ülésén (az utóbbi helyettesítés tilalmát fel kell oldani, mert nem így kell ösztönözni a minisztereket az ülésen való részvételre, másik miniszter nehezen képes érdemi helyettesítésre), közreműködés a felső szintű nemzetközi kapcsolattartásban, elsősorban az európai unióbeli tagságból következő feladatok ellátásában, kapcsolattartás a parlamenti pártok frakcióival, továbbá a képviselőkkel. Emellett a politikai államtitkár vegyen részt a minisztérium közpolitikai feladatainak teljesítésében, civil szervezetekkel való együttműködésben, valamint a tárca tömegkommunikációs tevékenységében.

Minisztériumonként legfeljebb két politikai államtitkár működhesen. Irányítása alá – saját titkárságán, valamint a parlamenti és civil kapcsolatok titkárságán (főosztályán) kívül – nem rendelhető sem minisztériumi szervezeti egység, sem más, a minisztérium által irányított vagy felügyelt szervezet, háttérintézmény.

c) A minisztérium hivatali munkaszervezetét a *közigazgatási államtitkár* vezeti, irányítása alatt működnek a helyettes államtitkárok. Ő fogja össze a minisztérium szakmai munkáját, képviseli a tárcát a közigazgatási államtitkári értekezleten; a miniszter távollétében, illetve átruházott hatáskörben gyakorolja a minisztert megillető irányítási, felügyeleti jogosítványokat a tárcához tartozó országos hatáskörű szervek tekintetében.

d) Minisztériumonként négy *helyettes államtitkár* működhet, akik a minisztérium szakmai feladatainak egy-egy részterületét irányítják. (Az ún. funkcionális főosztályokat, pl. közszolgálati, ellenőrzési, gazdasági-tervezési, belső koordinációs egységek, a közigazgatási államtitkár közvetlenül irányítja.) A főcsoportfőnöki és egyéb hasonló, bújtatott helyettes államtitkári tisztségeket meg kell szüntetni. Minden helyettes államtitkár legalább három főosztályt irányítson. A helyettes államtitkárokat a miniszter javaslatára a miniszterelnök nevezze ki, kizárólag a minisztériumba, illetőleg a Miniszterelnöki Hivatalba (kormányhivatalba, minisztériumi központi hivatalba ne).

e) *Kormánybiztos* a miniszterelnök irányításával összkormányzati léptékű reform-munkálatokra, egyéb kiemelt és összetett feladatra, miniszteri biztos a miniszter közvetlen irányítása mellett a minisztérium feladatkörébe tartozó reform kidolgozására vagy projekt menedzselésére nevezhető ki. Kis létszámú, 3–5 fős titkárság segíti. Egyidejűleg legfeljebb három kormánybiztos, illetőleg minisztériumonként ennyi miniszteri biztos működhet. Előbbi közigazgatási államtitkári, utóbbi helyettes államtitkári rangú köztisztviselő vagy megbízás alapján tevékenykedő szakértő. A kormánybiztost a kormány nevezi ki, a miniszteri biztost pedig – a miniszterelnök előzetes jóváhagyásával – a miniszter.

f) A *címzetes államtitkári tisztség* a kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló törvény megszületésekor, 1997-ben szakmai érvek alapján megszüntetésre került. 2002-ben konkrét személyi okból került vissza e tisztség a jogrendszerbe, de gyakorlati jelentősége nincs. Valójában csak a közigazgatási és a politikai államtitkári poszt furcsa kombinációja. Megbontja az egységes szervezeti rendszert. Most immár véglegesen megszüntetendő.

A minisztériumok jelenlegi jellemző szervezetét és a javasolt megoldást a 4. táblázat szemlélteti.

9. A civil társadalommal, az érdekképviselési szervezetekkel való együttműködés

Nagyon fontos eleme a javasolt kormányzati struktúrának a civil elem beépítése a kormányzásba. Ez több szinten menne végbe a többrétegű kormányzás, a governance jegyében.

a) Minden minisztérium a saját területén gondozza a civil kapcsolatokat, lefolytatja az érdekegyeztetést az érdekképviselésekkel – ennek összehangolása, módszertani támogatása a MeH feladata. (2002-től az ún. ágazati párbeszédbizottságokkal nagy lépést tettünk előre e kapcsolatrendszer kiépítésében.) A miniszterek – saját elhatározásukból az adott terület sajátosságait figyelembe véve – véleményező-javaslattevő jelleggel *tanácsadó testületeket* állíthatnak fel, e testületekbe az érintett közéleti embereket, szakértőket bevonva.

b) Az érdekegyeztetés három alapvető területén kevert (kormány–civil) tanácsok működnek, nevezetesen az *Országos Területfejlesztési Tanács*, az *Országos Érdekegyeztető Tanács* (idekapcsoltan Országos Közzolgálati Érdekegyeztető Tanács) és az *Országos Szociálpolitikai Tanács*. Nincs szükség külön *Vidékfejlesztési Tanács* felállítására, a Területfejlesztési Tanácsot alkalmassá kell tenni a „vidéki Magyarország” képviseletére is. Ezek a Tanácsok – a három oldal egyeztetése esetén – döntéseket, ajánlásokat, állásfoglalásokat fogadnak el, amelyeknek állami végrehajtása a kormány feladata.

c) A 2004-ben létrejött *Gazdasági és Szociális Tanács* a kormány alapvető partnere lehet a hosszú távú társadalompolitikai és gazdaságpolitikai stratégia megvalósítását elősegítő nemzeti konszenzus elérése terén. Politikai legitimációját nagymértékben növelné, ha felállításáról és működése alapvonásairól törvény rendelkezne.

d) A lobbitevékenységről szóló 2006. évi XLIX. törvény elfogadása jelentősen segítheti a kormányzati döntéshozatalban, illetőleg a törvényhozásban az érdekképviselési szervezetek szabályozott és ellenőrizhető közreműködését.

IV. rész Zárszó

Sokféle elv mentén, sokféle javaslat alakítható ki az optimális kormányzati szerkezetre. A szerző igyekezett ötvözni elméleti ismereteit és közel harmincéves, az államélet különböző területein, elsősorban a közigazgatásban szerzett tapasztalatait. A cél a rendezett és jól működő, a polgárok szolgálatában tevékenykedő kormányzás. Remélem, javaslataim hasznosíthatóaknak bizonyulnak.

Jegyzetek

- 1 Alapvető forrásmunkaként Sárközy Tamás: „Javaslat a kormányzati szervezetrendszer modernizációjára a 2006-os választások után” című, 2005. augusztus 30-án elkészült tanulmányát használtam fel (a továbbiakban: Sárközy). Ez a – mellékletek nélkül – 211 oldalas anyag összefoglalja az elmúlt másfél évtized valamennyi fontosabb kutatási eredményét, megjelöli azokat, néhol hivatkozik rájuk. Az én tanulmányom ezeket a hivatkozásokat nem kívánja megismételni. Sárközy professzor úrral tanulmányának előkészítő szakaszában többször konzultáltunk, anyagait többször véleményeztem. Ő felhasználta az én korábbi javaslataimat is, én pedig a magam tanulmányát azért kívánom az övére építeni, mert alapvetően egyetértek mind helyzetértékelésével, mind javaslataival. Professzor úr hozzájárult gondolatainak e tanulmány keretében történő hasznosításához.
Egyetértésem azonban nem teljes. A magam elméleti ismeretei és gyakorlati tapasztalatai alapján néhány ponton eltérök javaslataitól. Tanulmányomat úgy kívánom kidolgozni, hogy az önállóan – a Sárközy professzor úr tanulmányát nem ismerő olvasók számára – is érthető és logikus legyen.
- 2 Sárközy: A jelentés tézisei, 1. oldal.
- 3 Bibó István: Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom. In: Bibó István: *Válogatott tanulmányok. Első kötet, 1935–1944.* Budapest: Magvető, 1986. 291.
- 4 Szívleljük meg Lőrincz Lajos megállapításait: „Sokan beszélnek mostanában miniszterek, pártvezetők is kis államról, olcsó államról, olcsó de erős, olcsó és hatékony államról [...] A kis vagy minimális állam programjaiból nem derül ki, hogy az az ellátandó feladatok körére, a szervezet felépítésére vagy a működtetési költségek nagyságára, illetve mindháromra együttesen vonatkozik-e? Bizonyítást nyert-e már, hogy a kisebb állam hatékonyabb, eredményesebb, azaz gyorsabban, jobb minőségben, nagyobb megelégedéssel oldja-e meg a közfeladatokat? [...] A hatékonyság, az eredményesség kívánalma megelőzi-e az állam tevékenységével szemben támasztott más, például jogszerűségi követelményeket? [...] A kis állam megteremtésére irányuló törekvések láthatóan sziszifuszinak minősíthetők, a rendészeti, védelmi, szociális, biztonsági, tehát a közösségi feladatok nem csökkennek, ellátásuk egyre költségesebb és egyre jobban felkészült személyzetet igényel. Az is kétségtelen azonban, hogy a közkiadások mértéke, a kormányzati alkalmazottak aránya nem növekedhet a végtelenségig, megoldást kell találni a folyamat lassítására, ha lehet, megállítására, a legmerészebb elképzelések szerint visszafordítására, az arányok, mértékek csökkentésére. A társadalom tehát egyrészt a közszükségletek körének, listájának megőrzését, bővítést, magasabb szinten történő kielégítését igényli, emellett azonban elvárja a ráfordítások minimalizálását, ésszerű keretek közé szorítását, vagyis a hatékonyság növelését is.” Lőrincz Lajos: A hatékony állam. *Magyar Közigazgatás*, 2005. augusztus, 449. és 452.
- 5 Lásd pl. a Miniszterelnöki Hivatal felkérésére a KPMG Tanácsadó Kft. által készített tanulmányokat (Az állami szerepvállalás újragondolása a New Public Management koncepciója alapján. 2005. április; Módszertani útmutató az állami szerepvállalás felülvizsgálatához. 2005. augusztus), és Báger Gusztáv Az állami szerepvállalás új vonásai a XXI. században című tanulmányát (kézirat).
- 6 Lásd Sárközy, 96.
- 7 Lásd Sárközy, 180. A foglalkoztatási politikát az önálló minisztérium megszüntetése esetén sokan a szociális és esélyegyenlőségi tárcához kapcsolnák. Az Európai Unió azonban a gazdaságpolitika részeként kezeli azt, ezért az EU-kompatibilitás elve miatt e javaslat nem támogatható.
- 8 Lásd Sárközy: A jelentés tézisei, 4.

Irodalom

- Balázs István: A központi közigazgatás különös hatáskörű szerveinek szabályozási koncepciója. [Kézirat.]
- Bende-Szabó Gábor: A közigazgatási szervek belső szervezeti rendje, különös tekintettel a minisztériumokra. [Kézirat.]
- Berényi Sándor: A kormányzati döntés előkészítésének intézményi rendszere, különös tekintettel a kormányzati konzultatív mechanizmusra. Uo.
- Bibó István: Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom. In: Bibó István: *Válogatott tanulmányok. Első kötet, 1935–1944.* Budapest: Magvető Könyvkiadó, 1986. 271–294.
- Egyes európai országok kormányainak szervezete és működése.* Budapest: Államtudományi Kutatóközpont, 1991.
- Ficzere Lajos: A kormány döntési rendszere, a kormány mellett működő testületek. Uo.
- Galambos Károly: A kormánytagok munkaszervezeteinek belső struktúrája. In: *A magyar közigazgatás korszerűsítésének elvi és gyakorlati kérdései.* 1996.
- Horváth M. Tamás: A közigazgatási szerződések szabályozási koncepciója. [Kézirat.]
- Horváth M. Tamás: A szabályozó hatóság típusú közigazgatási szervek szabályozási koncepciója. [Kézirat.]
- Ivancsics Imre: A dekoncentrált szervek. [Kézirat.]
- Kilényi Géza: A közigazgatásra vonatkozó általános szabályok a közigazgatási szervezeti törvényben. [Kézirat.]
- Lőrincz Lajos: A hatékony állam. *Magyar Közigazgatás*, 2005. augusztus.
- Lőrincz Lajos: A kormányzás rendszerének és módszereinek változásai néhány országban. In: *Tanulmányok a kormány döntési rendszeréről.* Budapest: KJK, 1994.
- Lőrincz Lajos (szerk.): *Korszerűsítési lehetőségek és kényszerek a magyar közigazgatásban.* Budapest: Államigazgatási Főiskola, 1998.
- Molnár Miklós: A kormányzati döntéshozatal néhány kérdése, különös tekintettel a normatív döntéshozatal problémáira. Uo.
- Mónus Lajos: A miniszter és a minisztérium feladat- és hatáskörének elhatárolása. *Magyar Közigazgatás*, 1995/1.
- OECD közszektor: az OECD tagországok közigazgatásának jellege. Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet, 1993.
- Sárközy Tamás: Javaslat a kormányzati szervezetrendszer modernizációjára (a 2006-os választások után). [Kézirat.]
- Sárközy Tamás: Javaslat a piacgazdaságot szolgáló modern kormányzás felépítésére. *Jog és Jogtudomány*, 4. 1994.
- Szente Zoltán: Javaslat a minisztériumok szervezeti és működési szabályzatának koncepciójára. *Magyar Közigazgatás*, 1995/7–8.
- Torma András: A közigazgatási szervek közötti viszonyrendszer, különös tekintettel az irányításra és felügyeletre. [Kézirat.]
- Zsuffa István: A közigazgatási szervek közötti viszonyrendszer, különös tekintettel az irányításra és felügyeletre. [Kézirat.]

Táblázatok

1. táblázat. A. jelenlegi állapot
Kormány – Központi Statisztikai Hivatal
(közvetlenül irányított országos hatáskörű szerv)

Minisztériumok és az országos hatáskörű szervek																	
Minisztériumok	Minisztériumok és az országos hatáskörű szervek	Minisztériumok												Európai integrációs ügyek koordinációjáért felelős tárca nélküli miniszter	Regionális fejlesztéseiért és felzárkóztatásért felelős tárca nélküli miniszter		
		Minisztérium	Minisztérium	Minisztérium	Minisztérium	Minisztérium	Minisztérium	Minisztérium	Minisztérium	Minisztérium	Minisztérium	Minisztérium	Minisztérium				
1. Kormányzati Ellenőrzési Hivatal, 2. Nemzeti biztonsági Hivatal, 3. Információs Hivatal, 4. Nemzeti biztonsági Szakszolgálat	1. Országos Rendőrfőkapitányság, 2. Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság, 3. Határőrség, 4. Országos Parancsnokság, 5. Nemzeti Sportbiztonsági Hivatal, 6. Megyei (fővárosi) közigazgatási hivatalok	Országos Egészségügyi Biztonsági Bizottság	1. Országos Munkabiztonsági Hivatal, 2. Országos Munkabiztonsági Hivatal, 3. Országos Munkabiztonsági Hivatal, 4. Országos Munkabiztonsági Hivatal, 5. Országos Munkabiztonsági Hivatal, 6. Országos Munkabiztonsági Hivatal, 7. Országos Munkabiztonsági Hivatal, 8. Országos Munkabiztonsági Hivatal, 9. Országos Munkabiztonsági Hivatal, 10. Országos Munkabiztonsági Hivatal, 11. Országos Munkabiztonsági Hivatal	1. Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal, 2. Növény- és Talajvédelmi Központi Szolgálat, 3. Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal, 4. Országos Mezőgazdasági Minőségügyi Hivatal, 5. Országos Mezőgazdasági Minőségügyi Hivatal, 6. Állami Erdészeti Szolgálat, 7. Állategészségügyi és Előállításügyi Hivatal, 8. Állategészségügyi Hivatal, 9. Állategészségügyi Hivatal, 10. Állategészségügyi Hivatal, 11. Állategészségügyi Hivatal	1. Magyar Geológiai Szolgálat, 2. Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatal, 3. Magyar Mérésügyi Hivatal, 4. Magyar Építési Hivatal, 5. Magyar Építési Hivatal, 6. Magyar Építési Hivatal, 7. Magyar Építési Hivatal, 8. Magyar Építési Hivatal, 9. Magyar Építési Hivatal, 10. Magyar Építési Hivatal, 11. Magyar Építési Hivatal	1. Kormányzati Főigazgatóság, 2. Kormányzati Főigazgatóság, 3. Kormányzati Főigazgatóság, 4. Kormányzati Főigazgatóság, 5. Kormányzati Főigazgatóság, 6. Kormányzati Főigazgatóság, 7. Kormányzati Főigazgatóság, 8. Kormányzati Főigazgatóság, 9. Kormányzati Főigazgatóság, 10. Kormányzati Főigazgatóság, 11. Kormányzati Főigazgatóság	1. Országos Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal, 2. Növény- és Talajvédelmi Központi Szolgálat, 3. Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal, 4. Országos Mezőgazdasági Minőségügyi Hivatal, 5. Országos Mezőgazdasági Minőségügyi Hivatal, 6. Állami Erdészeti Szolgálat, 7. Állategészségügyi és Előállításügyi Hivatal, 8. Állategészségügyi Hivatal, 9. Állategészségügyi Hivatal, 10. Állategészségügyi Hivatal, 11. Állategészségügyi Hivatal	1. Országos Atomenergia Hivatal, 2. Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság, 3. Egyenlő Bánásmód Hatóság	Nemzeti Hírközlési Hatóság	1. Országos Meteorológiai Szolgálat, 2. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 3. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 4. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 5. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 6. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 7. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 8. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 9. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 10. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 11. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal	1. Országos Meteorológiai Szolgálat, 2. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 3. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 4. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 5. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 6. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 7. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 8. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 9. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 10. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 11. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal	1. Országos Meteorológiai Szolgálat, 2. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 3. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 4. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 5. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 6. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 7. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 8. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 9. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 10. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 11. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal	1. Országos Meteorológiai Szolgálat, 2. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 3. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 4. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 5. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 6. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 7. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 8. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 9. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 10. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 11. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal	1. Országos Meteorológiai Szolgálat, 2. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 3. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 4. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 5. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 6. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 7. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 8. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 9. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 10. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 11. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal	1. Országos Meteorológiai Szolgálat, 2. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 3. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 4. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 5. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 6. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 7. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 8. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 9. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 10. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 11. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal	1. Országos Meteorológiai Szolgálat, 2. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 3. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 4. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 5. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 6. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 7. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 8. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 9. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 10. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 11. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal	1. Országos Meteorológiai Szolgálat, 2. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 3. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 4. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 5. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 6. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 7. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 8. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 9. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 10. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 11. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal
Kormányhivatalok és rendvédelmi szervek miniszteri bizottságai	1. Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatal, 2. Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, 3. Szervezeti és Működési Bizottság, 4. Nemzeti Koordinációs Központ	1. Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatal, 2. Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, 3. Szervezeti és Működési Bizottság, 4. Nemzeti Koordinációs Központ	1. Országos Tisztiorvosi Hivatal, 2. Egészségügyi Engedélyezési Hivatal, 3. Országos Közegészségügyi Hivatal, 4. Országos Közegészségügyi Hivatal, 5. Országos Közegészségügyi Hivatal, 6. Országos Közegészségügyi Hivatal, 7. Országos Közegészségügyi Hivatal, 8. Országos Közegészségügyi Hivatal, 9. Országos Közegészségügyi Hivatal, 10. Országos Közegészségügyi Hivatal, 11. Országos Közegészségügyi Hivatal	1. Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal, 2. Növény- és Talajvédelmi Központi Szolgálat, 3. Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal, 4. Országos Mezőgazdasági Minőségügyi Hivatal, 5. Országos Mezőgazdasági Minőségügyi Hivatal, 6. Állami Erdészeti Szolgálat, 7. Állategészségügyi és Előállításügyi Hivatal, 8. Állategészségügyi Hivatal, 9. Állategészségügyi Hivatal, 10. Állategészségügyi Hivatal, 11. Állategészségügyi Hivatal	1. Magyar Geológiai Szolgálat, 2. Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatal, 3. Magyar Mérésügyi Hivatal, 4. Magyar Építési Hivatal, 5. Magyar Építési Hivatal, 6. Magyar Építési Hivatal, 7. Magyar Építési Hivatal, 8. Magyar Építési Hivatal, 9. Magyar Építési Hivatal, 10. Magyar Építési Hivatal, 11. Magyar Építési Hivatal	1. Kormányzati Főigazgatóság, 2. Kormányzati Főigazgatóság, 3. Kormányzati Főigazgatóság, 4. Kormányzati Főigazgatóság, 5. Kormányzati Főigazgatóság, 6. Kormányzati Főigazgatóság, 7. Kormányzati Főigazgatóság, 8. Kormányzati Főigazgatóság, 9. Kormányzati Főigazgatóság, 10. Kormányzati Főigazgatóság, 11. Kormányzati Főigazgatóság	1. Országos Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal, 2. Növény- és Talajvédelmi Központi Szolgálat, 3. Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal, 4. Országos Mezőgazdasági Minőségügyi Hivatal, 5. Országos Mezőgazdasági Minőségügyi Hivatal, 6. Állami Erdészeti Szolgálat, 7. Állategészségügyi és Előállításügyi Hivatal, 8. Állategészségügyi Hivatal, 9. Állategészségügyi Hivatal, 10. Állategészségügyi Hivatal, 11. Állategészségügyi Hivatal	1. Országos Atomenergia Hivatal, 2. Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság, 3. Egyenlő Bánásmód Hatóság	Nemzeti Hírközlési Hatóság	1. Országos Meteorológiai Szolgálat, 2. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 3. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 4. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 5. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 6. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 7. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 8. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 9. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 10. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 11. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal	1. Országos Meteorológiai Szolgálat, 2. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 3. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 4. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 5. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 6. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 7. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 8. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 9. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 10. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 11. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal	1. Országos Meteorológiai Szolgálat, 2. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 3. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 4. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 5. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 6. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 7. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 8. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 9. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 10. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 11. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal	1. Országos Meteorológiai Szolgálat, 2. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 3. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 4. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 5. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 6. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 7. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 8. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 9. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 10. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 11. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal	1. Országos Meteorológiai Szolgálat, 2. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 3. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 4. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 5. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 6. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 7. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 8. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 9. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 10. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 11. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal	1. Országos Meteorológiai Szolgálat, 2. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 3. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 4. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 5. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 6. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 7. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 8. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 9. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 10. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 11. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal	1. Országos Meteorológiai Szolgálat, 2. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 3. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 4. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 5. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 6. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 7. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 8. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 9. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 10. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 11. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal	1. Országos Meteorológiai Szolgálat, 2. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 3. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 4. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 5. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 6. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 7. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 8. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 9. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 10. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 11. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal
Központ és minisztérium hivatkozások miniszteri bizottságai	1. Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatal, 2. Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, 3. Szervezeti és Működési Bizottság, 4. Nemzeti Koordinációs Központ	1. Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatal, 2. Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, 3. Szervezeti és Működési Bizottság, 4. Nemzeti Koordinációs Központ	1. Országos Tisztiorvosi Hivatal, 2. Egészségügyi Engedélyezési Hivatal, 3. Országos Közegészségügyi Hivatal, 4. Országos Közegészségügyi Hivatal, 5. Országos Közegészségügyi Hivatal, 6. Országos Közegészségügyi Hivatal, 7. Országos Közegészségügyi Hivatal, 8. Országos Közegészségügyi Hivatal, 9. Országos Közegészségügyi Hivatal, 10. Országos Közegészségügyi Hivatal, 11. Országos Közegészségügyi Hivatal	1. Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal, 2. Növény- és Talajvédelmi Központi Szolgálat, 3. Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal, 4. Országos Mezőgazdasági Minőségügyi Hivatal, 5. Országos Mezőgazdasági Minőségügyi Hivatal, 6. Állami Erdészeti Szolgálat, 7. Állategészségügyi és Előállításügyi Hivatal, 8. Állategészségügyi Hivatal, 9. Állategészségügyi Hivatal, 10. Állategészségügyi Hivatal, 11. Állategészségügyi Hivatal	1. Magyar Geológiai Szolgálat, 2. Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatal, 3. Magyar Mérésügyi Hivatal, 4. Magyar Építési Hivatal, 5. Magyar Építési Hivatal, 6. Magyar Építési Hivatal, 7. Magyar Építési Hivatal, 8. Magyar Építési Hivatal, 9. Magyar Építési Hivatal, 10. Magyar Építési Hivatal, 11. Magyar Építési Hivatal	1. Kormányzati Főigazgatóság, 2. Kormányzati Főigazgatóság, 3. Kormányzati Főigazgatóság, 4. Kormányzati Főigazgatóság, 5. Kormányzati Főigazgatóság, 6. Kormányzati Főigazgatóság, 7. Kormányzati Főigazgatóság, 8. Kormányzati Főigazgatóság, 9. Kormányzati Főigazgatóság, 10. Kormányzati Főigazgatóság, 11. Kormányzati Főigazgatóság	1. Országos Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal, 2. Növény- és Talajvédelmi Központi Szolgálat, 3. Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal, 4. Országos Mezőgazdasági Minőségügyi Hivatal, 5. Országos Mezőgazdasági Minőségügyi Hivatal, 6. Állami Erdészeti Szolgálat, 7. Állategészségügyi és Előállításügyi Hivatal, 8. Állategészségügyi Hivatal, 9. Állategészségügyi Hivatal, 10. Állategészségügyi Hivatal, 11. Állategészségügyi Hivatal	1. Országos Atomenergia Hivatal, 2. Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság, 3. Egyenlő Bánásmód Hatóság	Nemzeti Hírközlési Hatóság	1. Országos Meteorológiai Szolgálat, 2. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 3. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 4. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 5. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 6. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 7. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 8. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 9. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 10. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 11. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal	1. Országos Meteorológiai Szolgálat, 2. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 3. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 4. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 5. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 6. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 7. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 8. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 9. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 10. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 11. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal	1. Országos Meteorológiai Szolgálat, 2. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 3. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 4. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 5. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 6. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 7. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 8. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 9. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 10. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 11. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal	1. Országos Meteorológiai Szolgálat, 2. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 3. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 4. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 5. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 6. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 7. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 8. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 9. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 10. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 11. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal	1. Országos Meteorológiai Szolgálat, 2. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 3. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 4. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 5. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 6. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 7. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 8. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 9. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 10. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 11. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal	1. Országos Meteorológiai Szolgálat, 2. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 3. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 4. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 5. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 6. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 7. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 8. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 9. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 10. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 11. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal	1. Országos Meteorológiai Szolgálat, 2. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 3. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 4. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 5. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 6. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 7. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 8. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 9. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 10. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 11. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal	1. Országos Meteorológiai Szolgálat, 2. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 3. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 4. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 5. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 6. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 7. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 8. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 9. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 10. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal, 11. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Hivatal

1. táblázat. B. 2006. után

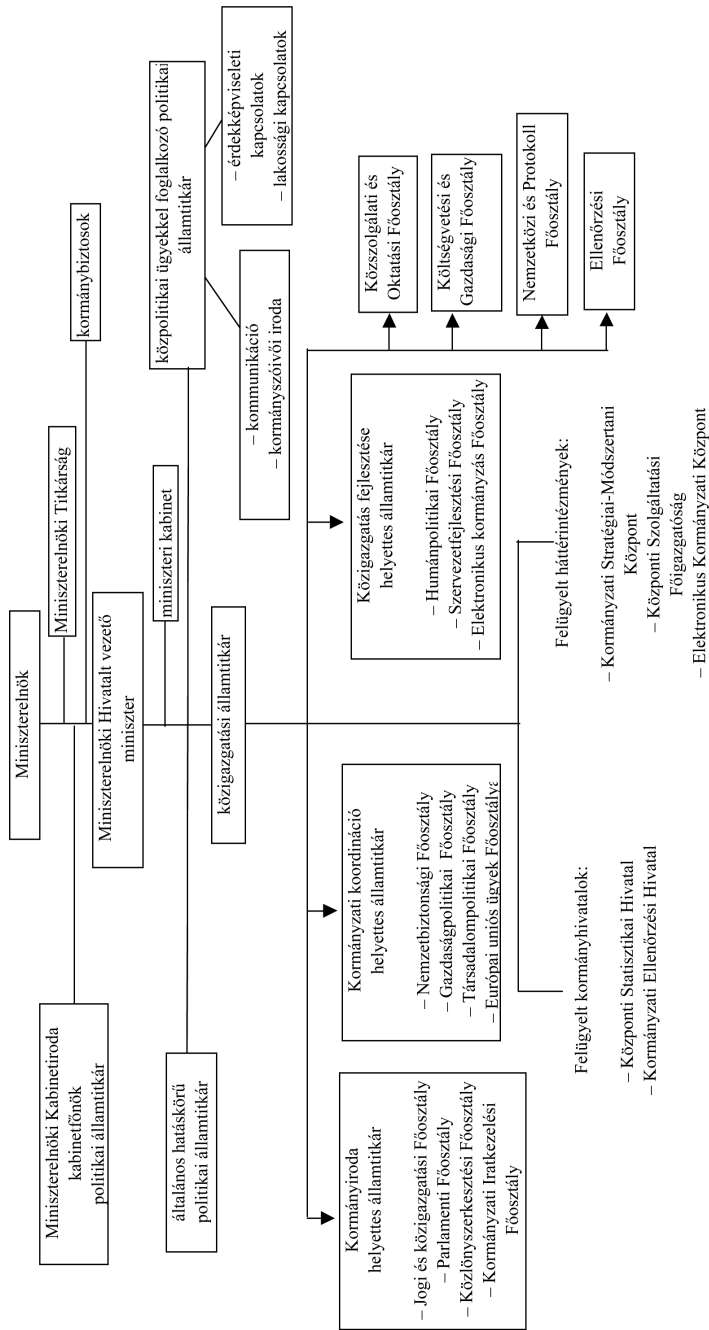
A minisztériumok és az országos hataskörű szervek

Minisztériumok

Minisztériumok	Minisztériumi Hivatal	Belügyminisztérium	Europa-ügyi és Fejlesztési Minisztérium	Gazdasági Minisztérium	Honvédelmi Minisztérium	Igazságügyi Minisztérium	Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium	Közbiztonsági Minisztérium	Művelődési Minisztérium	Külügyminisztérium	Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Minisztérium	Népjóléti Minisztérium	Pénzügyminisztérium
1. Központi Statisztikai Hivatal. 2. Kormányzati Ellenőrzési Hivatal	Magyar Szabadalmi Hivatal	1. Magyar Energia Hivatal 2. Nemzeti Hírközlési Hatóság 3. Magyar Idegentorlalmi Hivatal 4. Országos Építészeti és Lakásügyi Hivatal 5. Magyar Bányászati Hivatal	1. Katonai Felfedező Hivatal 2. Katonai Biztonsági Hivatal	1. Katonai Honvédelmi Hivatal	1. Országos Rendőrfőkapitányság 2. Halálörök Országos Parancsnoksága 3. Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság 4. Nemzetbiztonsági Hivatal 5. Információs Hivatal 6. Nemzetbiztonsági Szakszolgálat 7. Vám- és Pénzügyőrség Országos Parancsnoksága 8. Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága 9. Országos Atomenergia Hivatal	Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség	Szervezeti Büntözési Ellenőrzési Központ	1. Országos Művelődési Minisztériumi Hivatal 2. Nemzeti Filmroda	Halálörök Magyarok Hivatala	Nemzeti Földalap	1. Országos Egészségbiztosítási Pénztár 2. Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság 3. Egyenlő Bánásmód Hatóság	1. Magyar Államkincstár 2. Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete 3. Szerencsejáték Felügyelet	
Kormányhivatalok és rendvédelmi szervek miniszteri felügyelettel													
Központi és minisztériumi hivatalok miniszteri irányításal	1. Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal 2. Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatal	1. Állami Foglalkoztatási Szolgálat 2. Országos Munkabiztonsági és Munkaügyi Felügyelet	1. Gazdasági Engedélyezési Hivatal 2. Közlekedési Felügyelet 3. Fogyasztóvédelmi Főfelügyelet 4. Országos Mérésügyi Hivatal 5. Magyar Vasúti Hivatal 6. Polgári Légi-közlekedési Hatóság	1. Kormányzati Fekvő- és Gazdálkodási Hivatal 2. H.M. Központi Ellenőrzési és Hatósági Hivatal	Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség	Szervezeti Büntözési Ellenőrzési Központ	1. Országos Művelődési Minisztériumi Hivatal 2. Nemzeti Filmroda	1. Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal 2. Föld- Növény- és Talajvédelmi Szolgálat 3. Állategészségügyi, Elemiszer- és Borellenőrzési Szolgálat 4. Erdészeti, Vadászati és Halászati Szolgálat 5. Földhivatalok	1. Országos Tisztifőnöki Hivatal 2. Népjóléti Engedélyezési és Közigazgatási Hivatal	Adó és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal			

2. táblázat. B. 2006. után

A Miniszterelnöki Hivatal szervezeti ábrája



3. táblázat. A. Jelenlegi állapot

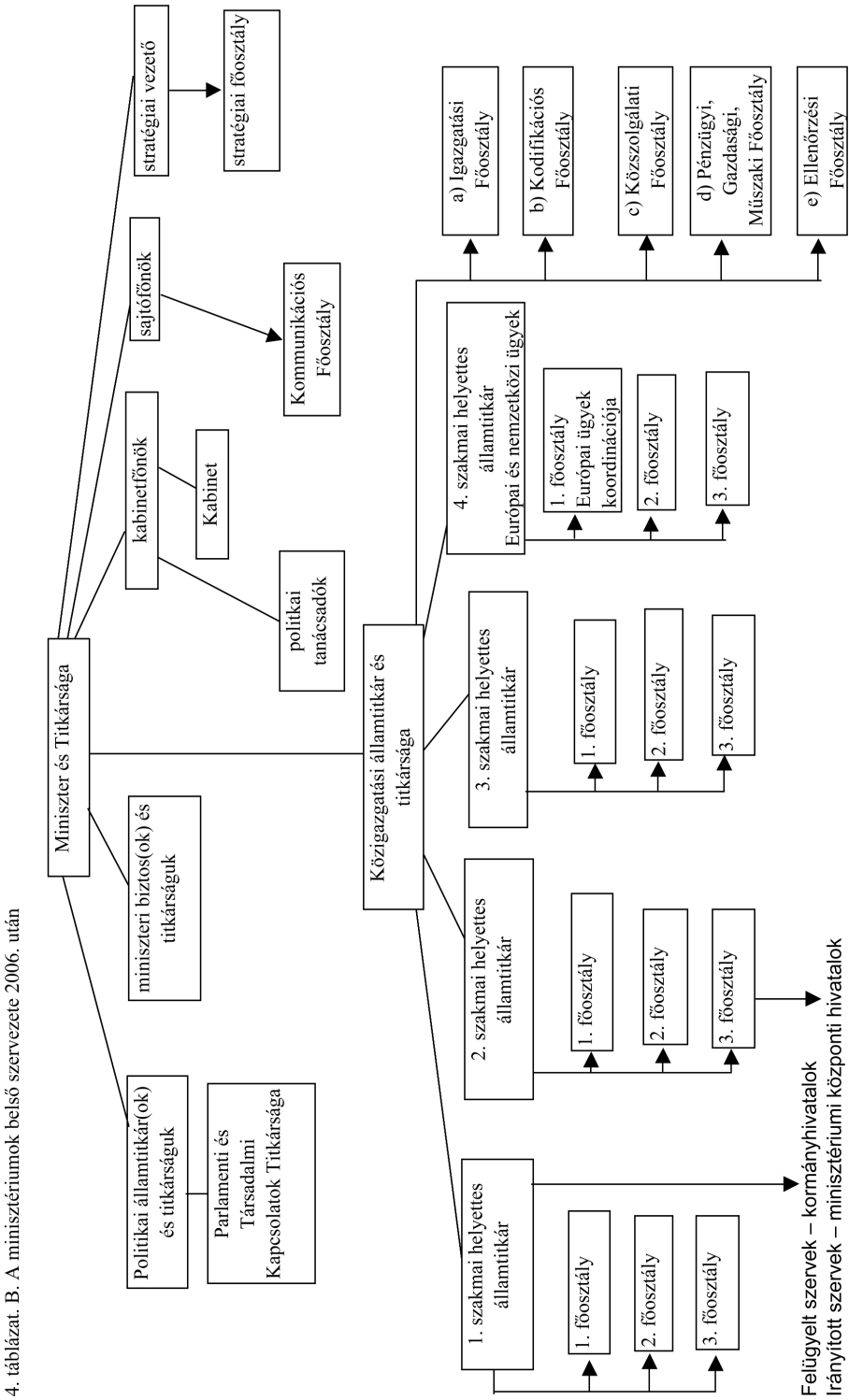
A Kormány kabinetjei

	Társadalompolitikai Kabinet	Gazdasági Kabinet	Nemzetbiztonsági Kabinet	Európai Ügyek Kabinetje	Fejlesztéspolitikai Kabinet	Videkpolitikai Kabinet
Vezetője:	Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter	pénzügyminiszter	honvédelmi miniszter	európai ügyekért felelős tárca nélküli miniszter	miniszterelnök	miniszterelnök
Helyettes vezető:	-	-	-	külgügyminiszter	1. európai ügyekért felelős tárca nélküli miniszter, 2. gazdasági és közlekedési miniszter	Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter
Tagjai:	1. egészségügyi miniszter, 2. foglalkoztatáspolitikai és munkaügyi miniszter, 3. ifjúsági, családtügyi, szociális és esélyegyenlőségi miniszter, 4. informatikai és hírközlési miniszter, 5. nemzeti kulturális örökség minisztere, 6. oktatási miniszter, 7. pénzügyminiszter	1. európai ügyekért felelős tárca nélküli miniszter, 2. foglalkoztatáspolitikai és munkaügyi miniszter, 3. földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter, 4. gazdasági és közlekedési miniszter, 5. ifjúsági, családtügyi, szociális és esélyegyenlőségi miniszter, 6. informatikai és hírközlési miniszter, 7. környezetvédelmi és vízügyi miniszter, 8. regionális fejlesztésért és felzárkóztatásért felelős tárca nélküli miniszter, 9. Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter	1. belügyminiszter, 2. igazságügy-miniszter, 3. külügyminiszter, 4. Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter	1. Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter, 2. belügyminiszter, 3. igazságügy-miniszter, 4. földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter, 5. gazdasági és közlekedési miniszter, 6. környezetvédelmi és vízügyi miniszter, 7. pénzügyminiszter	1. Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter, 2. pénzügyminiszter, 3. ifjúsági, családtügyi, szociális és esélyegyenlőségi miniszter, 4. regionális fejlesztésért és felzárkóztatásért felelős tárca nélküli miniszter, 5. foglalkoztatáspolitikai és munkaügyi miniszter, 6. oktatási miniszter	1. belügyminiszter, 2. európai ügyekért felelős tárca nélküli miniszter, 3. foglalkoztatáspolitikai és munkaügyi miniszter, 4. földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter, 5. ifjúsági, családtügyi, szociális és esélyegyenlőségi miniszter, 6. oktatási miniszter, 7. pénzügyminiszter, 8. regionális fejlesztésért és felzárkóztatásért felelős tárca nélküli miniszter
Állandó meghívott:	Miniszterelnök kabinetfőnöke	1. Magyar Nemzeti Bank elnöke, 2. miniszterelnök kabinetfőnöke, 3. Központi Statisztikai Hivatal elnöke	1. Miniszterelnöki Hivatal nemzetbiztonsági ügyekben illetékes politikai államtitkára, 2. Pénzügyminisztérium politikai államtitkára	-	1.informatikai és hírközlési miniszter, 2. területpolitika kormányzati koordinációjáért felelős kormánytag	-
Eseti meghívott:	MTA elnöke	-	-	-	-	-
Titkár:	-	-	-	Európai Ügyek Hivatalának elnöke	-	területpolitikai kormánytag

3. táblázat. B. 2006. után

A Kormány kabinetjei

	A) Nemzetbiztonsági Kabinet közbiztonsági miniszter	B) Gazdaságpolitikai Kabinet gazdasági miniszter	C) Társadalompolitikai Kabinet művelődési miniszter	D) Európai Ügyek Kabinetje Európa-ügyi és Fejlesztési miniszter
Vezetője:				
Tagjai:	1. külügyminiszter, 2. honvédelmi miniszter, 3. Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter, 4. pénzügyminiszter, 5. igazságügy-miniszter	1. mezőgazdasági és vidékfejlesztési miniszter, 2. belügyminiszter, 3. környezetvédelmi és vízügyi miniszter, 4. Európa-ügyi és fejlesztési miniszter 5. Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter, 6. pénzügyminiszter, 7. igazságügy-miniszter	1. népjóléti miniszter, 2. belügyminiszter, 3. Európa-ügyi és fejlesztési miniszter, 4. Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter, 5. pénzügyminiszter, 6. igazságügy-miniszter	1. külügyminiszter, 2. közbiztonsági miniszter, 3. belügyminiszter, 4. mezőgazdasági és vidékfejlesztési miniszter, 5. környezetvédelmi és vízügyi miniszter, 6. gazdasági miniszter, 7. Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter, 8. pénzügyminiszter, 9. igazságügy-miniszter
Állandó meghívott:	-	1. Magyar Nemzeti Bank elnöke, 2. Központi Statisztikai Hivatal elnöke	Magyar Tudományos Akadémia elnöke	-
Eseti meghívott:	1. Magyar Honvédség vezérkari főnöke 2. országos rendőrfőkapitány, 3. Határőrség országos parancsnoka, 4. országos katasztrófavédelmi főigazgató, 5. Információs Hivatal vezetője, 6. Nemzetbiztonsági Hivatal vezetője, 7. Nemzetbiztonsági Szakszolgálat vezetője, 8. Katonai Felderítő Hivatal vezetője, 9. Katonai Biztonsági Hivatal vezetője, 10. büntetés-végrehajtás országos parancsnoka	-	-	-



Felügyelt szervek – kormányhivatalok
Irányított szervek – minisztériumi központi hivatalok

Juhász Albin

JAVASLAT A MINISZTERIUMOK BELSŐ SZERVEZETI STRUKTÚRÁJÁRA ÉS KOORDINÁCIÓS RENDSZERÜK MODERNIZÁLÁSÁRA

1. A jelenlegi szabályozás, helyesebben szabályozatlanság

Az Alkotmány 37. § (2) bekezdése szerint a miniszterek a jogszabályok rendelkezéseinek és a kormány határozatainak megfelelően vezetik az államigazgatásnak feladatkörükbe tartozó ágait és irányítják az alájuk rendelt szerveket.

Az elmélet megosztott a tekintetben, hogy a minisztériumokat a kormány, vagy adott miniszter munkaszervezetének kell-e tekinteni. Az Alkotmány 35. § (1) bekezdés c) pontja szerint „a Kormány irányítja a minisztériumok és a közvetlenül alárendelt egyéb szervek munkáját, összehangolja tevékenységüket”. A már hivatkozott 37. § (2) bekezdés szerint ugyanakkor „a miniszterek [...] a Kormány határozatainak megfelelően vezetik az államigazgatásnak feladatkörükbe tartozó ágait [...]”. E rendelkezések alapján úgy gondolom, hogy az igazság a két vélemény között van. Véleményem szerint ugyanis a miniszterelnökből és a miniszterekből álló kormány helyezkedik el a szervezeti hierarchia élén. A kormány kötelező döntéseivel, de *a minisztereken keresztül, azok egyedi (ágazati) iránymutatásai alapján* irányítja a minisztériumok munkáját, amelyek ezáltal talán inkább a miniszter munkaszervezetének tekinthetők. A minisztériumokat tehát a Miniszterelnöki Hivatallal egyetemben a kormány tagjai munkaszervezetének tekintem.

A szervezeti és működési szabályokat a miniszter mint a minisztérium egyszemélyi felelős vezetője adja ki miniszteri utasítás formájában. Ehhez a szükséges felhatalmazást a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 49. § (1) bekezdése adja meg az állami irányítás egyéb jogi eszközei között. A szervezeti és működési szabályzatok funkciói: adott minisztérium struktúrájának rögzítése, az egyes szervezeti egységek helyének, feladatainak, egymáshoz való viszonyuknak meghatározása, a minisztériumi működés rendjének, legfontosabb szabályainak rögzítése.¹

Jelenleg jogszabály, illetve állami irányítás egyéb jogi eszköze nem határozza meg a minisztériumi belső struktúrát, arra vonatkozóan semmilyen útmutatás nem került megfogalmazásra. Az adott szervezeti keret a minisztériumi vezetést ellátó személyek struktúrájához, hierarchiájához, illetve feladataihoz kapcsolódik. Határozottan mondhatjuk tehát, hogy a miniszterre és a közigazgatási államtitkára van bízva, hogy miként alakítja a minisztérium belső szervezetét. Ez a „szabadság” azonban a mindennapi működést hátráltató, a hatékony feladatellátással aligha összeegyeztethető megoldások kialakulásához vezetett, amelyek még egyes minisztériumok között is eltérést mutatnak.²

A helyzetet kiválóan szemlélteti az Állami Számvevőszék 2005. júliusi, az Informatikai és Hírközlési Minisztérium fejezet működésének ellenőrzéséről készült jelentése.³ Eszerint

a minisztérium legnagyobb feladatát jelentő, az informatika fejlesztésével foglalkozó stratégiai és e-szolgáltatások helyettes államtitkárság 2004 végén hat szervezeti egységből állt, létszáma mindössze huszonkilenc fő volt, úgy, hogy a létszám nem kimutatható hányada más – nem informatikai – feladatokat is ellátott. Az egyes apparátusok, főosztályok átlagos létszáma négy–hat fő, de voltak tizenöt–tizenhét fővel működő főosztályok is. Ezzel szemben például a Közbeszerzési Osztály két fővel működött, az EU Koordinációs Főosztály négy fővel, a Működésfejlesztési Iroda két fővel. E csekély létszámú szervezeti egységek feladataikat külső szakértők foglalkoztatásával oldották meg.

Az Igazságügyi Minisztérium fejezet működésének ellenőrzéséről 2005. októberében készült ÁSZ-jelentés megállapítása szerint a vezetők–beosztottak aránya 2001. január 1-jén 16–84% volt, ami 2004. január 1-jéig 21,4–78,6%-ot ért el. Ilyen és ehhez hasonló megállapítások szinte valamennyi minisztériumi fejezet ÁSZ-jelentéséből idézhetők lennének.

1990 óta a közigazgatás korszerűsítéséről, reformjáról, továbbfejlesztéséről szóló kormányhatározatok sokasága szerint a mindenkori kormány is tisztában volt az előírások hiányából fakadó problémákkal, ezek kiküszöbölése különböző súlypontok mentén, de visszatérően előírt feladat (volt).⁴ Az előírt feladatok végrehajtására azonban máig ható érvénnyel nem került sor.

A minisztériumok jelenlegi sokszínűségét egyértelmű keretszabályozással szükséges megszüntetni a kormányzati szervezetrendszer egységességének biztosítása mellett. Ebből a szempontból kiindulási alapnak a német modellt tekintem (Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien – A szövetségi minisztériumok közös működési szabályzata).

Jelen tanulmány tehát egyértelműen szükségesnek tartja a közigazgatási szervekre, elsősorban a minisztériumokra vonatkozó normatív szabályozás meglétét.⁵ E kiindulási pont alapján egységes szemléletmóddal kíván nem normatív javaslatokat megfogalmazni a minisztériumok belső szervezeti rendjére, általános működésére vonatkozóan (kormányhatározat, irányelv vagy ajánlás formájában).

2. A fennálló helyzet kialakulásának, illetve változatlanságának okai

A legfontosabb ok véleményem szerint a közigazgatás túlzott, a hosszabb ideje demokratikusan működő államok igazgatásával összehasonlítva különösen szembeötlő átpolitizáltságában keresendő. A (párt)politika nem vesz tudomást arról, hogy játéktere a köztisztviselői törvény preambulumban lefektetett deklaráció⁶ szerint nem terjed ki a végrehajtó hatalom szakembereire, azok kiválasztására, előmenetelük, életpályájuk, sőt néhány extrém esetben napi munkájuk befolyásolására.

Napjainkban szinte alig van olyan köztisztviselői státus, amelyet a Ktv.-ben előírt pályázati rendszer messzemenő betartásával töltenének be. A minisztériumok személyi állománya túlnyomó részben kapcsolatok (szerencsésebb esetben szakmai és nem politikai kapcsolatok) segítségével kerül közszolgálati jogviszonyba. Ez igaz a pályakezdő fiatalokra ugyanúgy, mint a középfvezetői beosztásokra. A helyzetet fokozza, hogy a minisztéri-

umok politikai vezetéséhez elsősorban politikai jellegű kapcsolatok fűződnek, amelyet a politikai vezetés a szakmai vezetés „torkán nyom le”. Magyarul: a „politikai kapcsolatok” révén sokan jutnak a minisztériumoknál köztisztviselői, vezetői státusba. Ezek a köztisztviselők politikai kapcsolatok révén nagy valószínűséggel nem a preambulumban és a köztisztviselői esküjükben foglaltak szerint látják el feladatukat, amely nem ritkán szakmailag is megkérdőjelezhető. Ezek a munkatársak kapcsolatok révén ugyanakkor teljes védettséget élveznek a megszorítások, átszervezések, leépítések során.

Mivel egyetlen minisztérium sem tud megenni szakemberek nélkül, hiszen az feladatainak szakszerű ellátását – és ezen keresztül a politikai vezetés jövőjét – veszélyeztetné, az átszervezések, leépítések során a közigazgatási államtitkárnak azon a kényszerpályán kell mozognia, hogy a meglévő szakembereket a szakszerű működés fenntartása érdekében nem lehet, a politikai kapcsolatokkal rendelkezőket pedig kapcsolatok miatt nem tudja leépíteni. Ezen kényszerpálya következő állomása, hogy a létszámcsökkentésre ezen okból mindig – egészen a működőképesség veszélyeztetéséig – a funkcionális területeken, illetve a tárcák alárendelt szerveinél, háttérintézményeinél kerül sor, hiszen ott kisebb az ellenállás (és a kapcsolati tőke).

Véleményem szerint valamilyen szinten a túlpolitizáltságban keresendő a vezetői szintek túltagoltságának és a vezetői státusok folyamatos emelkedésének oka is. Hiszen aki választási ciklus elején politikai kapcsolatai révén köztisztviselői kinevezéshez jutott, az a legkritikább esetben marad vezetői megbízás nélküli tanácsosi vagy főtanácsosi besorolásban.

Ezen a téren másik okként említhető, hogy a közigazgatási életpálya sajnos még mindig nem nyújt a piaci viszonyokhoz, az elvégzett munka szintjéhez és mennyiségéhez mérten arányos, biztos megélhetést. A hosszú ideje kimagasló munkát végző köztisztviselők „pályán tartására” a soron kívüli előresorolás, a teljesítményértékelésen alapuló maximum 30%-os béreltérítésen kívül szinte csak a vezetői megbízás jelent megoldást. A vezetői megbízással nem rendelkező munkatársak tehát csak korlátozott számban részesülhetnek kiemelt javadalmazásban, a szakmai tanácsadói címek száma erősen korlátozott. A minisztériumi bérkereten belül a miniszternek kellene tehát eldöntenie, hogy adott feladat elvégzésére hét-nyolc pályakezdőt, vagy három-négy szakmai főtanácsadót alkalmaz.

Mivel a feladatok csak szűk körben bővülnek, üresedésre alig kerül sor, a fenti lehetőségeken túllépve a kiemelkedő munkát végző köztisztviselők anyagi elismerésére a legjellemzőbb megoldás a már meglévő vezetői megbízások mellé új vezetői megbízások adása. Így áll(hat) elő az a helyzet, hogy egy húszfős főosztályon a főosztályvezető mellett négy főosztályvezető-helyettes dolgozik.

A gondolatot továbbfejtvé választ kaphatunk arra a kérdésre is, hogy miért mutatkoznak jelentős eltérések egyes szervezeti egységek létszámánál, miért nem egységes azok elnevezése. A vezetők megkísérik ugyanis a vezetői megbízásokat valós vezetői feladatként feltüntetni, tehát a vezetőnek szervezeti egységet próbálnak teremteni (a klasszikus „helyettes államtitkár – főosztály – osztály” tagolódás mellett megjelennek a főcsoportfőnökségek és kvázi szervezeti egységként a titkárságok, irodák). Mindez a feladatmegosztás terén jelentős átfedésekhez, a folyamatos, gördülékeny napi munkavégzést akadályozó mechanizmusok kialakulásához és jelentős kiadásokhoz vezet.

3. Javaslatok a minisztériumok közös szervezeti és működési szabályzatához

A minisztériumok belső szervezeti struktúráját a megalkotandó közigazgatási szervezeti törvény alapján, az azt kiegészítő kormányhatározatban megfogalmazott közös szervezeti és működési szabályzatban kell általánosan rögzíteni. A továbbiakban kísérletet teszek a valamennyi minisztériumra vonatkozó keretszabályok lehetséges tartalmának felvázolására. Emellett – az általános rendelkezéseket konkretizálандó – célravezető lehet a tárcák szervezeti és működési szabályzatainak elkészítéséhez is meghatározni a kereteket, például SzMSz mintaszabályzat készítésével.

A) Alapelvek rögzítése

A minisztériumok szervezetét úgy kell kialakítani, hogy a változó társadalmi, politikai és gazdasági követelményeknek rugalmasan meg tudjanak felelni. A szervezeti szabályozásnak az önálló, felelősségteljes, szakmailag kiváló munkavégzést kell támogatnia, és egyben hozzá kell járulnia a munkatársak motivációjához és munkavégzés feletti megelégedettségük javításához. Véleményem szerint az önálló, felelősségteljes és szakmailag kiváló munkavégzést, illetve a munkatársak motiváltságának javítását is szolgálná, ha az ügyintézők maguk kiadmányoznák legalább a szervezeten belülről szóló iratokat (pl. tájékoztató vagy véleményt kérő feljegyzések ügyintézői kiadmányozása, amely egyben a vezetői szintet is valamelyest tehermentesíti). A feladatnak, a kompetenciának és a felelősségnek az ügyintézés mindenkori szintjén találkozniuk kell.

A munkatársak motiváltságát és munkavégzés feletti megelégedettségük javítását egyaránt szolgálná a minisztériumi szervezet felépítésével, működésével, a napi ügymenettel kapcsolatos javaslattétel lehetőségének megteremtése, az erre hivatott fórum és eljárásrend kialakítása. Ösztönözni kell, hogy a minisztériumok munkatársai javaslataikkal folyamatosan elősegítsék a szervezet felépítésének optimalizálását, működésének, hatékonyságának növelését.

A minisztériumoknak meg kell felelniük az információk elektronikus formában történő előállításával, használatával és egyeztetésével kapcsolatos elvárásoknak. Az informatika által nyújtott lehetőségek messzemenően kiaknázandók. A tárcák közötti információáramlás gyorsítása, egyszerűsítése, nyomon követhetősége érdekében kommunikációs, informatikai hálózat(ka)t kell kialakítani.

A minisztériumoknak elérhetőeknek kell lenniük az állampolgárok számára (személyesen, telefonon, írásban, elektronikus úton). Az információ- és segítségnyújtásnak pártatlannak, követhetőnek és szakmailag megalapozottnak kell lennie. A nyilvánosságot megfelelően tájékoztatni kell a minisztérium feladat- és hatásköréről, felépítéséről, aktuális feladatairól, a fogadóórák rendjéről.

B) Belső szervezeti struktúra

A minisztériumot a miniszter vezeti. A miniszter helyettesítését a parlamenti és a kormányülésen a politikai államtitkár, a minisztérium vezetésében, képviselőjében a közigazgatási államtitkár látja el. A politikai államtitkár segíti a minisztert politikai feladatai ellátásában, felelős a tárca parlamenti képviselőjéért, a parlamenti frakciókkal való kapcsolattartásért, részt vesz a minisztérium civil szervezetekkel való együttműködésében, valamint a tárca kommunikációjában. A közigazgatási államtitkár felelős a minisztérium igazgatásáért, a minisztérium feladatainak célorientált megvalósításáért. A közigazgatási államtitkárt az általa kijelölt helyettes államtitkár helyettesíti.

A minisztert munkájában legfeljebb tíz főből álló miniszteri kabinet, a politikai államtitkárt legfeljebb három fős titkárság segíti, amely nem önálló szervezeti egység. A minisztérium médiaügyeit a miniszteri kabinetben belül legfeljebb négy főből álló sajtóosztály látja el. A miniszternek és a politikai államtitkárnak szakmai feladatot ellátó szervezeti egységet nem lehet alárendelni. A politikai államtitkár irányítja és felügyeli ugyanakkor a minisztérium parlamenti és civil kapcsolatait koordináló szervezeti egységet (főosztály).

A közigazgatási államtitkár közvetlenül irányítja a gazdasági-tervezési, az ellenőrzési, a közszolgálati és belső koordinációs (ún. funkcionális) feladatok ellátásáért felelős főosztályokat. A minisztériumban a közigazgatási államtitkárnak alárendelten legfeljebb négy szakmai helyettes államtitkár lehet. A helyettes államtitkárok számát a szakterületükre figyelemmel az alájuk tartozó főosztályok száma szerint kell meghatározni: egy szakmai helyettes államtitkár alá minimum három-négy főosztálynak kell tartoznia.

A minisztériumok főosztályokra és osztályokra tagolódnak. A főosztály az alakításához minimálisan szükséges három osztályra – szakterületek szerint, az illetékeség és a felelősség egyértelmű megállapíthatóságára figyelemmel – tagolódik. Az osztályt – amelyhez minimum öt munkatárs tartozik – osztályvezető, illetve kivételes esetben az a főosztályvezető-helyettes vezeti, aki ellátja a főosztály egészét illetően a főosztályvezető helyettesítését is. Az osztály az a szervezeti egység, ahol az első döntések, javaslatok születnek. Egy munkatársat csak egy osztályra, ennek megfelelően egy vezető irányítása és felügyelete alá lehet besorolni.

Szakmailag összetartozó feladatokat egy szervezeti egység keretében kell ellátni. A feladatok szervezeti egységek közötti megoszlását a szervezeti és működési szabályzat tartalmazza.

A meglévő szervezeti egységeken kívül időszakos, előre láthatóan maximum két éves futamidejű, kiemelt feladatra külön munkabizottság alakítható. A szervezeten belül önálló szervezeti egységként megjelenő munkabizottság létszáma legfeljebb öt fő lehet. A személyi állomány a feladathoz igazodóan adott minisztérium köztisztviselőiből, illetve részben külső szakértőkből állhat. A munkabizottság tagjai főszabály szerint nem látják el korábbi feladataikat, csak a kiemelt feladatra koncentrálnak. Az ettől való eltérést a munkabizottság felügyeletét ellátó vezető hagyja jóvá.

A szakmai irányítást és felügyeletet a szakmailag illetékes helyettes államtitkár, indokolt esetben közvetlenül a közigazgatási államtitkár látja el. Amennyiben a feladat jellege, az ellátásához szükséges szakértelem, vagy a politikai jelentőség ezt indokolja, a munkabizottság vezetésére miniszteri biztos nevezhető ki.

C) A minisztérium működése

A vezetők

A vezetők a szervezeti egységük feladatkörébe tartozó, felelősségi körükbe eső feladatok ellátásába bevonják munkatársaikat. A vezetők ösztönzik a munkatársak feladat-teljesítési készségét, az együttműködési képességet, a felelősségvállalást és a munkatársak kreativitását. Mindezek vezetői beszélgetéseken, közös célkitűzéseken és konfliktus-modellezésen keresztül történnek. A vezetők felelősek a szervezeti egység feladatainak munkatársak közötti arányos megosztásáért, a túlterheltség és az alulterheltség kiegyenlítéséért, a szervezeti egység munkafolyamatának optimalizálásáért. A vezetők rendszeres munkaértekezleteket tartanak munkatársaik részvételével. A munkaértekezletek a vezetői feladatok teljesítése mellett az információ- és tapasztalatcserét, valamint a munka koordinálását szolgálják.

A munkatársak

Minden munkatárs személyében felelős a rábízott feladatok szakszerű, időbeni teljesítéséért. A rájuk bízott szakterület ügyeiben kezdeményezően és önállóan dolgoznak. A szervezeti egység munkatársai kölcsönösen támogatják és tájékoztatják egymást a feladatok ellátásához, illetve a helyettesítéshez szükséges információkról.

Iratok kezelése

Irat minden dokumentum, amely a minisztériumhoz elektronikus úton vagy papír alapon érkezett. A beadványokat az illetékes főosztályhoz kell eljuttatni, amelynek vezetője dönt a felsőbb vezetők bevonásának szükségességéről, ennek hiányában a lehető leggyorsabban eljuttatja azt az előadóhoz. A minisztérium vezetésének feltételül be kell mutatni az alapvető politikai jelentőségű iratokat, a parlamenti képviselőktől, illetve frakcióktól, valamint az Európai Parlament képviselőitől érkezett beadványokat. A főosztályvezető a feladatokat az osztályvezetőnek adja át, aki kijelöli az ügyintézőt.

A kérdéseket, panaszokat a lehető leggyorsabban és legegyszerűbben kell elintézni. Amennyiben az elintézésre négy héten belül nem kerül sor, az irat küldőjét tájékoztatni kell az ügy állásáról. Az iratoknak precíznek, tartalmilag teljesnek, érthetőnek és udvariasnak kell lenniük.

A munkafolyamatok során az elektronikus úton való eljárás messzemenően alkalmazandó. Az ügymenetnek és az előzményeknek az elektronikusan vagy papír alapon vezetett akták alapján mindig nyomon követhetőnek kell lenniük. A kormányzati iratkezelés részletes szabályairól külön kidolgozandó kormányhatározat vagy irányelv rendelkezik.

Több szervezeti egység együttműködése

Amennyiben az ügy több szervezeti egységet is érint, úgy az érintett szervezeti egységeket az első helyen felelős szervezeti egységnek időben be kell vonnia. Első helyen felelős az a szervezeti egység, amelynek feladatkörébe a szervezeti és működési szabályzatban rögzítettek szerint az adott ügy tartozik, vagy amelyet felső vezető adott ügyben kijelölt. Kétség esetén a közigazgatási államtitkár dönt.

Kifejezett vezetői útmutatás hiányában az első helyen felelős szervezeti egység dönt a rajta kívül illetékes szervezeti egységek bevonásának mértékéről, mikéntjéről. Az együttes kiadmányozást igénylő bevonás esetén az együttes kiadmányozás a felelőségben való osztozást is jelenti.

Kiadmányozás

A munkatársak az általuk készített iratokat főszabály szerint maguk kiadmányozzák. A vezetők a jogszabályokban és egyéb előírásokban megkövetelt, illetve a különleges jelentőségű iratokat kiadmányozzák. Az iratokon minden esetben fel kell tüntetni az ügyintéző nevét és elérhetőségét. Eltérő rendelkezés hiányában a miniszter kiadmányozza a kormány tagjainak, a Magyar Köztársaság alkotmányos szerveinek és a külföldi államok vezetőinek szóló iratokat. Helyettesítés esetén a helyettesített beosztására való utalással kell kiadmányozni (pl. a közigazgatási államtitkárt helyettesítve: X Y helyettes államtitkár, a főosztályvezetőt helyettesítve: P Z főosztályvezető-helyettes).

A papír alapú iratokat főszabály szerint saját kezűleg kell aláírni. Különösen nagy számú, azonos tartalmú küldemény esetén az aláírás sokszorosítható.

Elektronikusan előállított és elektronikusan küldendő iratok esetén meg kell győződni arról, hogy a küldő szerv, szervezeti egység neve egyértelműen felismerhető, a dokumentum végén fel kell tüntetni a küldő munkatárs nevét. Amennyiben a küldendő dokumentumhoz joghatások fűződnek, vagy az ügy politikailag különösen jelentős, elektronikus aláírást kell használni.

D) A minisztériumok együttműködése, koordináció

Véleményem szerint ez az a terület, ahol a legégetőbb szükség van az informatika által nyújtott lehetőségek kiaknázására. Jelenleg ugyanis a tárcák és kormányhivatalok hol több száz oldalas papír alapú tervezetekkel, hol több megabájtnyi elektronikus csatolmánnyal „bombázzák” egymást a lehető legkülönbözőbb – alapos munkavégzésre általában alkalmatlan – határidőket szabva az anyagok áttekintésére, véleményezésére. Mivel a minisztériumokra ma még az adatok elektronikus nyilvántartásba vételéhez szükséges feltételek hiánya a jellemző (az e-mailek jó esetben csak kinyomtatott formában kerülnek iktatásra), biztos, ami biztos alapon sor kerül az elektronikus üzenetek papír alapú megküldésére is.

Pedig ma már Magyarországon is van példa olyan rendszerre, amely gyermekbetegségek ellenére is igazodik a kor kihívásaihoz. Véleményem szerint ilyen a Külügyminiszté-

riumban üzemeltetett ún. EUDOK portál, amely az Európai Unió döntéshozatali mechanizmusában való részvétellel, a magyar álláspont kialakításával kapcsolatos fórum. A különböző tervezetek, munkacsoportok anyagai, COREPER, EKTB és egyéb ülések napirendjei, anyagai elektronikus formában az érintettek számára elérhetők, letölthetők. A tárcák véleményüket, javaslatukat erre a portálra töltik fel, amelyek az arra érintettek és arra jogosultak számára azonnal hozzáférhetővé válnak. Az EUDOK portál tehát az a – némi döccenőkkel, de mégis működő – példa, amelynek mintájára a tárcák egymás közötti egyeztetései, az ún. tárcaköröezések és az ezzel együtt járó jelentős dokumentumforgalom kiválthatók lennének. Az információáramlás gyors, költségtakarékos, az információ azonnal az érintett munkatárs számára válik hozzáférhetővé (a hagyományos, időigényes szolgálati út kiiktatódik). Ez tehát az egyik olyan rendszer, amelyet az alapelvekben rögzítettek szerint – a tárcák közötti információáramlás gyorsítása, egyszerűsítése, nyomon követhetősége érdekében – minél előbb létre kell hozni.

A másik ilyen létrehozandó információs felület, amely jelentősen egyszerűsítene és gyorsítaná az információáramlást, a jogalkotás tervezhetőségét, annak pillanatnyi állásáról való tájékozódást, a jobb áttekinthetőséget hivatott szolgálni. Jelenleg a jogalkotási törvény és a kormány ügyrendje alapján félevenként kerül sor a kormány törvényalkotási programjának és munkatervének elkészítésére. Az ebben felsorolt feladatokat a tárcáknak határidőre teljesíteni kell(ene), a feladatok időben történő ellátását a Miniszterelnöki Hivatal kéri számon.

Már a kormány megalakulását követően a kormányprogram alapján *ki kellene listázni az előre látható törvény- és kormányrendeleti szintű jogalkotási feladatokat*. Mindezt egy olyan, valamennyi minisztérium számára hozzáférhető adatbázisban kellene rögzíteni, amelyben feltüntetésre kerül:

- a konkrét előterjesztés címe (az esetleges változások menet közben is átvezethetők),
- az előterjesztésért első helyen felelős minisztérium, illetve annak szakmailag illetékes (főosztály) vezetője,
- azok a minisztériumok, amelyek társelőterjesztőként vesznek részt a feladat végrehajtásában, illetve ezek illetékes (főosztály) vezetői,
- az államigazgatási egyeztetésre rendelkezésre álló idő,
- a társadalmi vitára rendelkezésre álló idő,
- a közigazgatási államtitkári értekezletre való benyújtás tervezett ideje,
- a kormányülésre való benyújtás várható ideje,
- törvényjavaslat esetében a parlamenthez való benyújtás várható ideje,
- törvényjavaslat esetében a javaslat parlament általi elfogadásának igényelt időpontja,
- a hatálybalépés tervezett időpontja,
- végül a kihirdetés dátuma, a törvény, kormányrendelet száma.

Az adatbázis természetesen folyamatosan aktualizálandó annak érdekében, hogy az minden egyes folyamatban lévő előterjesztés esetében a valós képet nyújtsa. Ezt a feladatot az egyes minisztériumokban írási, módosítási joggal csak szűk körben felruházott munkatársak tehetnék meg (pl. a közigazgatási államtitkári értekezlet és a kormányülésekkel kapcsolatban a koordinációért felelős szervezeti egység vezetője és helyettese, a parlamenti szakban a parlamenti kapcsolatokért felelős főosztály vezetője és helyettese. Olvasásra, tájékozódás céljára azonban akár valamennyi munkatárs számára is hozzáférhetővé tehető a felület.

A kialakítandó adatbázis természetesen folyamatosan bővítendő a kormányzati ciklus során felmerült, kormányhatározatokból, alkotmánybírósági határozatokból, országgyűlési határozatokból, nemzetközi kötelezettségvállalásból adódó jogalkotási feladatokkal. Mindezt az Országgyűlés már meglévő adatbázisával összekapcsolva olyan valós és áttekinthető kép nyújtható a jogalkotás folyamatáról, annak pillanatnyi állásáról, az elmaradásokról, amely nemcsak a köztisztviselők napi munkáját könnyítené meg, de megfelelné a jogalkotás nyilvánosságával szemben támasztott követelményeknek is. Az adatbázis gazdája egyértelműen a Miniszterelnöki Hivatal kell legyen, új pont (értsd jogalkotási feladat) – a tárcák megfelelően indokolt jelzése alapján – csak az arra jogosult MeH-vezető jóváhagyásával kerülhet a rendszerben felvételre.

A jelenlegi gyakorlat –a kontraszt érzékeltetéséért – a következő. A tárcákkal való hosszas egyeztetést követően összeáll a törvényalkotási program és a kormány munkaterve. Az ebben foglalt határidőket a minisztériumok jó esetben 50–60%-ban tartják be.⁷ A Miniszterelnöki Hivatal Kormányirodája a közigazgatási államtitkári értekezletek és a kormányülések napirendjének tervezése érdekében, a Parlamenti Titkárság az Országgyűlés munkájának tervezhetősége érdekében kér folyamatos tájékoztatást a tárcáktól. A gyakorlatban tehát a tárcáknak két fórum felé kell kommunikálniuk adott előterjesztés sorsával kapcsolatos aktuális információkat, ami a MeH-en belüli információáramlásról is némileg árnyalt képet fest. Sajnos gyakran előfordul, hogy hétfő reggel a MeH Parlamenti Titkársága olyan előterjesztés sorsa iránt érdeklődik, amely előző hét szerdán – tehát három munkanapja – már benyújtásra került a közigazgatási államtitkári értekezlet napirendjére és az aznapi államtitkári értekezlet napirendjén szerepel, igaz, azt a MeH Kormányirodája koordinálja. Nem túlzás tehát rögzíteni, hogy a jogalkotás tervezése, az azzal kapcsolatos központi koordináció, információáramlás kaotikus, párhuzamosságokkal terhelt. A kiutat határozott véleményem szerint egy, a fentiekben vázolt portál megteremtése jelenti, amely rendkívül sürgető feladat a tervezhetőség, áttekinthetőség, számon kérhetőség növelése érdekében.

Visszatérve a minisztériumok általános működési szabályzatához, fontos rögzíteni, hogy a több tárcát érintő ügyekben a tárcák együttműködnek a kormány intézkedései és nyilatkozatai egységességének biztosítása érdekében. Az érintett tárcák időbeni és indokolt mértékű bevonásáért az első helyen felelős minisztérium felel. Egyszerűbb esetekben elégséges lehet a szóbeli tájékoztatás is, amely megtörténtét az aktában rögzíteni kell.

A minisztériumok társ-aláírás céljából érkező iratai haladéktalanul intézendők és továbbbírányítandók. Adott ügyben született állásfoglalásokról az érintett minisztérium(ka)t tájékoztatni kell. A véleménykülönbség fennállásáig az első helyen felelős minisztérium nem hozhat olyan általánosan kötelező döntést, amely más minisztérium egyetértését igényli. Az előterjesztések csak a tárcák között fennálló véleménykülönbség teljes feloldását követően kerülhetnek benyújtásra a kormányhoz. A MeH nem fogadhatja be az ezen követelménynek eleget nem tevő előterjesztéseket.

A közös működési szabályzatban szükséges megteremteni a valamennyi minisztériumot érintő, elsősorban működési, funkcionális kérdések, aktuális feladatok összehangolt megoldását biztosító egyeztető fórumokat. A jelenleg is működő Informatikai Kormányközi Bizottság mintájára kerülne sor igény szerint, de legalább negyedévente a gazdálkodásért, üzemeltetésért felelős vezetők, a humánpolitikai főosztály-

vezetők vagy a minisztériumi sajtófőnökök egymás közötti értekezletére. Az értekezletek előkészítésével, levezetésével kapcsolatos feladatokat a MeH látná el. Jelenleg csak a parlamenti kapcsolatokért felelős vezetők tekintik át együttesen, általában új ülészak kezdetekor az aktualitásokat. Ezek a fórumok a tanácskozás, együttgondolkodás lehetőségének megteremtésével véleményem szerint megszüntetnék a tárcákra néhol jellemző rivalizálást, hozzájárulnának a feladatok egységes szemléletben történő megoldásához, és jelentősen egységesítenék a kormányzati intézkedések tárcákon belüli végrehajtását.

4. Egyéb javaslatok a minisztériumi működés javításához

A következőkben olyan javaslatokat kívánok tenni, amelyek az Európai Unió tagállamainak minisztériumaiban már kialakult gyakorlattá váltak, a napi működésbe szervesen integrálódtak. A javaslatok hazai viszonyokba való átültetéséhez szükséges szervezeti, pénzügyi, működési tapasztalatok tehát már jó ideje rendelkezésre állnak, azok akár egy tartalmasabb hivatalos látogatás során is beszerezhetők (lennének).

a) Mozgáskorlátozottak, fogyatékkal élők alkalmazása

Ez egy tipikusan olyan terület, ahol általában az országban van szükség igen jelentős szemléletváltozásra.⁸ A kormányzati ciklusokon átívelő szándék a jelenlegi ciklusban előszeretettel hangoztatott esélyegyenlőség teremtése ellenére sem volt elég a gyakorlatban a középületek akadálymentesítésére, nem beszélve a fogyatékkal élők foglalkoztatásáról, életkörülményeik javításáról. Úgy gondolom, hogy ez olyan terület, ahol az államigazgatásnak, a minisztériumoknak kell elől járniuk jó példával.

Számos olyan terület van ugyanis, ahol mozgáskorlátozottak, fogyatékkal élők az egészséges köztisztviselőkkel azonos színvonalon lennének képesek a feladatok ellátására. Ezeket – az elsősorban funkcionális területeken jelentkező – feladatokat kormányzati szinten kellene feltérképezni, és megfelelő intézkedésekkel ösztönözni a fogyatékkal élők alkalmazását. Nyilvánvalóan ilyen terület a munkatársak informatikai támogatása (help desk), amelyet telefonon, vagy a munkatárs gépére való csatlakozással bármely informatikus képes lenne ellátni. Annak ugyanis a legkevésbé sincs jelentősége, hogy az informatikus, bérszámfejtő, telefonközpontos stb. a monitor előtt kezes, vagy kerék nélküli széken ül.

A fogyatékos munkatársak érdekvédelmére a szerv vezetője „fogyatékos ügyi megbízottat” nevez ki, akinek feladata az érintett kollégák minisztériumon belüli érdekvédelme, problémáik feltárása, azok vezetőkhöz való eljuttatása. A megbízott lehet a személyügyekért felelős szervezeti egység munkatársa is.

b) A munkavégzéssel töltött idő mérése, számontartása, a rendes szabadság kötelező kivételének előírása

Noha a legtöbb minisztériumba ma már a bejutást mágneskártyás beléptető rendszer teszi lehetővé, mégsem kerül sor a munkavégzéssel töltött idő mérésére. A napközben szolgálati okból való munkahelyelhagyást természetesen ugyanúgy lehetséges időbélyegzővel rögzíteni, és az munkavégzéssel töltött időnek minősül. Véleményem szerint a heti negyven órás munkaidőt kötelezően munkavégzéssel töltendő időszakokra és az egyén döntésén alapuló, rugalmas időszakokra kellene osztani. A reggel 7.00 óra és dél után 19.00 óra közötti keretben kötelezően a munkahelyen kell tartózkodni 8.30 és 15.30 között. Aki reggel 7.00-kor kezdett, az a napi nyolc óra munkavégzés, illetve a harminc perces ebédszünet elteltével 15.30-kor befejezheti munkáját. Aki azonban csak 8.30-kor kezdett, 17.00-ig köteles dolgozni. A rendszert természetesen úgy kell kialakítani, hogy a kötelező időkeret figyelembevételével az óraszámok a napok között is átvihetők legyenek. Ebből a szempontból tehát az a fontos, hogy pénteken a kilépéskor minimum negyven munkavégzéssel töltött óra legyen a rendszerben. Aki feladatköréből adódóan, vagy eseti jelleggel túlórázik, annak a plusz órák jóváírásra kerülnek. Amennyiben a túlórák száma eléri a nyolcat, a munkatárs évi rendes szabadsága egy nappal növekszik. A túlórák nem kerülnek kifizetésre. Ez utóbbi nem lenne új jelenség, hiszen ez jelenleg sem történik meg, igaz a méréshez szükséges feltételek sincsenek biztosítva.

Az évi rendes szabadságok halmozását, következő év(ek)re történő átvitelét meg kell szüntetni. Ez igazából mindössze a hatályos Ktv. betűinek gyakorlati érvényesítését követeli meg. Aki a következő naptári év március 1-jéig nem vette ki a rendelkezésére álló szabadnapokat (évi rendes szabadság + túlórák felhalmozódása következtében járó napok), elveszíti azt. A szabadság pénzbeli megváltására nem kerülhet sor.

Meggyőződésem, hogy ez a rendszer sokkal kedvezőbb a munkatársak számára. A szabadságra rendelkezésre álló napok a pihenést, regenerálódást szolgálják. Az igénybevétel elmaradása kihat a köztisztviselők, munkavállalók munkavégzésére, egészségi állapotára. Nyilvánvaló, hogy a szabadságok fentiek szerinti kötelező igénybevétele fokozott figyelmet követel a szabadságolási tervek összeállításakor a működőképesség fenntartása érdekében. Ez azonban nem megoldhatatlan, sokkal inkább megoldandó feladat.

c) A távmunkában rejlő lehetőségek kihasználása

A közelmúltban harmadik alkalommal került sor a Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium távmunkapályázatának kiírására⁹ A távmunkahelyeket már létesítők között elsősorban pénzintézetek, cégek és egyéni vállalkozók találhatók, de működik távmunka közjegyzőségen, és községi polgármesteri hivatalban is. Minisztériumban még nem! Sem magában a kiíró Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztériumban, sem az informatikai tárcánál.

A távmunka bevezetésének célja a hivatás és a család összeegyeztethetőségének lehetővé tétele a foglalkoztatottak számára, illetve halmozottan fogyatékos munkatársak foglalkoztatásának elősegítése. A távmunka hozzájárulhat a minisztériumokra jel-

lemző irodai kapacitáshiány oldásához. Távmunkás munkakör akkor létesíthető, ha a feladat elvégzése ilyen módon is biztosítható, és rendelkezésre állnak a szükséges személyi kvalitások és az alkalmas technikai eszközök.

A távmunka nem érinti az azt igénybe vevő munkatárs jogviszonyát, a munkavállaló, köztisztviselő kötelezettségeit, de a munkahelyen kijelölt időben történő munkavégzési kötelezettség a távmunka jellegének megfelelően alakítandó. Ez lehetőséget adhat bizonyos munkakörök teljes egészében távmunkával való ellátására, illetve részben a munkahelyen, részben a munkatárs otthonában való elvégzésére. Ez utóbbi során meg kell határozni az otthoni távmunkával tölthető munkaidő heti munkaidőhöz viszonyított arányát.

Rögzítendő, hogy a távmunka lehetőségének igénybevétele miatt senkit nem érhet hátrány (a többi kollégát sem!), annak nem lehet hatása a munkahelyi előmenetelre. Nem kerülhet arra sem sor, hogy a távmunkában dolgozó munkatársat csekélyebb értékű, kevesebb szakmai kihívást jelentő feladatok elvégzésére használják. A szervezeti egységek vezetőinek figyelmet kell fordítaniuk arra is, hogy a távmunkások teljes egészében be legyenek vonva a szervezeti egység működésébe, az információáramlásba.

A távmunka igénybevételéhez olyan személyes indokok fennállása szükséges, amelyek a család és a hivatás összeegyeztethetőségét alátámasztják. A távmunkára senkinek nincs alanyi joga. Adott munkakör távmunkás munkakörre alakításához a főosztályvezető javaslata és a közigazgatási államtitkár jóváhagyása szükséges. A hozzájárulást viszont meg kell adni, ha a munkakör és a személy nyilvánvalóan alkalmas a távmunka igénybevételére. A munkakör távmunkára való alkalmasságának mérlegelésekor vizsgálni kell, hogy:

- milyen mértékben szükséges a spontán, személyes kommunikáció,
- feltétlenül szükséges-e a személyes jelenlét a munkahelyen,
- a munkavégzés eredménye mérhető-e, vagy eredményorientáltsága értékelhető-e,
- az aktákhoz minden időben, spontán és helyhez kötött hozzáférés szükséges-e.

A munkatársnak a távmunka igénybevételéhez a következő szempontoknak kell megfelelnie:

- személyes indok megléte (pl. gyermekgondozás, közeli hozzátartozó ápolása),
- legalább kétéves közszolgálati jogviszony,
- legalább egyéves tapasztalat az adott munkakörben,
- megfelelő informatikai felkészültség,
- önálló, felelősségteljes, flexibilis munkavégzési képesség.

A távmunkát főszabályként két évre lehet engedélyezni. Ennek elteltével az indokok változatlan fennállása esetén az újabb két évvel történő hosszabbítás kérhető. A munkáltató különösen indokolt esetben dönthet a távmunkás munkakör hagyományos munkakörre történő visszaminősítéséről. A munkahelyen, illetve a távmunkával történő munkavégzés heti megoszlását a közvetlen vezető hagyja jóvá. Amennyiben sürgős és fontos szolgálati okból ettől eltérésre kerül sor, a távmunkát végző köteles alkalmazkodni a szolgálati igényekhez.

Az otthoni távmunkával történő munkavégzés ideje egyénileg kerül rögzítésre, főszabály szerint az informatikai eszközök beüzemelésétől, illetve az üzemeltető hálózatra való feljelentkezéstől a kilépésig tart. Az általános pihenőidőre, képernyő előtti munkavégzésre vonatkozó szabályok megfelelően alkalmazandók.

Az otthoni távmunka-állomásokat, a szükséges eszközöket a munkáltató biztosítja,

amelyeket a távmunka végzésére engedélyezett idő elteltével vissza kell szolgáltatni. Az eszközök kizárólag szolgálati célra és csak a munkatárs által használhatók. Az ott-honi munkakörülményeket a munkáltató képviselői jogosultak ellenőrizni. A távmunkában dolgozó munkatárs köteles biztosítani a távmunkához szükséges bútorzatot, a telefonos és telekommunikációs kapcsolatot.

d) Gépkocsihasználat

A minisztériumban csak a miniszter, a politikai és a közigazgatási államtitkár jogosult szolgálati gépjárműre és gépjárművezetőre. A helyettes államtitkárok, miniszteri biztosok számára saját gépjárművük szolgálati célból indokolt használatakor költségterítés jár.

A minisztériumban a három vezetőén kívül 4-5 gépjárművet érdemes központilag fenntartani és indokolt esetben a személyi állomány rendelkezésére bocsátani. Az egyes funkcionális feladatok ellátása (pl. postai küldemények szállítása) mellett ezek a gépkocsik hivatali célra, és csak akkor használhatók, amikor igénybevételükkel idő- és költségmegtakarításra kerül sor, vagy ha a tömegközlekedési eszközök igénybevételéhez képest a többletköltség arányban áll a használat céljának indokoltságával, sürgősségével.

A gépkocsik központi kezeléséért, az igénybevétel engedélyezéséért az üzemeltetési osztályvezető felelős. Távolsági utazáshoz szolgálati gépjármű csak kivételes esetben, huszonnégy órával az indulás előtt igényelhető. A munkatársak gépkocsiigénylését az erre szolgáló formanyomtatványon a közvetlen vezetőnek is jóvá kell hagynia. Nem kell előzetesen jóváhagyni:

- a mozgáskorlátozott munkatársak lakóhely és munkahely közötti rendszeres szállítását, ha állapotuk miatt tömegközlekedési eszköz igénybevétele számukra nem lehetséges;
- a munkatársak munkaidő alatt bekövetkező személyes vészhelyzete miatt indokolt gépkocsihasználatot (pl. családtag balesete).

Összegzés

Az előzőekben megkíséreltem felvázolni a Magyar Köztársaság mindenkori minisztériumaira vonatkozó általános működési szabályokat. A határozott útmutatásra ezen a téren égető szükség van a racionalizálás, a koordináció és a hatékonyság növelése érdekében. A szabályozás lehetősége rendkívül tág, jelen tanulmány csak az első lépéseket próbálta megtenni ebben az irányban.

A leírtak mellett a kidolgozandó általános működési szabályzatban – vagy annak mellékleteiben – lehetne rendelkezni

- az általános minisztériumi ügymenetről, szolgálati útról,
- a munkaköri leírások formai, tartalmi kritériumairól,
- a média megkereséseinél követendő eljárásról,
- a köztisztviselők és munkatársak korrupció elleni magatartáskódexéről (pl: ajánlások, meghívások elfogadásának szabályairól),
- a sponsoring igénybevételének szabályairól,

- a kormány-előterjesztések tartalmi és formai követelményeiről,
- a kormány-előterjesztések benyújtásának szabályairól,
- más hatalmi ágak szervezeteivel, képviselőivel való kapcsolatokról, együttműködési kérdésekről.

Ismereteim szerint a felsoroltakkal kapcsolatban ma nem áll rendelkezésre egységes szabályozás, azokra általában ad hoc jelleggel, konkrét ügy kapcsán, többnyire levél formájában kerül sor. Ezek a kibocsátó elvárásai szerint kötelezően végrehajtandó „utasítások” azonban idővel megkopnak, a követési, végrehajtási fegyelem gyengül. Emiatt is célszerű tehát a keretszabályok egységesen összefoglalt rögzítése.

Jegyzetek

- 1 A szervezeti és működési szabályzatok elkészítésének kötelezettségét, továbbá az egyes SzMSz-ek államigazgatási szervekre nézve kötelező tartalmi elemeit legelőször a 2061/1952 (VI.14.) számú Minisztertanácsi határozat fogalmazta meg. E határozat értelmében minden államigazgatási szerv csak írásban megállapított és jóváhagyott szervezeti és működési szabályzat (a továbbiakban szabályzat) alapján működhetett. A szabályzatban meg kellett határozni:
 - a) az illető államigazgatási szerv ügykörét,
 - b) szervezeti felépítését (főosztályok, igazgatóságok, osztályok, csoportok stb.),
 - c) azokat az ügyköröket (feladatokat), amelyeket az illető államigazgatási szerv egyes részlegeinek (főosztályok, igazgatóságok, osztályok, csoportok) el kell látnia,
 - d) a szerv részére megállapított létszám megoszlását az egyes részlegek között.
 A minisztertanácsi határozat előírta, hogy átszervezés vagy új szervek létesítése esetében a szabályzatot lehetőleg a szerv működésének megkezdéséig, de legkésőbb annak megkezdését követő egy hónapon belül el kellett készíteni, illetőleg jóvá kellett hagyni. Az államigazgatási szervek szervezetében vagy ügyelosztásában beállott minden változást keresztül kellett vezetni a szervezeti és működési szabályzaton, és a módosítást ugyancsak jóvá kellett hagyni. Ezenfelül minden államigazgatási szerv köteles volt a naptári év elején felülvizsgálat alá vetni saját szabályzatát, s a szükségessé vált módosításokat el kellett végezni. A módosítást vagy azt a megállapítást, hogy módosításra nincs szükség, a jóváhagyásra illetékes személy írta alá. A legelső SzMSz-ek szerkezetüket tekintve két részből álltak: az egyik része azokat a nem bizalmas rendelkezéseket tartalmazta, amelyeket a szerv dolgozóinak ismernie kellett, és ezt az illető államigazgatási szerv dolgozóinak viszonylag széles körével közölni is kellett, a másik rész azonban az előbbinek már egy bizalmas kiegészítése volt, amely a bizalmas jellegű szervekre vonatkozó rendelkezéseket tartalmazta. Az SzMSz-ek utóbbi részét csak a miniszter, illetőleg az államigazgatási szerv vezetője által kijelölt vezető által a közvetlenül érintett dolgozókkal volt szabad közölni. Részletesen lásd Sántha György: Az Igazságügyi Minisztérium feladatkörének változása a II. világháború után. [Kézirat.]
- 2 Részletes ismertetéshez lásd Bende-Szabó Gábor: A közigazgatási szervek belső szervezeti rendje, különös tekintettel a minisztériumokra – szakmai szabályozási koncepció-tervezet. [Kézirat.]
- 3 <http://www.asz.hu/ASZ/www.nsf> – 0532. számú jelentés
- 4 *A közigazgatás korszerűsítéséről szóló 1026/1992. (V. 12.) Korm. határozat* mellékletének 3. d) pontja alapján ki kellett dolgozni a minisztériumok belső felépítésére és működésére, különösen az irányítási viszonyokra, az egyes szervezeti egységek és tanácsadó testületek szerepére, valamint a működés legfontosabb területeire vonatkozó átfogó korszerűsítési programot. Ki kellett dol-

gozni a fentieknek megfelelő szervezeti és működési szabályzatokat, valamint a kapcsolódó egyéb dokumentumokat is. *A közigazgatás reformjáról szóló 1100/1996. (X. 2.) Korm. határozat* 4. b) pontja előírta, hogy a minisztériumok szervezeti és működési szabályzatainak felülvizsgálatára a kormány adjon ki irányelveket. *A közigazgatás továbbfejlesztésének 2001–2002. évekre szóló kormányzati feladattervéről szóló 1057/2001. (VI. 21.) Korm. határozat* II/4. pontja szerint folyamatos módszertani segítségnyújtással kell támogatni a minisztériumok és központi közigazgatási szervek szervezeti és működési szabályzatainak egységesítését és összkormányzati szempontú, a szabályozási reformirányokat érvényesítő korszerűsítését. A jelenleg is hatályos, *a kormányzati szervezeti decentralizációs-deregulációs programról szóló 1064/2004. (VI. 28.) Korm. határozat* 2. b) pontja szerint a program keretébe tartozik a minisztériumi feladatellátás célszerű rendjének kialakítására, a minisztériumok túlzott szervezeti növekedésének meggátlására, illetve belső szervezetük korszerűsítésére irányuló kormánydöntések előkészítése.

- 5 Kilényi Géza a közigazgatási szervezeti törvény, Bende-Szabó Gábor a közigazgatási szervezetekről szóló törvény, Sárközy Tamás a státustörvény elnevezést használja.
- 6 1992. évi XXIII. törvény a köztisztviselők jogállásáról: „A társadalom közmegebecsülését élvező, demokratikus közigazgatás feltétele, hogy a közügyeket pártpolitikamentesen, törvényesen működő, korszerű szakmai ismeretekkel rendelkező, pártatlan köztisztviselők intézzék.”
- 7 A 2005. II. félévi törvényalkotási program szerint júliusban, augusztusban és szeptemberben összesen huszonkettő törvényjavaslatot kellett volna az Országgyűlés elé terjeszteni. Ebből tizenegy törvényjavaslat benyújtására került sor.
- 8 Az Európai Unióban a megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatási színvonalá 40% feletti, Magyarországon mindössze 15% jelenik meg a munkaerőpiacon, ami mintegy kilencvenötezer embert jelent. Rendszeresen azonban a megváltozott munkaképességűek mindössze 9%-a dolgozik (forrás: www.magyarorszag.hu 2005. augusztus 24.). A német szövetségi minisztériumok személyi állományának 8%-a fogyatékkal élő.
- 9 A pályázók fél évre, dolgozónként legfeljebb hatvanezer forintos bérhez és járulékaihoz nyerhettek támogatást (forrás: www.magyarorszag.hu 2005. augusztus 15.).

Irodalom

- Bende-Szabó Gábor: A közigazgatási szervek belső szervezeti rendje, különös tekintettel a minisztériumokra – szakmai szabályozási koncepció-tervezet. [Kézirat.]
- Galambos Károly: A kormánytagok munkaszervezeteinek belső struktúrája. (A magyar közigazgatás korszerűsítésének elvi és gyakorlati kérdései, 1996.)
- Kilényi Géza: A közigazgatásra vonatkozó általános szabályok a közigazgatási szervezeti törvényben. [Kézirat.]
- Moderner Staat – Moderne Verwaltung; Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien – A német szövetségi minisztériumok közös működési szabályzata (www.staat.modern.de)
- Mónus Lajos: A miniszter és a minisztérium feladat- és hatáskörének elhatárolása. *Magyar Közigazgatás*, 1995/1.
- Sántha György: Az Igazságügyi Minisztérium feladatkörének változása a II. világháború után. [Kézirat.]
- Sárközy Tamás: A Kormány irányítása alatt álló szervekről és a költségvetési szervek jogállásáról szóló törvény (státustörvény) koncepciója. [Kézirat.]
- Szente Zoltán: Javaslat a minisztériumok szervezeti és működési szabályzatának koncepciójára. *Magyar Közigazgatás*, 1995/7–8.

Sántha György

A MINISZTERIUMOK INTEGRÁLT ELHELYEZÉSE Javaslat egy új kormányzati negyed felállítására

Bevezető

A cím mögött kimondatlanul is egy kérdés húzódik meg, nevezetesen: *melyik megoldás lenne megfelelőbb a központi közigazgatás szervek hosszú távú elhelyezésére? Az integrált, vagy a decentralizált forma?* Véleményem szerint ez a kérdés nap mint nap elsősorban ügyintézői szinten vetődik fel, legtöbbször akkor, amikor a köztisztviselő azt tapasztalja, hogy feladatellátását olyan tényezők nehezítik, amelyek a kormányzati szervek elhelyezésének áldatlan körülményeire közvetlenül visszavezethetők. A téma ezen kívül a felsőbb szintű döntéshozókat is rendszeres időközönként foglalkoztatja, elsősorban költségvetési és üzemeltetési megfontolásokból. A kormányzati szervek elhelyezése körüli problémák mindezek mellett szélesebb körben akkor merülnek fel, amikor a politikai erőviszonyok megváltozását követően sor kerül a feladatkörök átcsoportosítására, azaz minisztériumok jönnek létre vagy szűnnek meg, illetőleg tárcákat vonnak össze stb. Ilyenkor szinte mindig gondot okoz a kialakuló kormányzati struktúra, illetőleg a létrejövő feladat- és intézményrendszer igényeinek megfelelő elhelyezési feltételek biztosítása.

E tanulmány megszületésének jelenleg több tényező is aktualitást ad:

- Országgyűlési választásokra készül az ország, így fél éven belül ismét elkezdődhet a központi közigazgatás politikai igények szerinti megváltoztatása, a feladatkörök és az egyes szervezetek átmozgatása.

- A nagy elosztórendszerek reformja mára már elodázhatatlanná vált, ennek megfelelően közigazgatási reformprogramok készülnek mind kormányzati, mind pedig ellenzéki oldalon. Szinte mindegyik programnak eleme a „hatékony állam” célkitűzés, melynek ugyanakkor alapvető feltétele az erőforrások optimális felhasználása és az ésszerű gazdálkodás.

- Formálódik a II. Nemzeti Fejlesztési Terv, melybe – a vonatkozó strukturális szabályozás módosulásaira tekintettel¹ – 2007-től támogatott célként épülhetnek be egyes közigazgatás-korszerűsítési elemek is. A kormány maga is egy „Igazgatási rendszer korszerűsítése” elnevezésű Operatív Program kialakítását tervezi a Miniszterelnöki Hivatal felügyelete alatt.

Mindezek álláspontom szerint szükségessé teszik, hogy a fenti kérdésre (azaz: integrált, vagy decentralizált elhelyezési forma) adandó alternatív válaszokat szakmailag megalapozott dokumentumok támasszák alá. Ez egyben jobb feltételeket is teremt – egy esetlegesen a közeljövőben kialakuló döntési szituációban – a politikai döntéshozók számára.

A szerző maga is minisztériumi alkalmazott. Ilyen minőségében az *egységes minisztériumi elhelyezés híveként* próbálja felvázolni az integrált forma előnyeit, illetőleg bemu-

tat egy lehetséges megoldást egy új kormányzati negyed létrehozására. A problémarendszer elemzésekor elsősorban a Miniszterelnöki Hivatalban és az Igazságügyi Minisztériumban szerzett személyes tapasztalatokat felhasználva igyekeznek tágabb értelmű következtetéseket megfogalmazni.

A minisztériumok elhelyezése első ránézésre technikai kérdésnek tűnhet, valójában azonban mögötte van mindazon problémátömeg, amely a központi közigazgatási szervek szabályozottságával és működésük standardizálásával kapcsolatos. Az elhelyezési dilemma szorosan összefügg azokkal a közigazgatás-korszerűsítési törekvésekkel is, amelyek a hatékony, átlátható és szolgáltató közigazgatást helyezik a programok középpontjába, hiszen mindezek infrastrukturális háttéréről van szó. Éppen ezért a miniszteriális szervek integrált elhelyezése és egy új kormányzati negyed létrehozása is csak egy nagy ívű kormányzati reformprogram részeként (infrastrukturális alapként), a szervezeti működést érintő reformszabályozáshoz szorosan kapcsolódva képzelhető el. Az elképzelés önálló programként történő megvalósítása nemcsak kockázatos, de a magyar közigazgatásra nézve kifejezetten káros is lenne, hiszen a jelenlegi partikuláris rendszert szilárdítaná meg évtizedekre.

I. Helyzetértékelés

1. Államszervezeti keretek

A központi közigazgatás feladatait és a miniszteriális szervek működésével kapcsolatos elvi kereteket legelőször is hatályos Alkotmányunk fogalmazza meg, így a központi közigazgatási szervek elhelyezése körüli gondolkodásban is célszerűnek tűnik az Alkotmányban írt rendelkezésekből kiindulni.

Már az 1949. augusztus 20-án hatályba lépett alkotmány is leszögezte, hogy az Országgyűlés határozza meg a kormányzás szervezetét, „*e jogkörében minisztériumokat létesít és szüntet meg, illetőleg meghatározza és megváltoztatja a minisztériumok feladatkörét*”.² A diktatúra idején hatályos Alkotmány 24. §-a felsorolta a minisztériumokat is, ám azok működésére és szervezetére vonatkozóan a továbbiakban nem fogalmazott meg szempontokat. Jelenleg hatályos Alkotmányunk előbbiből abban különbözik, hogy 34. §-ában külön törvényalkotás körébe utalja már a minisztériumok felsorolását is,³ ám a minisztériumok szervezetére és működésére vonatkozó rendelkezései a rendszerváltáskor született alaptörvénynek sincsenek. Ezt a tényt szükséges figyelembe vennünk a minisztériumok elhelyezési kérdéseinek áttekintésekor.

Az Alkotmány 35. § (1) bekezdésének c) pontja értelmében „*a Kormány irányítja a minisztériumok és a közvetlenül alárendelt egyéb szervek munkáját, illetve összehangolja tevékenységüket*”. Ennek megfelelően a kormány rendeletben határozza meg a miniszterek feladatait és hatásköreit. A statútumrendeletek jelenleg személy szerint a miniszterekhez rendelik a legfontosabb feladatköröket, akik azokat szervezetük útján (minisztérium) látják el.

A központi közigazgatási szervek szervezetére és működésére nézvést nincs egységes keretszabályozás – Dr. Sárközy Tamás kormánybiztos vizsgálódásai középpontjában

ban is épp ezek a kérdések állnak⁴ –, továbbá nincs a minisztériumokra vonatkozó egységes SzMSz-javaslat sem. A német gyakorlattal ellentétben – ahol a szövetségi minisztériumok fontosabb működési ismérveit egyetlen, központilag elfogadott keret-SzMSz határozza meg⁵ – Magyarországon minden tárca (illetve központi közigazgatási szerv) maga alkot szervezeti és működési szabályzatot, nyilvánvalóan saját hagyományai szerint, mert egységes formula az SzMSz-ekre nem létezik.

A minisztériumok szervezetére és működésére vonatkozó szabályozás áttekintése e tanulmány szempontjából azért fontos, mert a különféle szervezeti és működési megoldások különféle intézményi formákat, végső soron eltérő elhelyezési igényeket lehetkeztetnek. A jelenlegi szabályozási keretek lehetővé teszik az egyes miniszterek számára, hogy saját hatáskörükben különösebb kötöttségek nélkül szabályozzák hivatalaik szervezetét és működését. Ennek megfelelően – valósnak hitt vagy vélt tárcaérdekekre hivatkozva, és a tárcák által kevésbé engedve másoknak beleszólást szervezet-építési kérdésekbe – szervezetburjánzás indult meg. Ennek eredményeként a minisztériumok szervezeti szempontból ma nehezen összehasonlíthatók. Az egyedi feladatok és a változó szervezeti formák persze eltérő intézményi szükségletet teremtettek, amely tekintetben általánossá vált az a gyakorlat, hogy az egyes ágazati szervek maguk oldották meg szervezeti egységeik kialakítását és elhelyezését – nyilván az adott történelmi korszak és a mindenkori állami költségvetés biztosította keretek között.

Az egyedi szükségletek ágazati szinten persze egyedi megoldásokat tesznek szükségessé, legyen szó szabályozásról, műszaki ellátásról, vagy az elhelyezési feltételek biztosításáról. Tizennégy minisztérium esetében ez tizennégy külön világot jelent, ahol a rendszerek generális szabályozása ma szinte már lehetetlen, ezért minden központilag meghozott intézkedést transzformálni kell a speciális ágazati logika szempontjai szerint. Ez nyilvánvalóan lassabbá és költségesebbé teszi olyan feladatok végrehajtását, mint pl. az épületek akadálymentesítése, adatvédelmi előírásoknak való megfelelés, biztonsági szempontból szükséges beruházások elvégzése stb.

2. Rövid kitekintés a jelenlegi elhelyezési gyakorlatra

A központi állami intézmények tartós és méltó elhelyezése céljából a Miniszterelnöki Hivatal 1999-ben végzett általános felmérést,⁶ melyhez hasonló kezdeményezése a Pénzügyminisztérium Kincstári Vagyoni Igazgatóságának volt legutóbb, 2005 augusztusában. Bár a MeH megbízásából végzett felmérés eredményeit összegezték, a nyilvánvalóan tanulságos megállapítások ellenére rendszerszerű intézkedésekre akkor nem került sor. A PM KVI 2005. évi felméréseinek eredményeiről nincs tudomásom, használható adatokat pedig a Kormányzati Elhelyezési Irodától egyelőre nem kaptam. Mindezek mellett a témával kapcsolatos publikáció vagy tanulmány az Országgyűlés Könyvtárában általam nem volt fellelhető. A fentiekre tekintettel pontos elhelyezési adatokat vélhetőleg megfelelő felhatalmazással vagy hosszabb irattári kutatómunka eredményeként lehetne kinyerni, így a helyzetértékelés elkészítéséhez most elsősorban az általam szerzett személyesen tapasztalatokból és egyes minisztériumi kollégáktól kért adatokból meríték.

a) Az elhelyezés jogi keretei

A minisztériumok elhelyezésére szolgáló ingatlanok nem állnak a minisztériumok tulajdonában. Az állami tulajdonú kormányzati ingatlanok felett a Pénzügyminisztériumon belül működő Kincstári Vagyoni Igazgatóság (a továbbiakban: KVI) rendelkezik, mely csupán kezelői jogot biztosít az ingatlant használó közigazgatási szervek számára.

A határozatlan időre kötött, ingyenes vagyonkezelői szerződésekben a Vagyonkezelőt „megilletik a tulajdonos jogai és terhelik a tulajdonos kötelezettségei”, persze a kincstári vagyon megterhelésére vonatkozó bizonyos korlátokkal.⁷

Egyes minisztériumok esetében ez a kezelői jog ráadásul megosztott. A KVI például a Miniszterelnöki Hivatal és az Igazságügyi Minisztérium – egy részének – elhelyezésére szolgáló Budapest, Kossuth tér 2–4. szám alatti ingatlannal kapcsolatos kezelői jogot megosztotta a két tárca között, 60:40 arányban. Bármilyen ingatlant érintő kérdésről legyen tehát szó (homlokzatfelújítás, liftszerelés stb.) az épület használata tekintetében, minden esetben a KVI, a MeH és az IM hármas egymásrautaltsága jellemző. Ez a napi műszaki fenntartási kérdésekben is problémákat vet fel – illetőleg az ügyintézészt bonyolítja – a hálózatos infrastruktúrák működtetésében és finanszírozásában.

Roszbabb esetben a minisztériumok elhelyezési szükségleteit a KVI sem tudja kielégíteni megfelelő ingatlan rendelkezésre bocsátásával, ilyenkor a tárcák irodák bérlésére kényszerülnek. A tárcák természetesen igyekeznek a minisztériumi főépülethez közel eső ingatlanokban elhelyezést találni, ami jellemzően magas áron kínált belvárosi épületek kibérlését teszi szükségessé. Az ingatlanpiac persze készséggel használja ki a kormányzati szféra által „tálcán felkínált” üzleti lehetőségeket. Gondoljunk csak arra, hogy belvárosi irodákat jelenleg körülbelül 10–16 euró/m²/hó árfolyamon lehet bérelni.

A kormányzati szervek irodabérlési szokásaival kapcsolatban például 2002 decemberében tört ki jelentősebb botrány, amikor a Miniszterelnöki Hivatal a Nemzeti Területfejlesztési Hivatal elhelyezési problémáit kívánta megoldani egy I. kerületi ingatlan kibérlésével.⁸ Mivel a bérleti szerződés évi kb. 250 millió forintot emésztett fel az adófizetők pénzéből, a kormányhivatal elnöke és a hivatalt felügyelő politikai államtitkár lemondani kényszerült.⁹

A jelenség persze nem új keletű. Az Igazságügyi Minisztérium történetét átlapozva a szemlélődő azt tapasztalja, hogy a helyzet 100 évvel ezelőtt sem különbözött. A jelenlegi állapotokkal például szinte kísérteties párhuzamba állítható a 19. század végi Magyar Királyi Igazságügy-minisztérium, valamint a Földművelés-, Ipar- és Kereskedelemügyi Minisztérium esete, mely szervek akkoriban ugyanúgy kényszerű társbérletben osztoztak az FVM mai épületében – és további jelentős mértékű irodabérlésre kényszerültek –, mint ahogy az ma is történik az IM és a MeH esetében. A problémára akkoriban a Magyar Kézpénz-biztosítéki Alap felállítása jelentett megoldást, melyből jelentős intézményelhelyezési beruházásokat finanszírozott a magyar állam.¹⁰

b) A szervezetek és a használt ingatlanok számának összefüggései

A központi közigazgatási szervek esetében jelenleg nem érvényesül az „egy szervezet egy ingatlan elve”, a minisztériumok több épületben működnek, az általam ismertek legalább

háromban. Az igazságügyi tárca minisztériumi szervezetének elhelyezése – annak ellenére, hogy az IM egyike a legkisebb éves költségvetésű tárcáknak – jelenleg három épületben van megoldva. Ezek közül a tárca egy ingatlan esetében a Miniszterelnöki Hivatallal, egy másik esetében az Országos Igazságszolgáltatási Tanács Hivatalával közösen rendelkezik megosztott kezelői jogokkal. A harmadik – köztisztviselői munkára szinte alkalmatlan – ingatlant a minisztérium átlagos rezsivel együtt számítva kb. 24 euró/m²/hó áron bérlí. Az IM ezen felül a fővárosi agglomerációban bérel raktáépületet, mert ilyen célokra alkalmas helyiségekkel egyáltalán nem rendelkezik, a fővároson kívül pedig olcsóbb megoldásokat lehet találni (részletesebb adatokat a *Melléklet* tartalmaz).

A fentieken túl a minisztériumok esetében természetesen számos országos hatáskörű alárendelt szervvel – esetleg minisztériumi háttérintézménnyel – kell számolni, melyek száma a kicsinek számító Igazságügyi Minisztérium esetében is öt. Ezek szinte mindegyike az ingatlanok állapotával és alkalmasságával kapcsolatos több évtizedes problémával küzd, melyek orvoslására mindig legutoljára szán forrásokat a költségvetés. Általában ezek azok a források, amelyeket legelőször vonnak el (vagy zárolnak) a költségvetési takarékosági intézkedések alkalmával. Így elmondható, hogy e téren több mint húsz éve nem történt érdemi változás.

c) Az állami feladatellátást segítő háttérinfrastruktúra egyenetlensége

A minisztériumok infrastrukturális jellemzői, valamint a köztisztviselői munkakörülmények minisztériumok közötti és adott tárcán belüli összehasonlításban is rendkívül különbözőek. Annál a minisztériumi szervezetnél, amely „bebiztosította magát feladatkörökkel” és az erre rászervezett intézményekkel – ott, ahol a központi közigazgatásban burjánzanak a szervezetek és az alárendelt szervek –, általában jelentős ingatlanállomány felett rendelkezhet a tárca vezetése. Ha pedig a tárcák önálló kezelői joggal rendelkeznek, akkor ezek az intézményi adottságok akár még üzleti lehetőségeket is jelenthetnek. Például, mennyiben jobb helyzetben van egy költségvetési megszorításkor az a tárca, amely a kezelésében álló ingatlanok bérbeadásából folyamatosan pótlólagos bevételt tud szerezni, azzal szemben, amely alkalmazottainak jelentős részét bérelt irodákban helyezi el és dologi kiadásai között komoly mértéket ér el a bérleti díjra fordított – időnként fűnyírószerűen csökkentett – költségvetési összeg.

A kialakult szokásoktól, intézményi adottságától, illetőleg egy-egy tárcát vezető politikus vagy ágazati szakember karizmatikus erejétől függően tehát a magyar minisztériumok között mára jelentős különbség alakulhatott ki. Jellemző, hogy a tárcák között viszonylag egyszerű csoportosítást végezni aszerint, hogy melyek a befolyásos, illetőleg melyek a kevésbé erős érdekérvényesítő képességű szervezetek. A befolyásos tárcákra jellemző a magas költségvetési fejezeti főösszeg, a fenntartott intézmények nagy száma, és ennek megfelelően persze a kiterjedt személyi állomány. Ezek a tárcák többnyire közömbösek az egységes minisztériumi elhelyezés gondolatával szemben, mivel egy új kormányzati negyedbe történő betelepülés megváltoztatná a jelenlegi – számukra előnyös – status quot. Ugyanakkor számukra is vonzó lehetőséget jelentene a hivatali apparátus egy helyen történő elhelyezése.

Az infrastrukturális különbségeken nem csak az egyes ágazatok által felügyelt ingatlanállomány számát és nagyságát értem. Ezzel ugyanis szorosan összefüggenek és külön is megvizsgálandók a következő tényezők:

- Az elhelyezésre szolgáló *épületek műszaki jellemzői*: a minisztériumok egyik jelentős része műemlék vagy műemlék jellegű épületben működik, míg a másik csoportot a rendszerváltás előtt épült „szocreál” típusú ingatlanok jelentik. Mindkét csoportra jellemzőek az elavult épületgépészeti megoldások, mely tényezők a fenntartás költségeit növelik (elektromos és fűtési rendszerek, vízvezetékek stb.). Azonnali jelentős ráfordításokat igényelne az épületek szigetelése (hő- és zajvédelem), akadálymentesség tétele (liftek telepítése, közcélú helyiségek elérhetővé tétele), illetőleg az alkalmazottak egészségének védelme (természetes fény biztosítása, azbesztanyagok cseréje, a levegő keringetése és kondicionálása). Mindez persze a külső homlokzatfelújításra is váró a műemlék-épületek esetében többletráfordításokat és külön engedélyeztetési procedúrát jelent.

A kormányváltások jelentős szervezeti változásokkal járnak együtt, melyekhez az elhelyezés jelenlegi körülményei nem tudnak rugalmasan igazodni (jelentősek a rendszeresen felmerülő épületátalakítási költségek). Sok esetben kritikus értéket mutat az egy főre jutó hasznos alapterület aránya, az irodák sok esetben zsúfoltak, illetőleg rendezetlenek, mely körülmények extrém esetekben a munka minőségére is kihathatnak.

- A fentiek alapján nem meglepő állítás, hogy minisztériumonként eltérőek a *telekommunikációs feltételek*. Van, ahol önálló szerverközpont kiépítésére sem telik (a szerverek a szerverkapacitásokat egymástól kölcsönözik), máshol viszont már wireless (vezeték nélküli) rendszerek¹¹ épülnek. Minisztériumonként eltérő, hogy a köztisztviselő milyen számítógépes konfigurációt használhat,¹² a telepített szoftverek sokszor nem azonos verziószámúak,¹³ ennek megfelelően tárcánként változik az informatikai rendszerek biztonsági szintje is, és előfordul, hogy a munkaállomásokon illegális alkalmazások futnak.¹⁴ A kormányzati dokumentumok előkészítése szempontjából ugyanakkor különös jelentősége lenne az informatikai rendszerek egységesítésének, az informatikai szabályzatok és adatvédelmi előírások standardizálásának. A rendszergazdák tudják, hogy igazából két informatikai rezsím képzelhető el: az egyik mindent megenged a felhasználónak, a másik viszont szigorúan a rendszergazdák kezében tartja a hozzáférési és beállítási jogosultságokat. Jelenleg mindkettőre van példa a magyar minisztériumokban, és el lehet képzelni, hogy a „mindent enged” rezsimek alatt hány vírusfertőzött számítógép, illetőleg pornográf felvételekkel vagy szerzői jogi szempontból problémás audiovizuális fájlokkal teli adattároló üzemel.¹⁵

- A minisztériumok elhelyezésében megnyilvánuló jelenlegi decentralizált forma komoly *logisztikai kihívások* elé állítja az intézmények fenntartóit. Álljon itt erre csak egyetlen példa. Néhány éve a Miniszterelnöki Hivatal funkcionális szervezeti egységeit (humánpolitika, pénzügy, költségvetés stb.) egyetlen döntéssel áttelepítették a MeH Kossuth tér 2–4. szám alatti épületéből a Báthory u. 12. szám alá. Ennek az lett a következménye, hogy a valamennyi szakmai részleget szinte naponta érintő ügyek tucatjaiban „gyalogolnia kell” az ügyintézőknek vagy az iratkézbesítőknek. A távolabbi kerületekben működő irodaházak ezért naponta kétszer szállítják a postát. Aki a délutániról lemarad, csak másnap próbálkozhat. Az így kialakult helyzet persze továbbra is a rendszerben tart néhány tucat képzettséggel nem rendelkező iratkézbesítőt és gépkocsivezetőt (futárt).

A logisztikai feladatokkal kapcsolatban szükséges egy másik problémára is felhívni a figyelmet. A minisztériumok közötti kommunikációt és a feladatok ellátásának koordinálását hivatott biztosítani a tárcák közötti egyeztetési rendszer, melynek fontos elemét jelentik a testületi fórumok (tárcaközi bizottságok), illetőleg az ad hoc tárcaközi egyeztetések. Tapasztalataim szerint a minisztériumi ügyintézők esetében átlagosan hetente legalább kétszer kerül sor ilyenre. Ez esetben alkalmanként félóra munkaidő kieséssel (oda-vissza út) és további költségekkel számolhatunk, amelyek vagy a központi gépkocsipark használatában, vagy a minden köztisztviselőnek ingyenesen biztosított éves BKV-bérlet finanszírozásában jelentkeznek. Heti szinten mindez a köztisztviselők esetében megközelítőleg annyi bevételkiesést okozhat a nemzetgazdaságnak, mint amennyi a munkavállalói szakszervezetek és a munkaadók között a 38 órás munkahét bevezetéséről szóló vitának a tétje.

- A minisztériumok nem megfelelő infrastrukturális feltételeire az is jellemző, hogy a minisztériumok szűkében vannak az egyeztetésre alkalmas *tanácstermeknek*,¹⁶ és az esetek túlnyomó többségében nem rendelkeznek 50 főt meghaladó befogadóképességű *konferenciateremmel*. Az európai partnerség követelményét teljesíteni kívánó – a kommunikációra és az információcserére amúgy is egyre nagyobb hangsúlyt fektető – központi közigazgatás rövid időn belül jelentős megrendelővé vált a konferencia-helyszínek piacán. Mindebből ugyanakkor leginkább az üzleti szféra profitál, különös tekintettel a manapság jellemző 0,5–1,5 millió Ft közötti terembérleti díjakra.

- Arra, hogy a jelenlegi minisztériumi ingatlanok nem teljes mértékben felelnek meg a közigazgatás céljaira, jó példa, hogy a tárcák nem rendelkeznek elegendő *raktárterülettel*. A levéltári törvény értelmében például csak az iratok keletkezését követő 10 évet követően van mód azok levéltári elhelyezésére, addig a közigazgatási dokumentumok őrzéséről a minisztériumok irattáraiban kell gondoskodni. A tárcák központi irattáraiban az adatvesztés megelőzése érdekében ráadásul állandó hőmérséklet és páratartalom mellett kellene gondoskodni az iratok őrzéséről. Ezek a feltételek jelenleg nem minden esetben biztosíthatók. Az irodák berendezését biztosító bútorok tárolásának nehézségeire éppen a Miniszterelnöki Hivatal hozható fel példaként, ahol a 2002-es kormányváltást követő szervezeti mozgások után majd' két évig leginkább egy raktáráruháza emlékeztettek az emeleti folyosók.

- A fentiekén túl nyugodtan kijelenthetjük: *a magyar minisztériumi épületek* sok esetben *funkciószegények*, amennyiben épületen belül nincsenek kellő számú tárgyalóterem, nincs dokumentumtár, elvétve található könyvtár, nem megoldott az étkezés. Az Európában megszokott egyéb rekreációs lehetőségekről már ne is beszéljünk (kondicionálóterem, fürdő, orvosi szoba stb.). Fontosnak tartom kiragadni az étkeztetéssel kapcsolatos problémákat. Köztisztviselők esetében az étkezésnek a szokásostól eltérő jelentősége van, mivel ez pótlólagos lehetőséget biztosít a szervezeten belüli informális kapcsolattartásra, a szervezetek közti információáramlásra, illetőleg egyes protokolláris eseményekre (delegációknak tartott munkaebédek stb.). Emellett ugyanakkor nemzetgazdasági szempontból nem mindegy, hogy a munkavállalók naponta félórás vagy egyórás ebédszünetet tartanak – utóbbit azért, mert sorban állnak vagy a városban közlekednek.

- A kormányzati épületekben az elmúlt időszakban a fenntartók jelentős összeget költöttek az épületek *akadálymentesítésére*; igaz, a törvényi előírások még így sem minden

esetben teljesültek. A Miniszterelnöki Hivatal esetében például át kellett építeni a bejáratot, a korábbi felvonót („páternoszter”) gyorsliftekre cserélték, a lépcsőkhöz emelő-be rendezéseket telepítettek, az épületen belüli szinteltolásoknál lejtőket képeztek ki és ajtókat kellett szélesíteni. Nyilvánvaló, hogy a 100 évvel ezelőtt bankszékháznak emelt épület megtervezésénél nem gondoltak a kerekés székes emberekre, ezért állt elő az a helyzet, hogy a műemlék jellegű épület mindegyik szintje esetében kb. 1 millió forintba került a mozgássérült emberek közlekedésére is alkalmas mosdóhelyiségek kialakítása.

- A kormányzati szervek körében megvalósuló takarékosági intézkedések alkalmával gyakorta első helyen áll az *állami gépjárműállomány* kiadásainak csökkentése. A jelenlegi elhelyezési adottságok e területen is többletköltségeket eredményeznek, azonban a rendszerben még jelentős tartalék van. A minisztériumok gépjárműállománya tárcánként fenntartott garázsokban tárolódik, a szükséges fenntartószemélyzettel együtt, rendszerint a hivatali épületektől távoli helyen. A garázs és a minisztériumi épületek közötti állandó ingázáson túl a *parkolás* jelent még állandó gondot. A minisztériumok belvárosi épületei körül a parkolás napközben szinte lehetetlen. A tárcáknak nincs elegendő parkolóhelye, különösen, mert évente 500 000 Ft/kocsibeálló körüli összeget fizetnek a kerületi önkormányzatoknak, illetőleg a fővárosi parkolótársaságoknak. Az eredmény: mindenki számára ismerős az a helyzet, amikor a tárcaközi egyeztetésről 2 óránként a parkoló-automatákhoz rohannak a résztvevők. A minisztériumi alkalmazottak gépjárműveinek épület körüli parkolása még ennyire sem megoldható, ezért ez csak a kiváltságosok lehetősége. Ezzel együtt a minisztériumok a környezetkímélő közlekedési megoldásokat sem tudják népszerűsíteni dolgozóik körében, mivel a munkába járóknak rendszerint nem tudnak őrzött kerékpártárolót biztosítani.

- Végezetül a kormányzati ingatlanok *biztonságáról* kellene szót ejteni. A kérdés többféleképpen felmerülhet: tűzbiztonság, katasztrófabiztonság, épületörzés, terrortámadások elleni védelem, informatikai biztonság, adatbiztonság, munkavédelmi előírásoknak való megfelelés stb. Szemmel látható, hogy az általános biztonság megfelelő szinten tartása, illetőleg annak megemlése jelentős költségkihatással járna a kormányzati ingatlanok esetében. A fenti témakörök taglalásába bele nem kezdve egyetlen példát emelek ki, az Igazságügyi Minisztérium működéséből. Hazánk uniós és euroatlanti integrációja együtt járt azzal, hogy meg kellett oldani bizonyos külföldi minősítéssel és jelöléssel ellátott adatok védelmét. Az ilyen titkos dokumentumok fogadásának és tárolásának biztosítása számos biztonságtechnikai beruházást tett szükségessé a minisztériumok esetében. Az ún. EU–NATO Nyilvántartó Központ kialakítása az IM-ben 25 millió Ft-ba került, úgy, hogy szerencsére a tárcánál végül is sikerült találni egy olyan helyiséget, amely alkalmas volt a szigorú előírások teljesítésére.¹⁷

A problémákat tovább nem sorolva jelzem, hogy bizonyos funkciókról – az elhelyezésre szolgáló épületek számától függően – egy szervezeten belül párhuzamosan többször is kell gondoskodni. Ilyen a portaszolgálat, az épületörzés és egyéb rendszeti feladatok, a gondnokság és műszaki fenntartás, az informatikai rendszergazdai feladatok, az étkeztetés, a takarítás stb.

3. Rövid történelmi kitekintés

A fentebb bemutatott gyakorlattól időben visszafelé haladva alig tapasztalható eltérés. Talán meglepő, de 100–130 évvel ezelőtt elődeink ugyanilyen problémákkal küzdöttek.

Elnagyolt történelmi áttekintésben azt mondhatjuk, hogy a mai értelemben vett *államigazgatás kialakulásának kezdeti szakaszában a központi adminisztráció* funkcionális és szervezeti szempontból *integrált formában működött*, a feladatellátás intézményi kereteit egyfelől a Bécsben működő Magyar Királyi Udvari Kancellária, másrészt a budai Helytartótanács jelentette. Az 1848-as szabadságharc és polgári forradalom idején a márciusi törvényekkel létrehozott Független Magyar Minisztérium még mindig integrált intézményi forma volt – az igazságügyi ágazat irányítását Deák Ferenc például egy mindössze csupán 17 fős ügyosztály útján látta el.

Az 1867-es kiegyezést követően és az ipari forradalom kiteljesedésével Magyarországon is összetettebbé váltak a gazdasági és társadalmi viszonyok, új ágazatok alakultak ki. Ez egyre terebélyesebb ágazatirányítással foglalkozó adminisztratív szervezetek kialakulásához vezetett. A 19. század végére és a 20. századforduló idejére egy *decentralizált típusú központi közigazgatási szervezet jött létre* abban az értelemben, hogy az egyes ágazatok jelentős mértékben önállósodtak, egymástól egyre inkább elkülönültek szervezeti és intézményileg. Ekkorra a kormányzati szervek elhelyezési körülményeiben is a jelenlegihez hasonlóvá vált a helyzet.

Történelmünkben csak rövid időszakokban tapasztalható a kormányzati szervek elhelyezésének megoldásában perspektivikus gondolkodás és tudatosság. Ilyen epizódnak tekinthető, amikor gróf Andrássy Gyula miniszterelnök az 1870-es évek elején felmérte a kormányzati szervek elhelyezési lehetőségeit, és például így született 1879-ben döntés arról, hogy a Földmívelés-, Ipar- és Kereskedelemügyi Minisztériumot új palotában helyezik, melyben az igazságügyi tárca is helyet kap (ez egyébként a mai FVM épülete). Szintén jelentősnek mondható egy 1903-ban indított állami építkezési program, melynek keretében az országban folyamatosan épültek a minisztériumi, valamint törvényszéki épületek, sőt, büntetés-végrehajtási és javítóintézetek. Az építkezésekre a pénzügyminiszter adott engedélyt, az anyagi fedezetet pedig az ún. Magyar Készpénz-biztosítéki Alap biztosította, melyből az egyes ágazatok számára külön törvényekben biztosította az Országgyűlés a szükséges forrásokat.¹⁸ Ebben az időben kedvező helyzetet teremtett az építkezésre az a körülmény, hogy a kormány a munkahiány csökkentése miatt sürgette a nagyobb mértékű közmunkákat, és ezzel a közintézmények építését.

A századfordulón épült, a 100 évvel ezelőtti kor követelményeinek messze megfelelő – külső és belső megjelenésében pedig egyaránt reprezentatív és erőt sugárzó¹⁹ – kormányzati ingatlanok a Trianon utáni években maximálisan elegendőnek bizonyultak a területében, lakosságában és gazdaságában összezsugorodott Magyar Királyság számára. A második világháborút követően a diktatúra kialakulása, valamint a tervutasításos gazdaság bevezetése lassanként ismét lehetőséget biztosított az állami bürokrácia kiteljesedésére. Ennek nyomán indul meg a '60-as években egy újabb építkezési hullám, amely szintén az akkori kor legmodernebb építészeti megoldásait eredményezte.²⁰ A rendszerváltást követő harmadik köztársaság kormánya végül a minisztériumokat ille-

tően egy decentralizált szervezeti és intézményi struktúrát talált, amely főként a Monarchia és a kommunista diktatúra építészeti hagyományaira támaszkodott.

Bár a műszaki fenntartási és üzemeltetési problémák, valamint az elhelyezési körülményekben jelentkező óriási különbségek 15 éve rendszeresen felvetik az egységes kormányzati elhelyezés szükségességét, komolyabb lépések ebben a tekintetben mindeddig nem történtek. Az indokok általában a következők voltak: a beruházások jelentős forrásigénye politikailag nem vállalható fel akkor, amikor az állam a gazdaságot közvetlenül érintő infrastrukturális beruházásokkal is jelentősen el van maradva (pl. autópályák, szennyvíztisztítók stb.). Újabban pedig inkább az állami bürokrácia csökkentésének jel-szava („kicsi és olcsó állam”) vált a politikusok körében népszerűvé, mely ideológiába nehezen illeszthető a kormányzati szervek korszerű körülmények között történő elhelyezésének programja. A kormányzati ingatlanok felett őrködő Kincstári Vagyoni Igazgatóság emellett nem hajlandó egyenként tárgyalni az elhelyezési problémákkal küszködő minisztériális szervek képviselőivel, a PM KVI indoklása szerint ugyanis csak akkor érdemes az elhelyezési kérdésekkel foglalkozni, ha az az egész kormányzati intézményrendszert érinti. Utóbbihoz nyilvánvalóan kormánydöntésre lenne szükség, amely azonban a fentiekre tekintettel egyelőre nem várható.

II. Javaslat a minisztériumok integrált elhelyezésére

Álláspontom szerint a jelenlegi helyzet éppúgy nem tartható sokáig, mint ahogy a rendszerváltás után 16 évvel a nagy elosztó rendszerek reformját sem lehet már sokáig halogatni. Hamarosan minden bizonnyal jelentős közigazgatási reformokra kerül majd sor Magyarországon, amit ezúttal az államháztartási folyamatok fenntarthatóságának biztosítása – esetleg az euró bevezetése vagy a társadalombiztosítási alapok összeomlása – fog kikényszeríteni. Meggyőződésem, hogy a fentebb bemutatott elhelyezési problémák kezelésének időpontja egybe fog esni ezzel – az egyelőre ismeretlen jövőbeli – időponttal, mivel a politikai döntéshozók előbb-utóbb kénytelenek lesznek egy-egy kormányciklusnál hosszabb távú folyamatokban gondolkodni. (Ahogyan pedig korábban láttuk, a 100 évvel ezelőtti hasonló problémák perspektivikus megközelítése is egy közintézmény-építési állami program beindításához vezetett.) Fontosnak tartom, hogy az államszervezeti reformok megkezdésének időpontjára a politikai döntéshozóknak a kormányzati szervek működéséről és elhelyezéséről is konkrét elképzelései legyenek, ezért fogalmazom most meg a minisztériumi szervek integrált elhelyezésére vonatkozó következő javaslatot.

1. A javaslat elvi megközelítése

Azok az országok, amelyek eltökéltek voltak a közigazgatási reformok végigvitelében, rendszerint a központi igazgatási szervek elhelyezésének kérdését sem hagyták megválaszolatlanul, és a legtöbb esetben új kormányzati negyed létesítéséről döntöttek. Így történt ez Németországban²¹ és Franciaországban, de példaként idézhető az Európai Unió hivatali szerveinek elhelyezése is Brüsszelben.

A kormányzati szervek egységes és egy helyen történő elhelyezése önmagában is fontos üzeneteket hordoz, így például:

- *a haladás vagy modernizáció üzenetét*, mely esetünkben a 21. századi – döntően a kommunikációra épülő – információs társadalom technológiai kihívásainak megfelelő infrastruktúra megteremtését jelentené az államigazgatási tevékenység nemzeti szintű centrumában;

- *a funkcionalitást*, amely követelményként foglalná magában, hogy a szakmai feladatokhoz és a rendszeresen végzett adminisztratív jellegű tevékenységekhez illeszkedően alakítsuk ki a szervezeti egységeket; ezekre a körülményekre, valamint az intézményi és logisztikai igényekre figyelemmel formálódjon a belső és külső épített környezet;

- *az egységesség követelményét*, melynek célja a kormányzati feladatellátás tárgyi és technikai feltételeinek egyenletes színvonalon történő biztosítása; ez megteremti az intézmények közötti – elsősorban infrastrukturális szempontú – esélyegyenlőséget,²² de amely magában foglalja az egységes műszaki szabványok, a korszerű minőségbiztosítási rendszerek és a szükséges szervezeti standardok alkalmazását is;

- *a normalizáció követelményét* (határok meghúzása), mely a jelenleg tapasztalható koordinálatlan – már-már a feudális anarchia korára jellemző – működtetés és intézményfenntartás felülvizsgálatát jelentené, továbbá annak meghatározását, hogy egy 10 milliós népességű és adott gazdasági teljesítőképességű országra mekkora kormányzati intézményrendszert célszerű méretezni (létszámban, bruttó irodai alapterületben, költségvetési kiadásokban stb.);

- *az önmérséklés vagy takarékoság követelményét*, mely annak kifejezése, hogy a kormányzati beruházások esetében – tekintettel Magyarország Európai Unión belül betöltött szerepére és súlyára – közgazdasági értelemben milyen ráfordítások tekinthetők reálisnak, hol húzódnak a kormányzati elhelyezés és az intézményüzemeltetés költségeinek ésszerű határai, mi tekinthető optimális üzemméretnek, és ezzel szemben mi sorolandó a luxus és fényűzés kategóriájába?

- *a szimbólumteremtés üzenetét* (állami imázs), mely figyelemmel van arra a tényre, hogy egy állam központi közigazgatása, illetve annak működési minősége és szervezettsége viszonylag könnyen azonosíthatóvá válik a kormányzati negyed épületeivel, az ott elhelyezett szervezeti egységek minőségi és mennyiségi jellemzőivel. Az archaikus és széttagolt, valamint az egységes és korszerű igazgatási struktúra egy állam megítélése szempontjából eltérő üzeneteket hordoz.

Fontosnak tartok néhány szót szólni a *decentralizációról* is. Szeretném leszögezni, hogy egy a kormányzati szervek elhelyezésére indított központi program nem állna elentétben a szubszidiaritás és a decentralizált közigazgatás uniós alapelveivel.

Álláspontom szerint a közigazgatás-korszerűsítési folyamat nem szervezhető kizárólag a decentralizáció jegyében, mivel egy reformfolyamat során centralizációs és decentralizációs törekvéseknek egyidejűleg kell érvényt szerezni. A közfeladatok területi szintek közötti megosztása és a feladatellátáshoz szükséges erőforrások térségi szintekre (régio) történő allokálása természetesen véleményem szerint is nélkülözhetetlen azokban az esetekben, amikor az adott közérdekű cél teljesítéséhez helyben gyorsabban és szakszerűbben mozgósíthatók a szükséges erőforrások (lásd szubszidiaritás). A decentralizációs elveknek ugyanakkor központilag kell érvényt szerezni, mivel a decentralizációs intézkedé-

sek nem eredményezhetnek kellő hatékonyságnövekedést ott, ahol a folyamatszervezés az inkoherenca és az ágazati széttagoltság jegyében zajlik.²³ Az sem tekinthető jó megoldásnak, ha a kormányzat az ágazati szervekre bízta, hol és milyen területeken indít programokat közigazgatás-korszerűsítési, takarékosági, vagy épp decentralizációs céllal, mivel a feladatátadás rendszerint forrás-, presztízs- és hatalomvesztéssel jár együtt, amiben a minisztériumok rendszerint ellenérdekeltek.²⁴ Ezekre tekintettel az a véleményem, hogy a közigazgatás központi szintjén nincs helye a decentralizációnak, a reformintézkedéseket célszerű egységesen és központilag felügyelten végrehajtani.

2. A javaslat gyakorlati megközelítése

Ahhoz, hogy a minisztériumok integrált elhelyezéséről érdemben lehessen nyilatkozni – netán döntést lehessen hozni –, fontos kimutatni, hogy számokkal és tényadatokkal miként jellemezhető a mai elhelyezési rendszer működése. Ehhez képest kell majd megbecsülni, hogy milyen költséghatásokkal lehet egy integrált elhelyezési rendszert megteremteni, illetőleg a későbbiekben működtetni.

Ahhoz, hogy elhelyezési kérdésben világosan lássunk, ismernünk kellene a következőket:

a) A rendszerváltás óta eltelt 16 évben mennyibe került a kormányzati szervek elhelyezése, fenntartása, üzemeltetése és rendszeres felújítása? Ezen belül meg kell határozni, hogy évente jelenleg mennyit fordít az állam

- a minisztériumi szervek elhelyezésére, épület-átalakításokra és felújításokra;
- intézményfenntartásra és -üzemeltetésre (bérletsre)?

b) Tárcánként és épületenként kellene ismerni, hogy mekkora a kormányzati szervek egy m²-re , illetve az egy alkalmazottra jutó éves rezsiköltsége?

c) Meg kellene határozni, hogy az érvényben lévő jogi, építésügyi, műszaki, biztonsági, környezetvédelmi, egészségügyi, örökségvédelmi stb. előírásoknak és a kor technológia követelményeinek megfelelő feltételek teljesítése, valamint a közeljövőben várható újabb szabálmódosulások a jelenlegi széttagolt intézményrendszer esetében milyen ráfordításokat igényelnének.

Sajnos a feltett kérdésekre magam nem rendelkezem a szükséges adatokkal, ezért a tanulmányomban megfogalmazott javaslat sem tekinthető ilyen értelemben megalapozottnak. Abban azonban biztos vagyok, hogy egy körültekintő megalapozó munka során ezeket a kérdéseket nem lehet figyelmen kívül hagyni. Az államháztartási adatok kigyűjtésével adott válaszok segítségével ugyanis megállapítható, hogy például a jelenlegi szisztéma változatlanul hagyása mellett körülbelül mekkora forrást kell az államháztartásnak elhelyezési célokra fordítania, mondjuk a következő húsz évben. Az így kapott számértékhez szükséges viszonyítani azt az összeget, amely egy új kormányzati negyed létesítésének és üzemeltetésének összköltsége lenne a következő húsz esztendőben. Utóbbi számérték megállapításához meg kellene vizsgálni a következőket:

a) a miniszteriális szervek újonnan épült irodaházakban történő elhelyezése mekkora egyszeri beruházási költséggel jár;

b) mekkora az a forrás, amelynek minimálisan rendelkezésre kellene állnia ahhoz, hogy egy integrált elhelyezési program megkezdődhessen;

c) egy minden szempontból korszerű épületegyüttesnek mekkora lenne az éves üzemeltetési költsége (irodai m²-re és alkalmazottra lebontva)?

d) Ki kellene mutatni, hogy a jelenlegi üzemeltetési gyakorlattal szemben egy integrált elhelyezési rendszerben milyen területeken, mekkora mértékű költségmegtakarítás érhető el? Nagy valószínűség szerint megtakarítások érhetők el a következő területeken: ingatlanbérlettel, logisztikával, energiával, telekommunikációval, rendszertel, parkolással, rendezvényszervezéssel stb. kapcsolatos kiadások.

e) Meg kell határozni, hogy 20 év alatt milyen mértékű költségcsökkentést eredményez a kormányzati szervek egy helyen történő elhelyezése. (Ebből persze az is megállapítható, hogy a jelenlegi gyakorlatot figyelembe véve mennyi idő alatt térülnének meg egy új kormányzati negyed felépítésének kiadásai.)

A fenti a) és c) pont összegéből kapott számértékből le kellene vonni a d) és e) pont alatt írt költségek összegét, mely által nagyjából meghatározhatóvá válna az új kormányzati negyed megvalósulásának tényleges költsége. A kapott összeget tovább csökkenti a minisztériumok jelenlegi elhelyezésére szolgáló ingatlanállomány esetleges értékesítéséből befolyó bevételek összege.

Nem hinném, hogy e vizsgálatok elvégzése nélkül jelenleg bárki is meg tudná mondani, hogy a minisztériumok integrált elhelyezése gazdaságilag ésszerű vagy ésszerűtlen megoldás. Bármilyen értéket is mutatnának azonban egy a fentihez hasonló modellvizsgálat eredményei, figyelembe kell még venni a gazdasági megfontolásokon túli tényezőket is. Ilyennek tekintem például annak lehetőségét, hogy legalább az egyes minisztériumok kormányzati negyedbe történő áttelepítésekor lehetőség nyílna a szervezetek egyenkénti átvilágítására, mégpedig az egyes ágazati „körletek” megtervezésekor. Értem ez alatt annak megvizsgálását, hogy az ágazati feladatok ellátása szempontjából hosszú távon mekkora szervezettel (pl. helyettes államtitkárságok, főosztályok), illetőleg hány ügyintézővel és adminisztratív munkatárssal kell számolni. Ehhez lehetne mértegni ugyanis – a részletes tervek kidolgozásakor – a kiszolgáló intézményeket, a tárgyszerző- és az alapterület-igényeket.

Az előbbieken túl aligha lehetne megmondani azt is, hogy mennyit hozna a „nemzetgazdaság konyhájára”, ha a minisztériumok alkalmazottai jól éreznék magukat munkakörnyezetükben, ha kevésbé lennének frusztráltak, ha társadalmi megbecsültségüknek megfelelő munkafeltételek között dolgozhatnának, netalán regenerálódhatnának. Nyilván rang lenne a kormányzati negyed irodáiban dolgozni, melynek eléréséhez aligha lehetne megfelelő szaktudás, informatikai jártasság és kellő nyelvismeret hiányában hozzáférni. Utóbbihoz szimbolikusan – de akár valóságosan is – a központi humánerőforrás-gazdálkodás intézményein keresztül lehetne eljutni (versenyvizsga) stb.

3. A javaslat leírása

Javaslatom egy az ipari parkokhoz hasonló megoldásra irányul, amennyiben egy földrajzilag jól körülhatárolható, és valóban parkszerű területet képzelek el, melyen az infrastrukturális lehetőségek egységesen adóttak. Ennek a területnek véleményem szerint megfelelően integrálódnia kell a magyar társadalmi és gazdasági környezetbe,

az új kormányzati negyed nem lehet a főváros urbánus területeitől elszigetelt, ennek megfelelően egy budapesti helyszínen gondolkodom. A kormányzati negyed legelőször is egy gondosan előkészített szabad terület, ahová az egyes ágazati szereplők folyamatosan költözhetnek be.

a) Hol épüljön fel az új kormányzati negyed?

A minisztériumok integrált elhelyezése kapcsán azonnal felvetődő kérdés, hogy milyen helyszínt válasszunk: „Hol épüljön fel az új magyar kormányzati negyed?” Közigazgatási szakemberek vitájában gyakorta hallottam, hogy a központi közigazgatás intézményi szükségleteinek megfelelő, elegendő nagyságú helyszín Budapesten valahol a Duna vonalán, a belvárostól messzebb lévő területen képzelhető el. Ilyen módon szóba jött Újpest, Óbuda, az óbudai Hajógyári-sziget és a Csepel-sziget. Az általam korábban – szóban – megismert elképzelések mind zöldmezős beruházásra vonatkoztak, olyan helyszíneken, ahol egyelőre nem jellemző a beépítettség, illetőleg ahol viszonylag olcsón szerezhet területet a magyar állam. Ez egy esetleges beruházás szempontjából valóban nem elhanyagolható körülmény, hiszen az integrált minisztériumi elhelyezési programra szánt források jelentős részét emészthetik fel egy akkora terület megvásárlására vagy kisajátítására fordítandó kiadások, amelyen a jelenleg körülbelül 10 000 főre becsült minisztériumi apparátus elférhet.

A szükséges terület nagyságáról ismét nincsenek pontos adataim, ugyanakkor ha abból indulok ki, hogy az Igazságügyi Minisztériumban az egy főre jutó hasznos alapterület átlagosan $14,5 \text{ m}^2$, 20 m^2 -rel és 6000 fővel számolva indokolt legalább 120 000 m^2 nagyságú hasznos alapterületben gondolkodni. Öt emeletes épületek esetében ez szintenként 24 hektárnyi nettó alapterületet jelent, amelynek 4–6-szorosa számomra elegendőnek tűnik a bruttó alapterület megállapításához. Ez tehát nagyságrendileg egy 10–15 hektáros területet feltételez.

Véleményem szerint az új kormányzati negyed helyszíne vagy a Budapest I. kerületében fekvő Déli Pályaudvar területe a hozzá tartozó ipari létesítményekkel és vasútpályával, vagy a főváros VI. kerületben lévő Nyugati Pályaudvar egy részének területe.²⁵

Az elképzelés nem új vagy legalábbis már többeknek eszébe jutott. A II. kerület szocialista polgármestere, Horváth Csaba – aki egyben a Budapest Program 2006–2014 felelőse is – szintén felvetette ezt a javaslatot és hőlégballonon tartott látványos sajtótájékoztató keretében tárta a nagyközönség elé régi-új ötleteit.²⁷ Álláspontja szerint amennyiben létrejönne egy egység az érintett polgármesterek között, megszüntetnék a Nyugati, illetve a Déli Pályaudvarokat, kihelyezve azokat a város szélére. A polgármester legutóbb például ígéretet tett arra, hogy levélben fordul minden kerület vezetőjéhez. Korábban egyébként – a II. Európa Terv (2007–13) tervezéséhez kapcsolódó társadalmi egyeztetési folyamat részeként – a főváros középtávú fejlesztéseit keretbe foglaló Podmaniczky Program²⁸ nyilvános megvitatása alkalmával tartott állampolgári ötletbörzén – 2005 júniusában – érkezett javaslat egy új kormányzati negyed kialakítására a Nyugati Pályaudvar területén.

Az említett területek egyébként álláspontom szerint a következők miatt alkalmasak az integrált minisztériumi elhelyezés céljaira:

- Legelőször is mindkettő az állami tulajdonú MÁV Rt. tulajdonában álló terület, mellyel kapcsolatban a területvásárlási vagy kisajátítási költségek nem, vagy másként merülnek fel.²⁹

- Mindkét terület a belvárosban található, jó infrastruktúrával rendelkezik, ugyanakkor

- közel esnek jelentős közlekedési csomópontokhoz (Déli Pu.: M1–M7 bevezető szakasz – Nyugati Pu.: M3), és ezek a helyszínek tömegközlekedéssel már ma is jól megközelíthetők (metróvonalak, villamosvonalak).

- Mindkét terület közelében működnek központi közigazgatási szervek (Déli Pu.: PSZÁF, MeH MTH, MeH OTH, MeH EKK, Köztársasági Elnöki Hivatal – Nyugati Pu.: a Kossuth téri minisztériumok közelsége).

- Mindkét helyszín közel esik a főváros 1-1 üzleti alközpontjához (Déli Pu.: Moszkva tér, Mammút Üzletközpont, Krisztina Pláza, MOM Park – Nyugati Pu.: Nyugati tér, Nagykörút, Westend City Center).

- Mindkét helyszínen megfelelőek az infrastrukturális adottságok, és a közelben már ma is számos és megfelelő szintű szolgáltatás érhető el (éttermek, szállodák, bankok).

- Mindkét terület beépítése lehetőséget biztosítana a környék városiasodására, az ott élők számára egy kulturáltabb városi környezet megteremtésére, és az ipari célú, környezetszennyező barnamezős területek belvárosból történő kiszorítására.

- Ezeket a helyszíneket a lakosság talán könnyebben el tudná fogadni a kormányzati negyed céljaira, mert gazdasági és kulturális szempontból hamarabb élő szövetévé válnának a fővárosnak, mint esetleg a Budapesttől távolabb eső területek.

Egy évvel ezelőtt számomra elsőként a Déli Pályaudvar merült fel kézenfekvő megoldásként, mert – nap mint nap arra járva azt tapasztalom, hogy – egyre feltűnőbb a terület lepusztultsága és rendezetlensége, mellyel együtt olyan negatív társadalmi jelenségek is megjelennek, mint az útszéli koldulás, illegális pénzváltás, bandák villongásai stb. Másfelől, a budai belvárosba egyre nehezebben illeszthető a zajjal és piszokkal járó vasúti tevékenység, továbbá kulturális és történelmi szempontból a Déli Pályaudvar környékét (a Budai Vár közelsége) inkább alkalmasabb befogadó közegnek találok, mint a VI. kerületet.

b) Milyen szervek telepítendőek az új kormányzati negyedbe?

Álláspontom szerint az új kormányzati negyedbe, elsőként azokat a minisztériumokat kell beköltöztetni, melyek elhelyezési körülményei jelenleg a legkritikusabbak. Vagy, mert önálló épülettel sem rendelkeznek (IM), vagy, mert az épületek jellege nem felel meg a 21. század közigazgatási kihívásainak (EüM). Amikor a beköltöző tárcákra gondolok, a jelenlegi 14 minisztérium helyett legfeljebb 8–10 ágazati szerv, valamint egy integrált Miniszterelnöki Hivatal³⁰ képe sejlik fel, melyek ugyanennyi számú körletben (több kisebb épület együttese) vagy épületblokkban (óriás-irodaház) helyezhető el.

A 8–10 körüli minisztériumszámra egyfelől ismert közigazgatási szakembereknek a jövő kormányzati struktúrájára vonatkozó elképzelései alapján következtettek,³¹ másrészt elképzelhető, hogy bizonyos tárcák jó ideig még nem adnák fel a számukra jelenleg igen előnyös elhelyezési lehetőségeket (pl. PM, FVM).

Elképzeléseim szerint az új kormányzati negyedbe az egyes tárcák nem hoznák magukkal alárendelt szerveiket, és az integrált elhelyezés költségvetési okokból csak a szűk értelemben vett minisztériumi szervezetekre vonatkozna. A jelenleg sok esetben mostoha körülmények között működő alárendelt szervek (a minisztériumok által felügyelt kormányhivatalok és országos hatáskörű szervek) az egyik verzió szerint helyet kaphatnának a minisztériumok kiköltözésével üressé váló belvárosi ingatlanokban – ezzel azonban a tárcáktól részben azokat a problémákat is megörökölnék, amelyektől azok éppen szabadulnának. A másik verzió szerint az alárendelt intézmények elhelyezési feltételeik javítására fordíthatnák az üressé váló ingatlanok üzleti célú hasznosításából befolyó bevételek egy részét. E második verzió kapcsán kell felvetni annak lehetőségét, hogy az alárendelt szervek a minisztériumokkal együtt nyerjenek egységes elhelyezést. Ebben az esetben azonban a költségek, az alapterület és a szereplők számának ugrásszerű megnövekedése véleményem szerint irreális keretek közé helyezné a kormányzati elhelyezési programot. Ettől függetlenül fenn kell tartanunk egy későbbi II. ütem lehetőségét is, amikor az ágazati feladatkörök és az intézményi keretek racionalizálást követően – tehát a szükséges reformok után – esetleg megvalósulhat az alárendelt szervek integrált vagy egyéb módon egységes elhelyezése.

Megítélésem szerint a Kossuth tér környéke a jövőben továbbra is kvázi kormányzati negyedként funkcionálhatna, elsősorban a belvárosba költöző (vagy eleve ott maradó) minisztériumi alárendelt szervek és központi hivatalok – esetleg a helyüket kereső egyéb államhatalmi szervek (bíróságok)³² – állandó jelenléte miatt.

Az integrált minisztériumi elhelyezés kapcsán bonyolult kérdések sorát veti fel a Miniszterelnöki Hivatal jövőbeli sorsa és elhelyezése. Amennyiben ugyanis a MeH nem kapna önálló helyet az új kormányzati negyedben, akkor egyrészt a jelenlegi problémáknak egy jelentős része továbbra is megoldatlan maradna, másrészt azonnal megszűnne az új helyszín kormányzatinegyed-jellege. Mivel a hatalmi ágak elválasztásának követelményére tekintettel a miniszterelnök elhelyezését a jövőben az Országgyűlés épületén kívül indokolt megoldani, tanulmányomban arra az álláspontra helyezkedek, hogy a miniszterelnöki kabinettel integrált Miniszterelnöki Hivatalt az új kormányzati negyedbe célszerű telepíteni.

A miniszterelnök elhelyezésével kapcsolatban egyébként a rendszerváltás óta számos javaslat született. Legutóbb a Dr. Medgyessy Péter ex-miniszterelnök kérésére felállított ún. „Glatz Bizottság” munkája során merült fel javaslatként, hogy az állami televízió Óbudára történő kiköltöztetését követően a miniszterelnök és közvetlen stábjja a Parlament épületéből a Magyar Televízió Szabadság téri székházába költözzön át. Ennél korábban pedig olyan elképzelések is megfogalmazódtak, mint hogy a miniszterelnöki kabinetet a Várban vagy az FVM Kossuth téri épületében, esetleg a Néprajzi Múzeumként működő egykori Kúria épületében lenne indokolt elhelyezni. A kormány 2004 áprilisában hozott döntésével mindazonáltal kizárta annak lehető-

ségét, hogy a Vár kormányzati negyeddé váljon, az MTV jelenlegi székházának és a Kúria épületének megfelelő átalakítása, továbbá a Néprajzi Múzeum elhelyezése szakértők szerint pedig akár hatvan–nyolcvanmilliárdos költséggel is járhat. Így egyelőre úgy tűnik, hogy a Szabadság téri Tőzsdepalotát értékesítik, a Néprajzi Múzeum pedig marad a Kossuth téren.

c) Miként finanszírozható egy új kormányzati negyed felépítése?

Álláspontom szerint a szükséges beruházások finanszírozására több megoldás is lehetséges:

i. A beruházás megvalósítható az állam és az üzleti szféra partnerségében (napjainkban divatos hivatkozása: PPP), azzal, hogy az állam ebben az esetben legalább kétarcú: van egy központi kormányzati és egy önkormányzati (fővárosi) arca.

ii. Valószínűnek tartom, hogy gazdasági befektetőcsoportoktól azonnal több tíz milliárd forinthez lehetne jutni, ha az állam vételre felajánlaná a fentebb bemutatott két helyszín valamelyikét. Az így képzett pénzalapból a másik helyszínen hozzá lehetne kezdeni a beruházáshoz. Sőt, olyan tender kiírását is el lehet képzelni, hogy az ajánlattevő építésügyi beruházó egy értékes belvárosi terület tulajdonáért cserébe, adott számú, modern irodaházat húzzon fel a város egy másik pontján.

iii. Takarékos állami finanszírozású megoldás, ha az új kormányzati negyed fokozatosan népesül be. Ebben az esetben az államnak akkora összeget kellene behelyezni a programba, amennyiből egy minisztériumi blokk felépíthető az új kormányzati negyedben. Számításaim szerint ehhez 15–20 Mrd Ft elegendő lehet. Amint az első tárca beköltözik, az elhelyezésére szolgáló korábbi ingatlan máris értékesíthető piaci szereplők számára. A belvárosi épület vételárából egy építészetileg kevésbé bonyolult, ugyanakkor sokkal modernebb további irodaház (vagy épületcsoport) lenne felépíthető az új kormányzati negyedben. Ebbe máris beköltözhetne egy újabb minisztérium, melynek korábbi ingatlanait értékesítenék, és így tovább. E megoldás értelmében az új kormányzati negyedbe úgy forognának be az egyes ágazati szervek, mint ahogy az ipari parkokba a vállalkozások költöznek be.

iv. A negyedik megoldás a fentiek egy alvariációja. Ebben az esetben nem a kiköltöző minisztérium épületeit értékesíti az állam, hanem azoknak az államigazgatási szerveknek az épületeit, amelyekből a jelenleg sanyarú sorsú vagyongazdálkodók³³ – az elhagyott minisztériumi épületekbe átköltözvén – kitelepülnek.

A következőkben megpróbálom meghatározni, hogy hozzávetőlegesen mennyibe kerülne a minisztériumok integrált elhelyezése Magyarországon. Fentebb már említettem, hogy – mértékadó közigazgatási szakemberek elképzeléseire figyelemmel – a megreformált központi közigazgatásban 8–10 minisztériummal számolok. Egy minisztérium elhelyezésének költségét 15–20 Mrd Ft-ra taksálom,³⁴ amit átlagos „től-ig” határnak tekintek, tekintettel arra, hogy kisebb minisztériumok elhelyezése ennél kevesebbe is kerülhet, „megaminisztériumok” elhelyezése viszont meghaladhatja a fenti összeget. Egy minisztériumi körlet kialakításának átlagos költségét összeszorozva a minisztériumok elvárt számával 120–200 Mrd Ft közötti összeget kapok, amelyhez

igazság szerint még hozzá kellene számítani a MÁV Rt.-nél felmerülő pótlólagos beruházási szükségletet, utóbbi megbecslésére azonban nem vállalkozom. Utóbbi kapcsán fontos figyelembe venni, hogy a jelentős mértékben eladósodott Magyar Államvasutak Rt. nagy valószínűség szerint igényt tartana a kormányzati negyed céljaira átengedett terület(ek)ért cserébe valamiféle ellentételezésre (pl. adósság elengedésére) vagy olyan beruházások állami megfinanszírozására, melyek a kormányzati negyed miatt megszüntetett vasúti funkciók kiváltására irányulnak. Nyilvánvaló, hogy – még ha állami tulajdonú társaságról is van szó – a MÁV Rt.-től „nem lehet csak úgy területet rekvirálni”.

Mindezekről most eltekintve, a fentebb meghatározott 120–200 Mrd Ft-os összegből a továbbiakban indokolt levonni a jelenlegi korszerűtlen ingatlanvagyon értékesítéséből befolyó összeget, amely jelentős is lehet – figyelemmel arra, hogy sok esetben értékes belvárosi épületről van szó. Az eladásokból származó bevételt 40–80 Mrd Ft közötti összeggel számítom. Eredményként tehát azt kapom, hogy minimum 40, maximum 160 Mrd Ft-ból az új kormányzati negyed megvalósítható lenne Magyarországon.

Kérdés, hogy egy ilyen nagyságrendű beruházás gazdaságilag, szakmailag és politikailag megfelelően indokolható-e? Álláspontom szerint szakmailag kellően indokolható, amihez ezáltal – a nagy közigazgatási reformok idejére – akár politikai legitimitást is lehet szerezni. Az egységes minisztériumi elhelyezés gazdasági realitását egy sor – esetleg még a közeli jövőben igazolandó – tényező javíthatja. Álláspontom szerint ugyanis a minisztériumok integrált elhelyezésének valódi ára a fenti összegnél jóval alacsonyabb. Biztos vagyok ugyanis abban, hogy a beruházások jelentős része már 20–25 év alatt megtérülne a működés hatékonyabbá válása és az üzemeltetési költségek radikális csökkenése miatt. Megpróbálom számba venni, hogy a 40–160 Mrd Ft közötti bekerülési költséget milyen további tényezők csökkenthetik:

- A fenti összegből le kell vonni azokat a költségeket, amelyeket a jelenlegi épületállomány modernizálására kellene költeni a következő években.
- Le kell vonni a jelenleg ingatlanok bérletre fordított éves összegeket is (ide lehet számítani a konferencia-helyszínek bérletére fordított összegeket is).
- Kisebb energia-felhasználásra lehet számítani, pl. 50%-kal hatékonyabb fűtési rendszerek, 20%-kal takarékosabb elektromos rendszerek, jobb hőszigetelés, esetleg megújuló (szoláris) energia alkalmazása folytán.
- Az épület-karbantartás költségei új ingatlanoknál sokkal kisebbek, mint 100 éves épületek esetében (épületgépészet, belső terek és külső homlokzatok karbantartása).
- Új ingatlanok esetében a fentiek mellett kisebb átalakítási költségek is jelentkeznek. A modern irodaházak gipszkartonfalai az esetleges kormányváltások során felmerülő új szervezeti igényeknek megfelelően, egyszerűen „tologathatók”. Egy vasbeton szerkezetű épület esetében mindez könnyebb és olcsóbb megoldás, mint műemlék ingatlanoknál.
- Alacsonyabb logisztikai költségeket lehet számítani (iratmozgatás, raktározás, közlekedés, parkolás).

A fenti néhány tíz milliárd forintos tételen túl nemzetgazdasági is szinten jelentkezne a központi közigazgatás általános működési hatékonyság-javulásának eredményei, melyek mind időben, mind pedig pénzben kifejezhetők. Arra gondolok, hogy

egy köztisztviselő heti munkaideje 40 óra, melynek azonban jelentős része jelenleg nem érdemi munkavégzéssel telik. Pl.:

- Az ügyintéző különböző kormányzati épületek között közlekedik: hetente 2–4 óra.
- Étkezés céljából közlekedik vagy egyéb okból van az engedélyezett félóránál hosszabb ideig távol munkahelyétől (pl. sorban áll): heti 1–2,5 óra.
- Az ügyintéző időt veszít az egyes ágazati rendszerek összeegyeztethetlensége és a nem kellően standardizált munkakörülmények miatt (pl. szoftverek különbözősége, belső folyamatszabályozások-beli eltérés, különböző iratminták és szervezeti kultúrák stb.): heti 1–3 óra.

Máris kimutattunk heti 4–9,5 órát, mely hatékonyabb munkavégzésre fordítható tartalék a jelenlegi rendszerben. Mindezek orvoslása tehát akár 10–25%-os hatékonyságnövekedést is eredményezhetne a minisztériumi alkalmazottak munkájában, amelynek hatásai valószínűleg már nemzetgazdasági szinten is mérhetőek lennének.

Hogy a fentiek fényében miként módosítandó ismételten lefelé a beruházási összeg, egyelőre nem mondható meg pontosan. Mindezt hatásvizsgálatok elvégzésével, illetőleg gazdasági modellek lefuttatásával lehetne pontosabban meghatározni – egy az enyémnél alaposabb elemző munkában. Mindenesetre hajlok arra, hogy az új kormányzati negyed létrehozása a szakmai szempontokon túl gazdaságilag is igazolható, emellett reálisan megvalósítható és a jelenleginél gazdaságosabban üzemeltethető.

d) Fantáziálás és vízió az új kormányzati negyedről

Végezetül tegyünk egy virtuális sétát az általam elképzelt új minisztériumi negyedben. Ez tehát Budapesten nagyjából a Krisztina krt. (Vérmező), az Alkotás út (Sport Kórház) és a Hegyalja út (Bach csomópont) által határolt 12 hektáros terület. A fejezet elején az új kormányzati negyedet infrastrukturális adottságok szempontjából az ipari parkokhoz hasonlítottam, megjelenését tekintve most azonban inkább a lakópark-hasonlatot használnám.

Ezen a területen elszórva helyezkednek el az egyes ágazatok körletei, melyek között a Miniszterelnöki Hivatal központi helyre került. A parkosított, zöld felületből kiemelkedik az Igazságügyi Palota, az Egészség Palota, a Környezetvédelmi Palota, az Oktatási és Kulturális Palota stb. Utóbbiak megjelenésére nem annyira a fényűzés, mint inkább a funkcionalitás következetes szem előtt tartása jellemző. Külsejük alapján a jelenlegi Krisztina Plázához hasonlíthatnám ezeket az épületeket, megfelelően illeszkednek a kerület környező házaihoz – 5–6 emeletnél nem törnek magasabbra –, borításuk pedig időtálló kőzet (granit) és hővédő üveg.

Az épületek alatti mélygarázsokból nyílnak az épületek gazdasági bejáratai (tárgyi-eszköz-szállítás, ellátmányozás). A föld alatti szinteken a szem elől gondosan el vannak rejtve az irattározáshoz használt és egyéb raktárhelyiségek, a hivatali gépkocsi-park, valamint a dolgozók járművei. A felszint főleg a gyalogosok és kerékpárosok uralják, előbbieknél köztéri padok, utóbbiak számára őrzött tárolók állnak rendelkezésre. A járószint kialakítása egyébként is egy kulturált park benyomását kelti, melyen keresztülkanyarog egy mesterséges vízfolyás, rajta kisebb vízesésekkel és szimbolikus hidakkal. Az épületek tetején kaptak helyet a szolgálati étkezdék és a rekreáci-

ós pontok, a tetőteraszos kialakítást napelemek takarják (utóbbiak biztosítják az egyes épületek melegvízellátását).

A különböző minisztériumi épületek között a tisztviselők elektronikus belépőkkel – jogosultságaiknak megfelelően – szabadon járhatnak és kelhetnek. Ez megkönnyíti számukra a más tárcákkal való kapcsolattartást és a folyamatos szakmai konzultációt. A kormányzati negyedben egyébként több olyan létesítmény épült, amelyek a különféle ágazatok munkatársai közötti informális kapcsolattartást erősítik. Ilyen a központi könyvtár és dokumentációs központ, a konferenciaépület, benne a központi étteremmel, ahová például rövid egyeztetések szervezhetők (asztal foglalható). A sort folytatni lehetne az uszodával – mely azonban csak reggel, ebédidőben és este tart nyitva –, a tornateremmel, melyben a különféle minisztériumok munkatársaiból szervezett sportszakosztályok tarthatnak edzéseket munkaidő után, esetleg megemlíthető még a posta, az orvosi rendelő és a gyermekmegőrző.

A kormányzati negyedben dolgozó tisztviselők biztonságáról képzett biztonsági szakemberek gondoskodnak, akik a helyszínen egységesen látják el a rendészeti feladatokat. A beléptetés is egységesen történik a több helyre telepített információs pontokon keresztül, melyek tulajdonképpen főportaként is funkcionálnak (maga a terület elképzeléseim szerint nincs bekerítve). Itt megfelelő váróhelyiségek is rendelkezésre állnak a külső látogatók számára, továbbá küldemények is elhelyezhetők. A vendégek kizárólag a felkeresni kívánt minisztériumokba belépést biztosító elektronikus kártyát kapnak, mellyel a távozáskor elszámolnak. A területen ipari kamerák, az épületek bejáratainál automatikus kártyaleolvasó kapuk segítenek kiszűrni az illetékteleneket.

Az épületek belül abszolút akadálymentesek, tervezésükkor különös gondot fordítottak arra, hogy ne legyenek bennük lépcsők, rámpák és szinteltolások – gyorsliftekkel jól bejárhatók. Az irodák és a folyosók az épület hővédő üvegburkolatainak köszönhetően kellően világosak, ugyanakkor zajmentesek. A folyosókon megfelelő arányban találunk irodákat, tárgyaló- és tanácstermeket, valamint szükség szerint melegítőkonyhákat. A korszerű épületgépészeti megoldásoknak köszönhetően a légkondicionált irodák az egyes szervezeti egységek igényeinek megfelelően viszonylag könnyen átalakíthatók. A minisztériumi épületekben hálózatra csatlakozás nélkül használhatók a minisztérium informatikai rendszerei, épületen kívül azonban ez – biztonsági okokból – nem lehetséges. A tárcák működési szükségleteit egységes ellátórendszer (a Miniszterelnöki Hivatal mai Központi Szolgáltatási Főigazgatósága) biztosítja. A központi közbeszerzéseken keresztül minden minisztérium azonos paraméterű és egymással kompatibilis hardvereszközökkel, szoftverekkel, telekommunikációs eszközökkel, sőt akár irodabútorokkal, irodaszerekkel stb. rendelkezik.

A negyed üzemeltetésének minden területén érvényesülnek az Európai Unió úgynevezett horizontális politikái. Ilyen például a környezetvédelem és a fenntarthatóság, melyre tekintettel a negyed energiaháztartásában a lehetőségekhez mérten legnagyobb arányt képviselnek a környezetkímélő (megújuló) energiaforrások, követelmény az energia- és nyersanyag-takarékosság, a recycling és az „újrapapír”-használat. Kiemelendő a diszkriminációmentesség, a nemekkel szembeni egyenlő bánásmód megkövetelése, általánosságban az egyenlő esélyekkel történő joggyakorlás biztosítása és a méltányosság. A hatékony, eredményes és a hasznos közfeladat-ellátás biztosítása

érdekében a központi közigazgatás mindezekén túl példaként kíván elől járni az innovatív megoldások alkalmazásában is.

A kormányzati negyedre összességében a tisztaság, a kulturáltság, a jó áttekinthetőség és a nyilvános működésre való törekvés lenne jellemző. Ennek megfelelően az információs pontok és a minisztériumi ügyfélszolgálati irodák elképzeléseim szerint bárki számára könnyen és akadálymentesen megközelíthetők.

Zárszó

Fontosnak tartom, hogy a közigazgatási reformfolyamat felülről induljon meg, ilyen módon első lépésben a Miniszterelnöki Hivatal és a többi központi közigazgatási szervet szükséges áttekinteni, mely teendőket meggyőződésem szerint jól egészítené ki a minisztériumok integrált elhelyezésének programja. Álláspontom szerint abban az esetben beszélhetünk hagyományos értelemben vett reformról, ha a rendezési folyamat felülről indul meg. Ellenkező esetben a „forradalom” lenne a megfelelő kifejezés.

A tanulmányom II. fejezetében – főleg annak a jövőbeli kormánynegyedet vizionáló II./3./d) részében – írtakkal kapcsolatban céлом nem titkoltan a szakmai gondolkodás megindítása volt. A hazai realitásokat is figyelembe véve biztos vagyok abban, hogy a fenti javaslat jelenleg nem tekinthető minden elemében megvalósíthatónak. Egyes részeinek megvalósulását azonban feltétlenül szükségesnek tartom, különös tekintettel arra a közigazgatással szemben megfogalmazható hatékonysági követelményre, hogy a minisztériális szervek működtetését intézményi, fenntartási és infrastrukturális szempontból rövid időn belül egységesíteni szükséges. Ha a főváros más területein erre nem nyílna lehetőség, a kormányzati negyed a jövőben – az integrált minisztériumi elhelyezés fentebb megfogalmazott elveire figyelemmel – a jelenlegi Kossuth tér környezetében kell kialakítani.

Hiszem, hogy a rendezett környezet és a kultúralt munkavégzési feltételek hatékony munkavégzést tesznek lehetővé, továbbá meggyőződésem, hogy racionálisan felépülő – szükség esetén integrált – rendszerek segítségével javítható a központi közigazgatási munka eredményessége, ezzel párhuzamosan pedig a választók elégedettsége és a köztisztviselők társadalmi megbecsültsége.

Jegyzetek

- 1 Az Európai Szociális Alapról (ESZA) szóló EU tanácsi rendelet tervezetében 2005 nyarán a támogatható tevékenységek között megjelent az igazgatási kapacitások fejlesztése, mint célkitűzés.
- 2 A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 10. § (2)–(3) bekezdése (kihirdetési állapot).
- 3 Lásd a többször módosított 2002. évi XI. törvényt a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról.
- 4 Lásd bővebben a kormányzati szervezeti decentralizációs-deregulációs programról szóló 1064/2004. (VI. 28.) Korm. határozat 3. pontját (Dr. Sárközy Tamás egyetemi tanár kormánybiztossá történő kinevezéséről), illetőleg a decentralizációs és deregulációs program végrehajtásáért felelős kormánybiztos tanulmányát a Státustörvény koncepciójáról.

- 5 Lásd részletesebben Dr. Juhász Albin „Javaslat a minisztériumok belső szervezeti struktúrájára és koordinációs rendszerük modernizálására” című tanulmányában.
- 6 A Miniszterelnöki Hivatalhoz rendelt akkori elhelyezési kormánybiztos (Dr. Thuma József) megbízásából a Zoboki, Demeter és Társaik Építésziroda Kft. és az ÉrtékTérkép Kft. végeztek felmérést.
- 7 Lásd államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény: 109/H. §.
- 8 A hivatalt ma Országos Területfejlesztési Hivatalnak (OTH) nevezik, az ügy „Hattyúházi botrány” néven híresült el.
- 9 Az akkori miniszterelnök a hivatal elnökének lemondását elfogadta, a területfejlesztésért felelős politikai államtitkár lemondást viszont nem fogadta el.
- 10 Pl. az Országház mai épülete, a Kúria épülete a Kossuth téren, mellette a bírósági negyed, az Igazságügyi Minisztérium Palotája a Markó u. 16. szám alatt (ma a Legfelsőbb Bíróság székhelye), mely 1918-ra készült el, és az épület vonatkozásában az Igazságügyi Minisztérium – 50 alatt – csak 1949-re fizette ki az utolsó részletet.
- 11 Nyugat-Európában már elvárás, hogy házon belül vezetékek nélküli csatlakozással is biztosítható legyen a munkaállomások közötti adatátvitel és a világhálóra való csatlakozás. Az EU-ból érkező delegációk gyakorta keresik ezeket a lehetőségeket kormányzati épületeinkben, de nem találják, mivel ennek kivitelezése olyan biztonsági intézkedéseket is igényelne, mint az ablakok lefóliázása és a kompromittáló kisugárzások elleni védelem.
- 12 A Miniszterelnöki Hivatalban általános a Pentium IV. generációs számítógépek és a szemet kímélő nagy felületű lapmonitorok használata, ezzel szemben a Földművelési és Vidékfejlesztési Minisztériumban Pentium II-es és Celeron komputerek jelentik a géppálmány bázisát, és lapmonitorokhoz csak a „kiváltságosak” juthatnak.
- 13 Egy elavult konfiguráción nehezen futtathatók pl. a Microsoft legújabb operációs rendszerei (ez ma jellemzően a Windows XP Professional). Pl. ezért nem sikerült több tárcának (FVM, BM) csatlakoznia a Nemzeti Fejlesztési Hivatal által üzemeltetett TIR-rendszerhez (Tervezési Informatikai Rendszer), mely a legújabb Windows Office alkalmazásokra épül.
- 14 Tapasztalataim szerint a skála az elektronikus jogtárak „feketén beszerzett” kiegészítő alkalmazásaitól (pl. uniós jogszabályok), elektronikus szótárprogramokon át az egyes képi alkalmazásokat kezelő szoftverekig terjed.
- 15 Különösen izgalmas ez a kérdés a házi használatra kiadott hordozható számítógépek esetében.
- 16 A minisztériumi épületek egy része eleve nem közigazgatási célokra épült (bérházak), másrészt a zsúfolt épületekben a munkavállalóknak több esetben úgy biztosítottak helyet, hogy a közösségi célú tereket irodákká alakították át.
- 17 Kompromittáló kisugárzások elleni védelem miatt 10 méternyi távolság a külső falfelületektől, beléptető rendszer, rezgésérzékelők stb.
- 18 Igazságügyi beruházásokra pl. a Magyar Kézpénz-biztosítéki Alap az 1900. évi XXXIV. törvényben négymillió koronát engedélyezett.
- 19 A közintézmények építésére irányuló beruházások esetében pl. külön költségvetése volt az épületnek, illetőleg a belső berendezésnek.
- 20 Ebből a korszakból felidézhető az Ipari és Kereskedelmi Minisztérium Margit körüti épülete vagy a nemrég szerkezetig lebontott Roosevelt téri egészségügyi minisztériumi épület („Spenót Ház”).
- 21 Berlinben 2001-re fejeződött be az egyesült Németország új közigazgatási centrumát megtestesítő beruházássorozat – főbb elemeiben a Potsdamer Platz-nál, bár az épületek elhelyezkedése területileg ott sem koncentrált. A valamivel több mint 20 milliárd márkás költségvetésű beruházás 2000-ben 2500 milliárd Ft-nak felelt meg. Ebből csaknem 4000 képviselő és alkalmazott befogadására alkalmas irodák, termek és közterek épültek.
- 22 Amennyiben a kormányzati szervek eltérő minőségű és mennyiségű erőforrások felett rendelkeznek, úgy teljesítményük is természetesen eltérő lesz. A felhasznált erőforrások

- alapvetően befolyásolják a végzett munka minőségét és a határidők betartását, végső soron az egyes ágazatok versenyképességét.
- 23 Utóbbira jó példának tekintem a minisztériumok területi dekoncentrált intézményrendszerének 2003-ban indult felülvizsgálatát, melynek eredményeként néhány ágazat esetében megkezdődött a feladat- és hatáskörök felülvizsgálata és régióként integrált területi szervekre történő telepítése (lásd 1113/2003. (XI. 11.) Korm. határozat a közigazgatási szolgáltatások korszerűsítési programjáról).
 - 24 Negatív példaként állhat előttünk a 2005. évi költségvetés tervezésének folyamata, ahol a Pénzügyminisztérium a fejezetgazdákra delegálta a költségcsökkentés feladatát, és csupán a csökkentett keretszámokat hajlandó meghatározni azzal, hogy a minisztériumok és az országos hatáskörű szervek maguk döntsék el, „melyik ujjukba harapnak”. Ez a keretjellegű iránymutatás valószínűleg különböző megoldásokat generál, melyekkel párhuzamosan az érintett szervek folyamatosan a kibúvókat és a látszatintézkedések meghozatalának lehetőségeit keresik.
 - 25 Javaslatom megfogalmazásakor abból indulok ki, hogy a fővárosi metróvonalak (4-es metró) kiépülése folytán a Déli Pályaudvar helyét a Kelenföldi Pályaudvar veheti át, amely az I. kerületi belvárosba ékelődő Déli Pályaudvart tehermentesítheti, végső soron feleslegessé teheti. A Nyugati Pályaudvar területének egy részén megvalósuló beruházáshoz a belvárosi rendező- és teherpályaudvar egy részét kellene külsőbb helyszínekre helyezni, oda, ahol egyébként is könnyebben kialakíthatók logisztikai csomópontok.
 - 26 Általam végzett hozzávetőleges számítások.
 - 27 A témáról legutóbb 2005. augusztus 9-én jelent meg cikk a politikus honlapján, „Sínek helyett kormányzati negyed” címmel.
 - 28 A Fővárosi Közgyűlés 2003 márciusában elfogadta Budapest Városfejlesztési Koncepcióját. Ebben a határozatában úgy rendelkezett a testület, hogy következő lépésként ki kell dolgozni a koncepcióból származtatott operatív Középtávú Városfejlesztési Programot (KVP), amely meghatározza a középtávon követendő fejlesztési irányokat, húzóprojekteket. A Podmaniczky Program (2005–13) 9 év alatt 2100 milliárd forintból 130 fejlesztéssel újítaná meg a város közlekedését, épületeit, környezetét, köztisztaságát, iskoláit, kórházait, amelyből 600 milliárdot a főváros teremtené elő.
 - 29 Jelenleg Budapesten 50–100 ezer Ft/m²-es áron kínálnak közműves beruházási telkeket. Ez 12 hektáros terület esetén 6–12 milliárd Ft-os telekvásárlási kiadást jelentene.
 - 30 A hatalmi ágak elválasztásának követelményére tekintettel a miniszterelnök elhelyezését a jövőben az Országgyűlés épületén kívül indokolt megoldani.
 - 31 Lásd Dr. Somogyvári István „Javaslat a központi kormányzat hatékony szervezeti felépítésére” című tanulmányát, továbbá Dr. Sárközy Tamás kormánybiztos tanulmányát a státustörvény koncepciójáról.
 - 32 Dr. Bárándy Péter, korábbi igazságügy-miniszter, hivatalba lépése után szinte azonnal felvetette, hogy a Néprajzi Múzeum épületét a Legfelsőbb Bíróság rendelkezésére kellene bocsátani. Utóbbi jelenleg a Fővárosi Táblabíróság egyes szervezeti egységeivel együtt elhelyezve – egyébként az igazságügyi tárca elhelyezésére még 1918-ban felépített – a Markó u. 16. szám alatti Igazságügyi Palotában működik, míg a táblabíróság más szervezeti egységei Budán, bérelt irodákban nyertek elhelyezést. (Utóbbiak bérlese évente csaknem negyedmiliárd forintba kerül.)
 - 33 Pl. alárendelt szervek, kormányhivatalok, központi hivatalok, ügyészségek, bíróságok, sőt Alkotmánybíróság, valamint más közszolgáltatók stb.
 - 34 Hozzávetőlegesen a Nemzeti Színház beruházási költségvetése volt ennyi.

Melléklet
Az Igazságügyi Minisztérium elhelyezési jellemzői

Az Igazságügyi Minisztérium elhelyezési jellemzői¹

IM irodaházak	Cím	Jogi státusa	Elhelyezett létszám (fő)	Bruttó alapterület	Hasznos (nettó) alapterület	Egy főre jutó átlag nettó terület	Rezsi (Ft/év) ²
Kossuth téri főépület	1055 Budapest, Kossuth tér 4.	Kincstári (megosztott vagyonkezelői jog: MeH–IM: 60–40%)	344 fő	5626 m ²	4355 m ²	12,6 m ² /fő	47 108 000 ³
– Szalay utcai kihelyezett irodák	1054 Budapest, Szalay u. 16.	Kincstári (megosztott vagyonkezelői jog: OTH–IM: 96-4%)	39 fő	903 m ²	462 m ²	11,8 m ² /fő	2 752 000
– IM garázs	1055 Budapest, Nádor u. 32.	Bérelt	52 fő	1235 m ²	840 m ²	16,1 m ² /fő	91 492 000
Nádor utcai kihelyezett irodák			435 fő	7764 m ²	5657 m ²	13,5 m ² /fő	141 352 000
Összesen:							

2005. tavaszán megszűnt elhelyezési lehetőség:

IM irodaházak	Cím	Jogi státusa	Elhelyezett létszám (fő)	Bruttó alapterület	Hasznos (nettó) alapterület	Egy főre jutó átlag nettó terület	Rezsi (Ft/év)
Róna utcai kihelyezett irodák	1143 Budapest, Róna u. 132.	Kincstári (önálló vagyonkezelői jog)	6 fő	–	70 m ²	11,7 m ² /fő	305 000

¹ A táblázat a 2005. szeptember 1-jei adatokat tartalmazza.

² Az adatoknál a 2004. évi költségeket vettem figyelembe. A rezsi-költségek tartalmaznak a bérleti díjat, az energiaköltségeket, illetve a víz- és csatornadíjakat.

³ Az IM a költségeknek a 40%-kal szemben csupán 33%-át viseli.

Prémecz Attila

A KIVÁLASZTÁSTÓL A TELJESÍTMÉNYÉRTÉKELÉSIG

Gondolatok és gondolatébresztők a közszolgálati viszonyok kapcsán

Bevezetés

A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XIII. törvény (továbbiakban: Ktv.) hatálybalépését óriási várakozás előzte meg mind a szakma, mind a Ktv. személyi hatálya alá tartozó több tízezer munkavállaló részéről.

A szakmai várakozások mögött – többek között – az rejlett, hogy miként lehet egységes jogi környezetbe helyezni a különböző államigazgatási szinteken dolgozó, eltérő feladatokkal bíró, más munkakörnyezetben szocializálódó munkavállalókat, vajon mennyire sikerül megtartani a hatálybalépést követően a törvény preambulumban megfogalmazott „mindenekfelett szakmaiság” elvét.

A Ktv. személyi hatályával érintetteket jóval egyszerűbb kérdések foglalkoztatták. Többek között olyanok, hogy mennyi lesz a fizetésük, mennyire lehetnek biztonságban, miként lehet karriert építeni, mennyire lesznek kiszolgáltatva a politikának, vagyis összefoglalva elmondható, hogy szociális és anyagi biztonságuk miatt aggódtak.

A Ktv. hatálybalépését követően eltelt több mint 13 év, és szinte valamennyi fentebb feltett kérdésre mind a szakma, mind az érintett köztisztviselők választ kaptak. A válaszok azonban nem voltak minden esetben kielégítőek, viszonylag hamar megmutatkozott a Ktv. több ellentmondása a gyakorlattal és a modern, Európa több országában már bevett és alkalmazott HR-alapelvekkel.

Jelen dolgozat talán annyiból is más, mint a tárgykörben már elkészített tanulmányok többsége, hogy nemcsak az alkalmazhatóság munkajogi aspektusait, a továbblépés lehetséges irányait, hanem ezekhez kapcsolódóan a modern HR-funkciókat is igyekszik a közszolgálati értékrendek közé felvenni. Ez utóbbi kérdés kardinális a szakmai továbblépés tekintetében, mivel több mint 10 év után is a közszolgálati humánpolitikát még mindig csak adminisztratív személyzeti nyűgként kezeli a munkáltatók többsége, nem ismerve fel annak jótékony és előremutató szerepét a korszerű szervezeti működés terén.

Dolgozatomban kitérek a közszolgálatban alkalmazott kiválasztási tevékenységekre, összehasonlítom az ún. „vállalati modell”-lel, megjelölöm azokat a lehetséges továbblépési irányokat, amelyek nagymértékben elősegítik ezen HR-funkció kiteljesedését.

Bemutatom a jelenlegi köztisztviselői besorolás alapjait meghatározó törvényi sajátosságokat és ellentmondásokat, a rendszer átalakításának lehetséges irányát.

Rámutatok a munkaköri rendszer hiányára, a meglévő redundanciákra, javaslatot teszek a hatékonyság növelésének lehetséges módjára.

Végül, de nem utolsósorban bemutatom a teljesítményértékelés jelenlegi funkcióit és ellentmondásait, illetve megjelölöm azokat a továbblépési irányokat, amelyek elve-

zethetnek a teljesítmény honorálásához, lecsökkentve az érdem és teljesítmény nélküli javadalmazás és előmenetel lehetőségét.

A témavázlat elkészítésekor még a dolgozat része volt a közszolgálati rendszerben egyre gyakrabban felbukkanó „jelenség” is, amely abban áll, hogy egyes speciális szaktudások időről időre felbukkannak a szervezetekben, majd eltűnnek, miközben sem a Ktv, sem a munkaszervezet nem tudja igazán kezelni ezt az „átmeneti közszolgálatiságot”.

Az ilyen típusú munkaköröket én projekt munkaköröknek neveztem, melynek lényege az volt, hogy az azt betöltő személyek csak rövid időszakra, maximum 1–1,5 évre lesznek köztisztviselők egy adott, kiemelten fontos közigazgatási projekt levezénylése céljából. Javaslatom szerint ezeket a személyeket feltétlenül köztisztviselőnek kell kinevezni, hiszen csak így tud érvényesülni a közszolgálatisághoz tartozó fokozott felelősség elve, ugyanakkor kikerülhet az, hogy a munkáltatók – 2005 szeptemberétől kezdődően – Btk-ba ütköző cselekményt kövessenek el polgárjogi szerződések kötésével, így rövidítve meg bizonyos bevételektől az államháztartást.

A gondolat végül is azért nem került bele a dolgozatba, mert a tanulmány megírásakor már felmerült ennek a lehetőségnek a Ktv-ben való rögzítése.

Jelen dolgozat terjedelme nem alkalmas arra, hogy teljes körben és mélységben megoldást kínáljon. A dolgozatnak nem célja a „kulcsrakész átadás”, de annál inkább a problémák felvetése és az azokhoz kapcsolódó esetleges megoldási irányok kijelölése, illetve meghatározása. A dolgozat nem tér ki az adott témák elméleti megalapozását adó tudományos ismeretanyag bemutatására, de adott esetben néhány nem anyyira ismert HR-fogalom ismertetésére sort keríték.

1. Toborzás – kiválasztás

1.1. A munkaerő-toborzás és -kiválasztás jelenlegi szabályozása és gyakorlata

A toborzás célja üres, megüresedő vagy új feladat érkezésével létrejövő, új vagy megváltozott munkakör betöltéséhez szükséges potenciális munkavállalók felkutatása és megnyerése. Célja, hogy a munkáltató a munkaerőpiacról a legrátermettebb, illetve számára legmegfizethetőbb leendő munkatársát megtalálja.

A Ktv. 1997. évi módosítása vezette be a megüresedett állások nyilvános közzétételét. A munkáltatói jogkör gyakorlója az üres állásokról – a megüresedéstől számított 15 napon belül – köteles a Belügyminisztériumnak tájékoztatást adni, feltéve, ha e határidőn belül az üres álláshelyet nem töltik be. 1998. szeptember 1-jétől a megüresedett álláshelyeket nyilvánosan közzélni kell. A közlés helye a Belügyminisztérium hivatalos lapja, de más közzétételi módszer is alkalmazható a társadalmi nyilvánosság biztosítása érdekében.

A pályáztatás jogi szabályozása

A pályáztatás előnye a demokratizmus, tehát bárki pályázhat, ha a feltételeknek megfelel, továbbá az, hogy széles körben történik a kiválasztás. A kiírt pályázatokra álta-

lában belső körből is lehet jelentkezni, ezért a pályáztatás a külső és a belső toborzás eszköze is lehet.

A köztisztviselői törvény értelmében a pályáztatás csak bizonyos körben kötelező, minden más állás esetében csupán lehetséges eszköze a toborzásnak. Kötelező pályázatot kiírni a jegyzői (aljegyzői, főjegyzői) állás betöltéséhez, a közigazgatási hivatal vezetőjének megbízásához, valamint a Miniszterelnöki Hivatalnál, a minisztériumnál – a Külügyminisztériumot kivéve –, illetve a kormány által közvetlenül irányított központi közigazgatási szerveknél főosztályvezetői megbízáshoz. A főosztályvezetői állás pályáztatása alól is vannak kivételek, amelyek a következők: nem kell pályázatot kiírni, amikor a vezetői megbízás visszavonásakor ajánlanak fel a köztisztviselőnek másik vezetői munkakört, a főtisztviselőnek, ha kormányzati érdekből ilyen állásra kerül áthelyezésre, illetve ha a rendelkezési állomány lejártát követően számára – végzettségének, képzettségének megfelelő – főosztályvezetői állást ajánlanak fel és azt elfogadja. Végül pályáztatás nélkül kinevezhető főosztályvezetőnek az adott közigazgatási szervnél legalább egy éve alkalmazásban álló köztisztviselő.

Magyarországon – az EU-tagországok általános gyakorlatától eltérően – betöltött állásra is kiírható pályázat, feltéve, ha legkésőbb a pályázat elbírálásának napjától az állás betölthető, és az állást betöltő köztisztviselőt a kiírást megelőzően legalább 8 nappal korábban a pályázat kiírásáról írásban tájékoztatják. Nyilvánvalóan a gyakorlatban ez a szabály ritkán kerül alkalmazásra, sokkal gyakoribb, amikor a köztisztviselő távozása után kerül sor a pályázat kiírására.

A toborzás gyakorlata

A toborzásnak két fő csoportját lehet megkülönböztetni: az egyik a belső forrásból történő toborzás, amely azt jelenti, hogy a cég (szervezet) a meglévő munkaerő-állományból kívánja betölteni az állást, míg a külső toborzás során a munkaadó a külső munkaerőpiacról szerez be munkaerőt.

A belső toborzás előnyei:

- olcsó
- helyismerettel rendelkezik a kiválasztott
- könnyebben elfogadják
- kipróbált és megbízható
- lojalitása már mérhető
- a karrierépítés és a vezető-utánpótlás eszköze is egyben.

A belső toborzás hátrányai:

- kisebb a „merítési lehetőség”
- nincs vérfrissítés
- nem mozdul az állóvíz.

A külső toborzás előnyei:

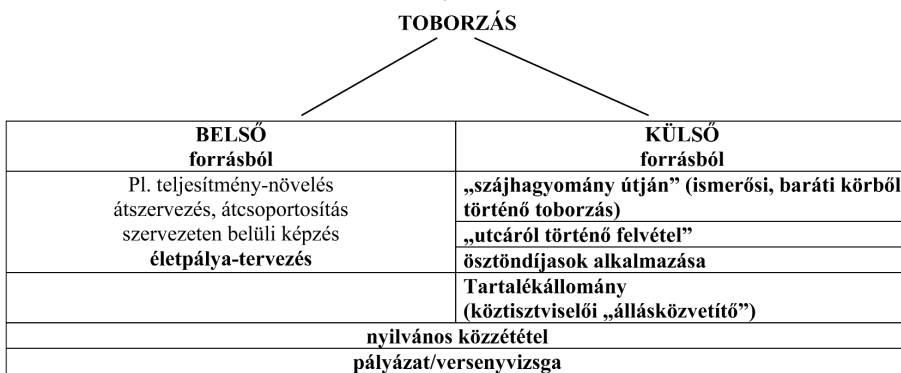
- széles körben tájékozódhatunk, nagyobb a „merítés”
- új szemléletmód kerül az intézménybe
- nincs „megfertőzve” szokásjoggal a kiválasztott.

A külső toborzás hátrányai:

- többletforrásokat igényel
- a megtalálás és a kiválasztás hosszabb folyamat eredménye
- nincs helyismeret
- belső dolgozói (beosztotti) ellenállás.

A toborzás „forrásai”

Az alábbi ábra a toborzás forrásait mutatja be.



A közigazgatásban a legelterjedtebb toborzási forma az ismerősök útján történő kiválasztás, míg a legkevésbé használatos módszer a pályáztatás és az esetleges versenyvizsga.

A kiválasztás gyakorlata

A kiválasztás folyamata és gyakorlata az átlag köztisztviselő (értsd: nem kötelező vezetői pályáztatás) életében nincs szabályozva. A legtöbb közigazgatási szervnél az a rossz gyakorlat zajlik, hogy a HR-szakterület csak akkor találkozik a jelölttel, amikor az adott szakmai terület vezetője túl van valamennyi meghallgatáson, és gyakorlatilag már csak a munkába állás jogi feltételeinek tisztázása van hátra, illetve hirdetésfeladásra használják a humánpolitikai szervezeti egységet.

Versenyzsuga vagy egyéb kiválasztási eljárások alkalmazására (pl. pszichológiai tesztek) nem kerül sor a közigazgatásban egy-két kivételtől eltekintve.

1.1.2. A politika és a kiválasztás

A közigazgatás sajátja, hogy bizonyos munkakörök és pozíciók betöltése, illetve a kiválasztás nem mentes a politikától.

A Ktv. alapelvei szerint közügyekben részrehajlás és politikai hovatartozás nélkül, magas szaktudással rendelkező, szakmai döntéseikben pártatlan köztisztviselők járnak el. A rendszerváltást követő politikai váltogazdaság alapvetően átírta az említett alapelvet.

Míg a Ktv. hatálybalépését követő első kormányváltás a központi közigazgatásban gyakorlatilag csak a ténylegesen politikai funkciót is betöltő személyeket (miniszteri és politikai államtitkári titkárságok dolgozói) érintette, addig a két utolsó választásban győztes erők jelentős és gyakran nem indokolt mértékű változtatásokkal éltek.

Ennek eredményeként – egy-egy tárcát nem tekintve – manapság a közigazgatási államtitkárok, a helyettes államtitkárok és egyes főosztályvezetők is számolnak azzal, hogy köztisztviselői pályafutásuk korlátozott, ideig-óráig tart.

Az ilyen arányú személyiállomány-cserét semmi nem indokolja, hacsak az nem, hogy a hatalomra kerülő pártok által létrehozott kormányok miniszterei nem bíznak apparátusukban, mivel „azok az előzőket is kiszolgálták”.

Ez a fajta szemléletmód jelenleg lavinaként gurul tovább kormányról kormányra, hiszen mindig van egy előző, más kormányokat kiszolgáló személyi állomány, mivel a közszolgáltatásnak éppen ez a fajta lojalitás és szakmaiság a lényege.

A közszolgáltatással foglalkozó szakirodalomban ezt a fajta módszertant nevezik zsákmány-rendszernek, amely a politika elsődlegességéből indul ki. A közigazgatást és annak személyi állományát úgy tekinti, mint a politikai akarat végrehajtásának eszközét. A választásokon győztes párt a közigazgatást is zsákmánynak tekinti, és lecseréli a köztisztviselői kar szinte egészét. A rendszer kétségtelen előnye, hogy az új köztisztviselők szívvel-lélekkel fogják szolgálni a politikai hatalmat, hátránya ugyanakkor, hogy megakadályozza a stabil, professzionális személyi állomány kialakulását és jelentős költséget ró az államháztartásra.

Az Európai Közigazgatási Intézet 1996-ban végzett felmérése szerint az Európai Unió 15 tagállama közül kilenc (Ausztria, Belgium, Franciaország, Németország, Görögország, Írország, Luxemburg, Portugália, Spanyolország) zárt rendszert működtet, míg a maradék hatban (Dánia, Finnország, Olaszország, Hollandia, Svédország, Nagy-Britannia) nyitott rendszert alkalmaznak. Az osztályozás részben szélsőséges, mivel a legtöbb országban a két rendszer kombinálásával találkozunk és csupán a svéd rendszer nevezhető abszolút nyitottnak. (Ariane-Brendan, 1998)

A magyar közszolgálat történetében egyaránt találunk a zárt és a nyitott rendszerre utaló elemeket is. A jelenlegi rendszer (értsd 1992 után) középpontjában – a Ktv. preambulumból kiindulva – a köztisztviselői életpálya fogalma áll, tehát a zárt (karrier) rendszer elemei jelennek meg a közszolgálati törvény szabályai között, ugyanakkor a gyakorlatban gyakran ennek ellentettje az igaz, illetve néhány munkakör esetében a „zsákmány” kifejezést már tényként lehet kezelni.

1.2. A toborzás és a kiválasztás valós szerepe a HR-funkciók között

1.2.1. A toborzás

A „közigazgatás világán” kívüli életben is hasonló toborzási módszereket használnak, mint a közszolgálatban. A leglényegesebb különbség az, hogy a vállalati szférában gyakran vesznek igénybe tanácsadókat, fejvadászokat, valamint bátrabban nyúlnak a kiválasztás során különböző szakmai és pszichológiai tesztekhez, illetve a szakemberkeresés, az első interjúk lefolytatása (szűrés és az úgynevezett short list, vagy rövid lis-

ta összeállítása, amely a jelentkezők közül a legalkalmasabb 2–4 személy nevét tartalmazza) kizárólag a HR-szervezet feladata.

A közigazgatásban csak az utóbbi időben kezd elterjedni a fejedvadászok alkalmazása, melynek oka az, hogy egy-egy ilyen keresés azonnal jelentkező költsége lényegesen meghaladja az adott szervnek erre a célra szánt költségvetését. Az azonnal jelentkező (1–1,5 M forint) költség ugyanakkor csak az adott pillanatban tűnik rendkívül magasnak, mivel hosszú távon az megtérül (a tanácsadó cég garanciát vállal, a kiválasztott ember a lehető legjobb a piacon, szinte biztos, hogy szakmailag nem okoz csalódást).

A szakemberkeresés magas költségeit nézve igazából csak azokban a szakmai pozíciókban ajánlom a tanácsadó segítségével történő keresés igénybevételét, mely betöltendő munkakörök specialitásuknál fogva kurrensnek számítanak, illetve könnyű az átjárhatóság a közigazgatás és a vállalati világ között. Ilyen munkakörök elsősorban a funkcionális szakmai területeken vannak (pl. gazdaság, pénzügy, informatika, vagy éppen a HR), de alaptevékenységhez kapcsolódóan is találhatunk ilyen munkaköröket, illetve nem szabad elfeledkezni arról sem, hogy egyes tárcák alaptevékenysége éppen a gazdaság, a pénzügyek, vagy éppen az informatika irányítása.

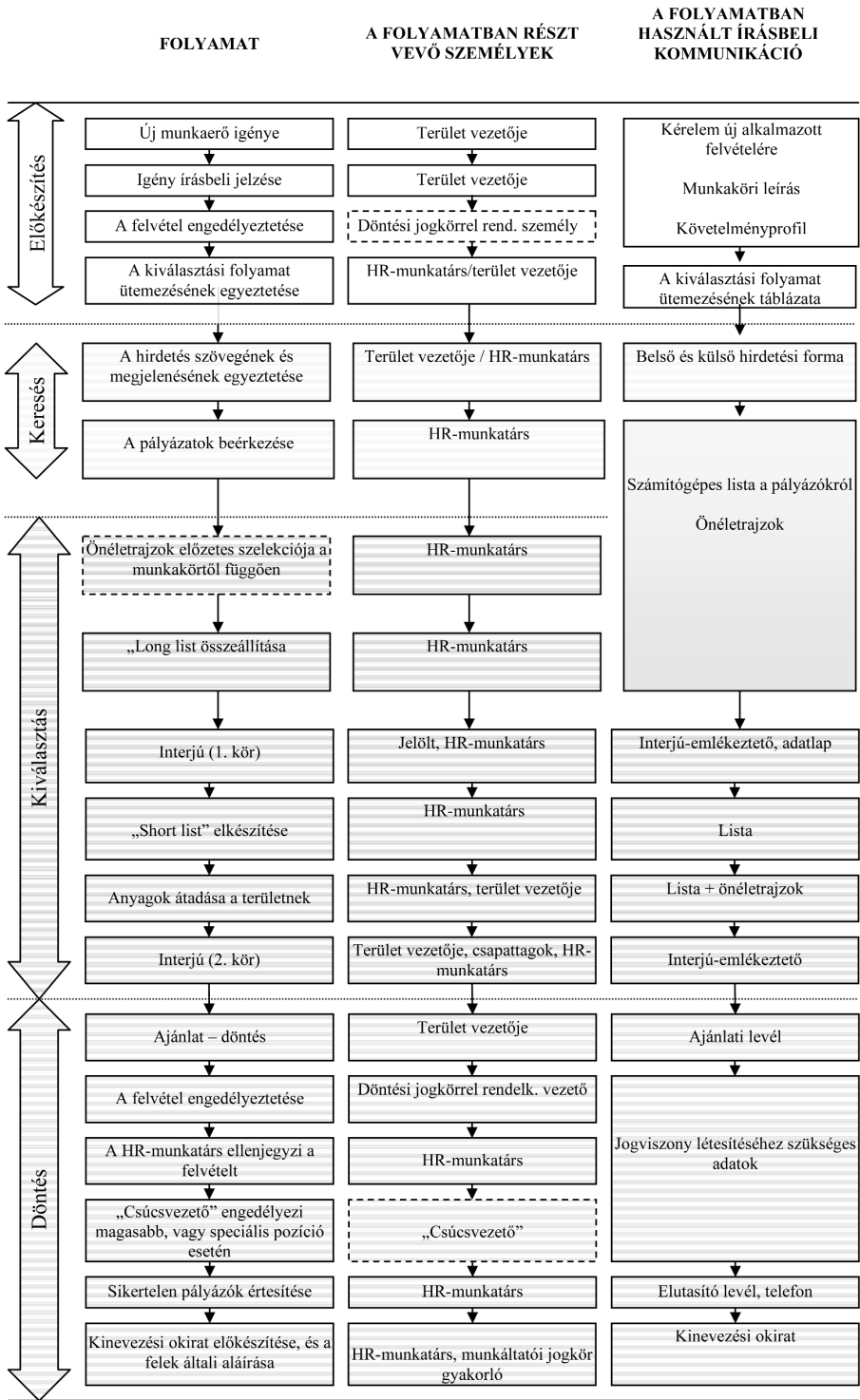
1.2.2. A kiválasztás

A kiválasztásnak különösen fontos a szerepe a közigazgatásban. Ennek kiemelt jelentősége abban áll, hogy a rossz kiválasztás eredményeként felvett köztisztviselőtől való megszabadulás – a Ktv. néha már túlzó védettséget nyújtó szakaszai miatt – rengeteg energiába és nem utolsósorban pénzbe kerül. Ennek ellenére nagyon elhanyagolt ez a szakmai részterület is.

Míg a gazdasági életben a vezetők nagyon komoly HR-előkészítő munka (szakmai és akár pszichológiai tesztek) után, alapos elemzést követően döntenek egy-egy ember alkalmazásáról, addig a közigazgatásban gyakorlatilag egy, maximum két beszélgetés dönt a pályázó sorsáról, és ezt az interjút is a HR kirekesztésével folytatják le általában.

Az ilyen típusú kiválasztás kapcsán az alapvető problémát abban látom, hogy nincs meg az a fajta vezetői felelősség a kiválasztásban részt vevő köztisztviselőkben, ami a gazdasági életben a „tulajdonos érdekeinek és vagyonának védelme”-ként foglалható össze.

Az alábbiakban bemutatom azt a grafikus ábrát, amelyben szereplő folyamatoknak egy átlagos kinevezést megelőzően (tehát nincs nemzetbiztonsági átvilágítás, nem állami vezetőnek minősül a kiválasztott stb.) meg kellene valósulni ahhoz, hogy a kiválasztás és a toborzás betöltse a HR-funkciók között a neki szánt szerepét.



1.3. Javaslatok a toborzás-kiválasztás folyamatának és szabályainak átdolgozására

A következő javaslatok megvalósítását tartom megfontolandónak a toborzás és a kiválasztás kapcsán:

1. Legyen kötelező pályáztatás a közigazgatási és a helyettes államtitkárok esetében is, ezáltal csökkenthető a politikai erők befolyása a tisztán szakmai területeken.
2. A pályáztatás során legyenek kötelezően értékelendő objektív feltételek (pl. közigazgatási és szakmai gyakorlat, nyelvtudás, tudományos fokozat, oktatói múlt, közigazgatási szakvizsga stb.) is, melyek megléte meghatározott pontszámot ér. Ez a pontszám az összes elérhető pontszám 60%-a legyen, míg a fennmaradó 40%-ot egyéb szubjektumok, illetve a főosztályvezetők esetében, vagy az alatti szinteken a versenyvizsga tesznek ki azzal, hogy közigazgatási, illetve helyettes államtitkár, vagy éppen főosztályvezető az lehet, aki megszerzi az elérhető pontszámok legalább 80%-át. (Ez csak egyfajta megoldási mód, számos más megoldás is elképzelhető a politika túlzott és indokolatlan beavatkozásainak megátolására.)
3. Legyen kötelező meghatározott stratégiai munkakörök esetében az ún. versenyvizsga, mely a megpályázott szakmai terület ismeretére koncentrál.
4. A HR szakmai terület nélkül ne indulhasson toborzás és kiválasztás az intézményben. (Ennek jogszabály általi kötelezővé tétele nem kivitelezhető, ehhez szemléletmódváltásra van szükség.)

2. Az illetményrendszer problematikája

2.1. Az illetményrendszer változása

A díjazás a közszolgálati jogviszony lényeges eleme. Az illetményrendszer magában foglalja mindazokat a szabályokat, amelyek a köztisztviselő díjazására vonatkoznak.

A köztisztviselők illetményrendszere az egyes illetményelemekre, az azokkal kapcsolatos jogosultságra és mértékre vonatkozó rendelkezéseket foglalja magában. A Ktv. hatálybalépését megelőzően a munkáltatói jogkör gyakorlójának diszkrecionális jogához tartozott a munkabér megállapítása – bizonyos alsó korlátok figyelembevételével –, ami nagymértékben erősítette a szubjektívizmust és a munkavállalói kiszolgáltatottságot.

1992-ben a Ktv. ún. kötött illetményrendszert vezetett be, mivel a tervezhetőség és kiszámíthatóság elvével ez a megoldás volt összhangban: a törvényben megállapított illetmények garanciát jelentettek a munkáltatói túlkapásokkal szemben. Ugyanakkor nem tudta kezelni ez a rendszer az eltérő munkateljesítmények differenciált díjazását, hiszen a köztisztviselő illetménye – a senioritas vagy rangidősség elvén – kizárólag a közszolgálatban eltöltött évek számától függött. A törvény megengedte ugyan, hogy a munkáltató „a kimagasló teljesítményt nyújtó köztisztviselőnek” a törvényben meghatározott illetményrendszerre vonatkozó szabályoktól eltérő személyi illetményt állapítson meg, ez azonban túlzottan szubjektív eszköz volt, amely mögött nem feltétlenül állt valódi teljesítmény, hiszen annak mérésére sem állt rendelkezésre megfelelő eszköz.

1995. június 30-ától nyílt lehetőség (a személyi illetmény meghagyása mellett) arra, hogy a munkáltató a köztisztviselő alapilletményét legfeljebb 20%-kal megemelje, vagy 20%-kal csökkentse. A törvény későbbi módosítása folytán először a vezetők (államtitkár, helyettes államtitkár, főosztályvezető), majd a többi köztisztviselő vonatkozásában is lehetőség nyílt pozitív irányban a maximum 40%-os eltérésre. Ez az alapilletmény-eltérítési lehetőség jelentős mértékben oldott az illetményrendszer addigi kötöttségén, az addigi automatizmust a munkáltatói jog mérlegelés szerinti alkalmazása váltotta fel.

A köztisztviselői életpálya bevezetésével – 2001. július 1-jétől – megszűnt a személyi illetmény alkalmazásának lehetősége, továbbá az alapilletmény eltérítésére már csak a teljesítményértékelés alapján, annak eredményével összhangban van lehetőség.

2.2. Az illetményrendszer, a besorolás és a munkakör kapcsolata és ellentmondásai

A Ktv. besoroláshoz kapcsolódó szabályai igazodnak a fentebb említett életpályamodellhez, tehát a köztisztviselő besorolását és ezzel egyidejűleg az illetményét a szolgálati idő hossza és az iskolai végzettség határozza meg. A rendszer lényege a kiszámíthatóság, a biztos előmenetel az ezzel járó illetményemelkedés.

Ez a modell gyakorlatilag egy dologra alkalmas jelenleg, arra, hogy a szürke, ambíció nélküli, feladataikat átlagosan, vagy kicsit az alatti színvonalon végző köztisztviselőket elrejtse, és biztos megélhetést biztosítson számukra. A rendszer lényege a formalizmus és a homogenitás. (Természetesen kivételt képeznek ez alól azok az eltökélt, fanatikus közigazgatási szakemberek, akik a jelenlegi rendszerben is megtalálhatóak.)

Ez a rendszer nem alkalmas arra, hogy a fiatal, tehetséges pályakezdőket, illetve a két-hároméves gyakorlattal rendelkező köztisztviselőket megtartsa, nem alkalmas egy munka- és teljesítményarányos díjazás bevezetésére, és sajnos nem alkalmas a hivatallal találkozó állampolgár megbecsülésének kivívására sem.

S végül nem alkalmas a rendszer arra sem, hogy elszípkázzon szakembereket a közigazgatáson kívüli világból.

A rendszer alapvető problémája az, hogy nem ismeri a munkaköri rendszert és nem értékeli magát a munkakört sem. Természetesen a közigazgatásban beszélnek munkakörökről és munkaköri leírásról, de az minden tartalom nélküli.

A közigazgatási gyakorlat szerint, jó esetben, miután belép a köztisztviselő, elkészítik az adott intézményben használatos munkaköri leírását, amelyet átvesz, majd többet a munkaköri leírás elő sem kerül.

Ezzel ellentétben egy jól működő HR-rendszer esetében, már az állás betöltése előtt, a szakemberkeresés megkezdését megelőzően készen van az a dokumentum, amely tartalmazza a legfontosabb munkaköri elemeket, felelősségi szabályokat, az elvárt követelményprofilot az állás betöltőjével szemben. Ennek megfelelően nem az új belépő köztisztviselőre szabnak munkakört, hanem a cég elvárásainak megfelelő munkakörre keresnek szakembert.

A leglényegesebb különbség viszont az, hogy a gazdasági életben van értéke a munkakörnek, mégpedig akkora értéke, mint amennyire nekem mint foglalkoztatónak ez

fontos, illetve a szakmaiság és a felkészültség egyenértékű a senioritással. (Tehát ha a cégemnek érték egy fiatal, jól képzett, középfokú végzettséggel rendelkező könyvelő, akkor megközelítően annyit keres, mint a nála akár 20 évvel idősebb, hasonló paraméterekkel bíró könyvelő kollégája, és adott esetben többet keres, mint egy másik munkakörben dolgozó több diplomás alkalmazott.)

A közigazgatásban a munkakör, az elvégzett munka mennyisége és minősége ebből a szempontból nézve gyakorlatilag értéktelen, illetve értékét az adja, hogy milyen végzettségű, milyen hosszú munkaviszonnyal rendelkező személy végzi azt.

2.2.1. A főtisztviselők illetménye kapcsán felmerülő problémák

A Ktv. 31/A. § (1) bekezdése szerint „A kormányzati munka összkormányzati szemléletének erősítését, az államháztartás működtetésének hatékonyságát, az európai integrációval összefüggő tevékenység eredményességének, a vezetés és az irányítás hatékonyságának emelését, a közigazgatási stratégiai döntések előkészítését, valamint az igazgatási ágazatpolitikai szempontok eredményes érvényesítését a központi közigazgatási szervnél, területi, helyi szervénél, illetve a megyei, fővárosi közigazgatási hivatalnál kiemelt főtisztviselői kar szolgálja.”

Fentiek értelmében a jogalkotó célja az volt, hogy egy bármikor, bárhol bevethető, kiemelkedő szaktudás birtokában lévő, mobilitásban nem korlátozott szakembergárdát hozzon létre, és ezeket a plusz értékeket kiemelt jövedelemmel honorálta.

Ezzel szemben a jelenlegi gyakorlat és a működtetett intézményrendszer felvet néhány problémát.

Az Alkotmány 70/B. § (2) és (3) bekezdése értelmében „Az egyenlő munkáért mindenkinek, bármilyen megkülönböztetés nélkül, egyenlő bérhez van joga.

Minden dolgozónak joga van olyan jövedelemhez, amely megfelel végzett munkája mennyiségének és minőségének.”

Az Mt. 142/A. § (1) bekezdése értelmében „Az egyenlő, illetve egyenlő értékűként elismert munka díjazásának meghatározása során az egyenlő bánásmód követelményét meg kell tartani.”

A főtisztviselők esetében – néhány kivételtől eltekintve – a probléma abban rejlik, hogy ezek a köztisztviselők úgy kapnak kiemelt illetményt, hogy gyakorlatilag ugyanazt a munkát végzik, mint kinevezésük előtt, mobilitásuk nincs, a Ktv.-ben megfogalmazott feladataik és a tényleges munkakörük közötti kapcsolat csak elvétve található meg, munkajogi védelmük pedig kiemelkedő a három évig illetmény folyósítása mellett fenntartott központi állományban való elhelyezéssel.

Ezzel szemben az „íróasztal túloldalán ülő”, azonos munkakört betöltő és feladatokat ellátó köztisztviselő illetménye ugyanazon a munkáért töredéke, mint a vele együtt dolgozó „szobatársáé”.

Mindezek felvetik az egyenlő munkáért egyenlő munkabér elvének a vizsgálatát.

2.3. Javaslatok az illetményrendszer átalakítására

Mint azt a fentiekben írtam, a magyar közszolgálati rendszer magában foglalja – sajnos túlzottan homogén mezőben gondolkodva – az életpályamodell elemeit is. Ennek a rendszernek számos olyan hiányossága van, amit csakis egy átfogó, a közszolgálati törvény alappilléreit is érintő változtatásokkal lehet orvosolni.

A főbb változtatási javaslataim a témakörhöz a következők:

1. A közszolgálati kinevezés során ne csak a leendő köztisztviselő iskolai végzettsége, közszolgálati jogviszonyban töltött ideje, hanem munkaköre is meghatározó legyen.
2. Ennek végrehajtása érdekében készüljön kormányrendelet, amely meghatározza a központi közigazgatás alap munkaköreit mind az alaptevékenységi, mind funkcionális szinten. („Egységes közszolgálati munkaköri rendszer.”)
3. A kormányrendelet térjen ki a munkakörök főbb tartalmi jellemzőire, legfontosabb ismérveire is (akár elképzelhető az egységes tartalmú munkaköri leírás bevezetése is, hiszen ezek a munkakörök azonos tartalommal, felelősséggel bírnak).
4. A közszolgálati tevékenységet végző szervek vezetői rendelet (utasítás) formájában határozzák meg az adott szerve vonatkozó, kormányrendeleti szinten nem szabályozott munkaköreik jegyzékét és azok tartalmát.
5. A „költségvetés” adjon szabad kezdet, kerüljön bevezetésre a bértömeg-gazdálkodás, és a munkáltató rendkívül erős HR-támogatással szabadon alakíthassa ki kompenzációs rendszerét.

Ennek keretei között:

- kerüljön bevezetésre a munkaköri pótlék, melynek segítségével a munkakör és az azt betöltő személy elismerése biztosítható (nem alanyi jogon járó juttatás!)
 - kerüljön kötelezően bevezetésre néhány tárcánál már nagy sikerrel alkalmazott ún. cafeteria rendszer, mely a ma is meglévő béren kívüli juttatások ésszerű és a köztisztviselők számára is kedvező kiosztását biztosítja úgy, hogy a munkáltatónál megtakarítás is jelentkezik (pl. járulék formájában)
 - kerüljön bevezetésre a teljesítményarányos bérezés rendszere, legyen teljesítménypótlék. (Jelenleg a teljesítményértékelés következményeként a köztisztviselő alapilletménye téríthető el, ami teljesen ellentmondásos és hibás rendszert hozott létre, hiszen egy garantált illetmény egyik garantált elemét, az alapilletményt csökkentem vagy növelem, tehát végül is a garanciát veszem el.)
6. Kerüljenek meghatározásra az ún. politikai munkakörök. Jelenleg a Ktv. politikai tanácsadó és főtanácsadó munkaköröket ismer, gyakorlatilag illetményi felső korlát nélkül. Javasolom, hogy ezek a munkakörök egészüljenek ki a miniszteri kabinet és politikai államtitkárságok felsőfokú végzettségű dolgozóival, mivel gyakorlatilag ezek a személyek oly mértékben kötődnek politikai szereplőkhöz, hogy nem indokolt őket a Ktv. rendszerében kezelni és több hónapos felmentést és végkielégítést fizetni nekik közvetlen vezetőjük mandátumának megszűnésekor. (Ugyanakkor biztosítani kell számukra az átjárás lehetőségét adott esetben a közszolgálat szakmai területeire.)
7. Javasolom továbbá, hogy illetményük legyen korlátos, a főosztályvezetői illetmény meghatározott %-ánál ne részesüljenek többen.

8. A főtisztviselői rendszernek, illetve annak működtetésének újragondolása. Hiszem, hogy a rendszer életképes, de szemléletváltás szükséges a politikai szereplők részéről és rá kell világítani arra, hogy ez nem klientúra-építésre szolgál, hanem a közigazgatás szakmai színvonalának emelésére, amit rendszeres, központilag tervezett és végrehajtott (számon kért), magas színvonalú képzések szervezésével kell megalapozni, ami része kell hogy legyen a ma még mindig nem létező kormányzati humánpolitikai stratégiának.

3. A munkakör és a munkaköri rendszer

Mint azt korábban írtam, a munkakör és annak tartalma alapvető fontosságú egy jól működő HR-rendszerben, emellett munkajogilag is komoly tartalommal bír, kötelező eleme a kinevezésnek.

A közszolgálatban ugyanakkor erről teljesen megfeledkeznek, valós tartalom és funkció nélkül használják ezt a szakkifejezést.

Egy jól kialakított és bevezetett munkaköri rendszer komoly támogatást tud nyújtani az adott szervezet működése számára. A munkakör kell hogy alapja legyen a HR-rendszer többi elemének, többek között a teljesítményértékelésnek, a képzésnek, a kiválasztásnak, és ahogyan már fentebb kifejtettem, a kompenzációnak is.

Az alábbiakban a munkakörnek azt az általam optimálisnak tartott szerepét világítom meg, melynek alapja nem a Ktv. jelenlegi illetményrendszerére, hanem a fentebb leírt munkakörérték és a hozzá kapcsolódó teljesítményarányos díjazás kapcsolatára épül.

A közigazgatás jövőbeni céljai megvalósulásának egyik feltétele a hatékonyság javítása, a teljesítmények növelése, mely felveti a bérek ösztönző erejének vizsgálatát, elemzését. Kiemelten fontos tehát a teljesítményhez kötött ösztönzés kialakítása.

A szervezeten – tágabb értelemben a közigazgatáson – belüli konzisztens bérstruktúra megalkotásához elsősorban az szükséges, hogy a magasabb képzettségű, nagyobb tapasztalattal rendelkező, nagyobb felelősséget vállaló munkatársak, akik komplexebb munkát végeznek, többet keressenek, mint az a alacsonyabb képzettségű, gyakorlatlanabb, vagy azonos végzettségű, de kisebb felelősséget vállalók, akiknek kevésbé komplex feladataik vannak.

Ehhez ismerni kell a szervezet munkaköreit, a munkakörök jellemzőit, azok hozzájárulását a szervezeti célok megvalósulásához.

A konzisztens bérstruktúra másik alapfeltétele, hogy a többet és jobban teljesítő dolgozók több bért kapjanak. Ezt a követelményt a teljesítményértékelésnek a javadalmazáshoz való kapcsolása biztosítja.

Az előbbieken felsorolt feltételeknek megfelelő munkaköri struktúrát egységes szempontrendszer alapján, a lehető legobjektívabb módszerek alkalmazásával, egyetértéssel hozott döntések útján lehet csak kialakítani.

Fontos szempont az is, hogy a munkakörök összehasonlíthatóak legyenek az intézményen belül és azon kívül is. (Az intézményen kívüli összehasonlítás alapja az egységes közszolgálati munkaköri rendszer megalkotása, melynek lényegét az előző fejezet 2.2. és 2.3. pontjaiban foglaltam össze.)

A modern HR-rendszerek alkalmazói (közigazgatáson kívüli szervezetek, multinacionális cégek és nagyvállalatok) között talán a legelterjedtebb módszertan a munkakörök tartalmi kialakítására az ún. Hay-rendszer, amelynek jellemzői az alábbiak:

- világszerte és Magyarországon is bevált, elfogadott és elterjedt;
- összehasonlíthatóvá teszi a munkaköröket az intézményen belül és az intézmények között is;
- megismételhető matematikai–statisztikai modelleket alkalmaz a lehető legnagyobb objektivitás biztosítására;
- a munkakörök összehasonlíthatóságához egységes szemléletű munkaköri leírásokat használ;
- a munkaköröket egységesen, 3 fő szempont szerint vizsgálja: *a tudás*, a *problémamegoldás* és a *felelősség* a meghatározó, elvonatkoztat az adott munkakört betöltő személytől.

Tudás – azoknak az ismereteknek és tapasztalatoknak az összessége, amelyek a munkakör megfelelő színvonalú betöltéséhez elengedhetetlenek. Ide tartoznak az iskolai és tanfolyami képzéseken elsajátítható ismeretek, a munkavégzés során szerzett szakmai tapasztalatok, a nyelvi tudás, számítástechnikai felkészültség. A tudás meghatározásakor értékelni kell, hogy a munkakör betöltéséhez milyen jellegű tervezési, szervezési tevékenységeket kell ellátni, illetőleg milyen vezetési tevékenységek, képességek szükségesek. Fontos azt is meghatározni, hogy a munkakörben milyen jellegű emberi viszonyokat kell kezelni, milyen a kommunikáció, kell-e beosztott munkatársakat motiválni, irányítani.

Problémamegoldás – a munkakör ellátása során felmerülő feladatok komplexitását vizsgálja, azaz hogy az adott munkakörben felmerülő feladatok rutinjellegűek, ismétlődőek-e, amelyekre kész megoldási lehetőségek állnak rendelkezésre, vagy ellenkezőleg, mindig új típusú problémák merülnek fel, amelyekre a megoldást a munkatársnak kell kidolgoznia.

Felelősség – vizsgálja, hogy a munkaköri feladatok ellátása szigorú szabályok között történik, állandó ellenőrzés alatt, vagy általános iránymutatás mellett folyik. Szintén fontosak a munkaköri eredmények, outputok, és azok hatásának elemzése, azaz a szervezeti célok megvalósulásához való hozzájárulás értékelése.

Mielőtt még bárkiben kialakulna és működésbe lépne az ilyenkor szokásos védekező mechanizmus, aminek a lényege, „hogy ez közigazgatás, ez egy speciális jogviszony, itt ezt nem lehet megcsinálni stb.”, szeretném leszögezni, hogy a fentebb említett módszertan működik a közigazgatásban. A tavalyi évben bevezetésre került a fentiek szellemében kialakított munkaköri rendszer egy közel 500 fős szervezetben, és először a magyar közigazgatás gyakorlatában kompetencia alapú munkaköri rendszerrel rendelkeznek a köztisztviselők, megteremtve a valós teljesítményértékelés és célkitűzés alapjait.

(Itt jegyezném meg, hogy jelenleg folyik a rendszer bevezetése egy másik központi közigazgatási szervezetben, ennek megfelelően 2006 januárjától már ott is kompetencia alapú munkaköri rendszerrel találkozhatunk.)

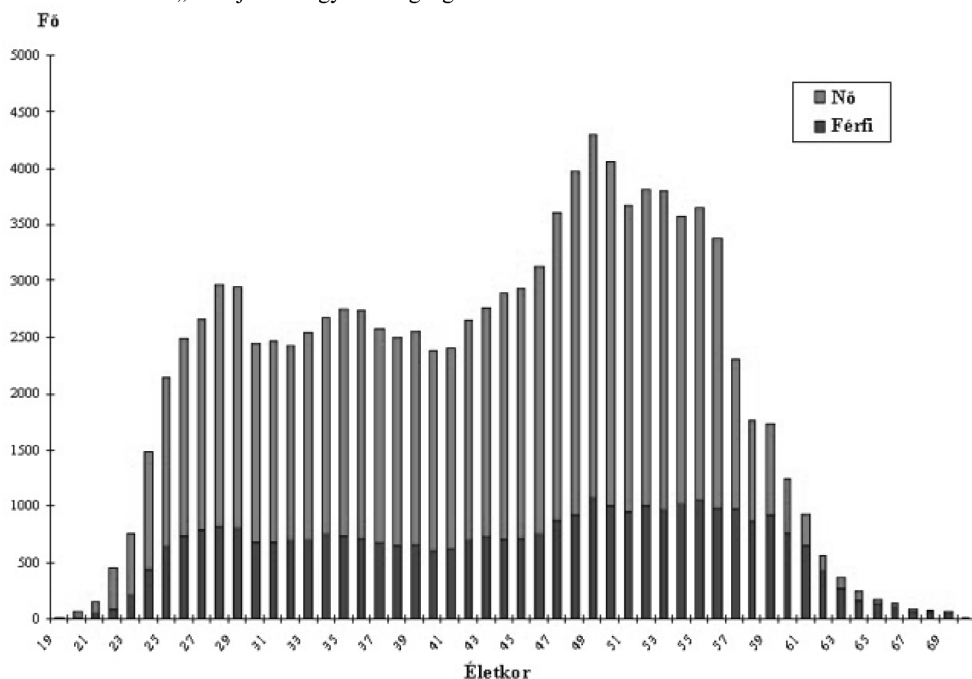
4. Munkaidő-kihasználtság és a hatékonyság

A '80-as évek végétől kezdődően számos ország reformot indított a közigazgatás hatékonyságának növelése érdekében, s ennek keretei között a személyi állomány teljesítményének növelése is kitűzött célként szerepelt. Szinte valamennyi ország a zászlójjára tűzte a „hatékony, olcsó állam” fogalmát, és ennek érdekében számos közigazgatási reform is megindult.

A személyi állományt érintő kérdésekben igazán lényegi áttörés nem volt tapasztalható, mára egyértelműen kijelenthető, hogy az olcsóság és a hatékonyság nem feltétlenül együtt járó fogalmak, bár a közigazgatás egyes részterületein sikereket lehetett elkönyvelni ezen a téren is. (A reform körében a decentralizmus, a területi szintek szerepének növelése, az önálló gazdálkodás és az alárendelt szervek önállóságának növelése emelhető ki.)

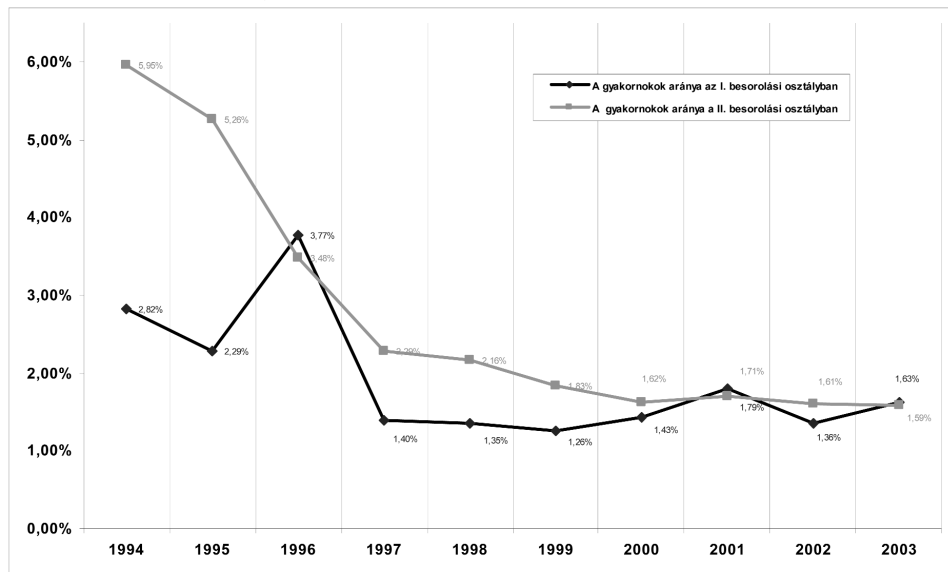
Az emberi erőforrásokat nézve egyértelműen kijelenthető, hogy olcsó, nem kellően megfizetett munkaerővel nem lehet hatékony közigazgatást működtetni. A versenyképtelen javadalmazási rendszer hibáiból fakadóan a közigazgatásban pl. az ötven év vagy afölötti életkor aránya kiemelkedő (különösen a nők száma magas), míg a köztisztviselői életpályát választó diplomások száma nem éri el az összlétszám 2%-át.

A köztisztviselők „korfája” a magyar közigazgatásban



Forrás: BM KÖZIGTAD.

A gyakornokok aránya az I. és II. besorolási osztályban
1994–2003 között, országosan, összesen



Forrás: BM KÖZIGTAD, 2004. szeptember.

Természetesen a hatékonyság, illetve annak hiánya nem csak a versenyképtelen illetményekre, vagy a személyi állomány korösszetételére vezethető vissza. A hatékonyság eredője többek között a rendkívül gyenge munkaidő-kihasználtság, a számítógépes munkavégzés kezdetleges foka, a roppant merev hierarchikus működés és a „közigazgatási léttel együtt járó túlzott biztonságérzet”.

Ezek közül részletesen az első és az utolsó megállapításommal kívánok foglalkozni.

Az elmúlt időszakban a sajtóban is visszhangot kapott egyik miniszterünk kijelentése, mely szerint a multinacionális nagyvállalatok kb. 80%-os, az egyéb nagyvállalatok kb. 60%-os, míg a közigazgatás 25%-os hatékonysággal működik. Ez a kijelentés nem feltétlenül pontos méréseken alapszik, de valóságtartalma sajnos nagy.

A hatékonyság mérésének módszertana lehet az ún. munkanap-fényképezés, melynek célja, hogy vizsgáljuk a dolgozói munkaidő-kihasználtságot. A módszertant célszerű kiegészíteni egy munkakörelemzéssel is, s így igazán pontos képet kaphatunk az adott személy dolgozói mindennapjairól.

Egy vizsgálat szerint, amelyet egy központi közigazgatási szerv felsőfokú végzettséggel rendelkező munkatársa önfényképezés módszerével végzett 2005 februárjában, ugyanazt a 25%-os mutatószámot jelölte meg a hatékonyság terén.

A munkatárs nem végzett ugyan munkakörelemzést, de tanulmányából számos megállapítás levezethető, mely szoros összefüggést mutat azzal a ténnyel, hogy munkaidejének egy jelentős részét nem a munkakörébe, vagy nem szorosan a munkakörébe tartozó érdemi feladatokkal tölti. Ennek oka, többek között, hogy nem áll a rendelkezésére olyan asszisztencia, mely levinné az adminisztratív terheket a válláról, a keze alá dolgozna, és így lényegesen növelné az érdemi feladataira fordítható munkaidőt. (Kimutatása szerint a hivatali munkaidőben az érdemi ügyintézésre

álló időkeret a napi nyolc órás munkaidőt alapul véve nem több, mint fél óra. A napi tevékenységei az alábbi elemekből tevődtek össze: telefonálás, e-mailek kezelése, értekezlet, tömegközlekedés, közvetlen vezetői megbeszélés, titkársági teendők, iratkezelés, ebéd.)

Nyilván vannak ettől eltérő munkanapjai is, amikor a munkaidő kihasználtsága az érdemi feladatokat tekintve jobb, de alapvetően nem éri el a munkáltatója és az őáltala is joggal elvárt szintet.

A túlzott biztonságérzet, illetve a túlzott törvényi védettség rányomja a bélyegét a közigazgatás egész működésére. A Ktv. olyan biztonságot ad a kevésbé alkalmas és alkalmatlan dolgozók részére is, hogy a munkáltatók gyakorlatilag képtelenek megszabadulni ezektől a nehezekektől, és így gyakorlatilag mesterségesen erősítik a nem megfelelő hatékonyságot.

A közszolgálatban gyakorlatilag nincs mód minőségi cserére, hiszen valamennyi felmentési jogcím alkalmazása esetén kötelező állásfelajánlást kell végezni, illetve a felmentések közlése után következik az 1–2 éves pereskedés, melynek kimenetele kétséges, hiszen a munkáltató az esetek legnagyobb többségében felmentési indokot kreált, mivel a minőségi csere mint fogalom nem létezik.

A minőségi csere fogalmának bevezetése – kellő garanciával a visszaélések elkerülése végett – nagymértékben elősegítené a közszolgálat személyi állományának átalakulását, nagymértékben növelné a szervezet hatékonyságát, az elvégzett munka minőségét.

4.1. Javaslatok a hatékonyság növelésére

A közszolgálat hatékonyságának növelése érdekében – kizárólag közszolgálati szempontból vizsgálva, tehát nem foglalkozva számítógépes képzettség szintjével, kormányzati negyed kialakításával, egyéb költségmegtakarítások lehetőségével stb. – az alábbi gondolatokat tartom lényegesnek:

1. Be kell vezetni a Ktv.-be a minőségi csere fogalmát úgy, hogy a rendszerből kikerülő köztisztviselők felmentés esetén járó juttatásokban részesüljenek. Ki kell dolgozni a módosítással egyidejűleg a politikai és egyéb vezetői visszaélések megelőzésére szolgáló lépéseket.

2. Meg kell szüntetni az állásfelajánlás jogintézményét, mivel léte nem teszi lehetővé a létszámcsökkentést és a minőségi cserét.

3. Haladéktalanul meg kell indítani a központi, majd az egyéb igazgatási szinteken lévő szervezetek „külsős” átvilágítását. A külső szakértő szerepe különösen fontos, mivel objektíven, politikai nyomástól mentesen teszi feladatát.

4. Az átvilágítás eredményeként, ha szükséges, haladéktalanul el kell rendelni a személyi állomány csökkentését, illetve el kell kezdeni a minőségi cserék megvalósítását.

5. A teljesítményértékelés intézményrendszerének újragondolása

5.1. A teljesítményértékelés szerepe a HR-rendszerekben

A stratégiai emberi erőforrás menedzsment elméletek az egyes HR-funkciók megközelítését, szerepét nem teljesen egyformán ítélik meg, de abban mindannyian egyetértenek, hogy az értékelés a szervezet életében központi szerepet tölt be. A modern HR-rendszerek megalapozói, Fombrun–Tichy–Devanna (1984) az emberi erőforrás menedzsment ciklus kulcselemeinek a kiválasztást, az értékelést, a javadalmazást és a fejlesztést tartották. Ezek közül is kiemelték az értékelést, stratégiai jelentőségűnek minősítették azért, mert a másik három elem hatékony működésének előfeltétele a visszajelzés.

Az értékelés másik fontos jellemzője a szervezetfejlesztők szerint, hogy kapcsolatot teremt a szervezeti és egyéni célok között; a lebontott szervezeti célokban megjelennek az egyén erőfeszítései.

A korszerű teljesítmény-menedzseléssel kapcsolatban ma már széleskörűen elfogadott a helyzetfüggőség ténye. Egy értékelési rendszer hatékonysága függ attól, hogy az értékelés tartalma, módszerei, stílusa mennyire egyezik meg az értékeltek és értékelők tulajdonságaival, elvárásaival; a rendszer mennyire idegen a szervezeti kultúrától. Az értékelési rendszer „fejlettsége” leképezi a szervezeti kultúra értékeit, jellemzőit; ugyanakkor fontos eszköze a szervezeti kultúra megváltoztatásának.

A tanulmány készítése során többször megemlítettem, hogy a HR-rendszer elemei milyen szoros összefüggésben állnak egymással, azok szétválasztása, külön-külön történő értelmezése és legfőképp működtetése óriási zavarokat okozhat és okoz is a közigazgatásban.

A teljesítmény-menedzsment szoros összefüggésben van

- a munkaköri rendszerrel, hiszen az egyes standard munkakörökben megfogalmazott követelményprofilok alapot szolgáltatnak a munkakörrel szemben elvárt és a betöltők részéről meglévő kompetenciák megfeleltetésének, melynek összegzése átfogó képet ad a szervezet munkaerő-állományának „minőség” állapotáról.

A teljesítményértékelés eredményei hatással vannak

- a képzésre (az egyén teljesítmény-értékelésében meghatározhatjuk fejlesztési/fejlődési lehetőségeit, amely összegzésével elkészül a szervezet képzési/fejlesztési terve)
- a kompenzációs rendszer filozófiájára (az egyéni kompenzációs csomag mekkora mértékben függ az egyén teljesítményétől)
- a karriertervezésre (a teljesítmény-értékelés eredménye befolyásolhatja az egyén további, szervezeten belüli sorsát)
- a toborzásra (a teljesítmény-értékelések eredménye szervezeti szinten létszámában, illetve munkakörönként befolyásolhatja a toborzás tervezését, folyamatát)
- a HR-kontrollingra (a teljesítmény-értékelések eredménye hatással lehet a szervezet létszám- és bértervezésére, a folyamatos visszamérésekre, hatékonyságvizsgálatokra)
- a jelenlegi és a potenciális teljesítményszintek összehasonlításával az ösztönzés egyéb módszereinek kialakítására: a problémás alkalmazottak ösztönzése, az „igáslovak” motivációjának fenntartása, a „hasznavehetetlen” alkalmazottak eltávolítása, a „sztároknak” rejlő lehetőségek kiaknázása

- a szervezeti kultúra átörökítésére, kialakítására vagy megváltoztatására
- az esetleges elbocsátásokkal kapcsolatos jogszabályi megfelelések.

A legelterjedtebb teljesítmény-értékelési módszerek a következők:

Egyéni értékelést segítő módszerek (a teljesség igénye nélkül)

Osztályozó, értékelő skálák

A legidősebb, s egyben a legnépszerűbb értékelési módszer; több fajtája létezik. A meghatározott értékelési kritériumok lehetnek definiáltak vagy definiálatlanok, melynek fokozatai különböző terjedelmű (legtöbbször 5-ös vagy 7-es) skálán kerülnek értékelésre. *A közgazdaságban leginkább ez terjedt el.*

Munkanorma

Ma már csak kevésbé (vagy csak a teljes teljesítmény-értékelés részeként) használt teljesítmény-értékelési technika, mely főként a termelőmunkát végzők számára volt alkalmazható. Lényege az egyén által elkészített munkamennyiség és időráfordítás, és a bonyolult mérési eredmények és megfigyelések alapján kialakított teljesítménynormák összehasonlítása, megfeleltetése.

Kötetlen formájú esszé

Az értékelő szabadon, esetleg előre nem is definiált kritériumok mentén fogalmazza meg az értékelt munkavégzésének erősségeit vagy fejlesztendő területeit.

A kritikus esetek módszere

Ma már önállóan kevésbé használt értékelési módszer. Az értékelő személy feladata, hogy az értékelési időszak alatt folyamatosan jegyzetelje az értékelt személy munkamagatartásának kiemelkedően jó, illetve kritikus (rossz) eseteit.

Magatartásformákkal jellemzett osztályozó skála (MJS)

Viszonylag új módszer (angol rövidítése BARS), az értékelt munkakör magatartáselemeit osztályozó skálán definiálja, melyhez értéket is rendel (általában 7-es skálán), és azt kiegészíti a kritikus esetek módszerével.

Magatartás-megfigyelő skála (MMS)

Angol rövidítése BOS, szintén a kritikus esetek technikájára épít, azonban az értékelt magatartásformájának azonosítása helyett ezeknek az elemeknek a gyakoriságát figyeli, melyhez szintén értékeket rendel.

MbO Célközpontú vezetés (Management by Objectives)

A hagyományos, múltbeli teljesítményt megítélő technikákkal ellentétben az értékelés fókuszba a jövőbeni teljesítmény-elvárásokra helyeződik. A „Célközpontú vezetés” több mint értékelés, hiszen az értékelés közös munka eredménye lesz: a közösen, a vezető és a beosztott által megtervezett célok teljesítése, kontrollálása során lehetőség van kommunikációra. A célok természetesen csak akkor jól meghatározottak, ha mennyiségben és mérhetőségben jól behatárolhatóak; pontosan, világosan vannak megfogalmazva.

Több személyt egyidejűleg értékelő módszerek

Rangsorolás

Egyszerre több személy értékelése történik. Legtöbbször viszonylag nagyvonalúan definiált kritériumok alapján a vezetőnek el kell végeznie beosztottjai rangsorolását a legjobbtól a leggyengébben teljesítőig.

Kényszerített szétosztás

Az értékelőnek előre meghatározott arányok alapján be kell osztania munkatársait a különböző teljesítménycategóriákba (pl. csak 10% a legjobban teljesítők aránya).

5.1.2. Teljesítmény-értékelés és teljesítmény-menedzsment

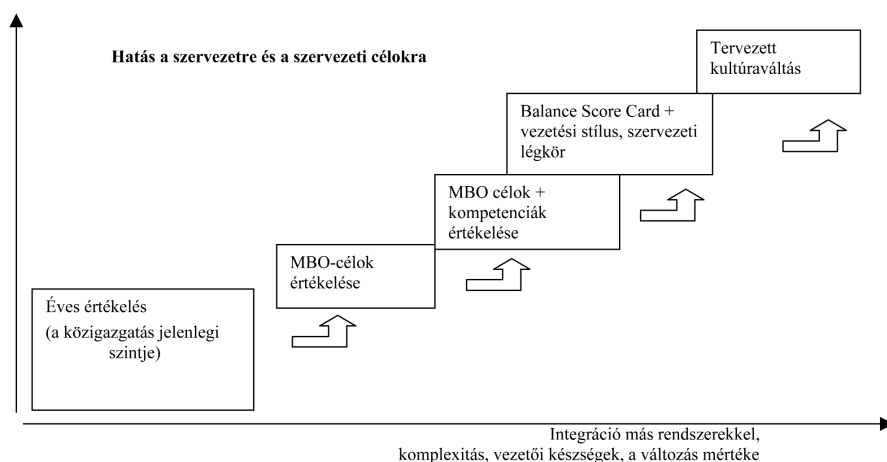
TÉR és TM

A korszerű emberi erőforrás menedzsment ma már nemcsak a teljesítmény-értékelés, hanem egyre gyakrabban a teljesítmény-menedzsment fogalmát is használja. A teljesítmény-értékelés (TÉR) és a teljesítmény-menedzsment (TM) közötti különbség a következőképpen fogható meg: a teljesítmény-értékelés eszköz, míg a teljesítmény-menedzsment folyamat, amelyben az értékelés mellett a kommunikáció legalább annyira fontos szerepet tölt be.

Teljesítmény-értékelés	Teljesítmény-menedzsment
<ul style="list-style-type: none"> • hangsúly a magatartásjegyek, kompetenciák értékelésén • fejlődési célokon alapul • évente egyszeri visszajelzés • az extra javadalmazás alapja a kompetenciaértékelés 	<ul style="list-style-type: none"> • a szervezeti célokat támogató kulcstevékenységekre koncentrálni • objektív célok értékelésén alapul • folyamatos kommunikáció, nyomon követés és visszacsatolás • az extra javadalmazás alapja a munkavállaló egyéni teljesítménye • az értékelés a teljesítmény-menedzsment része, a folyamat egyik szakasza

A TM evolúciója

A teljesítmény-menedzsment kialakulását, és a szervezeti kultúrára, eredményekre gyakorolt hatásának, valamint komplexitásának fejlődését a következő ábra mutatja:



5.2. A teljesítményértékelés a közszolgálatban

A Ktv – az európai uniós tendenciákkal összhangban – a magyar közszolgálati rendszerben is megteremtette az egyéni teljesítményértékelés jogi alapjait. A törvény értelmében „a köztisztviselő munkateljesítményét munkakörének és a közigazgatási szerv kiemelt céljainak figyelembevételével meghatározott teljesítménykövetelmények alapján a munkáltatói jogkör gyakorlója évente mérlegelési jogkörben eljárva írásban értékeli”. A teljesítményértékelést a törvény alapján első ízben a 2002. évben kellett alkalmazni.

A közigazgatásban a teljesítményértékelés – a mai formájában és a jelenlegi jogi keretek között – egy szükséges rossz, amit azért kell végezni, mert a Ktv. előírja, igazából sem pozitív, sem negatív következménye nincs, bár lehetne, hiszen a törvény lehetőséget ad a teljesítmény alapján történő differenciálásra, de ennek következményeit vagy anyagi szűkösségek, vagy vezetői felkészültség hiányában nem alkalmazzák.

Az alábbiakban röviden végigveszem azokat a főbb elemeit a teljesítményértékelés intézményrendszerének, amelyek meglátásom szerint változtatásra szorulnak:

- a törvény szerint a teljesítményértékelés alapja a munkakör, hiszen a munkakörhöz kell rendelni a célokat. Ezzel szemben a közszolgálatban nem beszélhetünk munkaköri rendszerről, a munkaköri leírások esetlegesek, nem kimunkáltak,
- a teljesítményértékelés másik alappillére a célkitűzés, illetve a szervezeti célok lebontása az egyén szintjére, ugyanakkor a vezetők nem tudnak célokat kitűzni, nem tudnak különbséget tenni pl. a teljesítménycélok és a fejlesztési célok között,
- a Ktv. éves értékelést tesz kötelezővé, ugyanakkor egy jól működő rendszerben elengedhetetlen az évközi értékelés, hiszen időközben a célok, a feltételek, a munkakör tartalma stb. változhatnak, és ha az évközi értékeléssel nem élünk, év végén csak egy dolgot állapíthatunk meg, azt, hogy a feladat nem teljesült,
- a teljesítményértékelésnek nincs hozadéka a köztisztviselő számára, mivel nincs anyagi forrás az értékelés mellé rendelve,

- a Ktv. alapilletmény-eltérítésre vonatkozó rendelkezései nem helytállóak, hiszen, mint azt korábban is írtam, egy törvény által garantált alapilletményt (jelenleg 35 000 Ft) és egy törvény által garantált szorzószámot, amelyet a besorolás határoz meg, illetve ezek szorzatát térítem el, szakítva az ehhez kapcsolódó garancia intézményével,
- a vezetők nem élnek a teljesítményértékelés egyéb motiváló szerepével (jutalom, elismerés, előmenetel stb.),
- a vezetők nem merik felvállalni a differenciálás lehetőségét.

5.3. Megoldási javaslatok a teljesítményértékelés folyamatához kapcsolódva

Az alábbi lényegi lépések megtételét javaslom az előző pontban felvázolt problémák megoldása kapcsán:

1. Kerüljön bevezetésre a közigazgatásban a teljesítmény-menedzsment mint fogalom és mint eljárás, melynek a lényege az alábbiakban foglalható össze:

A teljesítmény-menedzsment rendszer egy átfogó, jövőre irányuló szemléletmódon alapuló integrált rendszer. Alkotóelemei – a célkitűzés, mérés, visszacsatolás, értékelés és elismerés – olyan eszközök, melyek együttes alkalmazása biztosítja a szervezet emberi erőforrás kapacitásának hatékonyabb és eredményesebb kiaknázására irányuló motiváció növelését.

A teljesítmény-menedzsment az a folyamat, mely az egyén és ezen keresztül a szervezet teljesítményének javítását, növelését célozza.

Ezen belül:

- A teljesítmény-menedzsment kommunikációs folyamat, mely segít a vezetőknek abban, hogy motiváló légkört alakítsanak ki, támogassák munkatársaikat a fejlődésben és a megállapodott teljesítménycélok megvalósításában.
- A teljesítmény-menedzsment vezetési filozófia, mely inkább a vezetési folyamatokra és viselkedésekre koncentrál, mintsem az adatnyilvántartásra vagy a formális eljárásokra.
- A teljesítmény-menedzsment közös gondolkodást jelent a vezetők és a munkatársak között, így arra vonatkozik, hogy:
 - a vezetők milyen hatékonyan képesek összpontosítani a célokra, és hogyan tudják megnyerni a munkatársakat a célok eléréséhez,
 - a munkatársak hogyan tudnak hozzájárulni a célok eléréséhez, és hogyan képesek fejlődni.
- A teljesítmény-menedzsment egy eszköz a szervezet kezében, amely segítséget nyújt a szervezeti célok eléréséhez, valamint az egyéni és a csapatteljesítmény javításához.

2. Mint azt korábban is írtam, felül kell vizsgálni a munkaköri leírásokat, meg kell alkotni a szervezetek munkaköri rendszerét.

3. Be kell vezetni a közigazgatásba a versenyszféra adaptálható fogalmainak a célkitűzéshez kapcsolódóan, és meg kell tanítani a vezetőket célt kitűzni, figyelemmel a *teljesítménycélok* (ennek keretében azokat az eredményeket fogalmazzuk meg, amelyek teljesí-

tését az adott szervezettől vagy munkakörből elvárunk), illetve a *fejlesztési célok* (kulcskompetenciák, melyek a szervezeti értékeket tükrözik) közötti különbségre. Meg kell tanítani a vezetőket értékelni és felvállalni döntésük humánpolitikai vetületét.

4. A célkitűzések kapcsán be kell vezetni az ún. *SMART-kritériumokat*, mely mozaikszónak a jelentése az alábbiakban fogalmazható meg:

- **Specific / Konkrét**, azaz pontosan meghatározott. Írjuk le az elérni kívánt célt és azokat a feladatokat is, amelyeket az adott cél elérése érdekében kell elvégezni.
- **Measurable / Mérhető**, akár mennyiségi, akár minőségi szempontból.
- **Agreed / Közös**en kialakított a vezetők és a munkatársak által.
- **Realistic / Reális**. Teljesítmény-alapú szervezeti kultúra bevezetése azt jelenti, hogy a kitűzött céloknak kihívást kell jelenteniük a folyamatos magas szintű teljesítmény fenntartása érdekében, ugyanakkor reálisnak és elvégezhetőnek is kell lenniük.
- **Time-bound / Időhöz kötött**, azaz pontosan rögzített határidőket, mérési pontokat tartalmaz.

5. Szükségesnek tartom az évközi értékelés bevezetését, ennek megfelelően módosítani kell a Ktv. vonatkozó rendelkezéseit.

6. Forrást kell biztosítani a kimagasló teljesítmények anyagi elismerésének biztosítása érdekében. Javaslom, hogy a költségvetési szervek személyi juttatásainak meghatározott százaléka kizárólag ilyen célra legyen felhasználható.

7. Az alapilletmény eltérítése helyett javaslom a teljesítménypótlék bevezetését, melynek forrása a 6. pontban írtak szerint biztosítható.

8. Javaslom, hogy a munkáltatói jogkör gyakorlója kötelezően vegye figyelembe a juttalmazásnál az adott időszakra vonatkozó teljesítményeket, a vezető-kiválasztás során legyen szerepe a teljesítményértékelésnek.

Összefoglalás

A magyar közigazgatás személyi állományát érintő menedzsment-tevékenység (közszolgálati menedzsment) sajátos vonásokat mutat az általános jellemzőkhöz képest: az állam – munkáltatói szerepköréből fakadóan – alakítja az emberi erőforrás gazdálkodás jogi környezetét és makroszinten is gyakorol egyes menedzsmentfunkciókat. Jogszabályok határozzák meg a köztisztviselők alkalmazásának, előmenetelének feltételeit, a javadalmazás, a teljesítményértékelés szabályait, a továbbképzési célokat.

Az Európai Unió tagállamaiban mindenhol napirenden van a közigazgatás és a közszolgálati menedzsment korszerűsítése. A reformok az egyes tagállamokban eltérően zajlanak, de bizonyos tendenciák, közös vonások megállapíthatók.

A közigazgatás reformja Magyarországon sajátosan zajlik, hol felerősödik és forradalmi változtatási javaslatokról hallunk, hol hónapokig és néha talán évekig még csak gondolati szinten sem merül fel a reform lehetősége.

Jelen dolgozat is egy ilyen közigazgatási reform igénye kapcsán került megfogalmazásra a *Magyarország 2015 Program* keretein belül, ugyanakkor az általam felvázolt problémák megoldásai nyilvánvalóan nem várhatnak 2015-ig.

A közszolgálati humánpolitika akkut problémái tulajdonképpen a 24. órába érkeztek, jelentős intézményi-szervezeti és jogi változtatások nélkül a rendszer, illetve az abban dolgozók végképp leszakadnak mind a versenyszféra vezető munkáltatóitól és munkavállalóitól, mind az elégtelen működésre gyorsabban reagáló nyugat-európai közszolgálati rendszerektől.

A változtatás egy fontos szelete nem jogszabályi vagy intézményi szinten kell hogy megvalósuljon, hanem elsősorban a fejekben van szükség bizonyos folyamatok átértékelésére és szemléletmód-változtatásra.

A köztudatban, és ami nagyobb probléma, egyes közigazgatási intézmények vezetőinek fejében a HR-szakma még ma is egyenlő a személyzetivel, ahol is a felvétel és a kiléptetés folyik. Ez nem véletlenül alakult ki, s van még ma is így. Az intézményekben dolgozó HR-vezetők szeme előtt más nem lebeg, mint a Ktv. szabályszerű alkalmazása, az, hogy miként lehet egyes munkahelyi szituációkat lefordítani a jogszabály nyelvére.

Ez természetesen jó, de ez csak a minimum!

Ma Magyarországon gyakorlatilag nincs olyan központi közigazgatási szerv, ahol tudatos HR-politika folyna, tudatosan működtetnék a HR-rendszer valamennyi elemét (toborzás, kiválasztás, képzés, teljesítményértékelés, munkaköri rendszer, kompenzáció, elbocsátás).

Az elégtelen működés több okra vezethető vissza. Egy ok pl. a politikai akaratnak és a politikai döntéshozóknak való ész nélküli megfelelés, egy másik ok az, hogy nincs kialakult HR-stratégiája a kormányzatoknak, évek telnek el úgy, hogy bármiféle központi személyzetpolitikával előállnának a kormányok, míg egy harmadik ok a HR-vezetők felkészületlensége.

A magyarországi egységes közszolgálati rendszer újraélesztése és működtetése érdekében – a dolgozatban megfogalmazottakon túl – az alábbi lépések megfontolását, illetve mielőbbi megtételét javaslom:

1. A kormányzat végre álljon elő egy hosszú (4–8 év) és egy rövid (1–3 év) távú HR-stratégiával, melynek megalkotásába bele kell vonni közigazgatáson kívüli, gyakorlati szakembereket (elsősorban nem jogi szabályozásra gondolok).

2. A stratégiának megfelelően kezdődjön meg a HR-szakemberek (nem csak vezetők) „át-”, illetve kiképzése.

3. Történjen meg haladéktanul a közigazgatás humánpolitikai szempontú átvilágítása (a szervezeti mellett), s ennek eredményeként, ha szükséges, készüljön javaslat a HR-funkciók működtetésének esetleges egy kézben történő centralizálására.

4. A közszolgálatot érintő valamennyi kodifikációs feladat ugyancsak kerüljön egy tárca irányítása alá.

Ezeknek a lépéseknek a megtétele álláspontom szerint végre kimozdítaná a közszolgáltatásigot a jelenlegi nem túl rózsás helyzetéből, versenyképessé tenné és nem utolsósorban növelné az állampolgárok elismerését és megbecsülését is.

Irodalom

- Armstrong, M.: *A Handbook of Personnel Management*. Prentice Hall, Kogan Page, 1991. 33–34.
- Bakacsi–Bokor–Császár–Gelei–Kováts–Takáts: *Stratégiai emberi erőforrás menedzsment*. Budapest: KJK-Kerszöv, 2000.
- Dr. Balázs István: A közszolgálat fejlődési tendenciái a világ fejlett országaiban. *Magyar Közigazgatás*, 2001/11.
- Dr. Balázs István: A teljesítményhez kötött illetményrendszer bevezetésének helyzete az Európai Unió országaiban. *Magyar Közigazgatás*, 2002/10.
- dr. Csordás Tamás: Teljesítményértékelés. In: dr. Tóthné dr. Sikora Gizella (szerk.): *Humán erőforrások gazdaságtana*. Miskolc: Bíbor Kiadó, 2000.
- Elbert–Karoliny–Farkas–Poór: *Személyzeti/emberi erőforrás menedzsment*. Budapest: KJK-Kerszöv, 2000.
- Dr. Kontrát Károly: A közszolgálati életpálya elvei és irányai. *Humánpolitikai Szemle*, 2001/3.
- Lőrincz Lajos: A szocialista zsákmányrendszertől a merit-system küszöbéig. In: *Közigazgatási szakemberképzés*. 1995.
- Dr. Tóthné dr. Sikora Gizella: Motiváció, ösztönzés, javadalmazás. In: dr. Tóthné dr. Sikora Gizella (szerk.): *Humán erőforrások gazdaságtana*. Miskolc: Bíbor Kiadó, 2000. 242–270.
- Dr. Tóthné dr. Sikora Gizella: Motiváció, ösztönzés, javadalmazás. *Munkaiügyi Szemle*, 2000/7–8.
- Vass László: Az „új közmenedzsment” és a hatékonyság javítása a közigazgatásban. *Magyar Közigazgatás*, 1998/2.

Felhasznált internetes források jegyzéke

- Ariane Hegewisch–Brendan Martin: A nemzeti közigazgatások modernizációja és a szociális párbeszéd Európában 1998. (készült az Európai Unió Bizottsága támogatásával, a Köszolgálati Szakszervezetek Európai Szövetsége [EPSU] megbízásából) www.konfederaciok.hu (2003. 10. 27.).
- Dr. Kiss Sándor: A közigazgatási modernizáció személyi feltételei; a munkavállalói és érdekképviseleti magatartás motivációi, Szakszervezetek Együttműködési Fóruma honlapja, www.szef.hu (2003. 10. 13.).
- Vadász János: Az egységes közszolgálati kerettörvény koncepciója. Köszolgálati Reform Kormány megbízotti Hivatal honlapja, www.kszh.hu (2003. 10. 07.).
- Statisztikai adatok a köztisztviselők 2002. szeptember 1-jei létszámadatairól. Közigazgatás-szervezési és Köszolgálati Hivatal honlapja, www.b-m.hu (2003. 10. 12.).
- Milyen hatással lesz a csatlakozás a köztisztviselői és a közalkalmazotti bérekre? (100 plusz 1 kérdés az Európai Unióról.) Magyar Köztisztviselők és Közalkalmazottak Szakszervezete honlapja, www.mkksz.org.hu (2003. 10. 18.).

Felhasznált jogszabályok jegyzéke

1992. évi XXIII. törvény a köztisztviselők jogállásáról.
- Kommentár a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvényhez.
- 164/2001. (IX. 14.) Korm. rendelet a kiemelt főtisztviselői kar és a központi tisztikar működtetéséről.
- 199/1998. (XII. 4.) Korm. rendelet a köztisztviselők továbbképzéséről és a közigazgatási vezetőképzésről.

2090/2002. (III. 29.) Korm. határozat a tagállamként való működés szervezeti-személyzeti feltételeinek megteremtését célzó kormányzati program (TMP) kidolgozásáról.

2392/2002. (XI. 7.) Korm. határozat a tagállamként való közreműködés szervezeti és személyi feltételeinek megteremtéséről.

1035/1999. (IV. 21.) Korm. határozat az 1999. január 1. és 2002. december 31. közötti időszakra szóló középtávú terv a köztisztviselők továbbképzéséről és a közigazgatási vezetőképzésről.

1020/2003. (III. 27.) Korm. határozat a 2003. január 1. és 2006. december 31. közötti időszakra szóló középtávú terv a köztisztviselők továbbképzéséről és a közigazgatási vezetőképzésről.

Hazafi Zoltán

A TELJESÍTMÉNY NÖVELÉSÉNEK HUMÁNPOLITIKAI ÖSSZETEVŐI A KÖZIGAZGATÁSBAN

Bevezetés

A szakértők általában egyetértenek abban, hogy a közszféra (közigazgatás) kimutatható hatást gyakorol a gazdaság teljesítményére és versenyképességére. Abban a tekintetben azonban már erősen megoszlanak a vélemények, hogy a közszféra különböző jellemzői (nagysága, közkiadásainak alakulása, hatékonysága stb.) milyen összefüggésben állnak a gazdaság teljesítményével. A magunk részéről egyetértünk azzal a megállapítással, hogy a gazdaság versenyképességét nem annyira a közszféra mérete, költségeinek alakulása, hanem sokkal inkább annak hatékonysága, illetve eredményessége befolyásolja.¹

Bár a „fünyíróelv” szerinti csökkentés rövid távon hozhat bizonyos megtakarítást, s ezzel a gazdaság is pótlólagos forrásokhoz juthat, a közszféra nagyságának lefaragása azonban önmagában nem elegendő teljesítményének tartós javulásához, sőt annak rosszabbodásához vezethet. Jól példázza ezt a magyar közigazgatás létszámviszonyainak alakulása, amelyről a későbbiekben részletesebben szólunk. Itt csak megjegyezzük, hogy a központilag „elrendelt” létszámcsökkentések ellenére ma magasabb szinten áll a közigazgatás létszáma, mint 10 évvel ezelőtt.

Mindezek alapján úgy gondoljuk, hogy *a gazdaság versenyképessége szempontjából nem a kicsi vagy nagy, olcsó vagy drága, hanem a hatékony és eredményes, vagyis a magas teljesítményre képes közigazgatás értékelődik fel.* A teljesítőképeség növelésének azonban számos összetevője van, amelyek közül – jelen tanulmány keretei között – kizárólag a teljesítményelvű humánpolitika feltételrendszerével foglalkozunk.

Közös stratégiai célok

Valamennyi fejlett országban a közigazgatás korszerűsítéséhez egyre nagyobb figyelmet szentelnek az emberi tényezőnek. *Közös stratégiai célkitűzésük:* olyan feltételrendszer kialakítása, amely lehetővé teszi, *hogy a köztisztviselők mobilitása, rugalmassága és teljesítménye növekedjen.*² Az emberi erőforrás-menedzsment fejlesztésének stratégiai megközelítése azt támasztja alá, hogy a fejlett országokban *az emberi erőforrás magas minőségi színvonalát valódi versenyelőnynek tekintik*, mert a személyi állomány alapvetően hozzájárul a szervezet eredményességéhez. Ennek megfelelően *az a közigazgatás lehet sikeres, amelyik felismeri, alkalmazza, fejleszti és megújítja a köztisztviselők alapvető kompetenciáit.*

A fenti célkitűzések megvalósításához szükséges feltételrendszert három dimenzióban indokolt vizsgálni:

- a) a szervezetrendszer (feladat- és hatáskörmegosztás),
- b) az eljárás és gyakorlat,
- c) a feladatok és információ-technológiák oldaláról.

a) A humánpolitika szervezetrendszer (feladat- és hatáskör megosztása)

A humánpolitika szervezetrendszerének egyik legfontosabb kérdése a feladat- és hatáskör-megosztás kialakításának módja. A hatékonyság és az eredményesség szempontjából ez úgy vetődik fel, hogy a centralizált, vagy a decentralizált működési modell szolgálja-e jobban a teljesítmény növelését. A fejlett országok többsége *a centralizált és a decentralizált szervezetrendszer között helyezkedik el*, ami azt jelenti, hogy csaknem valamennyi ország gyakorlatában találhatunk olyan elemeket, amelyek a centralizációt vagy a decentralizációt erősítik. A kormányzati humánpolitika (személyzetpolitika) alakításával kapcsolatos hatáskörök többnyire egy központi kormányzati szerv, a minisztériumok és a helyi szervek között oszlanak meg. A központi kormányzati szerv stratégiai feladatokat lát el, amelynek során meghatározza az emberi erőforrással kapcsolatos alapvető célokat és irányokat. Közreműködik a közszolgálati rendszer fejlesztésében, és értékeli az előzetesen meghatározott teljesítmény-célkitűzések megvalósulását. Mindezek alapján a közszolgálati rendszer fejlesztése központilag történik, amely magában foglalja a kiválasztásra, értékelésre (minősítésre), az előmenetelre, valamint a képzésre vonatkozó szabályok szükséges módosítását. Bizonyos országokban szintén centralizáltan történik a felsőszintű vezetők karriergondozása, amely sok tekintetben eltér a köztisztviselőkre vonatkozó általános szabályoktól.³

Általában elmondható, hogy a minisztériumok és az egyéb közigazgatási szervek önálló felelősséggel rendelkeznek a humánpolitika területén. A gyakorlat azt mutatja, hogy *egyre több hatáskör kerül a helyi szervekhez, amelyek rugalmasabb HR-politika kialakítását teszik lehetővé*. Ehhez azonban hozzá kell tenni azt is, hogy *a hatáskör-átruházás mértéke és gyorsasága országonként változó, attól függően, hogy karrier- vagy állástípusú közszolgálatról van-e szó*. Az utóbbiak esetében jellemzőbb a munkáltatói hatáskörök decentralizációja. Ezen túlmenően a politika, gazdasági és kulturális környezet is jelentősen befolyásolja a decentralizáció ütemét.

A tapasztalatok azt bizonyítják, hogy *a szervek önállóságának növelése a létszám- és bér-gazdálkodásban rugalmasabb illetmény-megállapítást tesz lehetővé*. Az uniformizált és centralizált nómenklatúrákra épülő besorolási és illetményrendszer helyett az egyéni képességektől és teljesítménytől függően a munkáltató szintjén állapítják meg a köztisztviselői illetményeket. Ennek megfelelően az érdekegyeztetés rendszere is decentralizált.⁴ A decentralizáció erősödésével növekvő megtakarítás, illetve lassúbb emelkedés jellemzi a bérköltségeket.⁵

Általánosságban a magyar közszolgálati rendszerre is igaz, hogy a centralizáció, illetve a decentralizáció elemei vegyesen jellemzik a hatáskörök telepítését. Ugyanakkor *nincs valódi gazdája a kormányzati személyzetpolitikának, mivel a jogi szabályozás széttagoltságát követi a kormányzati munkamegosztás is*. Így például a köztisztviselői törvényért, illetve a hivatásos szolgálati jogviszonyban állókra vonatkozó egyes törvényi rendelkezésekért a belügyminiszter, a közalkalmazotti törvényért a foglalkoztatáspolitikai és munkaügyi miniszter, a bírák és ügyészek jogállását szabályozó törvényekért az igazságügy-miniszter felelős. Ezzel szemben *a fejlesztés stratégiai irányainak kijelölését, a rendszer elemeinek értékelését és összehangolását egy kormányzati központból egységesen kell biztosítani*. Ennek hiányában egységes, koherens kormányzati személyzetpolitika

sem valósítható meg. Felerősödhetnek a különböző ágazati érdekek, s teret nyerhetnek a finansziális megfontolások a humánpolitikai szempontokkal szemben.

A munkáltatói hatáskörök telepítése alapvetően decentralizáltan történik. A közigazgatási szerv vezetője gyakorolja ezeket a hatásköröket függetlenül felügyeleti szervétől. Ugyanakkor az önállósághoz nem társul valódi mozgástér a teljesítmény-menedzsment legfontosabb szegmensében, a létszám- és bérgazdálkodásban. Éppen ellenkezőleg, szigorú centralizáció érvényesül ezen a területen, amely kiüresíti a szerv vezetőjét megillető munkáltatói jogosítványokat. Jó példa erre a teljesítményértékelés és a teljesítmény ösztönzését szolgáló alapilletmény-eltérítés.⁶ Az *alapilletmény-eltérítés elsősorban forrásteremtő funkciót tölt be*, ez azonban jelentősen gyengíti motivációs hatását, mivel súlyos konfliktushelyzetet teremthet azoknál a szerveknél, ahol széles körben élnek az eltérítés lehetőségével. Az *alapilletmény-eltérítés diszfunkcionálisan működik*, hiszen elsősorban a teljesítményekhez igazodóan kellene a differenciált díjazást biztosítania, mégis *finanszírozási kérdéseket próbál meg kezelni*. Mérlegelni szükséges ezért a negatív irányú eltérítés megszüntetését és más teljesítményösztönző eszközök bevezetését.⁷

A fentiek alapján is látható, hogy a teljesítményösztönző díjazás fontos kérdése a megfelelő pénzügyi források rendelkezésre állása. Bármilyen munkáltatói intézkedés csak abban az esetben fejtheti ki teljes körűen ösztönző hatását, ha az ehhez *szükséges pénzügyi források a rendszeres személyi juttatásokon túlmenően rendelkezésre állnak*. Ha külön tervezhető egy olyan pénzügyi előirányzat, amely az alanyi jogon járó, rendszeresen kifizetendő illetménytől és juttatásoktól függetlenül kizárólag a teljesítmény elismerésére használható fel. Ezzel szemben a közigazgatási szervek jelenleg a személyi juttatás előirányzatán belül bérmegtakarításuk terhére ismerhetik el a kiemelkedő teljesítményt. Ennek egyik eszköze a jutalom, amelynek nagyságrendje azonban évek óta csökken.⁸

A jutalom szabadon, munkajogi kötöttség nélkül megállapítható, ennek megfelelően a döntés a vezető diszkrecionális jogkörébe tartozik. Bár deklaráltan a jutalommal a jó teljesítményt ismerik el, a gyakorlatban sokkal inkább az *egyenlődsi szemlélet uralkodik*. Ahol pedig differenciálnak, ott – a teljesítmények objektív értékelésének hiánya miatt – szubjektivizmussal vádolják a vezetőt. Ezért *célszerű lenne a jutalmazásra fordítható források meghatározott részét fokozatosan átcsoportosítani a teljesítményértékeléstől függően alkalmazható munkáltatói intézkedések támogatására* (pl. az alapilletmény pozitív irányú eltérítése, célprémium alkalmazása).

A munkáltató pénzügyi mozgásterét jelentősen behatárolja az is, hogy az ösztönzésre, teljesítmény elismerésre fordítható összeg nagysága csak a tárgyév végén mérhető fel, mert az ezekhez szükséges forrás csak bérmegtakarításból biztosítható. A pénzügyi, gazdálkodási szabályok előírják, hogy az üres álláshelyen rendelkezésre álló bér év közben úgy használható fel, hogy az álláshely bármikor betölthető legyen. A munkáltató tehát csak arányosan és korlátozottan használhatja fel a bérmegtakarítást. Ugyanakkor a teljesítményértékelés eredményétől függő alapilletmény-eltérítésről az év elején kell döntenie. A bizonytalan és változó nagyságrendű bérmegtakarítás nem alkalmas arra, hogy finanszírozza a havi rendszerességgel és kiszámíthatóan járó alapilletmény-eltérítést. Ez is azt támasztja alá, hogy a teljesítmény elismerésére külön e célra tervezhető és központosítva finanszírozott előirányzatra van szükség. Ehhez az első lépés lehetne egy olyan megállapodás a szociális partnerekkel, hogy az éves illet-

ményalap-emelés mértékének meghatározott százalékát a munkáltatók differenciáltan, a teljesítmények alakulásától függően használhatják fel.

b) A humánpolitika eljárásai és gyakorlata

A humánpolitika alapvető eljárásai fontos szerepet játszanak a stratégiai célkitűzések megvalósításában. Külön ki kell emelni *a kiválasztás és a karriergondozás* jelentőségét, mivel ezek segítségével juthat hozzá a közigazgatás a stratégiai célok eléréséhez szükséges képzettséggel és hozzáértéssel rendelkező emberi erőforráshoz, s biztosíthatja annak folyamatos fejlesztését.

Kiválasztás

A kiválasztás sikeressége, vagy éppen sikertelensége alapvetően befolyásolja más HR-politikák eredményességét, ezért az egyik legfontosabb feladata a munkáltatónak, hogy felkutassa, ösztönözze és megőrizze a legjobb munkaerőt. Ez azonban korántsem olyan egyszerű, mivel – hasonlóan a magánszférához – a közigazgatás is kénytelen szembesülni a demográfiai folyamatok hátrányos következményeivel, melyek megnehezítik a tehetségek pályára vonzását. Az Európai Unió csaknem valamennyi tagállamában egyre nagyobb gondot okoz – elsősorban – a fiatal, magasán képzett munkaerő pályára vonzása, mert az európai társadalmak előregedése miatt folyamatosan csökken a fiatalok aránya.⁹

A közszektor gyorsabb ütemben érinti az előregedés, mint a magánszektor. Ennek eredményeként szükségül a közigazgatás munkaerő-utánpótlásának lehetősége, és ez nagymértékben kielemezi a munkaerő-piaci versenyt a köz- és a magánszektor között.¹⁰

Az EU-tagállamok több mint 40%-a küzd az említett rekrutációs nehézségekkel. Ugyanakkor *a decentralizált rendszerrel rendelkező országokra kevésbé jellemző a szakemberhiány*, mivel a köztisztviselők kiválasztása, díjazása rugalmasabban igazítható a munkaerő-piaci változásokhoz.

Összességében valamennyi tagország arra törekszik, hogy vonzóbbá tegye a közszolgálatot, különösen a fiatalok számára. Ez azért fontos, mert sokkal inkább *a munkaerő megszerzése okoz nehézséget, mint a jelenlegi állomány megtartása.*

A tagállamok munkaerő-utánpótlási stratégiái kiemelten foglalkoznak a toborzás, kiválasztás eszközeinek, technikáinak fejlesztésével. Ennek köszönhetően:

- Népszerűsítési kampányokat indítanak, interneten teszik közzé a megüresedett álláshelyeket, javítják a foglalkoztatásról szóló információk elérhetőségét.
- Rugalmas toborzási módszereket alkalmaznak.
- Felgyorsítják a felvételi és kiválasztási eljárásokat.
- Decentralizálják a kiválasztással kapcsolatos eljárást.

Egy OECD-vizsgálat szerint *Magyarország azokhoz az országokhoz tartozik, ahol kiemelkedően magas az 50 évesnél idősebbek aránya, és a jelenlegi állomány nagy része rövid időn belül nyugdíjba fog vonulni*, ezért sürgősen foglalkozni kell az ebből adódó kérdésekkel.¹¹ Ezt saját adataink is alátámasztják. A legnagyobb arányt az 50 és 59 év közöttiek kép-

viselik, ugyanakkor jelentős hiány tapasztalható a 40 év alatti korosztályoknál. Az államigazgatásban a középgeneráció hiánya sokkal nagyobb mértékű, mint az önkormányzatoknál, ahol a személyi állomány korösszetétele kiegyensúlyozottabbnak tűnik.

Növelheti a feszültséget a feladatellátásban a *gyakornokok alacsony aránya* is, amely *évek óta csökkenő tendenciát* mutat. A gyakornokok jelentik – új belépőként – a tényleges utánpótlást, mivel a szervek közötti mozgás csupán munkaerő-átcsoportosítást eredményez, új munkaerő nem kerül a rendszerbe. Az ún. prémiumévek-program, valamint a folyamatosan napirenden lévő szervezeti racionalizálás hatására azzal kell számolni, hogy *az elkövetkező években mintegy 19 000 köztisztviselő hagyhatja el a közigazgatást véglegesen* nyugdíjba vonulás, vagy a prémiumprogram által felkínált ellátás igénybe vétele miatt. Ezzel szemben, ha nem változik a gyakornokok aránya, akkor *évente csupán 3500 pályakezdővel lehet számolni*, akik – még a létszámleépítéseket is figyelembe véve – várhatóan nem képesek pótolni a kilépőket. A tapasztaltabb, idősebb köztisztviselők végleges kilépésének felgyorsulása a közigazgatásból növelni fogja a továbbképzési igényt a fiatalabb generációk szakmai ismereteinek gyors bővítésére. Az idősebb generációk gyorsított kilépése miatt megszakadhat a szerven belüli ún. kollektív emlékezet, mivel nem lesz elegendő idő a múltbéli eseményekkel, tapasztalatokkal kapcsolatos ismeretek átörökítésére.

Figyelemre méltó az is, hogy a minisztériumok körében a „legnépesebb” korosztály a 26–30 éveseké, s csak a második legnépesebb az 51–55 éveseké. Ez alapvetően eltér az országos trendtől. Ez vélhetően arra vezethető vissza, hogy a 2001-ben bevezetett – és a fiatalok pályára vonzását prioritásként kezelő – *köztisztviselői életpályaprogram elsősorban központi szinten, a minisztériumok körében fejtette ki hatását*.¹² Ugyanakkor érdemes mérlegelni annak helyességét, hogy az egyetemről kikerülő, szakmai tapasztalattal nem rendelkezők az államigazgatási hierarchia legmagasabb szintjén kezdik el pályájukat. Ha a karriert az államigazgatási szintek közötti előmenetelnek is tekintjük, nyilvánvalóan nem tartható ez az irány.

Az *Európai Unió ország-jelentéseiben több alkalommal kritizálta Magyarországot, mert a jogi szabályozás nem biztosítja a kiválasztás objektivitását*. Az általános pályáztatás hiánya kockázatot jelent a stabilitásra, illetve a szakmai színvonalra. A kilépők és a belépők számának várhatóan gyors növekedése miatt is feltétlenül szükséges ezen a helyzeten változtatni és a kötelező pályáztatást fokozatosan bevezetni.

Mindezekre tekintettel rövid időn belül megoldást kell találni az utánpótlás biztosítására, s ehhez a jogi szabályozásban is meg kell teremteni a feltételeket. Ugyanakkor hangsúlyozni kell azt is, hogy nem egyszerűen a kiesett létszám utánpótlását kell biztosítani, hanem a friss, magas szintű szakmai ismeretekkel rendelkező, a közszolgálatot valódi szakmai kihívásnak tekintő jelölteknek kell a pályára vonzani. Ehhez az első lépés *a közigazgatás belterjességének megszüntetése*. Erre azért is szükség van, mert az Alkotmány értelmében minden magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy rátermettségének, képzettségének és szakmai tudásának megfelelően közhivatalt viseljen [70. § (6) bek.]. Ennek alapvető feltétele az, hogy minden magyar állampolgár egyformán hozzáférjen a közhivatal-viselés, illetve a köztisztviselői kinevezés lehetőségéhez.

A közszolgálat nyitottságának, valamint a szakmai színvonal növelésének érdekében két irányban fogalmazható meg módosítás. Egyfelől – első lépésként – *ki kell ter-*

jeszteni a kötelező pályáztatást az államigazgatás valamennyi vezetői megbízására, másfelől be kell vezetni a felmérő vizsga jogintézményét. Ez egyébként megfelelne az EU-tagállamok gyakorlatának is, amely szerint köztisztviselői állást kizárólag pályázat útján, s többnyire sikeres (verseny)vizsgával lehet elnyerni.¹³

A *felmérő vizsga előzetes szelekciót* végez a jelöltek között, s a potenciális pályázók általános felkészültségét méri. Nem azt vizsgálja, hogy a jelöltek valamely konkrét munkakör betöltésére alkalmasak-e – ennek megítélése a munkáltatói jogkör gyakorlójának a feladata –, hanem azt, hogy az általános szakmai felkészültségük alapján alkalmasak-e a köztisztviselői pályára, illetve vezetői beosztásra. Ez utóbbi esetében nem azt kell értékelni, hogy a pályázó birtokában van-e a vezetése alá tartozó szakterület speciális ismereteinek, hanem mennyire felkészült a vezetői feladatok ellátására, a munka megszervezésére, nyomon követésére és értékelésére, illetve rendelkezik-e a vezetéshez szükséges korszerű menedzsmentismeretekkel. A konkrét munkakör speciális követelményeinek való megfelelésről a pályázatot kiíró munkáltatónak kell döntenie.

Már ma is gyakran kell szembesülni azzal, hogy – formális csatornák hiányában – személyes kapcsolatrendszerek felhasználásával vagy anélkül árasztják el önéletrajzokkal, álláskereső levelekkel a potenciális jelentkezők a közigazgatási szerveket. Ez a fajta szabályozatlanság egyrészt nem tesz eleget a korábban említett alkotmányos követelményeknek, másrészt visszaélésekre ad lehetőséget, illetve a szakmai kontraszelekció felerősödésének kockázatával jár. A felmérő vizsga bevezetésének éppen az a célja, hogy *esélyegyenlőséget biztosítson* valamennyi jelentkező számára, s ehhez objektív alapokat nyújtson a felkészültség értékeléséhez. A felmérő vizsga kifejezetten ösztönözné a fiatalok pályára kerülését, mivel a hagyományos kapcsolatrendszer hiánya miatt a nyílt pályázat és verseny számukra nagyobb lehetőséget nyújt a bekerülésre.

A *felmérő vizsgát feltétlenül össze kell hangolni a közigazgatási alap-, illetve szakvizsgával.* Ezt az összehangolást azonban szélesebb körben, a közigazgatási továbbképzési rendszer továbbfejlesztéséhez kapcsolódóan kell elvégezni. Ugyanakkor hangsúlyozni kell, hogy a felmérő vizsga helyének és szerepének meghatározása elsősorban nem a jogalkotás, hanem a követelményrendszer kialakításának kérdése.¹⁴

A pályázati kötelezettség kiszélesítése nem jár a költségek jelentős növekedésével, mivel a pályázatok közzététele interneten és intraneten is megoldható. Az EU-tagállamok döntő többsége is alkalmazza ezt a megoldást.

A felmérő vizsga szervezésével, lebonyolításával kapcsolatos feladatokat feltétlenül a *Magyar Közigazgatási Intézetre kell építeni*, mert ily módon biztosítható a leghatékonyabban az eljárás objektivitása. Azokban az országokban, ahol intézményesítették a versenyvizsgát, annak lebonyolítását kormányzati irányítás alatt álló szervezet végzi (Franciaország, Nagy-Britannia, Európai Bizottság stb.).

Joggal merülhet fel kérdésként, hogy miért kell kiemelten kezelni a kiválasztást akkor, amikor a magyar közigazgatás egyik problémája a „túlméretezettség” és az e miatt szükségessé váló létszámcsökkentés. A munkáltatók számára jelenleg nem az okoz gondot, hogy kiket vegyenek fel, hanem éppen ellenkezőleg, kiket bocsássanak el. Ez az aggály akkor lehetne megalapozott, ha a személyi állomány létszámának alakulását kizárólag mennyiségi kérdésnek tekintenénk. A hatékony működés nemcsak a létszám nagyságától, hanem a személyi állomány szakmai felkészültségétől is függ.

Márpedig a kormányzati stratégiai célok megvalósításához szemléletében megújult, korszerű szakmai ismeretekkel rendelkező köztisztviselőkre van szükség. A kiválasztás-politikának ezért nem egyszerűen a távozó létszám pótlását kell szolgálnia, hanem a személyi állomány szakmai megújulását is. Ehhez viszont olyan eljárásokra és technikákra van szükség, amelyek segítségével a feladatok ellátásához szükséges kompetenciákkal rendelkező személyek választhatóak ki.

A létszámcsökkentés egyébként mindössze a tagállamok felénél szerepel a HR-célkitűzések között. Bizonyos országokban a létszám indokolatlan növekedésének elkerülése céljából sajátos ellenőrzési rendszert alakítottak ki, amely integráns részévé vált a létszámgazdálkodásnak.¹⁵ Máshol több évre előre ütemezik a létszámcsökkenést, pontosan meghatározva a csökkenés éves mértékét.¹⁶

Magyarországon a létszámgazdálkodás gyakorlatilag az időszakonként elrendelt létszámcsökkentésekből áll. Az adatok és a létszám alakulását jelző trend azonban azt támasztja alá, hogy a központilag elrendelt, illetve kikényszerített létszámcsökkentések hosszú távon nem tudták megakadályozni a létszám folyamatos növekedését.¹⁷ Ennek egyik oka, hogy *hiányoznak azok a horizontális mechanizmusok, amelyek elősegíthetik a rendszeren belül – a feladatváltozások miatt – szükségszerűen fellépő létszámkínálat és -kereslet összehangolt kielégítését.* Egyszerűbbnek tűnt a felmentés alkalmazása és az ezzel járó terhek kifizetése. Ez az eljárás azonban a jövőben nem tartható, mivel nem eredményezi a létszám tartós csökkenését, sőt növekszik a létszám, és pazarlóan drága. *Megoldást jelenthet egyfelől a rendszer erőteljesebb decentralizációja, másfelől a tartalékállomány rendszerének fejlesztése,* amely megfelelő közvetítő mechanizmus lehet a feleslegessé váló létszám alrendszerek (államigazgatás, önkormányzati igazgatás) és ágazatok közötti költségtakarékos átcsoportosításhoz. Ehhez azonban arra van szükség, hogy

- a szervek azokat építsék le és helyezték tartalékállományba, akik feladata megszűnt, és a szakmailag alkalmatlanok elbocsátására a tartalékállománytól függetlenül, az erre a célra szolgáló eljárás keretében kerüljön sor,
- jogszabály írja elő, hogy munkakör betöltését elsősorban a szervek belül, másodsorban a tartalékállományból kell, s csak harmadsorban lehet új kinevezéssel megoldani,
- álljanak rendelkezésre a megfelelő szervezeti és működési feltételek.

A tartalékállomány szerepének növelésére leginkább az államigazgatási szervek körében van szükség, mert az utóbbi időkben a létszámnövekedés elsősorban ezeknél a szerveknél gyorsult fel.¹⁸

A tartalékállomány határfoka jelentősen emelhető lenne azzal, ha kiterjedne a közszféra egészére, mivel ily módon mintegy 800 000 munkavállaló irányított, a változó feladatokhoz igazodó létszámmozgása lenne költséghatékonyan megoldható. Ez egyúttal jelentős előrelépést jelentene a tágabb értelemben vett közszolgálat működésének egységesebbé tételében is.

Karriergondozás

Az országok többségében elsősorban még mindig a kiszámítható előmenetellel ismerik el a köztisztviselők munkáját, tapasztalatát és „hűségét”. Ezzel együtt azonban ma már a karriergondozás fontos részét képezi a teljesítménymenedzsment is. Az EU-

tagállamok gyakorlata alapján a következőképpen jellemezhető a teljesítményemnedzsment rendszere:¹⁹

- A feladatok és stratégiai célkitűzések alapján meghatározzák a szükséges szakmai és döntési kompetenciákat (munkakör értékelés).
- Megállapítják az egyéni célkitűzéseket.
- Meghatározzák a teljesítmény „méréséhez” felhasználható módszereket és követelményeket.
- Értékelik a felelősségvállalás, a szakmai és magatartásbeli kompetenciákat, az egyéni képzést, valamint az elért munkaeredményeket.
- Meghatározzák a rövid távú fejlesztési célokat.
- Elismerik a teljesítményt: előresorolással, illetményemeléssel, képzéssel, belső mobilitással.

A tagállamok többnyire a HR stratégiai célok (mobilitás, minőségfejlesztés, vezetésfejlesztés) eléréséhez is felhasználják a teljesítményértékelést, amelynek rendszerét felülről lefelé haladva fokozatosan építik ki. Az országok mintegy 70%-ában a teljesítményértékelés elsősorban felső- és középszintű vezetők tevékenységét célozza meg, s csak az országok felében terjesztették ki a teljesítményértékelést a beosztotti állományra is. Bizonyos országokban a vezetők díjazása az elért eredménytől függően alapítható meg. Felsőszintű vezetők esetében pedig megjelenik egy új jogintézmény: a teljesítményszerződés.

Ez a fajta rendszerépítés természetesnek vehető, mivel a stratégiai célok megvalósítása elsősorban a vezetőkön kérhető számon. Ezért is nehezen magyarázható szakmai érvekkel, hogy a magyar szabályozás a felső- és középszintű vezetők (államtitkár, helyettes államtitkár, főosztályvezető) esetében erősen hiányos, és nem ad eligazítást vezetői munkájuk értékelésére vonatkozóan, annak ellenére, hogy a teljesítményértékelés súlypontjának elsősorban a vezetői tevékenységre kellene helyeződnie.

A teljesítményértékelés szempontjainak meghatározása biztosítja az eljárás objektivitását. Az EU-tagállamok gyakorlata alapján általában a következő szempontokat érvényesítik a teljesítményértékelés során:²⁰

- felelősségvállalás
- magatartásbeli kompetenciák
- elért célok
- szakmai kompetenciák
- egyéni képzés és fejlesztés.

Az előmenetel a tagállamok többségében magasabb besorolási fokozatba kerülést és illetménynövekedést eredményez. Sok esetben az előmenetelre belső mobilitás útján kerül sor. Figyelembe véve a tagállamok gyakorlatát, az előmenetelhez a következő feltételeket határozzák meg:

- szóbeli értékelés (75%)
- magatartásbeli kompetenciák (54%)
- szakmai kompetenciák (50%)
- vizsga (38%)
- szolgálati idő (29%)
- kötelező képzésen való részvétel (21%).

A fent említett feltételek jelentősége alapvetően különbözik attól függően, hogy karrierjellegű, vagy állástípusú közszolgálattal rendelkező országról van szó. A karrierrendszerekben az előmenetel általában a sikeres vizsgától, a kötelező képzéstől, illetve a meghatározott szolgálati időtől függ, míg az állástípusú rendszerekben sokkal inkább az elvégzett munka értékelésétől.

A fentiek alapján számos – elsősorban módszertani kritika ellenére – *a teljesítményértékelést a jövőben is fenn kell tartani a magyar közszolgálatban. A kritikák döntő többsége a következő problémákból származik:*²¹

- A közigazgatáson belül gyakran történnek váratlan és gyors változások, amelyek miatt az eltervezett feladatok, előre meghatározott követelmények az értékelési időszak végére okafogyottá válnak. A teljesítményértékelés jelenlegi rendszere *nem képes rugalmasan alkalmazkodni* ezekhez a változásokhoz.
- *A munkaköri leírások nem alkalmasak* a teljesítménykövetelmények meghatározására, az értékelés elvégzésére.
- A teljesítményértékelés *folyamatos személyzeti munkát követel meg a vezetőktől*, amelyek feltételei nem biztosítottak.
- *Nem állnak rendelkezésre megbízható értékelési eljárások és módszerek*, illetve a vezetők nem készültek fel ezek alkalmazására.
- A szűkös pénzügyi erőforrások miatt a teljesítményértékelést *nem követi anyagi elismerés*.

Megoldásként a következőket javasoljuk:

- A teljesítményértékelésben egyszerre jelenjen meg a szervezeti célok megvalósítása, és az egyéni kompetencia fejlesztése.
- Módszertani szempontból egységesen szabályozott követelményeknek feleljenek meg a munkaköri leírások, és azok aktualizálásáról a szervek folyamatosan gondoskodjanak. E kötelezettségek teljesítését szigorúan ellenőrizni kell.
- Vezető-továbbképzési programokat kell indítani, amelyekben központi helyet foglaljon el a teljesítmény-menedzsment.
- Folytatni szükséges a célprémium bevezetésével megkezdett átalakítást az illetményrendszerben, ehhez ki kell dolgozni a feladatkitűzések megfelelő rendszerét és erősíteni kell a teljesítménytől függő díjazási elemeket.

A teljesítményértékelés továbbfejlesztéséhez figyelembe kell venni:

- A versenyszférában az elmúlt másfél évtizedben meghonosított teljesítményösztönző eszközök és módszerek nem alkalmazhatóak mechanikusan a közigazgatásban.
- A köztisztviselő előmenetelét és ennek következtében illetményét befolyásoló munkáltatói intézkedéseknek (kinevezés, előmenetel, díjazás stb.) közvetlenül kötődniük kell az egyéni teljesítményhez.
- A teljesítményértékelés a teljesítményorientált, szervezeti kultúrán keresztül fejti ki pozitív hatását az egyén és a szervezet teljesítményének alakulására.
- A hazai teljesítményértékelés rendszere csak 2002 januárjától működik, így viszonylag kevés gyakorlati tapasztalat áll még rendelkezésre, de az egyes területeken jelentkező kedvezőtlen tapasztalatok sem indokolják a visszalépést, ugyanakkor szükségessé teszik az értékelési rendszer jelentős átalakítását. (A továbbfejlesztés részletes leírását a melléklet tartalmazza.)

c) Humánpolitikai feladatok és információtechnológiák

A humánpolitikai feladatokat ellátó szervezeti egységekkel szemben az a kihívás fogalmazódik meg, hogy kevesebb időt kell fordítani a munkáltatói intézkedések előkészítését szolgáló operatív és technikai feladatokra, és az ily módon felszabaduló forrásokból (idő, személyi) a *stratégiai jellegű HR-tevékenységet kell megerősíteni*. Csak így válhat valódi stratégiai partnerévé a HR-felelős a szervezet vezetésének. A stratégiai partnerség jelentheti azt a hozzáadott értéket, amely hozzájárulhat a szervezet eredményességének növekedéséhez.

A fenti kihívás megvalósításának leggyakrabban alkalmazott eszköze bizonyos HR-feladatok ún. kiszervezése. Erre a következő területeken kerül sor a leggyakrabban:

- Technikai feladatok, mint pl. az emberi erőforrás gazdálkodását segítő információs rendszerek működtetése.²²
- Specialisták szakértelmének igénybevétele jól definiálható és szervezhető feladatok végrehajtásához (pl. képzéshez külső trénernek, oktatók közreműködése, kiválasztást segítő ún. értékelő központok bevonása).²³

Gyakran előfordul az is, hogy a kiszervezés nem a versenyszférában történik, hanem a közigazgatás szervezeti keretein belül valósul meg. Ennek lényege, hogy bizonyos munkáltatói feladatokat egységesen külön erre a célra létrehozott állami intézmény látja el (pl. köztisztviselői továbbképzés).

A HR-tevékenység hatékonyságának növelését korszerű információ-technológiák bevezetésével segítik elő. Ennek érdekében szinte valamennyi országban találkozhatunk HR-információtechnológia bevezetését szolgáló projektekkel, amelyek adatbázisok, integrált rendszerek, valamint irodai technikai eszközök alkalmazását biztosítják.²⁴

A HR-tevékenység szerepkörének átalakításának legfontosabb követelménye: képes legyen világosan bemutatni köztisztviselőknek és vezetőknél egyaránt, hogy a HR stratégiai működése hozzáadott értéket képvisel, és ez az érték mérhető a szervezet eredményességének tükrében. A HR-felelősöknek egyszerre háromfajta szerepkört kell betölteniük a vezetés irányába:

- A vezetés stratégiai partnerévé kell válniuk. Ennek keretében támogatniuk kell a belső változások menedzselését, és tanácsokkal kell segíteniük azokban a kritikus helyzetekben, amelyek kimenetele alapvetően befolyásolja a szervezet stratégiai célkitűzéseit.
- A vezetés szakértőivé kell válniuk. Ennek keretében megoldási javaslatokkal kell szolgálniuk a speciális és összetett HR-problémák kezeléséhez.
- A vezetés operatív, technikai jellegű támogatóivá kell válniuk. Ennek keretében biztosítaniuk kell a munkáltatói intézkedések meghozatalához szükséges technikai segítséget.

Jegyzetek

- 1 Forrás: *Módszertani útmutató az állami szerepvállalás felülvizsgálatához*. Miniszterelnöki Hivatal, 2005.
- 2 Az EU-tagállamok 63%-a a mobilitás, 58%-a a rugalmasság, 54%-a a munka minőségének növelését határozta meg legfontosabb HR stratégiai célkitűzésként. Forrás: *A strukturális változásokat támogató HR-stratégiák. Tanulmány 2005*. Luxemburg közigazgatásért felelős főigazgatók informális találkozója.
- 3 Hollandiában, Nagy-Britanniában és Svédországban speciális kormányzati szerv foglalkozik a főigazgatók és más köztisztviselők karrierjének gondozásával.
- 4 Bár teljes körűen egyik országban sem működik ilyen rendszer, mégis azt mondhatjuk, hogy többnyire ez a fajta stratégia jellemzi Új-Zélandot, Svédországot, Finnországot, Kanadát, Nagy-Britanniát, Ausztráliát és Hollandiát. Ezeknél az országoknál egyértelmű összefüggés mutatható ki a decentralizáció foka és a bérköltségek alakulása között.
- 5 Az OECD 16 ország adatait elemezve vizsgálta, hogy milyen összefüggés van a díjazási rendszer decentralizáltságának mértéke, illetve a bérköltségek és a létszám alakulása között. Másként fogalmazva arra kereste a választ, hogy igaz-e, minél rugalmasabb, decentralizáltabb a díjazási rendszer, annál kisebb a bérköltségek növekedése. (*Évolution des rémunérations du secteur public dans les pays de l'OCDE*, 1997)
- 6 Ez utóbbi országosan kiegyenlített képet mutat. Csaknem azonos mértékű a pozitív és negatív irányú eltérítés (11,94%, 11,25%). Ez megerősíti azt a tapasztalatot, hogy a szerveknél – többletforrások hiánya miatt – többnyire csak abban az esetben lehet többet adni a köztisztviselőknek, ha annak fedezetét másvalakitől elvették.
- 7 Erre már történtek intézkedések a közalkalmazotti szférában, a közigazgatásban azonban többszöri próbálkozás ellenére nem sikerült elérni a külön finanszírozási forrás biztosítását.
- 8 Míg az államigazgatásban 1999-ben kifizetett jutalom a rendszeres személyi juttatások 31,7%-át tette ki, addig 2003-ban ez az arány 17,4%-ra csökkent. A helyi önkormányzatok esetében ilyen mértékű csökkenés nem tapasztalható, igaz a jutalom aránya meg sem közelítette az államigazgatási szerveknél regisztrált mértéket (18,9%, 17,5%). Mindkét alrendszer esetében ma már közel azonos a jutalom aránya. (Forrás: Államkincstár.)
- 9 A következő évtizedekben arra számíthatunk, hogy tovább fog emelkedni az időskorúak aránya, s a nyugdíjba vonulók száma is jelentősen megemelkedik. Hasonló folyamat jellemzi a személyi állományt is, még azokban az országokban is, ahol a születések aránya viszonylag magas. Várhatóan 2003–2010 között éri el a legmagasabb mértéket a véglegesen visszavonuló köztisztviselők aránya.
- 10 Különösen igaz ez a gazdasági élethez közvetlenül kapcsolódó igazgatási területeken (pénzügyi rendszer felügyelete, versenyfelügyelet, fogyasztóvédelem stb.), ahol a tevékenységek rokon jellege miatt a közigazgatási és a magánszektorbeli foglalkoztatási körülmények minden nehézség nélkül, közvetlenül összehasonlíthatóak, s emiatt, pl. a felügyeletet ellátó köztisztviselők a felügyelt szervekhez hasonló színvonalú feltételeket követelnek maguknak (ún. komparatív előnyökre való hivatkozás).
- 11 PUMA/HRM (2001) 11.
- 12 Ha részletesebben megvizsgáljuk az egyes minisztériumok személyi állományának korösszetételét, akkor komoly eltéréseket tapasztalhatunk. Míg a Miniszterelnöki Hivatalra, illetve az Igazságügyi Minisztériumra jellemző leginkább a fiatal pályakezdők jelentősebb aránya, addig a karriertervezésben, illetve a tervszerű munkaerő-gazdálkodásban jelentős hagyományokkal rendelkező Külügyminisztérium külszolgálatának életkorpiramisa egy kiegyensúlyozottabb munkaerő-utánpótlást tükröz. (Forrás: BM KÖZIGTAD.)

- 13 A kiválasztási módszerek tekintetében a tagállamok között jelentős eltéréseket tapasztalhatunk, ugyanakkor a közös jegyek alapján két nagyobb csoportot különböztethetünk meg: egyfelől azokat az országokat, ahol a toborzás, kiválasztás intézményesítetten, többé-kevésbé centralizáltan történik, másfelől azokat, ahol nem alkalmaznak speciális szabályokat és a közigazgatási szervek jelentős mozgástérrel rendelkeznek a kiválasztásban. Az első csoportba tartozó országokra a karrierrendszerű közszolgálat a jellemző. Ezek: Ausztria, Franciaország, Németország, Görögország, Írország, Luxemburg, Portugália, Spanyolország, Olaszország. Hat tagországban versenyvizsgát írnak ki, amely írásbeli és szóbeli részből áll. A jelentkezőket – az eredményt alapul véve – rangsorolják, s annak figyelembevételével töltik be a meghirdetett állásokat. A vizsgán szerzett eredmény meghatározott ideig érvényes, s azok alapján később is lehet megüresedő álláshelyekre pályázni. A versenyvizsga jogintézményét azok az országok alkalmazzák, amelyekre a centralizált vagy részben centralizált közszolgálat jellemző. A decentralizált rendszerekkel rendelkező országokban nem jellemző a versenyvizsgák alkalmazása, ugyanakkor a közszolgálatba való felvételnek szigorú szakmai feltételei vannak. Ezeket a feltételeket gyakran munkakör-specifikusan határozzák meg. Erre a legjellemzőbb példa Ausztria és Németország. A nem karriertípusú közszolgálattal rendelkező EU-tagországokban a nyílt toborzási és kiválasztási eljárás került előtérbe, amely segítségével meghatározott állásra keresik a köztisztviselőket. A munkakör követelményeként gyakran speciális képességek meglétét írják elő. (Forrás: Linder Viktória: A közszolgálat uniós szabályozási megoldásai és a közszolgálattal kapcsolatos EU-s elvárások. Kézirat: Magyar Közigazgatási Intézet.)
- Magyarország a karriertípusú, s részben centralizált közszolgálattal rendelkező országok közé tartozik. Ennek megfelelően a versenyvizsga-jellegű felmérő vizsga is jól illeszthető a jelenlegi rendszerbe.
- 14 A felmérő vizsga független a közszolgálati jogviszonytól, hiszen éppen a közszolgálati jogviszony létesítése céljából, azt megelőzően lehet teljesíteni, míg a közigazgatási alapvizsga, illetve szakvizsga a köztisztviselők karrierjéhez kapcsolódó előmeneteli vizsga. A felmérő vizsga célja, hogy rangsort állítson fel a pályázók között általános felkészültségük alapján. A közigazgatási alapvizsga célja, hogy a különböző szakirányú alapképzettséggel rendelkező köztisztviselők számára általános közigazgatási ismereteket nyújtson, és segítse a köztisztviselőt a saját munkahelyén való eligazodásban. A szakvizsga pedig arra irányul, hogy a felsőfokú végzettségű köztisztviselő olyan általános közigazgatási ismeretekre tegyen szert, amelyek birtokában a közigazgatási szervek széles körében és minden szintjén alkalmazhatóvá válik a közhatalmi típusú döntések törvényes – a közigazgatás céljaival összhangban álló, a közigazgatás eszközrendszerét hatékonyan felhasználó – előkészítésére, illetve meghozatalára. A szakvizsga esetében elvárás az is, hogy a köztisztviselő sajátítsa el az ágazati közigazgatási ismeretek valamely összevont csoportját átfogó tudásanyagot is.
- 15 Svédországban, ha megszűnik a köztisztviselő jogviszonya, a munkáltató nem töltheti be automatikusan az üres álláshelyet, hanem külön eljárás keretében meg kell indokolnia, hogy a feladatok ellátásához szükség van az új kinevezésre. Azt is be kell mutatnia, hogy a munkakör ellátásához milyen szakmai kompetenciával rendelkező személy felvétele indokolt. Ellenkező esetben az üres álláshelyet megszüntetik.
- 16 Ausztriában 2004 és 2006 között mintegy 10 ezer álláshely megszűnését irányozták elő. Ezt megelőzően 1999 és 2003 között fokozatosan 94%-kal csökkentették a személyi állomány létszámát.
- 17 A közszolgálati jogviszonyban állók létszáma 1994–2003 között 104 092-ről 116 817-re emelkedett. A személyi állomány létszáma kilenc év alatt több mint 12%-kal növekedett, annak ellenére, hogy – jórészt az 1995-ben és 1996-ban két lépcsőben végrehajtott általános létszámcsökkentésnek köszönhetően – ugyanebben az időszakban több mint 7000 közszolgálati jog-

- viszonyban álló jogviszonyát szüntették meg létszámcsökkentés, átszervezés, tevékenység, illetve jogutód nélküli megszűnés jogcímén. Becsléseink szerint számukra a szervek összesen mintegy 12 milliárd forintot fizettek ki felmentésre és végkielégítésre. Lásd erről részletesebben: Dr. Dudás Ferenc–Dr. Hazafi Zoltán: Elgondolás és fejlesztési javaslat a közigazgatás személyi állománya teljesítőképességének növeléséről. *Magyar Közigazgatás*, 2005/4–5.
- 18 1999-től kezdődően kétszer nagyobb mértékben emelkedett a létszámuk, mint a helyi önkormányzatoké. Ennek is köszönhető, hogy míg 1994-ben közel azonos volt a két alrendszer létszáma (államigazgatás: 52 847, önkormányzatok: 51 245), addig 2003-ban az államigazgatás létszáma több mint 60%-ával haladta meg az önkormányzatokét. (Forrás: BM KÖZIGTAD.)
- 19 A strukturális változásokat támogató HR-stratégiák. Tanulmány 2005. Luxemburg közigazgatásért felelős főigazgatók informális találkozója.
- 20 A felsoroltakon kívül érdemes megemlíteni néhány speciálisan alkalmazott egyéb szempontot is: stratégiai kompetenciák (Svédország), együttműködés és kezdeményezés (Ciprus), erkölcsi normák követése (Szlovákia), kreativitás és szervezés (Szlovénia), munkatársakkal való együttműködés, csapatmunka (Nagy-Britannia).
- 21 Dr. Dudás Ferenc–Dr. Hazafi Zoltán: Elgondolás és fejlesztési javaslat a közigazgatás személyi állománya teljesítőképességének növeléséről. *Magyar Közigazgatás*, 2005/4–5.
- 22 Pl. Olaszországban külső informatikai támogatást vehetnek igénybe a közigazgatási szervek.
- 23 Lengyelországban közvélemény-kutató cégeket alkalmaznak, Cipruson a teljesítményértékelési rendszert dolgoztatták ki tanácsadó céggel. A legszélesebb körben Svédországban élnek a kiszervezés lehetőségével, elsősorban a minőségmenedzsment, valamint a továbbképzés, illetve a módszertan-támogatás területén.
- 24 A projektek 28%-a adatbázisokkal, 31%-a integrált rendszerekkel, 35%-a irodai technikai eszközökkel foglalkozik. 6%-uk egyéb kérdéskörre vonatkozik.

Melléklet

A TELJESÍTMÉNYÉRTÉKELÉSI RENDSZER ÁTALAKÍTÁSÁNAK ALAPELVEI*

A teljesítményértékelési rendszernek azt kell szolgálnia, hogy személyre szabottan segítse a kiemelt, stratégiai célok megvalósítását, a szervezeti működés hatékonyságának növelését, az egyéni teljesítmények minőségi és mennyiségi mutatók által jellemezhető fokozását, a köztisztviselő elégedettségi szintjének, motivációjának növelését, az egyéni karriercélok elérését, valamint az egyéni teljesítményhez igazodó ösztönzési rendszer kialakítását. Ennek érdekében a teljesítményértékelés rendszerének megújítása során fontosnak tartjuk, hogy a módosításokra előre meghatározott alapelvek figyelembevételével kerüljön sor. Az alapelvek a következők:

- komplex megközelítés;
- mérhetőség és értékelhetőség;
- egységesség,
- igazodás a helyi sajátosságokhoz;
- számon kérhetőség.

* Figyelembe vettük a rendvédelmi szervek számára készített ún. kompetenciaalapú teljesítményértékeléssel kapcsolatos elképzeléseket is.

1. Komplex megközelítés

A köztisztviselői teljesítményértékelés eddigi tapasztalatai azt bizonyítják, hogy a jelenleg működtetett a kiemelt célokat, a szervezeti és egyéni célokat, valamint a köztisztviselő munkaköri feladatait összekapcsoló teljesítményértékelési eljárás nem ad megfelelően részletes képet a köztisztviselő tényleges teljesítményéről. Sok esetben rendkívül statikus eredményeket mutat, így csak korlátozottan ösztönzi a köztisztviselő fejlődését, sőt néhány munkakörben szinte alkalmazhatatlan (pl. anyakönyvvezető). E problémák hatékony kezelését teszi lehetővé a teljesítményértékelés *komplex megközelítése*, amely az egyszerű, mechanikus elemekkel operáló teljesítménymérés helyett *a folyamatos fejlesztésre helyezi a hangsúlyt*. A komplex teljesítményértékelési rendszer a munkakörönként meghatározott konkrét célkitűzések (egyéni szakmai célok és feladatok) mellett értékeli a kompetencia-fejlesztési célok megvalósulását, valamint a köztisztviselő közigazgatás iránti elkötelezettségét is. A kompetencia-célkitűzések az egyénileg meghatározott szakmai célok és feladatok, az egyéni munkatranszformáció minőségét kifejező készségek, képességek és magatartások fejlesztésével kapcsolatosak. A munkaköri feladatok eredményesebb elvégzését szolgáló képzési célkitűzések összességükben sokkal hatékonyabban szolgálhatják a köztisztviselő teljesítményének fokozását, mint az eddig működtetett rendszer.

2. Mérhetőség és értékelhetőség

A *mérhetőséget és az értékelhetőséget szolgálják* a teljesítményértékelés eredményét számszerűen megjelenítő ún. *kreditpontszámok*. A köztisztviselői teljesítményértékelésének mindhárom elemét (egyéni szakmai célok és feladatok, kompetencia-célkitűzések, közigazgatás iránti elkötelezettség) kreditpontszámokkal kell értékelni.

2.1. Egyéni szakmai célok és feladatok értékelése

A miniszter megállapítja az irányítása alá tartozó ágazat több évre szóló fejlesztésének kiemelt, stratégiai céljait (stratégiai célok). Ezeket kell az ágazathoz tartozó közigazgatási szervek vezetőinek szervezetük, illetve a szervezeti egységeik szintjére tovább bontaniuk úgy, hogy azokat az egyes munkakörök esetében is konkretizálni lehessen (szervezeti célok). A szervezeti célok alapján kell megállapítani – a munkaköri leírásban foglaltakkal összhangban – az egyéni szakmai célokat és feladatokat, amelyek – értelemszerűen – a stratégiai, illetve a szervezeti célokból következnek, ezért az értékelési periódusban kiemelt fontosságúak lesznek.

Az egyéni szakmai célok és feladatok meghatározásának a következő feltételeknek kell eleget tenniük:

- Legyenek reálisak, megvalósíthatók, de jelentsenek kihívást is, hogy motiváljanak.
- Legyenek egyeztetettek, hogy a dolgozó érezze sajátjának azokat.
- Legyenek nyomon követhetők, megfigyelhetők vagy mérhetők önmagukban vagy egy viszonyítási ponthoz (pl. előző teljesítményértékelésen megállapított szint) képest.

- Támogassák a szervezeti kiemelt célok (stratégia) megvalósítását.
- Végrehajtásuk legyen az érintett személy által ellenőrizhető és befolyásolható.

Az egyéni szakmai célok és feladatok meghatározása a munkáltatói jogkör gyakorlójának feladata, de ezt nem teheti meg önkényesen, hanem be kell vonnia a köztisztviselőt, akivel közösen állapodnak meg a következő év célkitűzéseiben, illetve abban, hogy mikor tekintik azokat megvalósítottnak, hogyan történik a nyomon követés és az ellenőrzés, illetve az eredmény „mérése”, és közösen dolgozzák ki a megvalósítási programot is.

Egy köztisztviselőnek – munkaköri leírásához igazodóan – nem ajánlott 3-4 szakmai célnál, illetve feladatnál többet meghatározni.

A meghatározott szakmai célokat és feladatokat nem szabad a teljesítményértékelési periódus során mereven kezelni. Ha a körülmények megváltoznak, a kitűzött célokon is változtatni lehet megegyezés alapján. Ha az értékelési ciklus folyamán új munkák, célfeladatok jelennek meg, amelyek nem voltak előre láthatók, az értékeléssel való megegyezés után fel kell venni azokat a célkitűzések közé. A rugalmasságra azért is szükség van, mert a köztisztviselő munkaköre, illetve a munkáltatói jogkör gyakorlója is változhat év közben. A rugalmas változtatást a törvényi szabályoknak is lehetővé kell tenniük.

Ha a cél elérése, a feladat elvégzése határidőhöz kötött, az értékelést rögtön a célkitűzés vagy célfeladat teljesítésekor kell elvégezni, nem kell megvárni az éves teljesítményértékelés időpontját. Ekkor csak számba kell venni a már elkészült feladat-értékeléseket, össze kell foglalni az eredményeket.

A szervezeti célok teljesítéséhez való hozzájárulás tartalmazza, hogy az értékelt köztisztviselő a szakmai feladatainak elvégzésével milyen mértékben segítette elő a szervezet céljainak megvalósítását. A kreditpontszámok segítségével végezhető el az értékelés az alábbiak szerint:

Kreditpontszám	Szakmai célok és feladatok értékelése
10	Valamennyi cél és feladat teljesült
7-9	A célok és feladatok döntő többsége teljesült
4-6	A célok és feladatok fele részben teljesültek
1-3	A célok és feladatok kisebb részben teljesültek
0	A célok és feladatok közül egy sem teljesült

2.2. Kompetencia-célkitűzések értékelése

Az egyéni munkateljesítmény minőségét kifejező készségek, képességek és magatartások fejlesztési céljait kompetencia-célkitűzéseknek nevezzük (kompetencia-célkitűzések). Ezek az egyéni teljesítmény minőségét fejezik ki, különböző készségek, magatartások gyakorlati megnyilvánulását tartalmazzák, melyeket össze lehet kapcsolni a stratégiai és szervezeti célokkal. Ezáltal a magasabb teljesítmény elérését segítik.

A kompetencia-célkitűzések két nagy csoportra oszthatóak:

- az ügyintézői munkavégzéshez kapcsolódó célkitűzések,
- a vezetői munkavégzéshez kapcsolódó célkitűzések.

Az ügyintézői munkavégzéshez kapcsolódó kompetencia-célkitűzéseket a szervezet valamennyi munkakörében figyelembe kell venni, függetlenül attól, hogy vezetői vagy beosztott munkakörrel van-e szó. A vezetői munkavégzéshez kapcsolódó kompetencia-célkitűzések csak a vezetői munkaköröknél alakíthatók ki.

A kompetencia-célkitűzéseket akkor kell meghatározni, ha az egyéni szakmai célok és feladatok tükrében a vezető az értékelt kompetencia szintje(i) és a munkakör elvárt szintje(i) között eltérést talál. A kompetencia-célokat úgy kell megállapítani, hogy azok járuljanak hozzá a szakmai célkitűzések teljesítéséhez, illetve az egyén előmeneteléhez, karrierjének kibontakozásához. Ezek kapcsolódhatnak a szakmai ismeretek bővítéséhez, tapasztalatok, gyakorlat szerzéséhez, készségek gyarapodásához, tehát a szakmai célfeladatok és az egyéni érvényesüléshez nélkülözhetetlen kompetenciák és kompetenciaszintek emeléséhez.

A kompetencia-célkitűzések meghatározásánál figyelembe kell venni az előző időszak feladatmegoldását, valamint a következő periódusra kijelölt egyéni szakmai célok és feladatok megvalósításához szükséges kompetenciákat. Nemcsak a fejlesztési célt kell meghatározni, hanem annak módját is, ami lehet – a fejlesztendő kompetencia jellege szerint – önképzés, egyéb nem képzés jellegű módszer alkalmazása, illetve a köztisztviselői képzési rendszerben szereplő képzési lehetőségek kihasználása. A módszer kiválasztásához az alábbi szempontokat kell mérlegelni:

- Milyen képzésre, fejlesztésre van szüksége a köztisztviselőnek azért, hogy meg tudja valósítani a munkához kapcsolódó szakmai célkitűzéseit?

- Mit tehet a saját fejlődése érdekében?

- Milyen támogatásra számíthat a szervezet, valamint a vezető részéről?

A kompetencia-célok meghatározásához egységes szempontok szerint kidolgozott munkaköri leírásokra van szükség, amelyek alapján munkakörönként megállapíthatók az általános és speciális kompetencia-követelmények. Míg az előbbiek valamilyeni köztisztviselői munkakörre jellemzőek, addig az utóbbiak a munkakör egyedi vonásait, sajátos körülményeit fejezik ki.

Az általános kompetencia-követelményeket a minden köztisztviselői munkakörre irányadó általános kompetenciák alkotják, mint például a szakmai ismeretek alkalmazásának szintje, a kommunikációs képességek szintje, felelősségtudat, szervezet iránti lojalitás stb. Az általános kompetenciákat, valamint az értékelést segítő kompetenciaszint-leírásokat és az azokhoz kapcsolódó értékelési skála alkalmazását kompetencia-térkép segíti.

A speciális kompetenciákat, valamint az azok értékeléséhez szükséges kompetenciaszint-leírásokat a köztisztviselő munkaköre által támasztott sajátos követelmények figyelembevételével állapítja meg a munkáltatói jogkör gyakorlója. A köztisztviselőnek az egyes kompetenciák terén elért kompetenciaszintek értékeinek átlagához igazodó, egységesen meghatározott kreditpontszám kapcsolódik.

Kreditpontszám	Értékelés
5	Kiemelkedő
4	Jó
3	Megfelelő
2	Gyenge
0–1	Elégtelen

2.3. Közigazgatás iránti elkötelezettség

A köztisztviselő teljesítményének alakulásában jelentős szerepet játszik a közigazgatás iránti elkötelezettsége, hivatástudata, a közjog szolgálatáról kialakított felfogása. A köz szolgálata nem csupán munkavégzés, annál jóval több, sajátos értékeket és el-

veket magában foglaló, életre szóló hivatás. Megítélésünk szerint a teljesítményértékelésnek erre a tényezőre is ki kell terjednie. Ehhez kapcsolódóan az alábbi szempontokat indokolt figyelembe venni:

- a köztisztviselő hajlandó-e többletfeladatot vállalni a közigazgatási szerv működésének jobbítása érdekében (pl. vállalkozik-e arra, hogy minőségfejlesztési, szervezetskorszerűsítési programokban részt vegyen);
- a köztisztviselő tudományos munkássága (pl. szakfolyóiratokba közöl-e cikkeket, tanulmányokat, részt vesz-e szakmai konferenciákon);
- a köztisztviselő vállalkozik-e arra, hogy előadóként közreműködjön szakmai értekezleteken, konferenciákon;
- a köztisztviselő mennyire hajlandó közreműködni megkérdozettként különböző szakmai felmérésekben, közvélemény-kutatásokban, interjúkban;
- a köztisztviselő mennyire működik közre a közigazgatási szervhez köthető társadalmi, sport-, illetve egyéb szakmai rendezvény szervezésében.

Természetesen a fenti szempontok csak példálózóak. A munkáltatói jogkör gyakorlója e kérdéskör kapcsán rendelkezik a legnagyobb mozgástérrel, mivel számtalan élethelyzet, körülmény alapozhatja meg a közigazgatás iránti lojalitás értékelését. Ennek fokozatai a következők:

Kreditpontszám	A közigazgatás iránti lojalitás
5	Nagyon jó
4	Jó
3	Megfelelő
1–2	Gyenge
0	Elégtelen

3. Egységesség

A teljesítményértékelési rendszer egységességét – a törvényi szabályok mellett – a kreditpontszámok biztosítják. A teljesítményértékelés eredményeként minden köztisztviselő egységes szempontok szerint megállapított éves kreditpontszámot kap. A munkáltatói jogkör gyakorlója évente legfeljebb 20 kreditpontot állapíthat meg az alábbiak szerint:

- egyéni szakmai célok és feladatok értékelése: 10 pont
- kompetenciacélok értékelése: 5 pont
- közigazgatás iránti lojalitás értékelése: 5 pont.

Az éves kreditpontszámtól függ a köztisztviselői alapilletmény eltérítése. Legalább 14 pontot kell elérni ahhoz, hogy a köztisztviselő alapilletménye emelhető legyen. Az emelés mértéke szintén az éves kreditpontszám alapján határozható meg.

Éves kreditpontszám	%-os eltérítés
14–16	0–10
17–18	11–20
19–20	21–30

Az éves kreditpontszám a köztisztviselő minősítésének eredményét is meghatározza. A köztisztviselő „kiválóan alkalmas”, „alkalmas”, „kevésbé alkalmas”, „alkalmatlan” minősítést kaphat az alábbiak szerint:

Éves kreditpontszám	Minősítés
0–7	Alkalmatlan
8–11	Kevéssé alkalmas
12–16	Alkalmas
17–20	Kiválóan alkalmas

A teljesítményértékelések eredményének hosszabb időszakot felölelő értékelésére már eddig is kísérletet tett a törvényi szabályozás, előírva, hogy azok eredményeit a köztisztviselő minősítésénél figyelembe kell venni. Ugyanakkor az életpályamodell lényegéből következően a köztisztviselő teljesítményét az egész pályautján indokolt folyamatosan nyomon követni és összességében is értékelni. Ezt a célt szolgálja az életpálya során évenként szerzett kreditpontszámok összeadásából származó ún. összkreditpontszám. Figyelemmel arra, hogy a köztisztviselői életpálya meg is szakadhat, ezt a pontszámot a köztisztviselő akkor sem veszíti el, ha közszolgálati jogviszonya megszűnik és új közigazgatási szervnél kap kinevezést. Ezen túlmenően a köztisztviselő legfeljebb három évig akkor is megőrizheti a már megszerzett kreditpontszámait, ha közszolgálati jogviszonyának megszűnése egyúttal a közigazgatás elhagyását is jelenti. Az összkreditpontszám a köztisztviselői életpálya folyamatosságát fejezi ki, és növeli a kiszámíthatóságot.

Az összkreditpontszámtól függően kerülhet sor bizonyos ún. rendkívüli munkáltatói intézkedések meghozatalára, pl. előmenetel gyorsítása [Ktv. 27. § (2) bek.], cím-adományozás [Ktv. 30. § (1) bek., 30/A. § (2) bek.].

4. Igazodás a helyi sajátosságokhoz

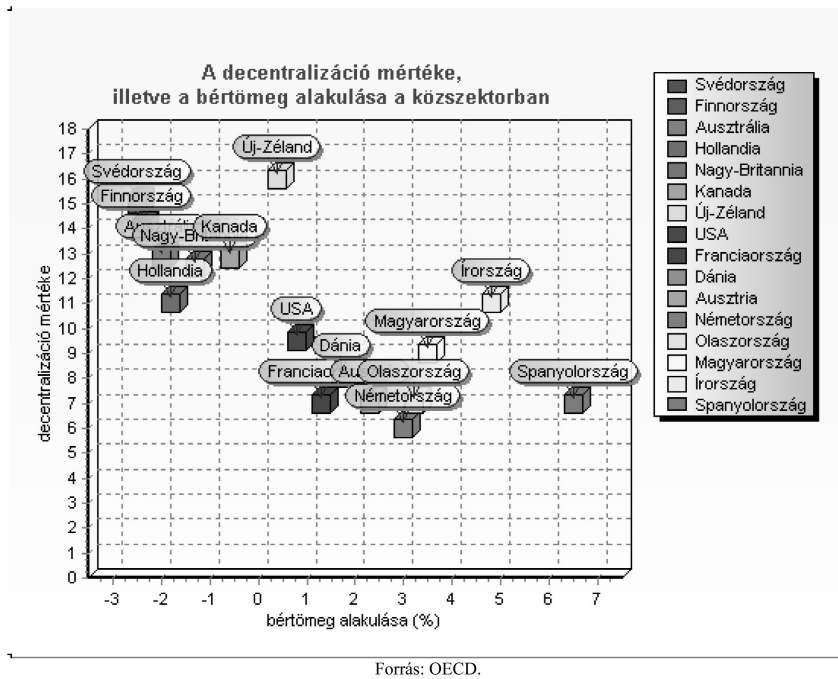
Az egységesség mellett a helyi sajátosságokhoz történő igazodás lehetőségét is biztosítani kell. Ezt szolgálja az a lehetőség, hogy a közigazgatási szerv szintjén kell megállapítani az egyes munkakörök speciális kompetencia-követelményeit, illetve az azokkal kapcsolatos fejlesztési célkitűzéseket. A kreditpontszámok alsó-felső határainak kijelölése szintén biztosítja a helyi sajátosságok rugalmas érvényesítését az egyéni teljesítmények értékelésénél.

A köztisztviselői teljesítményértékelés új rendszere az eddigieknél is jobban megköveteli a *számon kérhetőség* alapelvének érvényesítését. Ez a teljesítményértékeléssel kapcsolatos határidőknek, illetve egyéb eljárási szabályoknak a köztisztviselői pályautat befolyásoló különböző munkáltatói intézkedésekhez kapcsolódó egyértelmű meghatározását jelenti.

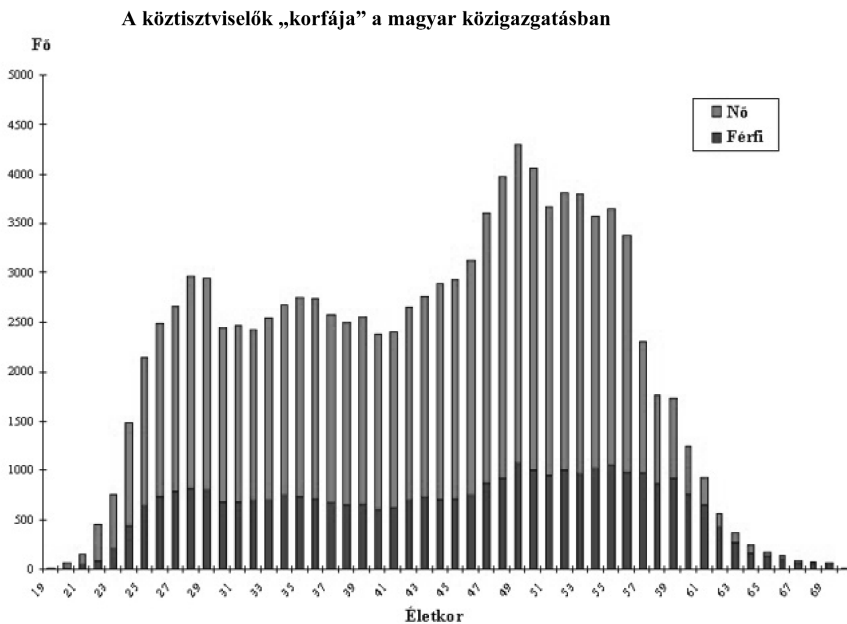
5. Számon kérhetőség

Szigorú eljárási szabályok biztosítják a teljesítményértékelés elvégzését. Ahhoz, hogy a köztisztviselőtől számon kérhető legyen a nagyobb teljesítmény, meg kell határozni a stratégiai, illetve szervezeti célokat és az egyéni teljesítmény-követelményeket. Ez közös felelősséget ró a miniszterre, a közigazgatási szerv vezetőjére, illetve a munkáltatói jogkör gyakorlójára. A teljesítménykövetelmények megállapításával, illetve teljesítésük értékelésével kapcsolatos esetleges mulasztás miatt a köztisztviselőt hátrány nem érheti. A teljesítményértékeléssel kapcsolatos feladatok a vezetők munkaköri kötelezettségeinek részét képezik.

1. számú függelék



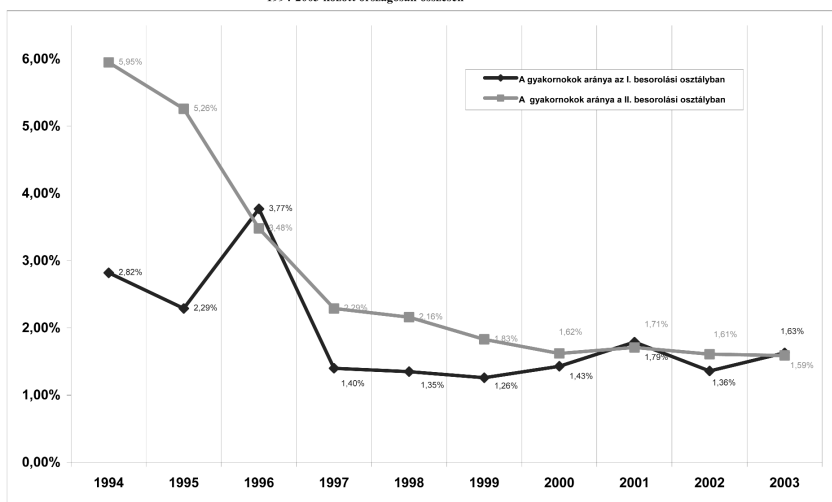
2. számú függelék



Forrás: BM KÖZIGTAD.

3. számú függelék

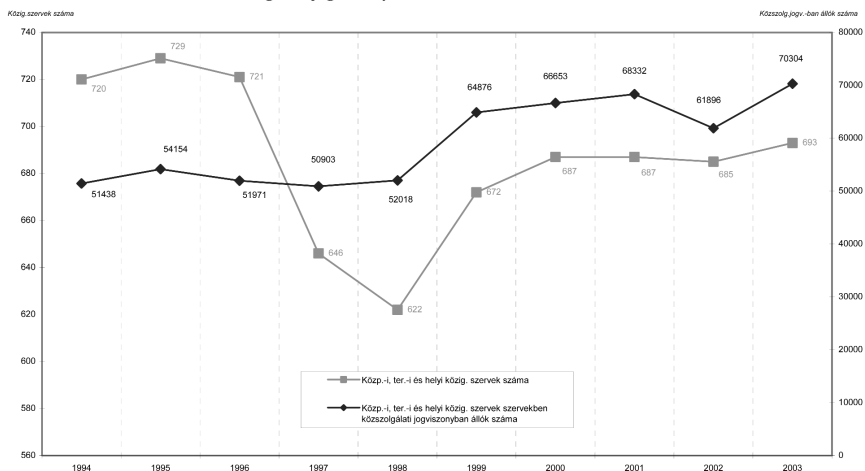
A gyakoronokok aránya az I. és II. besorolási osztályban
1994-2003 között országosan összesen



Forrás: BM KÖZIGTAD, 2004. szeptember.

4. számú függelék

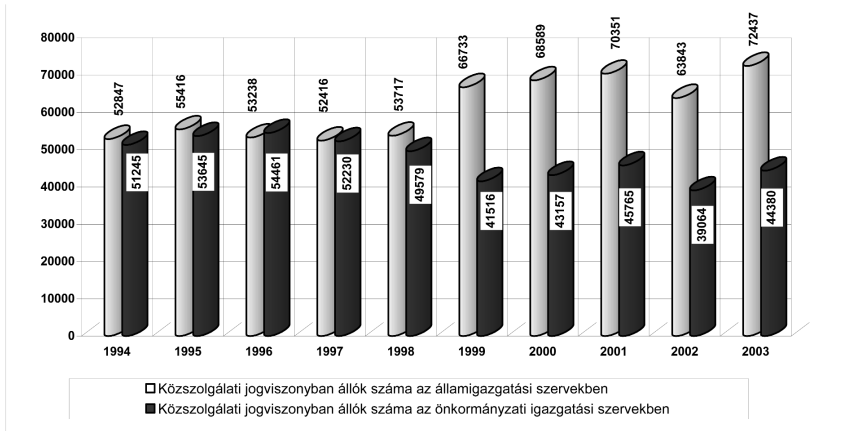
A központi, területi és helyi közigazgatási szervek száma
és a közszolgálati jogviszonyban állók száma 1994–2003 között



Forrás: BM KÖZIGTAD, 2004. szeptember.

5. számú függelék

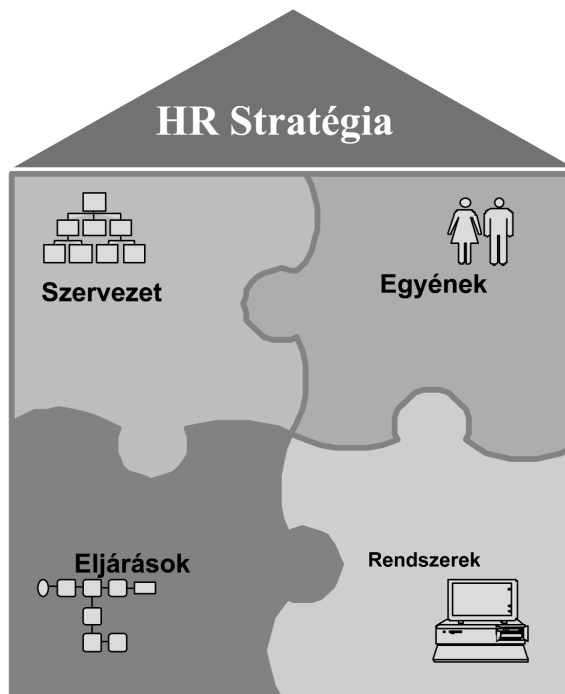
Közfoglalkoztatási jogviszonyban állók számának alakulása az államigazgatási és önkormányzati igazgatási szervezetekben 1994-2003 között



Forrás: BM KÖZIGTAD, 2004. szeptember.

6. számú függelék

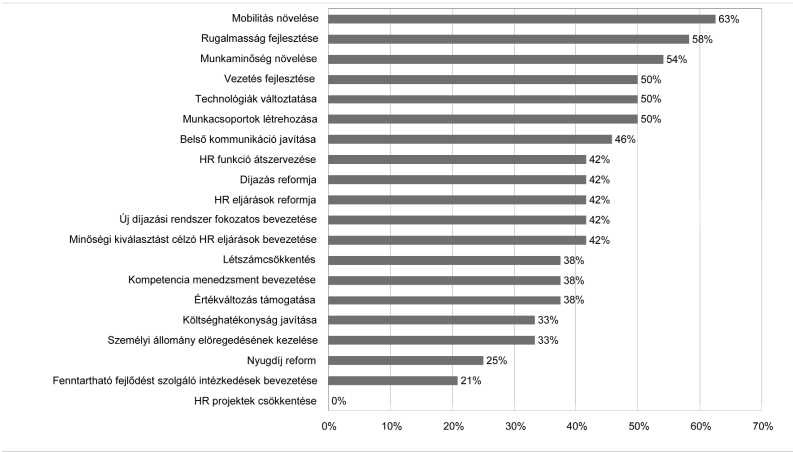
A HR stratégia dimenziói



Forrás: A strukturális változásokat támogató HR stratégiák. Tanulmány 2005. Luxemburg közigazgatásért felelős főigazgatók informális találkozója.

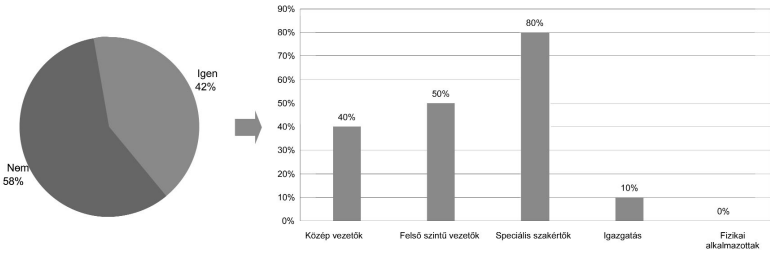
7. számú függelék

HR stratégiai célkitűzések az EU-tagállamokban



Forrás: A strukturális változásokat támogató HR-stratégiák. Tanulmány 2005. Luxemburg közigazgatásért felelős főigazgatók informális találkozója.

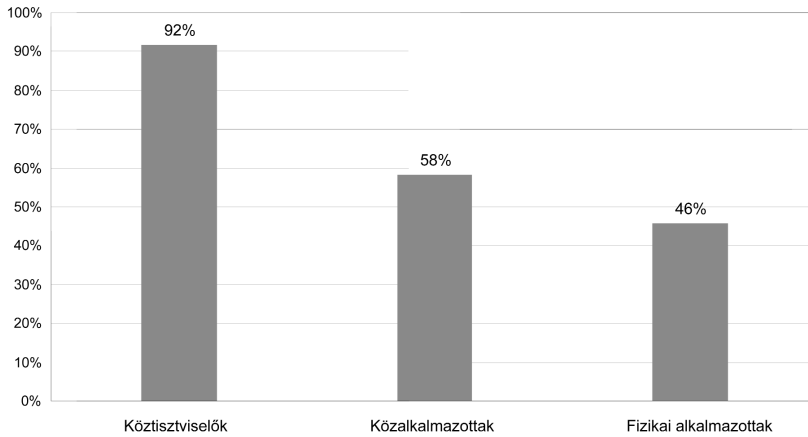
8. számú függelék



Forrás: A strukturális változásokat támogató HR-stratégiák. Tanulmány 2005. Luxemburg közigazgatásért felelős főigazgatók informális találkozója.

9. számú függelék

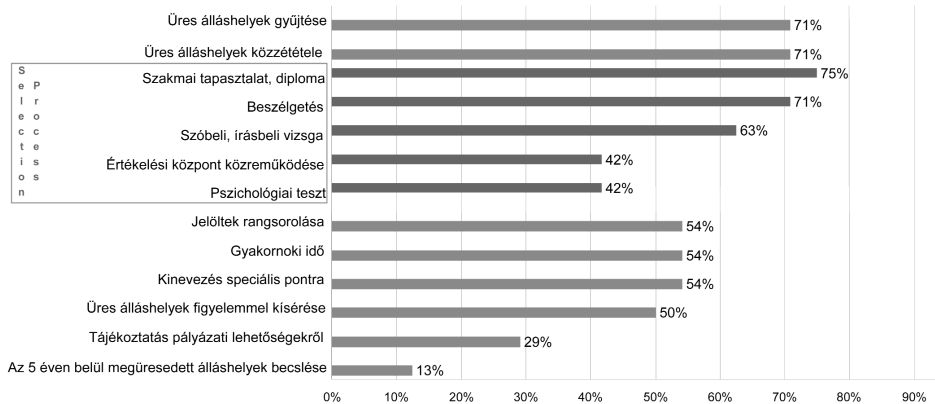
Az üres álláshelyek hivatalos közzététele az EU-tagállamokban



Forrás: A strukturális változásokat támogató HR-stratégiák. Tanulmány 2005. Luxemburg közigazgatásért felelős főigazgatók informális találkozója.

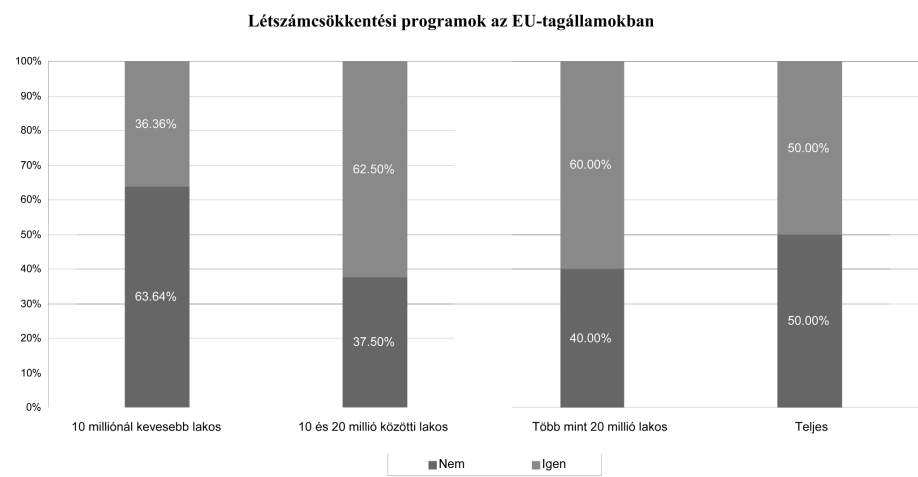
10. számú függelék

A kiválasztási eljárás szakaszai az EU-tagállamokban



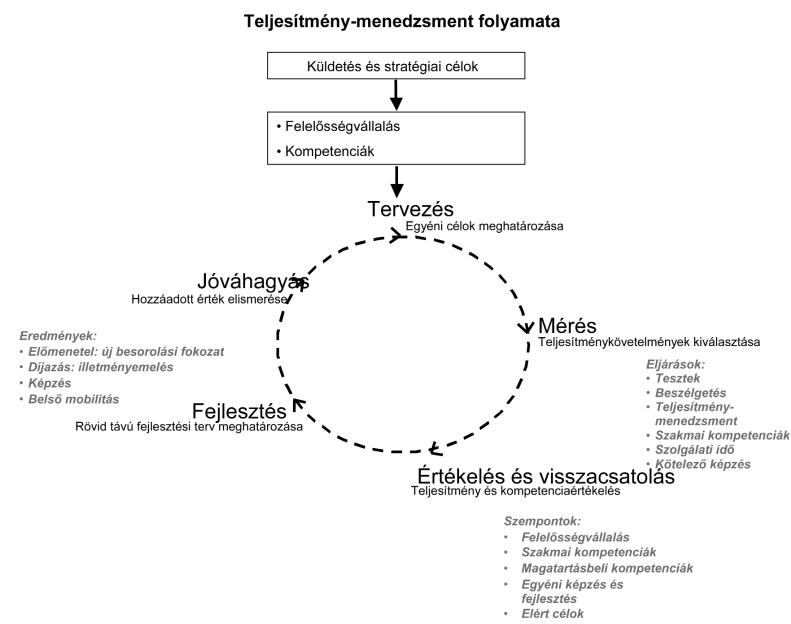
Forrás: A strukturális változásokat támogató HR-stratégiák. Tanulmány 2005. Luxemburg közigazgatásért felelős főigazgatók informális találkozója.

11. számú függelék



Forrás: A strukturális változásokat támogató HR-stratégiák. Tanulmány 2005. Luxemburg közigazgatásért felelős főigazgatók informális találkozója.

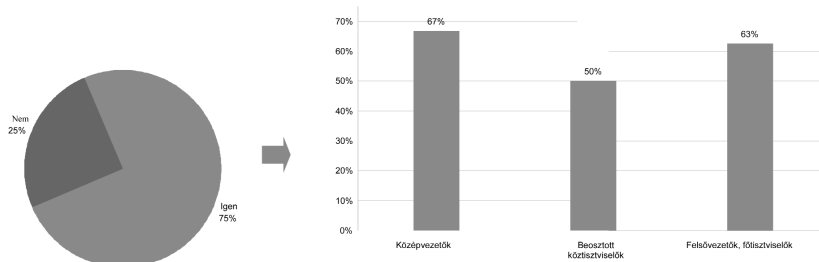
12. számú függelék



Forrás: A strukturális változásokat támogató HR-stratégiák. Tanulmány 2005. Luxemburg közigazgatásért felelős főigazgatók informális találkozója.

13. számú függelék

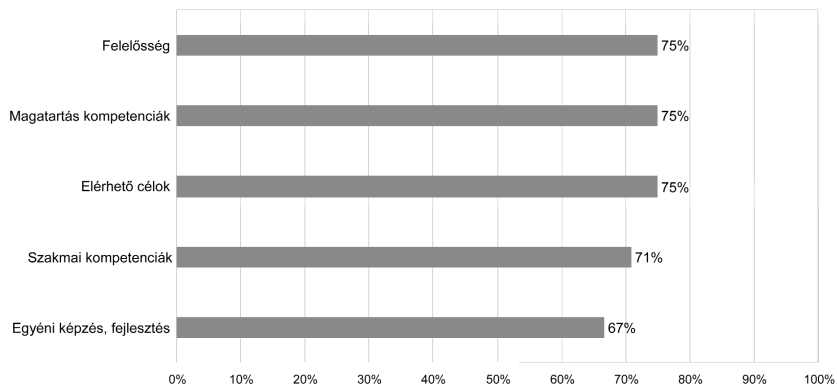
Teljesítménymenedzsment-rendszer az EU-tagállamokban



Forrás: A strukturális változásokat támogató HR-stratégiák. Tanulmány 2005.
Luxemburg közigazgatásért felelős főigazgatók informális találkozója.

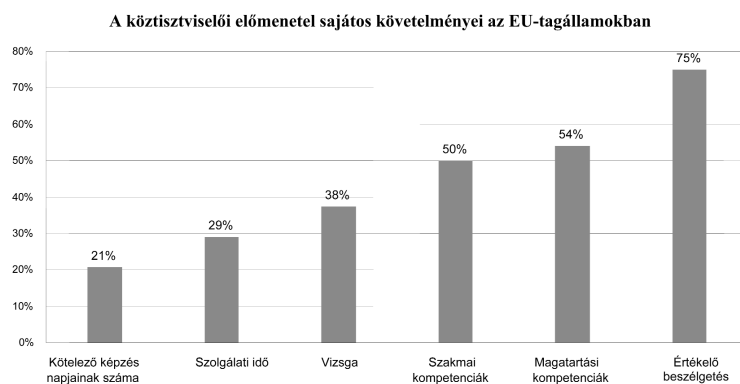
14. számú függelék

A teljesítmény értékeléséhez figyelembe vett szempontok az EU-tagállamokban



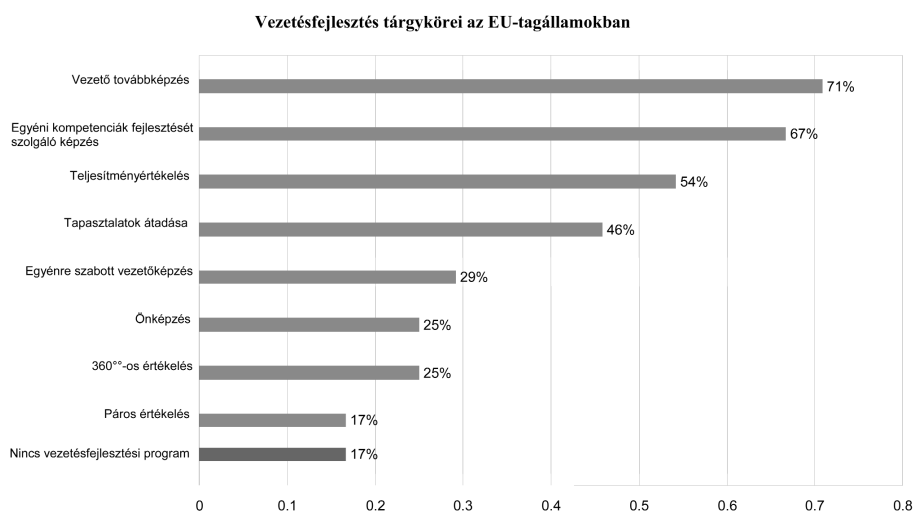
Forrás: A strukturális változásokat támogató HR stratégiák. Tanulmány 2005.
Luxemburg közigazgatásért felelős főigazgatók informális találkozója.

15. számú függelék



Forrás: A strukturális változásokat támogató HR-stratégiák. Tanulmány 2005.
Luxemburg közigazgatásért felelős főigazgatók informális találkozója.

16. számú függelék



Forrás: A strukturális változásokat támogató HR-stratégiák. Tanulmány 2005.
Luxemburg közigazgatásért felelős főigazgatók informális találkozója.

Fleck Zoltán

IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁS REFORM KÖZBEN*

Tíz év múlva remélhetőleg egy olyan bírói hatalom fogja ügyeinket rendezni, amely szervezetiileg megtévesztően hasonlít a jelenlegire. A mélyben, néhány részletében azonban olyan változások eredményeit mutatja, amelyek kiterjesztik a bírói függetlenség érvényesülését, megteremtik a felelős jogalkalmazót, átláthatóvá, ellenőrizhetővé teszik a szervezet működését.

A szükséges változtatásoknak különböző szintjei és feltételei vannak. Ezek jogalkotási, szervezési, anyagi és szemléleti jellegűek. A sikeres változtatás eszmei feltétele, hogy az érdekeltek ne feltételezzenek feloldhatatlan ellentmondást az egyformán szükséges célok (hatékonyság, gyorsaság, függetlenség, egységesség, megalapozottság, átláthatóság) között.

A legjobb intézményi megoldások is alakulnak, torzulnak a társadalmi reakciók, a foglalkozás vagy egyes érdekcsoportok viselkedése következtében. A radikális bírói önkormányzatiság indokolt változtatás volt, de ma már fel kell tenni a kérdést, hogy képes volt-e átalakítani ez a teljesen új intézményi megoldás a régi mentalitásokat? Vagy inkább az a jellemző, hogy a régiek teljes eltűnése nélkül új torzulások nehezítik a helyzetet?

1997-ben és azóta sem sikerült minden összefüggésben a modern jogállam kritériumai szerint működő igazságszolgáltatást kitalálni. Ez azonban se nem meglepő, se nem különösebben szokatlan az átalakuló államokban. A rendezetlenség kedvező környezet a kényelmes és felelőtlen szervezet számára, amelyben nem alakulhat ki reform-akarat, de a helyzet megismerésére való igény sem.

Azzal, hogy a jogalkotó a bírák önkormányzati jellegű testületére bízta az igazgatási hársköröket és a felelősséget, az igazságszolgáltatás ügye nem vált egy szakma belügyévé, hanem a köztársaság minden polgárának ügye maradt, ugyanis a köztársaság és az állampolgári jogok érvényesülésének minősége függ tőle. Ennek megfelelően a politikai felelősség alól nem mentesült a szakmai és politikai elit, nem helyezheti át ezt a felelősséget a bírók szakmai testületeire. Bár ki sem hagyhatók a továbblépések megtervezéséből. De az eddigi tapasztalatok szerint sem az OIT, sem a megyei vezetők által dominált szakmai grémiumok nem léptek ki a jelenlegi hatalmi mechanizmus csapdjából.

Az eddigi történeti tapasztalatok szerint ugyan általában nincs akadálya a változtatások befogadásának, de számos jele van annak, hogy az igazságszolgáltatás rendszerén belül sajátos konzervativizmus őrzi pozícióit. A bírói hatalom hajlamos belső korporatív érdekeit őrizve bezárkózni, és ellenállni minden lényeges változásnak. Az 1997-es, a bírói önkormányzatiság teljességét megvalósító igazságszolgáltatási modellváltás abból a kelet-európai tapasztalatból táplálkozott, amely a végrehajtó hatalom önkorlátozásában nem bízva erős garanciákat igényelt a bírói függetlenség érvényesülése érdekében. Komolyan akkoriban sem gondolhatta senki, hogy az egyébként nagyon jelentős formális garanciák az igazságszolgáltatás összes gondját megoldják. Számos más területen is kiderült, hogy az intézményes változások képesek tényleges mozgásokat elindítani, de a szabályozás hiányosságaiban, következetlenségeiben vagy hibáiban megtelepednek és tovább élnek a régi mentalitások. Hogy előljáróban csak az egyik, de valószínűleg a legfontosabb

példát említsem: az önkormányzati jellegű megoldások önmagukban nem képesek garantálni az objektív, átlátható kiválasztást, a meritokratikus elv érvényesülését, és nem képesek akadályozni a személyes kapcsolatok, a nepotizmus virágzását. A munkaerőpiac ugyan új nyomások alá helyezte az igazságszolgáltatást is, de a rendszerváltás előtti politikai kontraszelekciót egy mesterséges kvázi-piaci kontraszelekció váltotta fel.

Önmagától nem változik a bürokratikus szereptudat sem, új kényszerek, új szereplők képesek ugyanazt a kimenetet produkálni, teljes autonómiára épülő belső igazgatás is képes diszfunkcionális konformitást vagy alárendelődést létrehozni.

A rendszer tényleges változása a benne dolgozók motiválásán, cselekvéseik hatékony szabályozásán múlik. A részleteken. A változás iránya nyilvánvaló: az igazságszolgáltatás minőségének, hatékonyságának emelése a szervezet és az ítélező függetlenségének megőrzése mellett. A megnövekedett jelentőséghez méltó színvonalú munka és ellenőrzés, amelyet részben az irányítási és kontroll-mechanismusok javításával, részben a nyilvánosság segítségével lehet elérni. A Magyar Köztársaság alkotmányosságának szintje csak minőségi és alkotmányosan működő, társadalmi felelősséggel rendelkező igazságszolgáltatással emelhető. Ugyanakkor el kell ismerni azt is, hogy az alkotmányos környezet súlyos nyomokat hagy a bírói hatalom működésén is: a jogalkotás minősége és az igazságszolgáltatás egyéb intézményes szereplőinek jogállami működése sem hagyható figyelmen kívül. A közbizalom emelése az ítélezés elemi feltétele, de maga a bírói hatalom tehet a legrettebbet e közbizalmi javulás érdekében. A bírói hatalom a közszféra része, átlátható és racionális működése szoros kapcsolatban van az állam legitimációjával. Sok év telt el a jogállami forradalom óta, de az alapok lerakásánál tartunk.

Az új demokráciák általános tapasztalata, hogy még az oly központi szerepet játszó függetlenség is csak részben függ az azt biztosító intézményes garanciáktól, sőt létezhet tényleges (vagy relatív) függetlenség garanciák hiányában is, ha olyan tradíciók támogatják. Kelet-Európa az erős garanciákban hisz, mégis gyakoriak a visszalépések, az egyensúlyborító kísérletek.¹ Sajnálatos módon e tapasztalatokból a védekezés, önvédelem jogos, de egyoldalú logikája következik, pedig a ma kihívásaira megfelelő választ jogi és jogon kívüli elvárások egyensúlya adhat.

A reform esélyei

Az igazságszolgáltatás, az alkotmányozás folyamatának sorsától függetlenül is, reformokra szorul. Az 1997-ben megteremtett szervezeti rendszer hatálybalépése óta eltelt idő elégséges ahhoz, hogy komolyan számba vegyük azokat a feszültségpontokat, amelyeket egy olyan rendszer működésbe lépése okozott, amelynek kevés előképe volt a hazai jogi kultúrában. A változtatások iránya azonban ennek ellenére sem lehet olyan, amely akár a hagyományokra hivatkozva megkérdőjelezné a hatályos intézményi megoldások lényegi elemeit: a bírói önkormányzatiság, a demokratizálódó országok mindegyikéhez hasonlóan, megteremtette saját hagyományait. E friss hagyományok és rutinok némelyike azonban diszfunkcionális elemekkel fonódott össze, amelyek korrigálására sort kell keríteni világos szempontok, koherens és a bírói függetlenség és felelősség összehangolása iránt elkötelezett koncepciókkal.

Komolyan lehet érvelni amellett, hogy Magyarországon jelenleg nincs alkotmányozási helyzet (ahogy ahhoz is könnyű érveket találni, hogy miért kell mégis változtatni a hatályos alkotmányszövegen), az igazságszolgáltatás ügyében viszont a változtatnivalók jogalkotói kényszerhelyzetté álltak össze. A lehetséges reform azonban kontinuitásként jelenhet meg: az igazságszolgáltatás működésének alkotmányos alapjainak hatékonyabb érvényesülése a cél. A függetlenség önkormányzati jellegű adminisztratív garanciái folyamatosan épültek ki az alkotmányos fejlődés során, ezt tiszteletben tartva lehet a függetlenség mellett éppolyan fontos elvárások érdekében fellépni. Néha az eredmények megőrzéséhez, a stabilitáshoz változtatásra van szükség: a reform folytatására. Ez a folyamatosság az intézményrendszer változtatásával érhető el, a nem változtatás hosszú távon súlyosabb következményekhez vezethet.

Még a szűken vett alkotmányreformnak is van némi tere: az alkotmány szövegébe foglalandó elvek közé tartozik a törvényes bíróhoz való jog. Ez az alkotmányos követelmény ugyanis nemcsak azt jelentheti, hogy senki sem fosztható meg (a hatályos törvénysszöveg megfogalmazásában: vonható el) törvényes bírájától, hanem a független, pártatlan és szakmailag megalapozott ítélethez való jogot is. A függetlenség ugyanis e felelősséggel együtt értelmezhető.²

Az intézményi korrekciók szükségességét és egyik legfontosabb irányát két látszólag nagyon távoli és egy sokkal közelebbi példa segíthet megérteni. Oroszország és az Egyesült Királyság egymástól sok szempontból igen távol levő államok, különösen a jogrendszer és a jogszolgáltatás mechanizmusa, a jogi alapértékek nagyon különbözőek. Mégis, az elmúlt évtizedek folyamatai párhuzamba állítható kihívások és reform-kényszerek elé állították e két jogrendszer elitjét. Annak ellenére, hogy a különbségek is látványosak és lényegiek, legalább a kihívások természetének megértése szempontjából számunkra is tanulságosak a hasonlóságok. Olaszország esete pedig az igazgatási modell és az abból következő hiányosságok hasonlósága miatt érdemli figyelmünket.

Oroszországban a kilencvenes évek első felében nagyon kevés hazai tapasztalatra és annál több nemzetközi segítségre alapozva kialakultak a modern igazságszolgáltatás alapelemei, a független bíráskodás intézményi garanciáinak többsége (határozatlan idejű kinevezés, elmozdíthatatlanság stb.).³ Sőt a közép-európai régióhoz hasonlóan a dél-európai öngazgató modell elemei is beépültek az igazgatásba, de minden intézményi előrelépést megkérdőjelezett a gazdasági konszolidáció hiánya, amely a bíróságok kiszolgáltatottságát teremtetten meg: regionális és helyi politikai és gazdasági hatalmak illegitim szponzorálási gyakorlatot alakítottak ki. Ennek következtében a vesztegetés, zsarolás, korrupció jelenségei lepték el a jogszolgáltató intézményeket, a bíróságok reputációja vészesen megroggyant.

Egyre nyilvánvalóbbá vált, hogy jogállami körülmények között a bíróságok hatalma jelentősen növekedett, a központi politikai akarat alárendelt érvényesítőiből az állami működés ellenőrzésével, az állampolgári jogok garantálásával, a privatizáció, a magángazdaság működésének rendezésével megbízott döntéshozói fórumok váltak. Ezzel összhangban van az önkormányzati jellegű igazgatási modell, de nincs összhangban a határozatok végrehajtásának elégtelensége és különösen a bírói felelősség érvényesülésének hiánya. Ezt az ellentmondást akarta feloldani az a reformsorozat, amely az évezred elején a gazdasági reformokba ágyazottan került bevezetésre. A bírói kar szemében természetesen a fizetésemelések és a bírói létszám emelése népszerűek voltak, de ellenállás fogadta a pro-

fesszionalizmus és pártatlanság előmozdítása érdekében bevezetni szándékozott intézkedéseket. Miután a bírói kart zárt, kontrollálatlan és korrupt társaságnak láttató vádak egyre elterjedtebb véleménnyé váltak, erre hivatkozva radikális, a függetlenség alapelemeit is veszélybe sodró tervek születtek a végrehajtó hatalom tervezőirodáiban. A határozatlan idejű bírói kinevezés helyett nem megújítható, 15 éves bírói megbízás koncepciója által kiváltott heves igazságügyi ellenállás következtében kialakult patthelyzet a reform további kezelését Putyin elnök kezébe helyezte. A politikai reform-elkötelezettség és az igazságszolgáltatók pozícióőrzése közötti kompromisszum a határozatlan bírói megbízatás sérthetetlenségét, ugyanakkor a számon kérhetőség növelésének célját jelentette. Ennek érdekében a minden személyzeti jellegű döntéssel felruházott, önkormányzati jellegű bírói kvalifikációs bizottság összetételét változtatták meg oly módon, hogy a kizárólag bírói tagokból álló szervezetből egyharmad részben más jogászokból, a tudomány képviselőiből és az elnök személyes megbízottjából álló testületté vált. Komoly viták után sikerült elérni a bírói vezetői megbízatások határozott idejűvé alakítását is. A bírói munka számon kérhetőségét célzó elképzelések iránti bizalmatlanság azonban tartósan bizonyult, a bírói felelősség szabályozása és érvényesítése a belső bürokrácia kezében maradt, nem csökkent a szervezeti hierarchia korporatív hatalma, de csökkent a bírói karrierutak meghatározásában a helyi hatalmak befolyása.

Mivel ezek a reformok a költségvetési, pénzügyi konszolidációval javították a bíróságok helyzetét és tovább növelték hatalmukat, nem szűnt meg a hatalom növekedésének és a felelősség gyengeségének egyensúlytalansága. Az alkalmatlan bírák elmozdíthatatlanságának lehetetlensége, a korrupt elemek felelősségre vonásának nehézsége akadályozta az igazságszolgáltatás reputációjának javítását. Sem a reformkényszer, sem a támadások nem szűntek meg: 2004-ben a kulcsszerepet játszó bírói kvalifikációs bizottságot érintő reformjavaslat a bírói többséget kívánta megszüntetni és a végrehajtó hatalom delegáltjainak számát emelte volna. A végrehajtó hatalom étvágya a reformok részleges sikerei miatt folyamatosan növekedett. Az igazságszolgáltatást ilyen körülmények között kettős veszély fenyegeti: a megmerevedés és a túl nagy visszalépés veszélyei. Az alkotmányos elveket átlépő, a bírói függetlenséget veszélyeztető visszalépési kísérletek nemcsak elbizonytalanító hatással járnak, hanem kialakult a védekezés kultúrája: a bíróság elnökeinek megbízatásához tartozik a változtatások elleni védekezés. A végig gondolatlan tervek (a határozatlan idejű kinevezés elleni támadás, az Alkotmánybíróság hatáskörének csorbítási kísérlete, a felsőbíróságok Moszkvából Szentpétervárra való kiköltöztetési terve) a reformmal szembeni bezárkózás kiprovokálásával maguk is a reform akadályává váltak, aláásták a változtatási lehetőségeket. Mindeközben nem lanyhultak a bírósági korrupcióról szóló tudósítások, amelyek a bírói védekezés mellett pozitív következménnyel is jártak, egyre világosabbá tettek, hogy megkerülhetetlen a bírói működés ellenőrzésének erősítése és a nyilvános kritika tűrésének gyakorlata. A reform hullámmó, visszalépési kísérletekkel terhelt története az ellenállások és kompromisszumok hosszú éveit hozták a bírói kar számára.

Az Európai Emberi Jogi Egyezmény inkorporálásával az Egyesült Királyság jogrendszerét is nagy kihívás érte, de a változtatások szükségességét már korábban sokan megfogalmazták.⁴ Az 1990-es évek közepén a bíróságokon formálódó law of privacy nem bizonyult megfelelő válasznak az emberi jogi deficit látható jeleire, a nemzetközi elmarasztalásokra, amelyeket leginkább az észak-ír terroristákkal szembeni intézkedések provokáltak.

Számos következmény közül csak a jogalkalmazói összetételre vonatkozó összefüggésekre koncentrálni érdemes, hogy Lord Irvine, a Labor-párti Lordkancellár szerint is a bíróság vált az egyéni jog őrzőjévé a parlament helyett. Ez a hatalomnövekedés azzal járt, hogy bizonyos állampolgári, a közösség működésével kapcsolatos értékek definiálási feladatát is rájuk kell bízni. Viszont, mivel a demokratikus társadalom alapértékeinek meghatározása, értelmezése a feladatuk, egyáltalán nem mindegy, kik csinálják és hogyan választják ki őket. Az a pusztán a tradíciók által biztosított eljárás, hogy a Lord Kancellár inkább a rátermettség és egyéb meritokratikus elvek alapján, mint a politikai patronázs elvei szerint dönt, elégtelen garanciává vált. Hiába volt olyan a gyakorlat, amelyre nem lehetett politikai szempontokat bizonyítani; munkáspárti Lordkancellár konzervatív bírákat nevezett ki és fordítva. A megerősödő szerep megkérdőjelezte a pártatlan kinevezési gyakorlatot, elfogadhatatlanná tette, hogy a Miniszterelnöknek befolyása legyen. Az a történeti emlék, hogy 1945 előtt a szabályozás lényegi stabilitása mellett nem is volt pártatlan gyakorlat, és az a nyolcvanas években kiderülő homály, amely a Miniszterelnök jogosítványait vette körül, tisztázást kívánt. A tisztázás iránya a bíróvá válás folyamatának átláthatóbbá, ellenőrizhetőbbé tétele volt. Az, hogy nem tudni semmit a kinevezendő bírókról, egyre elfogadhatatlanabbá vált, a bírói kar persze a függetlenségre hivatkozva tiltakozott. De az is világos lett, hogy egyre nagyobb nyilvánosságot kénytelenek elviselni. Ebben a vonatkozásban 1998-ban a Pinochet-eset kavarta fel a vizet: az öt főbíró reputációja és társadalmi háttere nyíltan a sajtó figyelmének középpontjába került. A bírók politikai értékei, meggyőződései a sajtóban mindennapos témává váltak. Ezzel párhuzamosan a bírói kar társadalmi összetétele, a reprezentativitás kérdése is, hiszen a megnövekedő politikaformáló szerep ellentmondásba került a nyilvánvaló homogenitással, zártsággal, amely hagyományosan jellemezte a bírói kart. A formálódó megoldás a bírójelölés reformját célozta: a pályázatás bevezetését, nyilvános kiválasztási szempontok, formális interjú intézményesítését, a társadalmi összetétel tudatos alakítását és egy Bírói Jelölő Bizottság felállítását.⁵

Olaszországban a dél-európai belső igazgatási modell prototípusát megvalósító igazságszolgáltatást intézményesítettek a háború után.⁶ Az 1960-as évek közepéig a bírák kiválasztásának mechanizmusa néhány felsőbírósági elem döntő hatása mellett szakmai kritériumok, formális vizsgarendszer alapján zajlott. A korporatív hatalom növekedésével természetessé vált, hogy a kiválasztás szempontjait a bírói tanács dolgozza ki, amely terület azonban messzemenően alkalmazkodott a bírói kar kényelmi szempontjaihoz, és minden formális kritériumrendszer kodifikálásának ellenállt. Sőt sikerült a karriervágynak oly módon kielégíteni, hogy bizonyos életkor elérése után garantált előrelépést, felsőbírósági kinevezést iktattak a karrierrendszerbe, ezzel a szenioritás kiszorította a meritokratizmust. Minden változtatási kísérlet a függetlenség sérelmeként jelent meg, ugyanakkor vésszen meggyengült a professzionális kvalifikáció esélye. Végso soron a szakmai színvonal csökkenése nemcsak a perelhúzódasok kezelhetetlen mértékét eredményezte, hanem visszafogta az ítélkező bíró függetlenségét is, hiszen szakmai alapok hiányában nő a kiszolgáltatottság, a belső tartás hiánya. Az igazgatási ismeretek nélküli bírósági vezetők a függetlenség nevében mereven őrzik pozícióikat, konzerválják az állampolgári jogokat sértő és a tényleges függetlenséget sem biztosító rendszert. A szakmai kritériumok és a számon kérhetőség radikális háttérbe szorítása válságba sodorhatja a bírói függetlenséget is, amennyiben azt magában álló, abszolút értéknek kezelik.

A megnövekedett szerep és a reformok sorsának dilemmája e három önkényesen kiválasztott példából is világosan látszik. A bíróságok politikai szerepvállalása olyan tendencia, amely radikálisan emelte e szűk foglalkozási csoport hatalmát, jelentőségét az állampolgárok életének, a politikai mező alakulásának, a gazdaság, a nyilvánosság és egyéb területek működésének befolyásolásában. A hatalom növekedése ugyan létrehozta e hatalom mesterséges visszanyesésének politikai kísérleteit is, de ezek természetükénél fogva kudarcra vannak ítélve, mert a hatalom növekedésének okait nem tudják kezelni. A visszalépés a végrehajtó hatalom nagyobb beleszólási lehetőségei felé nem kompatibilis megoldás, a kísérletek csak feszültségekkel terhelik a hatalmi szereplők viszonyát. A nagyobb bírói hatalmat a felelősség, ellenőrzés növelésének más útjain lehet ellensúlyozni: a bíróvá válás, előmenetel, értékelés hatékonyabb és átlátható, a bírói korporatív önértékelés által uralt térből való részleges kiemelésével.

Nemzetközi kötelezettségek

Az igazságszolgáltatás szabályozásának a modellválasztás tartalmában a nemzetközi elvárások nem szabtak korlátokat, csak a független ítélkezést garantáló intézmények védelmére figyelmeztetnek. Az ENSZ, az Európai Unió és nemzetközi bírói testületek ajánlásaiból nem következik valamely igazgatási modell szükségszerűsége, a nemzeti jogalkotó tere nincs szűkítve. Az Alkotmánybíróság határozataiból sem olvasható ki a hatályos szabályozás megoldása. Nem ezek a források vezettek az önkormányzati modell felé, hanem azok a történeti tapasztalatok, amelyek a végrehajtó hatalomra alapvetően bizalmatlanul tekintenek. A bizalmatlanság okai nem szűntek meg, a bírói öngazgatás elveitől, a modelltól nincs okunk eltérni.

Ami azonban nemzetközi kötelezettségeinket illeti, mégis van néhány olyan terület, ahol lényegi változtatásra lenne szükség, de ezek egyike sem érhető el egyszerű szervezeti jellegű döntéssel.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága a magyar államot többségében a bírósági eljárások elhúzódása miatt marasztalta el, mivel az EJEB eljárása is meglehetősen hosszadalmas, a közel háromezer Magyarországról érkezett beadvány valószínűleg néhány újabb európai feddével jár majd. Az Európai Unió alapjogi kartájának VI. címe az igazságszolgáltatással kapcsolatos alapjogokat védi: a jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jogot, illetve az ártatlanság védelmének alapelvét és a védelemhez való jogot. A magyar bíróságokat közvetlenül érinti az eljárás-elhúzódások miatti marasztalások dominanciája, ugyanakkor a tisztességes eljáráshoz való jog sérelme az előzetes letartóztatásokkal kapcsolatban is felmerül (Imre-ügy, Maglódi-ügy, Osváth-ügy). A magyar bíróságok előzetes letartóztatásokkal kapcsolatos jelenleg jellemző gyakorlata nagy valószínűséggel olyan elmarasztalásokhoz vezet a jövőben, amelyek túlmutatnak az időszerűsége, és érintik az előzetes elrendelésének megalapozottságát. Ennek alapján nem elégséges olyan típusú vezetői intézkedéssorozat, amely az előzetes letartóztatottak ügyeinek felgyorsítását szorgalmazza. Az ügyek ésszerű elbírálásának követelménye, a tisztességes eljárás egyéb jogosultságaival egyetemben a bíróságok alkotmányos kötelezettsége.

Néhány ügytípus kivételével, a strasbourgi esetjog alkalmazása a magyar bírói gyakorlatban nem látható.⁷ A láthatatlanság csak részben jelenti azt, hogy a Bíróügyi Határozatokban publikált ítéleteken kívül alig van hozzáférés a gyakorlathoz, alappal feltételezhető, hogy az alapjogi érveléstől egyébként is idegenkedő hazai ítélkezés nehezen fogadja be a nemzeti joghatóságok fölötti emberi jogi esetjogot. E befogadás számos más, kontinentális hagyományokkal rendelkező állam bírósága számára sem problémamentes.

A nemzeti bíróságoknak növekvő szerepe van az alapjogok védelmében, a strasbourgi döntések tartalmi iránymutatásai szellemében. Érdemes azonban figyelemmel lenni e gyakorlati irányokra, köztük az igazságszolgáltatással kapcsolatos alapjogokról szóló VI. cikk gyakorlatára. Érdemben nem menekülhet a hazai jogalkalmazó e kötelezettségek érvényesítése előtt azokban az esetekben sem, amelyekben a konkrét döntés nem érinti a magyar államot.

A strasbourgi gyakorlatnak való jobb megfelelés összetett erőfeszítéseket igényel: a jogalkalmazóktól elvárható, hogy megfelelő szinten ismerjék ezt a joganyagot, illetve megismerésére hajlandók legyenek. Megkönnyítené ezt a jogi képviselők korrekt hivatkozása a strasbourgi esetjogra. (Az ügyvédi érvelésben hangsúlyosan szereplő konkrét hivatkozás előtt a bíró nem térhet ki.) A Magyarország sorozatos elmarasztalását okozó eljárás-elhúzódások pedig lehetetlen orvosolni jogalkotói beavatkozás nélkül.

A diszkrimináció tilalmának érvényesülése alapvető jogállami elvárás az ítélkező tevékenységgel kapcsolatban is. A Kmetty- és a Balogh-ügyben született ítéletek azt is jelentik, hogy hazai hatóságok előtt nem sikerült védelmet találni hatósági bántalmazás ügyében. A hazai jogvédő szervezetek aktivitása iránti figyelem, sőt a jogalkalmazó szervezetekkel való szorosabb, rendszeres kapcsolat hatékonyan akadályozhatná meg azt, hogy az állam presztízsvesztésével is járó nemzetközi fórumon kössenek ki az ilyen és hasonló ügyek, vagy a bíróságok ellen bírói jogkörben okozott károkozás miatt induljanak szintén presztízsvesztéssel járó eljárások.

A bíróságok elérhetőségének problémája sem a kérdés eljárási, sem szociális természetű aspektusaiban nem hagyható figyelmen kívül, bár a megoldások lényegében bíróságon kívüli eszközrendszerek aktiválását igénylik. Mindazonáltal a nemzetközi szervezetek és a hazai közvélemény is úgy tekint erre a kérdésre, mint az igazsághoz jutás esélyét döntően befolyásoló összetevőre és ennyiben e probléma az igazságszolgáltatás, szűkebben pedig a bírói jogszolgáltatás része.

A bírói függetlenség

Anélkül, hogy a szervezetre koncentrált tanulmányban részletesen elemeznénk a bírói függetlenség érvényesülési esélyeit, mégis nélkülözhetetlen néhány elméleti összefüggés említése. Elképzelhetetlen modern, jogállami igazságszolgáltatás a függetlenség alkotmányos garanciái nélkül, a demokratikus átmenetek egyik általános központi követelése a független bíróság és bíró garantálása. Ennek megfelelően a függetlenség jelentős retorikai értékkel is bír, amely gyakran nehezíti annak megértését, hogy az nem önmagáért való, vagy abszolút érvényesülést kívánó előírás. Kevesen vitatnák, hogy az alkotmánybírák függetlensége más jellegű, mint a bírói karé, vagy hogy a Legfelsőbb Bíróság elnöke sem

ugyanolyan megítélés alá esik, hiszen a törvényhozó választja határozott időre. A függetlenség tehát nem monolit és nem korlátozhatatlan. A hagyományos (ortodox) jogtudományi megközelítés szerint a bírói szervezet (és az ítélkező bíró) és a politikai rendszer egyéb elemei közötti kapcsolatok hiánya definiálja a függetlenséget. Minden realistább társadalomtudományi értelmezés szerint azonban a politikai rendszer különböző elemei kölcsönösen összefüggnék, nincs lehetőség a totális elválasztásra. Éppen azt érdemes vizsgálni, hogy mekkora mértéke lehetséges és szükséges a függetlenségnek, hogy céljai érvényesülhessenek. Nem szükséges definiálni azt sem, hogy miben áll pontosan ez a cél ahhoz, hogy belássuk, a bírói függetlenség nem áll feltétlenül szemben a bírói felelősség érvényesítésével. A függetlenség és a felelősség (ellenőrzés) szembeállításának tagadása csak azt feltételezi, hogy ne tekintsük egyiket sem önmagáért való célnak. A sokirányú történeti tapasztalatok birtokában nem nehéz belátni, hogy a kontrollált bíróság függetlenség nélkül gyenge, egy független bíróság felelősség nélkül pedig veszélyes; egyik sem szolgálja az alkotmányosságot. A bíróság az államszervezet része, a függetlenség nem csorbul azzal, hogy fontossá válik a számon kérhetőség. Sőt a megnövekedett jelentőség és hatalom a bíró kezében elengedhetetlenné teszi az ellenőrzés hatékony mechanizmusainak kiépítését. A fogalmi, retorikai zavar miatt az alkotmányos elvek szintjén is definiálni kell, hogy összetartozó, elválaszthatatlan egymástól a bíró függetlensége és felelőssége.

Az alkotmányos elvek értelmezése kultúrafüggő, annak ellenére, hogy mindegyiknek létezik valamilyen normatív magja: a bírói függetlenség is tértől és időtől függően különböző hangsúlyokkal került be a politikai közbeszédbe. Az új demokráciák életének első éveiben a függetlenség feltételeinek megteremtése okozott és néhány államban okoz ma is komoly nehézséget. A több évtizedes politikai függőség reflexei radikális intézményi garanciák megteremtését tették szükségessé, ezért a politikai elit számos helyen olyan intézményes megoldásokat kodifikált, amelynek nem volt hagyománya. A bírói hatalom kérdésében azonban az 1990-es évek az új kihívások és intézmények időszaka a hosszú demokratikus múlttal rendelkező államok esetében is. Alapvetően megváltozott ugyanis a bírói hatalom autonómiája és a demokrácia viszonya, a számon kérhetőség és ellenőrizhetőség a hatalom növekedésével párhuzamosan vetődött fel és vezetett oda, hogy még Nagy-Britanniában is megbomlott a common law bíró hagyományos képlete. Azokban az államokban pedig, ahol a függetlenség intézményi megoldásai is frissek, ez az új kihívás különösen problematikus: egyrészt a politikai elitnek a jogállami garanciák iránt érzékletlenebb része a bírói hatalom fölötti végrehajtói kontroll újrainstancizálását leplezi a hatékonyság és ellenőrizhetőség érvével, másrészt az igazságszolgáltatás vezető posztjain ülő bírák a függetlenségre hivatkozva képesek minden olyan reformot akadályozni, amely a bíróságok működésének ellenőrizhetőségét vagy átláthatóságát célozná. E szorításból nyilvánvalóan olyan kiutakat kell választani, amelyek a végrehajtó hatalom beleszólása, felhatalmazása nélkül képesek elérni a bírói hatalom jobb működését. A diktatúrák utáni állapot legitímálhatatlanná teszi a visszalépéseket. A bírói hatalom növekedése tagadhatatlan, a reakció azonban nem e hatalom megnyirbálása, hanem ellenőrizhetővé tétele.

Azt is érdemes a történeti tapasztalatokból leszűrni, hogy a bírók kollektív, szervezeti és személyes autonómiái és a független viselkedés ugyan kapcsolatban vannak egymással, de e két oldal egymástól eltérően is viselkedhet. Van példa a szervezeti feltételek hiányosságai ellenére tanúsított autonóm viselkedésre, de az is igaz, hogy a szervezeti-jogi

garanciák nem biztosítják önmagukban a függetlenség érvényesüléséhez szükséges viselkedést és gondolkodást. A világ számos államában a magas szintű formális autonómia elfedi a valójában óriási szervilizmust és a kölcsönös elkötelezettségek hálózatát. Gyakran a szervezeti hierarchia a bírói elitet teszi a külső politikai befolyás közvetítőjévé. Másról a korporatív önérdékekre hivatkozás és a jobb anyagi ellátottságért való küzdelem teremti meg a végrehajtó hatalom és a bírósági vezetők közötti politikai zsarolási viszonyt.

A teljes befolyásolás-mentesség életszerűtlen és nem is kívánatos. A függetlenség határainak kritikus pontjainál kell működniük a garanciáknak.⁸ Ilyen kritikus pontok lehetnek strukturálisak, adminisztratívák, személyi jellegűek egyaránt. A mindenkori kormányzat például alapvetően meghatározza az igazságszolgáltatás működési feltételeit. Alkotmányos szabályoknak kell kizárniuk, hogy ezzel visszaéljen, a saját érdekei szerint változtasson a szervezet, az anyagi feltételek rendszerén. De az sem kívánatos, hogy soha semmilyen intézményi átalakítással ne lehessen a bírói hatalom területeit reformálni, az intézményrendszert ugyan alkotmányos védelemben kell részesíteni, de nem érdemes betonozni. A rugalmasság követelményének különösen új, kipróbálatlan intézmények esetében van jelentősége, ahol a működés közben válik szükségessé a változtatás.

Vagy bizonyosan nem sérti az ítélkező bíró személyes függetlenségét a felsőbírósági korrekció, amennyiben a felülvizsgálatot végző fórum is mentes a külső befolyásoktól, vagy az alkalmatlanná nyilvánított bíró elmozdítása sem jelenti a függetlenség sérelmét, amennyiben világosak az alkalmatlanság kritériumai, megfelelő garanciákkal működő eljárásban történik a döntéshozás. Sőt a független ítélkezés nem feltételezi azt sem, hogy minden adminisztratív döntést bírói testületeknek kell meghozni. Az adminisztratív igazgatás (külső vagy belső egyaránt) legyen felelős a bírói testületek kollegiális fórumainak az oligarchizálódás csökkentése érdekében. Nem sérti feltétlenül a bírói függetlenséget az sem, hogy a bíróságot és a bírák tevékenységét kritika éri: az ilyen irányú médiatámadások legfeljebb akkor lehetnek veszélyesek, ha a bíró szankcionálását akarják és tudják befolyásolni. Egyebekben a hatalom hatékony kontrollja a nyilvános működés, és nem mellesleg védelem is az esetleges politikai befolyás ellen.

A bírói függetlenség tehát olyan komplex, sokoldalú elv, amely a liberális demokrácia egyéb működési elveivel kell, hogy összhangba kerüljön.⁹ A független bíráskodás társadalmi szükséglet, a formális, kalkulálható jogvédelem az állampolgári jogok érvényesülésének lényeges garanciája. De jogaink védelme és egyéb bonyolult döntéshozási tárgyak a modern jogállam körülményei között gyakran jogalkotói szerepbe kényszerítik a bírói hatalmat. Ebben az értelemben is lehetetlen a más hatalmaktól való teljes elválasztottság, és fontossá válik az ellenőrzés.

Az igazságszolgáltatás igazgatási modelljei és különösen a bírói függetlenség érvényesülése kérdéseiben az empirikus alátámasztások komolyan erőtleneek, az intézmények vonatkozásában bizonyos alternatívák természetesen kipróbálatlanok, a függetlenség mérése pedig szintén nem problémátlan. Ez utóbbit persze legkomolyabban az akadályozza, hogy bizonytalanság uralkodik a függetlenség fogalmi elemeit illetően is.

A politikatudományi megközelítés szerint megbízható jele a függetlenség hiányának a kormányzati politikákkal szemben álló döntések hiánya vagy ritkasága. Plurális politikai környezetben azonban a kormányzati hatalmakon kívüli hatalmakkal való lehetséges hasonló kapcsolatok miatt ennél szélesebb érvényű megközelítés javasolható. A

politikai ellenzék vagy a maffia kezében levő döntéshozó nem kevésbé veszélyes, mint a végrehajtó hatalmat kiszolgáló. Az a jogalkalmazó nevezhető függetlennek, aki személyes meggyőződésén és a jogszabályon kívüli befolyásoktól mentes döntéshozásra képes akkor is, amikor a döntés valamely hatalom érdekeit sérti.¹⁰ A politikatudomány megjelenése az igazságszolgáltatással kapcsolatos elemzésekben jótékony hatással volt a kizárólag legalista megközelítés pozícióinak gyengülése szempontjából, és dominánssá tette a behaviorista szempontrendszert, amelyben a tényleges döntések, a bírói gyakorlat elemzése alapján lehet véleményt mondani a bíróságok függetlenségének fokáról. Az összehasonlítás módszerének alkalmazása pedig a kulturalista megközelítést erősítette, amelyben a függetlenség értelmezése a jogi és politikai kultúrától függ.¹¹ Bármilyen szociológiai jellegű, tehát a tényleges érvényesülést tesztelő megközelítést alkalmazunk is, nem hagyhatjuk figyelmen kívül az intellektuális függetlenséget. A bíró intellektuális függetlensége nem egyszerűen morális tartást feltételez, hanem olyan képességet, amelynek segítségével képes felismerni azokat a rejtett tényezőket, amelyek döntését befolyásolhatják. Ez azt feltételezi, hogy a jogalkalmazó tisztában van a jogtudomány aktuális eredményeivel, ismeri a társadalmi környezetet. A bírói integritást ma bonyolultabb, rejtettebb tényezők fenyegetik, tehát nagyobb felkészültség kell a védekezéshez. Nem demokratikus körülmények között a védekezés technikája legfeljebb a normativizmus lehetett: a jogszabályokhoz való merev ragaszkodás. A hatalmi szerkezet plurális válásával a hatalmi befolyások lehetőségei plurális szerkezetet öltöttek, a veszélyek színesedtek és bonyolódtak, a védekezés nagyobb felkészültséget igényel.

Az intézmények, például a bírói függetlenség garanciái képesek olyan környezetet biztosítani, amely kedvezőbb a szuverén, független bírói mentalitás számára, de nem képesek önmagukban megteremteni azt. A kedvezőtlen tapasztalatok és a politikai kultúra önkorlátozó reflexeinek hiánya miatt az átmeneti társadalmakban több intézményes garancia szükséges, de ez nem jelenti e mentális változás megspórolását. A diktatúrából kilépő államok mindegyike azzal a dilemmával is kénytelen volt szembenézni, hogy hogyan lehetséges a bírói kar radikális tisztogatása nélkül a jogállami működéssel teljesen konform jogalkalmazást biztosítani.¹² A jogállam stabilizálása, olyan alkotmányos kultúra megteremtése, amelyben a független és hatékony bírói munka közbizalommal övezett, csak felkészült, felelős jogalkalmazói mentalitással érhető el. Ma a bírói függetlenség legfontosabb feltétele a bíró szakmai és intellektuális felkészültsége.

Nem csak az új demokráciákban a politikai függetlenség megteremtésének vágya motiválta azokat a reformokat, amelyek bírói testületek kezébe tették a bírójelölés felelősségét is. Ezzel óhatatlanul gyengültek a függetlenségen kívüli elvárások. A végrehajtó hatalom kikerülése az igazgatásból és a bírójelölés folyamatából megszüntette a politikai felelősséget is. Persze arra nézve is létezik tapasztalat, hogy olyan amerikai államokban, ahol bírókiválasztó tanácsokat vezettek be, a politikai megfontolások kerülő csatornákon érvényesültek. Az általános, a reform előtti politikai feltételek folyamatosnak bizonyultak: egy intézményi változástól nem feltétlenül változik meg a működés. A bírói tanácsok szerepének növelése a bírójelölés folyamatában nem véd meg minden esetben a politikai befolyástól, de minimalizálhatja az esélyét a politikai patronázsnak. A gyakorlati tapasztalatok szerint ennél hatékonyabb védelem a nyilvános, átlátható működés, a jelölés folyamatáról való tájékoztatás. Annak ellenére, hogy önmagában nem jelentett meg-

oldást minden problémára a bírói testületek felhatalmazása olyan döntésekkel, amelyek korábban a végrehajtó hatalom kezében voltak, ez a megoldás tartósnak bizonyult: még nem történt jelentős visszalépés. Kérdéses maradt azonban az ellenőrizhetőség, a kompetenciakontroll és a felelősség biztosításának olyan hatékony rendszere, amely a függetlenséget sem sérti, sőt a bírói hatalom növekedésével ez égetőbb, mint bármikor korábban. A korporatív modell, amely elvágta a szálakat a végrehajtó hatalomtól, nem képes megfelelően biztosítani a felelősséget. A végrehajtói ellenőrzés kimúlása után szembe kell nézni azzal, hogy a korporatív jellegű adminisztráció fogyasztóbarát, a felelősséget hangsúlyozó korrekciókra szorul, mert hatalom nem maradhat kontroll nélkül.¹³

A szervezet állapota és változtatási szükségletek

A helyzet feltárásában nem törekedhetünk a teljességre a jelen tanulmány keretei között, ezért a legfontosabb következményekkel járó és valószínűleg a legerőteljesebb változtatási szándékokat igénylő problémákra koncentrálok.

Az új igazgatási modell bevezetése óta ugyan jelentős eredmények is tapasztalhatók a bírói munka hatékonyságának globális mutatói tekintetében, de folyamatos a regionális és ügyszak-specifikus leterheltség aránytalansága. Ez az állampolgárok joghoz jutásának egyenlőségét veszélyezteti, ezért jelentős alkotmányos kérdés. Nem mellesleg az igazságszolgáltatás társadalmi megítélésének egyik, de nem kizárólagos forrása. A gyakorlat rendszeres figyelemmel kísérése azonban nemcsak az egyenlőbb ügyteher kialakítása miatt lenne fontos, hanem például az egységes jogalkalmazás szintén alkotmányos jelentőségű elvárásának teljesítése miatt is. Minden lényeges változtatási szándéknak a helyzet elemzésén kell alapulnia. Nem alakult ki az igazságszolgáltatás működésének sem belső szervezeti, sem tudományos, nyilvános elemzési rendszere.

A hazai hagyományoknak megfelelően az önkormányzati modell bevezetése után is megmaradt a megyei szint domináns pozíciója, ezt az igazgatásra vonatkozó hatásköri szabályok több helyen alátámasztják, ugyanakkor elégtelen az ehhez társuló felelősségi rendszer. A szervezetrendszer középszintjének túlhatalma, különösen a megyei elnök általános igazgatási és a kiválasztás, előmenetel kérdéseiben tapasztalható speciális hatalma az igazságszolgáltatás egésze szempontjából diszfunkcionálisan nagy. Nincs ellensúly, ezt a hatalmat a központi igazgatási felettes nem kontrollálja: a megyét érintő ügyekben az OIT korlátlan úrnak tekinti az elnököt. Ez ugyan a testület összetételét tekintve érthető, de az autonómia félreértéséről árulkodik, a központi igazgatási feladat teljesítetlenül marad. Ennek következtében az ország igazságszolgáltatása fragmentálódik, amit a táblabíróságok tovább tagoltak. Ez részben a jogszolgáltatás egységességének, részben az egységes igazgatás problémájaként jelenik meg. Amennyiben igazgatási űr, vákuum a következménye a hatalmi szintek közötti egészségtelen egyensúlynak, természetes valamelyik játékos túlhatalomra törekvése. A jelenlegi helyzetben természetes következmény a középszintek olyan szerepfelfogása, amely jogosítványaik kiterjesztésében, formalizálásában látja az igazgatás hiátusainak orvoslási lehetőségét. Ennek jele az informális megyei elnöki értekezletek formalizálódási törekvése. A 2002-ben megfogalmazott, az OIT-nek címzett ajánlásai és ja-

vaslatai egyértelműen arról árulkodnak, hogy a megyei szint pozícióinak védelme két fronton szükséges: az OIT Hivatalától, amely a megyei vezetőktől függetlenül döntően befolyásolja a testület igazgatási tevékenységét és a táblabíróságoktól, amelyek regionális igazgatási központtá kívánnak válni. Ennek érdekében az önálló megyei igazgatás erősítése és a megyei bírósági értekezlet súlyának emelése, formalizálása fogalmazódik meg az elnök egyszemélyi vezető szerepének hangsúlyozása mellett, de a felelősségi és ellenőrzési szabályok hiányának említése nélkül. A helyzet logikus sajátossága, hogy az OIT mint országos hatáskörű adminisztratív szerv nem képes, illetve nem akar az oligarchizálódási tendenciáknak gátat szabni, amely az elmúlt években a személyi jellegű döntések szabályozatlanságával és ellenőrizetlenségével az összefonódások sűrű hálózatát hozta létre. A vezetői beosztás szakmai kritériumrendszere és a vezetői alkalmasság tisztázatlansága, a vezetői munka kontrolljának elégtelensége, a beszámoló formáltsága, a vezetői posztok újráválasztásának korlátatlansága teszi teljessé az igazgatási-hatalmi egyensúlytalanságot és veszélyezteti az igazságszolgáltatási szervezetrendszer egészének racionális működését.

A hatályos igazgatási szabályok nem természetes, de kétség kívül kialakult következménye egy zárt, konzervatív struktúra, amely gyenge kritikaturó képességgel és a változtatási kísérletekkel szemben erős ellenállással bír. E kedvezőtlen képletet legitimálják a függetlenség elvének félreértelmezései, az alkotmányos elv stratégiai védekezési eszközzé válása, amelyet a felkészületlen és a jogállami elvárásoknak nem megfelelően elkötelezett végrehajtói buzgalom csak tovább provokálhat.

Bármilyen változtatás esélyével kapcsolatban felmerül tehát, hogy miképpen lehetséges az igazgatási hatékonyságot javítani, ha ebben kevesen érdekeltek, mert a hatékonyság emelésének igénye érdekeket sért, különösen azokat, akik munkáját ellenőrizni kellene. Miközben kényelmes, részben kikényszerített, részben spontán konformitás által teremtett konszenzus alakult ki a vezetők és vezetettek között.

A belső érdekkötöttségek változtatásokat akadályozó létre utal az igazságszolgáltatásra vonatkozó jogszabályok felülvizsgálatával az 1/2005 (I. 11.) OIT-határozattal létrehozott bizottság előterjesztése is. A megfogalmazott ajánlások többsége nem érinti a lényeges igazgatási hiányosságokat. Rosszul felfogott nemzeti hagyományápolásból következő elnevezés-változtatások mellett a belső erők erősítése a célja, nem merül fel a bírói tanácsok hatáskörének bővítése, viszont hangsúlyosan szerepel a vezetői tisztségekhez fűződő juttatások szabályozása. Az OIT 83/2004 (V. 4.) határozatában megfogalmazott célkitűzések és cselekvési program szerint az igazgatás alapvetően hatékony, bár elismeri, hogy szükség van változtatásokra. A határozat szerint az OIT a reform kezdeményezője, mert a bíróságok működéséért is felelős. Az infrastruktúra, a munkafeltételek javítása az adott keretek között érhető el. Megfogalmazódik az igazgatási egységesség követelményrendszerének szükségessége, de tartalmi irányok jelzése nélkül.

Úgy tűnik tehát, hogy a domináns pozícióban levő belső erők reform-elköteleződése korlátozott: a jelenlegi helyzetben sokkal radikálisabb változtatásokra van szükség annál, mint ami ezekből a dokumentumokból kitűnik. Ugyanakkor ismét hangsúlyozom, hogy az érintettek véleményének figyelembevétele nélkül nem lehet változtatásokba kezdeni.

Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács szerepe

A bíróságok központi igazgatási szerve, az OIT számos ok következtében igazgatási gyengeségben szenved, dominánsan érdekegyeztető funkciót tölt be, holott igazgatási feladatainak hatékony ellátása alkotmányos rendszerünk elemi érdeke lenne. E gyengeség nagyrészt a Tanács összetételéből következik. Valószínűleg a testület méretének növelése, a bővítés nem szolgálná a hatékonyságot, sőt a külső erők bevonása sem feltétlenül teremtené ellensúlyt, hiszen a hozzá nem értő tagok az eddigi tapasztalatok szerint is átengedik a terpet a „hozzáértőknek”. Ugyanakkor feleslegesen és megalapozottan provokálná a belső igazgatás alapelvét. A testület nem bíró tagjai elvileg jelenthetik a külső kontrollt az önkormányzatiság teljességével szemben, de ebben az esetben meg kell teremteni aktivitásuk feltételét. Parlamenti képviselők minden valószínűség szerint erre alkalmatlanok. A korporativitás, az adminisztratív vezetők érdekkötöttségének a testület munkájában való részvétele szempontjából a bíró tagok választását érintő kizáró szabályok bevezetése hozhatna eredményt abból az elvből kiindulva, hogy senki ne vegyen részt saját irányításában és ellenőrzésében. A testület működésének hatékonyságát emelné a választott bíró tagok ítélkező tevékenységtől vagy egy részétől való mentesítése a megbízatás idejére, ily módon sem a helyi vezetői adminisztratív terhek, sem a bírói munka nem akadályozná a professzionális vezető testületben betöltött funkció magas szintű teljesítését és a tagságból következő felelősséget. Az eddigi tapasztalatok szerint szükség lenne az igazgatási munkamegosztás szabályozására is: a testület és a Hivatal között, illetve a testületen belül a hatékony igazgatás érdekében. De ameddig az OIT nem felkészült és a központi igazgatás feladatára koncentrálni tagokból áll, nem lehet elvárni a professzionális igazgatási munkát és a Hivatal befolyásának érdemi kontrollját sem. A hivatali apparátus szükséges információgyűjtő, döntés-előkészítő, elemző szerv, de a testületnek kell érdemi döntéshozóvá válnia. Mivel még a leginkább felkészült testület mögötti hivatali működés is döntően határozhatja meg az igazságszolgáltatás irányítását, érdemes beépíteni néhány szervezeti kontrollt: például a Hivatal vezetőjének megbízatását határozott idejűvé kell alakítani és erősíteni kell a bírói részvételt a Hivatal munkájában. A szakmai megalapozottságot a szervezeti változtatásokon kívül a professzionális szervezetre vonatkozó önképpel és megfelelő nyitottsággal, a társadalmi felelősség hangsúlyozásával lehet elősegíteni.

Az adminisztratív igazgatás döntő pontja a gazdasági racionalitás biztosítása megalapozott döntésekkel és pénzügyi ellenőrzéssel. A központi igazgatás gazdasági racionalitása nem működőképes a megyei vezetés hozzáértésének biztosítása nélkül, a Gazdasági Hivatalok képzettséget igénylő vezetésre szorulnak. A pénzügyi racionalitás az ellenőrzés világos szabályait és következményekkel rendelkező ellenőrzést igényel. A gazdasági vezetők nem függhetnek a megyei elnök igazgatási hatalmától, erősíteni kell a belső ellenőrzést.

A Legfelsőbb Bíróság pozíciója

A hatályos szervezeti modell az egységes bírósági szervezet elvéből indult ki, de igazgatási értelemben nem sikerült megszüntetni a Legfelsőbb Bíróság különállását. A legfőbb ítélkező fórum nem tartozik az OIT igazgatási hatáskörébe. Az egységes költség-

vetés egységes igazgatási hatáskört és adminisztratív felelősséget igényelne. A Legfelsőbb Bíróság képviselte az adminisztratív vezető testületben a választási eljárás természetéből következően hiányzik: kicsi a valószínűsége legfelsőbb bírósági bíró bekerülésének. Viszont a testület vezetésének megoldása, amely szerint a Legfelsőbb Bíróság elnöke hivatalból az OIT-nak is elnöke, felesleges funkciótorlódáshoz vezet, nem világos, hogy az elnök kinek az érdekeit képviseli. Nem feltételezhetjük ugyanis, hogy a Legfelsőbb Bíróság és az igazságszolgáltatás érdekei minden esetben egybeesnek.

„Ennek fényében nem tűnik szerencsésnek az a megoldás, hogy a Legfelsőbb Bíróság elnöke hivatalból egyúttal az OIT elnöke is legyen. Szerencsésebbnek látszott volna az elnökválasztás jogát – a választott bírók közül – magána a Tanácsra bízni, ahogy az elnökhelyettes választása esetén történik.”¹⁴

Az OIT szabályozó tevékenysége

Az OIT az igazgatás körében jelentős szabályozó hatáskörrel rendelkezik, de kevés az eszköze a nem vitatottan kötelező erővel rendelkező szabályzatainak érvényesítésére, ahogy a kinevezési körébe tartozó igazgatási vezetők tevékenységének ellenőrzéséhez sem rendelkezik elég erővel. Ezt nem ellensúlyozza az ítélkezést érintő adatszolgáltatási kötelezettség, legfeljebb a bürokratikus terheket növeli. Mára szükségessé vált az eddigi normarendszer felülvizsgálata, deregulációja a hatékony igazgatás érdekében. Ez azonban csak a többi szervezeti jellegű változtatással együtt, egy egységes szándék által motiválva vezethet eredményre.

A legmagasabb szintű adminisztratív vezetés feladata lenne a területi aránytalanságok kezelése. A státusok racionálisan szervezett központi elosztása, annak eldöntése, hogy hol van szükség több ítélkezőre, folyamatos figyelemmel kísérést feltételez és az érdekkijárási alapú elosztás feladatát. Ugyanilyen odafigyelést igényel a megyéken belüli munkaerő-átcsoportosítás, ez a hazai mobilitási lehetőségeket figyelembe véve technikailag könnyebben kivitelezhető, és már ez is enyhítene a bírák terhelésének területi aránytalanságain.

Hatékony munkaszervezés

Az állampolgári jogok érvényesülése szempontjából a bíróságok munkájának hatékonysága és minősége alapvető kíváncsalom. Az ítélőtáblák felállítása nem javította jelentősen a hatékonyságot, csak a Legfelsőbb Bíróság munkaterhét csökkentette, de nem látszik a felszabadult energia felhasználása a jogegységesítés területén, részben éppen a táblák önállósulási törekvései miatt. A hatékony működés, az egységes ítélkezési gyakorlat és a szakmai színvonal jogállami szintre emelése egymásra tekintettel, összefüggő programként kezelendő; minden valószínűség szerint a szakmai megalapozottság, színvonal emelése a legáltalánosabb és legbonyolultabb feltétele a javításnak. Ehhez képest egyszerű, de szintén szükséges a munkaszervezés lényeges fejlesztése, asszisztensek igénybevétele, a számítógépes ügykezelés bevezetése és az iratkezelés racionalizálása a bírók adminisztratív terheinek csökkentése érdekében. A szakemberképzés bővülése következtében ma reális esély van a titkárok intenzívebb alkalmazására is, például a büntetőtanácsokat jelentősen elfoglaló szabálysértési ügyek teljes körű intézésében vagy a laikus részvételt is ak-

tivizáló mediációs eljárások segítségével. Az igazságügyi ügyintézők beépítése az igazságszolgáltatás működésébe, az adminisztráció jelentős javítása annak érdekében, hogy az egy bíróra jutó adminisztratív alkalmazottak száma jóval meghaladja a jelenleg jellemző szintet, természetesen nem pusztán jogalkotói szándékot, hanem a pénzügyi fedezet megteremtésének kötelezettségét is feltételezi. Az eljárásjogi változások azonban inkább szemléleti változásokat kívánnak. A polgári eljárásjog elmozdulása a felek aktivitását kívánó megoldások felé jelentősen tehermentesítette a jogalkalmazót, az igazság kiderítésének elvárásától még tovább kell távolodni. A büntetőeljárás különösen jelentős terheket rak a bíróra azzal, hogy gyakorlatilag a vádhoz kötöttség érvényesülése helyett a vádirat kontrollját kell elvégeznie, nyomoznia kell az igazság után. A passzívabb bírói szerep intézményesítése az ügyészi munka reformját is jelentené, az innen érkező, a felelősség növekedése miatti jelentős ellenkezés sem lehet akadály az igazságszolgáltatás egészének érdekében.¹⁵ Az eljárás és a bizonyítás körébe tartozó kérdés a szakértői vélemények szerepének újragondolása: a teljes körű garanciák hiánya mellett a pártatlan ítélezést veszélyezteti a bonyolultabb ügyekben a szakértői vélemények ügydöntő szerepe. Az ügyek természetének nyilván nem csökkenő komplexitása miatt megfontolható megoldás lenne a szabadalmi ügyek mintájára bizonyos szakemberek bevonása a bírói tanácsok munkájába. Ez azonban átvezet az ítélezés szakmai színvonalának problémájához.

Minőségi ítélezés

Az ítélezők felkészültségének fontosságát nem szükséges különösképpen magyarázni, az állampolgárok joghoz jutása megalapozott, szakmailag jó ítélezéssel elégíthető csak ki. Ez az elvárás az ítélezés minden szintjén érvényesül: az alsó szinten az ítélező munka mennyiségi dominanciája és összetettsége, a felsőbbbíróságok tevékenysége pedig az ügydöntő jelleg és a precedenshatás miatt kerülhet minőségi kontroll alá. A minőség javításának célja ennek megfelelően differenciált intézkedéseket, változtatásokat igényel a bírók kiválasztás, az ítélezési szinteken belüli differenciálás, az előmenetel, a karrierutak területein. Ebben a tekintetben a leglényegesebb intézmény a bírói munka értékelési rendszere. A jelenleginél hatékonyabb mechanizmus kiindulópontja egy objektívebb, lehetőleg anonim és rendszeres, a helyi erők kezéből legalább részben kivont szakmai ellenőrzés bevezetése. Számos fontos további reform csak a minőségi jogalkalmazás alapjaira építhető: az ügyelosztási rend automatizmusa csak így kivitelezhető, az ítélezési gyakorlat egységesítését is csak minőségjavulással együtt érdemes szorgalmazni. A rossz felsőbbbírósági irány kikényszerítése diszfunkcionális. Nem jó, ha az ítélezési gyakorlat nem egységes, de még rosszabb az egységesen rossz ítélezés. A jelenlegi intézményi keretben is lehetne azonban az egységes jogalkalmazás felé lépéseket tenni az ítélezési gyakorlat folyamatos figyelemmel kísérésével és jogegységi döntések intenzívebb kezdeményezésével. A jelenlegi értékelésre vonatkozó szabályzat felülvizsgálata mellett a vezetők által végzett folyamatos értékelést ténylegessé kell tenni. A másodfokú, felülbíráló tanács véleményének domináns volta, illetve ennek további, formális erősítése növelheti a vizsgálat alá vont bíró munkájáról az információkat, de óhatatlanul erősíti a konformitást, a kellően nem igazolt felsőbbbírósági szakmai magabiztosságot.

Nyilvánvalóan szükséges a fegyelmi és etikai felelősség rendszerének hatékonyság alapú reformja. Egy egységes (esetleg központi fegyelmi tanács által kialakított) határozott gyakorlat növelné a szakmai és etikai szabályok hatékonyságát, a bíróságok presztízsét.

Nem lehet azonban minőségi javulást elérni nem megfelelően működő kiválasztási rendszer mellett.

Szelekció

A karrier, előrejutás szabályozásában is változatos megoldásokkal lehet találkozni a világ jogrendszereiben: a teljesítmény, a senioritás és ezek valamilyen kombinációja érvényesül. Ami a döntési hatásköröket illeti; ahol bírói tanácsok végzik a bíróságok irányítását, általában e belső igazgatási szervek döntenek az előrejutásról is, de például Franciaországban bizonyos hatásköröket a miniszterhez telepítettek. Ennél lényegesebb újítás, hogy a megüresedő bírói posztok 10%-át más jogász pályák vagy a tudomány tapasztaltabb kollégáiból kell betölteni. Hasonló, a common law rendszer megoldásait bevonó megoldás érvényesül Hollandiában is: a bírói posztok fele kerül csak a pályakezdekők közül betöltésre, másik fele a többi jogász pályára felé nyitott. De mind a hagyományos kontinentális bürokratikus kiválasztás, mind az angolszász karrier koncepcionális változásokon esik át. Ahol megmaradt a végrehajtó hatalom szerepe a jelölésben, objektív vizsgarendszer akadályozza a politikai patronázs kialakulását. Ennek ellenére számos államban bírójelölő tanácsok felállítása és véleményük kötelező figyelembevétele felé indult meg a fejlődés. A common law államokban, ahol a végrehajtó hatalomnak döntő szava volt a jelölésben, komoly elmozdulás következett be a bírói hatalom depolitizálásának irányába. Azok a kihívások azonban, amelyek erre vezettek, a kontinentális hagyományú államokat is érintik.

Hazánkban jelenleg a bíróvá válást egy dominánsan bürokratikus kényelmi és hatalmi szempont vezérli. A vezethető, problémátlan, lojális beosztott azonban nem szolgálja az igazságszolgáltatástól elvárható alkotmányos célok teljesülését. Mivel az OIT nem dolgozta ki a bíróvá válás pontos kritériumait, objektív pályázati rendszert, olyan informális tényezők játszanak központi szerepet a kiválasztásban, mint a fogalmazók kiválasztása, vagy a titkári alkalmazás előtti elbeszélgetés. A fogalmazók központi felvételi eljárásának bevezetése (154/2005 (X. 4.) OIT-határozat) valószínűleg enyhíthet valamit a kiválasztás kuszaságán, de koncepcionális és átfogó újragondolásra lenne szükség. Jelenleg a személyzeti döntések előkészíthetetlenek és átláthatatlanok. Központi felvételi, objektív pontrendszer az alkalmasság mérésére csökkentené a megyei elnökök kontrollálatlan hatalmát a bíróvá válásban. Az OIT azonban vonakodik a megyei vezetés hatáskörének ilyen csorbításától: a testület összetételét figyelembe véve ez nem meglepő.

Ehhez illeszkedik a vizsgálati rendszer elégtelensége; Nem megfelelő ugyanis az a rendszer, amely nem teszi lehetővé az alkalmatlanok kiszűrését, de nem lehet kiszűrni az alkalmatlanokat, ha semmi nem akadályozza szisztematikusan bekerülésüket. Ezért a vizsgálati rendszer javítása nem egyszerűen elhatározás, hatáskörök és szabályzat kérdése, hanem a kiválasztással, a pályakezdekők alkalmasságával, előmeneteli rendszerrel szoros kapcsolatban álló feltétele a rendszer megfelelő működésének.

De elválaszthatatlanul tartozik e problémához a bíróság hatalmi rendszerének kérdése is. Mivel a középszintű adminisztratív hatalom lényegében kontrollálatlan, a lojalitáskép-

zési repertoár meglehetősen széles. A szervezet belső norma- és elvárásrendszere az átlagos, belesimuló, problémátlan, bürokratikus mentalitást támogatja, a nyilvánosan nonkonform beosztottat számos eszközzel (jutalmazás, ügykiosztás, előmenetel stb.) lehet nehéz helyzetbe hozni. A bírák szakmai ellenőrzési rendszerének erősítése csak akkor vezethet megfelelő eredményre, ha a vezetői struktúra is megváltozik, különben a lojalitás–felelősség–konformitás rendszere erősödik tovább. A vezetői struktúra megváltozásának egyik lényeges eleme a megyei vezetés felelősségének erősítése, a megyei bíróságok éves beszámolóinak komolyan vétele és a jelenlegi következmények nélküli, formális beszámolók helyett tényleges számonkérés bevezetése. Mindezzel együtt a vezetői alkalmasság komolyan vételére lenne szükség: az elnöki funkció adminisztratív, pénzügyi és humánpolitikai döntéseket jelent és ilyen kompetenciákat feltételez, az ítélkezéssel kapcsolatos szakmai vezetői feladatok tartalmilag a kollégiumvezetőké. Számos érv szól az elnöki poszt bírói státushoz kötése mellett (bár megfelelő szabályozás esetén nem sértené a bírói autonómiát egy ettől eltérő kiindulópont sem), de a szervezet működésének hatékonysága és átláthatóvá tétele az elnökök vezetői, menedzseri kvalitásainak emelését és megfelelő szakemberek alkalmazását igényli. E menedzseri iránytól függetlenül is a vezetők kiválasztásának jelenlegi szisztémáját az átláthatóság, ellenőrizhetőség, világos kritériumok irányába kell átalakítani a kölcsönös elköteleződések és hatalmi kompromisszumok rendszerétől eltávolodva. Legalább a pályázatok nagyobb nyilvánosságát, az érintettek jobb tájékoztatását kellene biztosítani. A Bírói Tanácsok feladatának komolyan vétele, az asszisztáló szereptől való eltávolodás persze azt is igényelné, hogy semmilyen önkormányzati jellegű szervben ne legyen informálisan döntő szava az adminisztratív vezetésnek. Csak a jelentős adminisztratív hatalommal rendelkező megyei vezetés megfelelő kiválasztási rendszere és tevékenységének ellenőrzése esetén várható el, hogy a helyi elnökök kiválasztása se a kölcsönös elköteleződések és érdekszövetségek logikája szerint működjön.

A bírák jogállása

A bírák teljes életpályájára kiterjedő, a köztisztviselői kar életpályamodelljéhez hasonló javadalmazási és előmeneteli rendszer kidolgozása folyamatban van. Hangsúlyozni kell azonban, hogy erősen korlátozott eredményre vezet minden olyan változtatás, amely nincs tekintettel az igazságszolgáltatás egészét jellemző reformszükségletekre. Érdemes azokat a tapasztalatokat is megfontolni, amelyek például Olaszországban a meritokratikus elvű rendszer automatikus, szenioritáson alapuló előmeneteli rendszerrel való változtatása következtében álltak elő.¹⁶ Az infláció hatásának eliminálása, a bírósági (és ügyészségi) alkalmazottak megfelelő bérezése a szervezet működőképességének fenntartása érdekében elengedhetetlen. De a bérezés, jutalmazás, címadományozás, pótlékrendszer, előmenetel a minőségi munka elismerését és ezzel a bírói munka általános minőségjavulását célozza. A szervezet egy szintjén belüli erőteljesebb differenciálás az alsó szinten dolgozók tevékenységének minőségialapú elismerését, az eltérő terhelés elismerését és azok motiválását szolgálja, akik karrierjüket nem felsőbbbírói jellegű munkával képzelik el. Különböző képzettségek megszerzésének preferálása, a továbbképzés ösztönzése szintén a minőség javítását mozdíthatná elő. A korábban említett értékelési rendszer reformja mellett a továbbképzés intézményének komolyan vétele szükséges.

A bírói munka megbecsülése sem a munka folyamatos értékelésétől, sem a továbbképzésekben való részvételtől nem választható el, de minden ilyen irányba tett lépés csak korlátozott eredményt érhet el a szervezeti-hatalmi struktúra és a kiválasztási rendszer változatlansága esetén.

Bíróképzés

A bírák képzése és továbbképzése a jövő szempontjából a leglényegesebb oldala az igazságszolgáltatás továbbfejlesztésének. Csak a szakmailag felkészült ítélkező elég autonóm és független, csak ilyen bírói kar esetén érvényesíthető az ellenőrzés, előmenetel, egységes ítélkezés szintjeinek emelése.

A megfelelő anyagi források hiánya miatt húzódó egységes továbbképző intézmény terve jogi (beleértve a strasbourgi és európai esetjogot) és jogon kívüli ismereteket egyaránt oktatna. A Magyar Bíróképző Akadémia felállításáig a képzés szervezése és vezetése az OIT Hivatalának Személyzeti és Oktatási Főosztálya keretében zajlott. Úgy tűnik, az új szervezet felállítása nem változtatott lényegesen a képzés struktúráján és tartalmán. Az egyetem utáni képzés a titkárok felkészítését is magában foglalja azzal a céllal, hogy a bírák tényleges segítőivé válhassanak az érdemi munkában. Szükség lenne azonban a bírák folyamatos és kötelező továbbképzésére és a vezetői ismeretek szervezett oktatására, funkció-specifikus tréningekkel az adminisztratív személyzet és vezetők képzésére, továbbképzésére. A különleges szakképesítést igénylő pozíciók képzettségi feltételeinek meghatározására. Igazán hatékony képzés akkor képzelhető el, ha egy ehhez kapcsolódó pont- (kredit-) rendszer igazolja az előrehaladást.

Ma a tudások mindegyike rendkívül gyorsan évül el, folyamatos a tanulási szükséglet, kíváncsok a szakmai publikációkról, ismeretekről való tájékozódás, és ehhez nagyobb rugalmasság kell, hiszen a bíróság elé kerülő ügyek és általában a társadalmi környezet is radikálisan változik. Az elmúlt évtizedekben a piaci és professzionális szervezetek számára evidens működési feltétellé vált a tudások karbantartása és bővítése, a társadalmi, gazdasági, kulturális környezet változási sebessége állandó tanulásra kényszerít. Nem mellékesen a tudások bővítésével lehetséges az alternatívák, egzisztenciális választások bővítése is, a szervezeten belüli horizontális mobilitás erősítése, a más jogterületekre való rugalmas áttérés lehetőségének megteremtése, a szűk szakmai keretbe való belemeredés megakadályozása. Minimálisan a hierarchikus mozgásokat, az előrelépést bizonyos számú és eredményű képzés elvégzéséhez szükséges kötni.

Az igazságszolgáltatás klasszikus képe a nagy individuális autonómiával és ehhez megfelelően széles látókörrel és szakmai tudással rendelkező jogalkalmazót feltételezi, aki elsősorban a szabályra koncentrálni és alapvetően passzív szerepet játszik az eljárásban, attól távolságot tart, a felekre bízva az eljárás előrehaladását, majd bölcsességével dönt. A modern képlet szerint az ítélet egy komplex szervezet döntése, ebből következő kényszerekkel. De mindkét ideáltípus szerint döntő szerepet játszik a szakmai felkészülés; a modern, a szervezet komplexitásából kiinduló felfogás funkció-specifikus szakmai felkészítést igényel.

Az önkormányzatiság elvére és szervezeti megoldásaira épülő rendszerben a szelekciót és rekrutációt is a bírának maguknak kell végezniük, de írott, kontrollálható kritériumok szerint és eljárási rend alapján. Hasonló elv szerint kell a képzést is megszervezni: tartalmáról bírók, bírói szervek döntsének, de a képzésre vonatkozó hatásköröket el kell

választani a kiválasztás, jelölés hatásköreitől. Lehetőleg a képzés központi intézménye rendelkezzen az egyetemekéhez hasonló professzionális autonómiával. Az adminisztratív vezetés (OIT) határozza meg a képzés rendjét és szintjét szoros együttműködésben a képző intézménnyel, de egyéb adminisztratív kapcsolat ne legyen köztük. A bírák képzését változatos módon intézik a világ különböző államaiban, a szervezettség különböző szintjein, a tapasztaltabb bíró alá rendeléstől a független akadémiákig. A legtöbb államban speciális képzési időszak előzi meg az első kinevezést. Különleges helyet foglal el ebben a tekintetben az 1959-ben létrehozott francia École National de la Magistrature, az igazságszolgáltatási képzés csúcsszerve. Az 1990-es években számos helyen (például Görögországban és Olaszországban) vezettek be hasonló bíróképző intézményeket. Mindenestre legtöbb helyen felismerték a képzés növekvő jelentőségét.

Az európai bírák konzultatív tanácsa (Consultative Council of European Judges) 2003 áprilisában Portugáliában tartott kollokviuma szerint is a függetlenség, pártatlanság és az emberi jogok védelmének erősítése elsősorban a bírák felkészültségének javításával érhető el.¹⁷ Minden jogállamban az állampolgárok joghoz jutáshoz való joga (jog a pártatlan bíróhoz) a felkészült és független, pártatlan bíróhoz való jogot jelenti. Ezek a minőségek a kiválasztástól és a képzéstől függenek. Az államoknak kötelességük biztosítani magas szintű képzéshez szükséges megfelelő feltételeket. Egy képzetlen bíró jobban kitétt a függetlenség sérelmének, viszont inkább ellenáll az átláthatóságnak és társadalmi felelősségének. Ezt az összefüggést nemzetközi dokumentumok is megerősítik.¹⁸

Nyilvánosság

A bírói hatalom működésének nyilvánosság tétele nem egyszerűen a közönség tájékoztatásának a bíróság presztízsozrása szempontjából való megteremtése a célja, hanem egy több szintű (szakmai, tudományos, sajtó-) kontroll megalapozása. A kétségkívül megnövekedett jelentőség és hatalom ellenőrzésének egyik eszközeként. Ma a bírósági határozatok szelektált és szerkesztett közzétételének gyakorlata alkotmányellenes.¹⁹ Már régóta igaz, hogy a jog tényleges tartalma nem érhető meg a bírói gyakorlat ismerete nélkül, tehát a jogbiztonság jogállami érve követeli a bírói gyakorlat megismerhetővé tételét. Hasonlóan erős érv a kiszámíthatóság biztosításának szükséglete és az államélet átláthatóságának érve. Komolyan veszélyeztetni az egységes jogalkalmazást többek között az, hogy maguk a bírák sem ismerik egymás ítélkezési gyakorlatát. A társadalmi ellenőrzést a folyamatos kritika lehetősége teremtené meg. Ezzel nőne a bírói kar kritikaturó képessége és a szakmai szempontok érvényesülésének esélye. Kétségkívül komoly tanulási folyamatot igényel mind a bírói kar, mind a sajtó részéről, de eredmény a nyilvánosság többes funkciói miatt csak radikális megoldással érhető el. Az elektronikus információszabadság szabályozása megtette az első lépéseket.²⁰

Sajátos, a bírói hatalom társadalmi ellenőrzésének lényegi oldalaira világító megoldás intézményesült Hollandiában, ahol rendszeres felmérést végeznek a bírói karról annak érdekében, hogy a közvélemény belásson a talár alá. A társadalmi háttér, az ideológiai, politikai meggyőződés, a bonyolult társadalmi kérdésekről kialakított vélemény, a munkához, hivatáshoz való viszony, a kulturális szokásrendszer mindenki által megismerhető, így megalapozott képet kaphat minden állampolgár a bírói kar összetételéről. A bírónak a bírósági eljárásának, kritériumrendszerének, az értékelés szempontjainak nyilvánossága mellett ez az eszköz radikálisan javíthatja az igazságszolgáltatásba vetett bizalmat.

Jegyzetek

- * A tanulmány megírásához nagyon sok segítséget kaptam néhány bíró kollégámtól, barátomtól. A jelenlegi körülmények között nevüket tapintatból nem közlöm.
- 1 Az új demokráciák néhány dilemmájára lásd: Bárd Károly: Bírói függetlenség az Európai Unió társult országaiban. *Fundamentum*, 2002/1. A hazai viszonyokra: Hack Péter: A bírászkodás politikai függetlenségének garanciái Magyarországon. *Fundamentum*, 2002/1.
 - 2 Az igazságszolgáltatást érintő egyéb alkotmányos elvek koherenciájáról: Rác Attila: Alkotmányos alapelvek és a bírósági szervezet vitakérdései. *Jogtudományi Közöny*, 2002/9.
 - 3 Solomon, Peter H.: Putin's Judicial Reform: Making Judges Accountable as well as Independent. *East European Constitutional Review*, 2002/winter–spring.; Solomon, Peter H.: *Threats of Judicial Counterreform in Putin's Russia*. Washington: Kennan Institute, 2005., manuscript (www.reec.uiuc.edu/events/Conference/lawconf_paper/solomon.pdf).
 - 4 Malleson, Kate: A British Bill of Rights: Incorporating The European Convention on Human Rights. IRPP-Choices. *Courts and Legislatures*, Vol 5. No. 1. 1999 June.
 - 5 Ez együtt járt a karrier-bíró megjelenésével, a kiválasztás mellett a képzés radikális átalakításával. Erre lásd Malleson, Kate: Judicial Training and Performance Appraisal: The Problem of Judicial Independence. *The Modern Law Review*, Vol. 60. September 1997.
 - 6 Di Federico: *Judicial Independence in Italy. A Critical Overview in a (Non-systematic) Comparative Perspective. Guidance for Promoting Judicial Independence and Impartiality*. Washington: Office of Democracy and Governance, 2002. (www.usaid.gov).; Guarnieri–Pederzoli: *The Power of Judges. A Comparative Study of Courts and Democracy*. Oxford University Press, 2002.
 - 7 *Fundamentum*, 2005/1.
 - 8 Burbank, Stephen B.: What Do We Mean by „Judicial Independence”? *Ohio State Law Journal*, 323, 2003.
 - 9 Russell, Peter: Toward a General Theory of Judicial Independence. In: Russell–O'Brien (szerk.): *Judicial Independence in the Age of Democracy*. London: University Press of Virginia, 2001.
 - 10 Theodore Becker definíciójáról lásd Fleck Zoltán: A bírói függetlenség jogszociológiai vizsgálatának előfeltevései. *Társadalomkutatás*, 1993/1–2.
 - 11 A függetlenség különböző értelmezéseire lásd Helmke, G.: Ruling Against the Rulers: Insecure Tenure and Judicial Independence in Argentina, 1975–1995. *University of Chicago Working Paper*, 1999.
 - 12 Az átmenet dilemmáira lásd Fleck Zoltán: Judicial Independence and Its Environment in Hungary. In: Priban–Roberts–Young (szerk.): *Systems of Justice in Transition*. Ashgate, 2003.
 - 13 Cappelletti, M.: *The Judicial Process in Comparative Perspective*. Oxford University Press, 1989.
 - 14 Komáromi Zoltán: A bírósági szervezeti reform és az Országos Igazságszolgáltatási Tanács Magyarországon. *Acta Universitatis Szegediensis*, Tom. I. F. 12., Szeged, 2001. 340–41.
 - 15 Az eljárási modellek és a bírói szerepek összefüggésére: Damaska, M.: *The Faces of Justice and State Authority. A Comparative Approach to the Legal Process*. Yale University Press, 1991.
 - 16 Guarnieri, C.–Pederzoli, P.: *The Power of Judges. A Comparative Study of Courts and Democracy*. Oxford University Press, 2002.
 - 17 A dokumentum elérhető a Council of Europe honlapján (www.coe.int) a Legal Affairs cím alatt.
 - 18 Recommendation on the Independence, Efficiency and Role of Judges, Council of Europe Rec. 1994; European Charter on the Statute for Judges, 1998.
 - 19 Blutman László: A bírósági határozatok közzététele és az Alkotmány: *Jura*, 2001/2. 80–96.
 - 20 2005. évi XC. Tv. Az elektronikus információszabadságról. Elméleti irodalmáról: Majtényi–Molnár–Petri–Szabó (szerk.): *Az elektronikus információszabadság*. Eötvös Károly Intézet, 2005.

II. HELYI–TERÜLETI SZINT

Kaiser Tamás

A MULTIFUNKCIONÁLIS RÉGIÓ A TÖBBSZINTŰ KORMÁNYZÁS RENDSZERÉBEN

Bevezetés

A rendszerváltást követő másfél évtizedben a regionalizáció kérdése állandósult, habár változó intenzitással megjelenő elemévé vált a hazai tudományos és szakmai-politikai közbeszédnek. A tudományos műhelyekben folyó alap kutatások, az operatív működés szereplői által publikált háttér tanulmányok, értékelések, az egyes kormányzati ciklusokban meghirdetett reformprogramok azonban mindeddig nem álltak össze koherens, megfelelő társadalmi elfogadottsággal és legalább minimális politikai konszenzussal rendelkező, egyszóval megvalósítható stratégiává. Az érintettek a mai napig csaknem egybehangzóan állást foglalnak a változás szükségessége mellett, ugyanakkor az 1996. évi területfejlesztési törvény elfogadása óta egyik kormányzati ciklusban sem sikerült megteremteni az átfogó reformok megvalósításához szükséges szakmai és politikai konszenzust. Az Európai Unióba való belépés, az európaizálódás folyamatából eredő adaptációs kényszerek azonban nagymértékben elősegítik azon külső és belső tényezők feltárását, amelyek katalizátorszerepet tölthetnek be a reformok megvalósításához szükséges állami és társadalmi kapacitások kiépítésében.

A változások iránya két oldalról ragadható meg. Egyrészt a csatlakozástól függetlenül is szükséges az állami és önkormányzati feladatok újragondolása a „fenntartható versenyképesség”, a „szolgáltató és fejlesztő állam”, az „ügyfélbarát közigazgatás”, általánosságban pedig a szubszidiaritás, a társadalmi szolidaritás és igazságosság jegyében. Másfél évtizeddel a rendszerváltás után, a globalizáció és az európaizáció kontextusában igazán nem tűnhet elhamarkodottnak a centralizált unitárius államszerkezeti modell alkotmányos és főként intézményi kereteinek újraértékelése, a tradicionális „kormányzati” (government) kapacitások és megközelítések „kormányzás” (governance) -típusú és szemléletű megújítása. Másrészt az európai belpolitikában elérendő „eredményes tagság” feltételrendszere ettől függetlenül is radikális változásokra késztet, amelynek középpontjában a Lisszaboni Stratégia célkitűzéseinek teljes átvétele és a teljes körű közpolitikai integrálása áll. Mindezek után jogosan beszélhetünk kettős reformkényszerről, amelynek időbeli horizontját a 2010-ig terjedő csatlakozás utáni (post-accession) időszak jelöli ki. Ebben az időszakban kell befejezni az EU-konform intézményrendszer kialakítását, a fenntartható gazdasági növekedés és versenyképesség „pályára állítását”, valamint a sikeres nemzeti érdekérvényesítéshez szükséges széles körű konszenzuson alapuló nemzetstratégia megalkotását. Csakis ezek alapján várható, hogy 2010 után megkezdődjék a fenntartható versenyképesség, más szóval a tartós növekedés és fellendülés periódusa.

A hazai tudományos-politikai közbeszéd egyik fundamentális kánonja, hogy a közigazgatás és a területfejlesztés a csatlakozástól is függetlenül megérett a változásokra,

azaz létezik egy belpolitikai indíttatású reformkényszer. Újabban ez az álláspont úgy módosul, hogy a kohéziós politika megvalósításában érvényesülő trendek fényében a központi kormányzat felelősségvállalásának felértékelődése – a „renacionalizáció” jegyében – jelentős mértékben csökken a külső reformkényszer hatása. Kevesebb figyelem irányul arra, hogy a hazai közpolitika-csinálás döntően az európai belpolitika kontextusában zajlik, a kohéziós politika megvalósításához fűződő elvárások pedig összekapcsolódnak a lisszaboni és göteborgi program végrehajtásával.

A változások értelmét, kiváltképpen az uniós elvárásokat alapvetően a magyar érdekek szempontjából kell megítélni és mérlegelni, de azt sem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy minden, amit teszünk, vagy éppen figyelmen kívül hagyunk, az európai belpolitika kontextusában az „európai hozzáadott érték” nézőpontjából kerül megítélésre. Éppen ezért a szélesebb nyilvánosság számára is egyértelművé kell tenni, mi tartozik a „kemény”, és mi a „puha”, nemzeti szinten bizonyos mozgásteret biztosító közösségi jog hatálya alá. Az euró-zónához való csatlakozás milyen mértékben érinti a lisszaboni célok megvalósíthatóságát? Vajon érdemes-e hosszú távon jelentkező és ma még csak modellszámításokban jelentkező előnyökért kockára tenni azokat a forrásokat és fejlesztéseket, amelyek elengedhetetlenek a rendszerváltás óta felhalmozódott várokozások, sérelmek és elvárások kezelésére? Melyek azok a területek, ahol gyors és radikális változtatásokra van szükség, hol számíthatunk lassú, fokozatos előrehaladásra, és mi az, ami a reformok szempontjából nem, vagy csupán kiszámíthatatlan gazdasági és társadalmi kockázatok árán mozdítható?

Az Európai Unió több mint egy évtizeden át komoly elvárásokat támasztott a csatlakozó országok számára. A strukturális és kohéziós politika megvalósítására való felkészülés központi és visszatérő elemévé vált a regionális szintű adminisztratív kapacitások kiépítésének követelménye. A csatlakozás küszöbén azonban kiderült, hogy az EU-nak valójában nincs kiforrott, normatív elképzelése arról, milyennek kellene lenni a közösségi célok megvalósítását tekintve is adekvát, belpolitikailag legitim, ugyanakkor a globalizációs folyamatokban is versenyképes régió alkotmányos, adminisztratív és intézményi paramétereinek.

Jelenleg Magyarországon hét NUTS II típusú régió létezik, amelyek működését a hazai és egyre inkább az uniós pénzügyi források megszerzése motiválja és tartja életben. Nem túlzás azt állítani, hogy ma Magyarországon egy gyakorlatias, „kívülről és felülről” vezérelt, a regionális politikát ágazatinak tételező regionalizáció valósul meg, amelynek egyik legfontosabb szűk keresztmetszete, hogy a regionális és helyi szint nem integrálódik sem a hazai, sem az európai térbe (European Space), nincsenek beágyazódva az európai tematikus és területi alapú közpolitikai hálózatok rendszerébe.

A magyarországi regionalizáció szempontjából kulcsfontosságú kérdés, hogy milyen irányban fejlődik tovább és milyen elvárásokat támaszt az EU kohéziós politikája. Ha csökken a reformok irányába ható külső késztetés, akkor nagyon nehéz lesz a magyar politikai diskurzus napirendjén tartani az önkormányzati vagy akár közigazgatási régió létrehozását. Márpedig a kohéziós politika területi vetületét, súlypontját 2006 után a tagországok teljes felülete jeleníti meg, a korábban elsőrendű célterületként megjelölt NUTS II szint mellett egyre nagyobb szerephez juthatnak a városok, falvak, városias és vidéki jellegű kistérségek. A régiók a kohéziós politika végrehajtásában fognak jelentősebb szerepet betölteni, amelynek során a központi kormányzat a

dekoncentrált szervezeti formákat részesítheti előnyben a területi politika decentralizált modelljével szemben.

Jelen tanulmány arra az előfeltevésre épül, hogy első lépésben a 2007–2013 közötti programidőszakban régiónkénti önálló regionális operatív programokra (ROP) van szükség. Az önálló regionális operatív programok indításához szükséges intézményi és adminisztratív kapacitások, finanszírozási és ellenőrzési mechanizmusok kiépítését azonban nem lehet kizárólag a kohéziós politika összefüggésében kezelni. Az önálló ROP keretében a legitim fejlesztési régió képes a térségen belüli vertikális és horizontális partnerségek megszervezésére, a belső, endogén erőforrások feltárására, mindezek alapján pedig a nemzetközi versenyképesség alapfeltételét jelentő szervezeti és intézményi feltételek kialakítására. A közösen kialakított stratégián és jövőképen alapuló, alulról szerveződő fejlődési modell hozzájárul a térségi, regionális identitás megszilárdulásához, a helyi közösségek életéért érzett felelősségformák intézményesüléséhez. Az ilyen módon megerősödött, „multifunkcionális” régiók jelenthetik az egyik alapvető áttörési pontot az állam szerepének újragondolása és az önkormányzati régiók létrehozása irányába.

Az elemzés elméleti kereteit a többszintű kormányzás és a régiók kapcsolatrendszerre jelenti. Ezt követi a jelenlegi regionális intézményrendszer feltérképezése, majd az abszorpció kapacitás fogalmának kibontása, ami átfogóbb értelemben az európai térben érvényesíthető területi tökékek és hálózati kapacitások optimális kihasználását jelenti. Végül mérlegre kerülnek a fentiek alapján tételezett multifunkcionális régió ismérvei a teljesen vagy részlegesen önálló regionális operatív program megvalósításának nézőpontjából.

1. Elméleti keretek: a többszintű kormányzás és a régiók

Az EU-ban a versenyképesség javítása a gazdasági és szociális kohézió erősítését szolgálja, a különböző régiók fejlettségi szintje közötti egyenlőtlenségek eszköze. A belső piac és a monetáris unió megvalósításával párhuzamosan megjelenő új területi egyenlőtlenségek kezelésére létrehozott közösségi szintű és kohéziós politika alapelvei és gyakorlati működése egyrészt megkövetelte a támogatások érintettjeinek (stakeholders) összehangolt és intézményes fellépését, másrészt – különösen a szubszidiaritás és a partnerség elve révén – erőteljesen ösztönözte az állami intézményrendszer decentralizációját.

Ezek az egymásba kapcsolódó, katalizátorként működő folyamatok regionális szinten is hozzájárultak a kormányzás új módjának („new mode of governance”) kialakításához, amely a hierarchikus állami irányítással szemben a nem állami, civil és piaci szereplők bevonásával megteremti a lehetőségét a horizontális kapcsolatrendszerek és közpolitikai hálózatok útján működő változatos együttműködési formáknak.

A kormányzás (governance) formái, működése és intézményrendszere iránt az utóbbi évtizedben fokozottan megnyilvánuló tudományos érdeklődés egyik kiemelkedő területének számít az Európai Unió kontextusába helyezett többszintű kormányzás (multi-level governance – a továbbiakban: MLG) mint az integrációs folyamat államközpontú felfogásának egyik legjelentősebb kritikai megközelítése. (1. táblázat)

Az MLG abból indul ki, hogy az Európai Unió (pontosabban: az Európai Közösség) döntéshozatali mechanizmusát – mint kialakulóban lévő politikai rendszert – szubnacionális, állami és szupranacionális politikai terek között formálódó horizontális és vertikális kapcsolatok szövik át, ahol a hatáskörök, kompetenciák és felelősségformák megoszlanak a területi és funkcionális alapon tagolódnó szintek között (Benz–Eberlein, 1999; Peters–Pierre, 2001; Schoebben 2000; Marks–Hooghe–Blank, 1996). Az MLG két, egymást kiegészítő folyamatra – integráció és regionalizáció – vezethető vissza, azonban az egységes, belső piac kiteljesedése, a gazdasági és monetáris unió bevezetése újabb és újabb közpolitikai tereket és szereplőket emelt be az európai belpolitika működésébe. Bonyolítja a helyzetet, hogy az MLG egyre inkább kiterjed az EU második és harmadik pillérére is; miközben a két kormányközi pillérben viszonylagos egyszerű működési és intézményi struktúra alakult ki, ezzel szemben az első pillér rendkívül komplex döntéshozatali rendszerben működik.

A fenti, kétségtől mentes többszintű értelmezési keretnek csupán szűkebb körű, a régiók szerepére koncentráló alkalmazását vállaljuk fel elemzésünk további részében. A többszintű kormányzás az európai belpolitika (más szóval a jelenlegi első „pillér” körül szerveződő döntéshozatal) rendszer- és középszintjén, elsősorban az ún. közösségi politikák megvalósítása során mutatható ki, ahol a vonatkozó szabályozás megkerülhetetlenné teszi a szubnacionális és nem állami szereplők, illetve azok hálózatos és egyéb formájú szerveződéseit.

A régiók szerepét az egységesülő Európában számos megközelítés próbálta és próbálja leírni, megérteni (Schmitt–Egner, 2002; Jeffery, 2000; Jeffery, 1997). A régiók történetileg kialakult heterogenitása kétségbevonhatatlanul része a „sokszínű egységes” európai örökségnek, ugyanakkor szerepüket és lehetőségeiket alapvetően meghatározza az állam-típus (centralizált unitárius, decentralizált, regionalizált, föderális), az alkotmányos jogok és funkciók (politikai entitás vagy tervezési–statisztikai térkategória), a politikacsinálást (policy-making) érintő hatáskörök és kompetenciák, valamint a közigazgatás és területfejlesztés többi szereplője felett gyakorolt irányítás és felügyelet mértéke. A másik alapvetően fontos jelenség viszont szubnacionális mobilizáció, amely az Európai Unió utóbbi másfél évtizedének egyik legszembetűnőbb vonása. A kifejezés lényege az, hogy a szubnacionális szereplők (régiók, tartományok, Autonóm Közösségek) a tagállamon belüli és az európai belpolitika intézményes és informális csatornáin keresztül egyre növekvő mértékben válnak résztvevővé és alakítóává az EU-ban zajló folyamatoknak. A megnyíló esélyek („window of opportunity”) kihasználása, az anyagi és politikai többlet-erőforrásokhoz való hozzáférés biztosítása már nem kizárólag a mindenkor központi kormányzattól függ, hanem attól, hogy a régió képes-e egységes és szervezett formában integrálódni az európai térbe, átfogóbb értelemben pedig a többszintű kormányzás rendszerébe.¹

A többszintű kormányzás fogalmát éppen ezért korántsem lehet leszűkíteni az általánosságban említett „háromszög-dinamika” (régiók, központi kormányzat, európai intézmények) működésére. A szubnacionális mobilizáció befolyásának mértékét és sikerességét számos tényező befolyásolja. Először is látni kell, hogy a régió önmagában is kifejezi a többszintű kormányzásra jellemző kölcsönös függést a szereplők között, az egymáshoz szorosan kapcsolódó hálózatok jelenlétét, az információk és erőforrások megosztását, valamint közös döntéshozatali eljárások alkalmazását. A kohéziós politika hatása

nemcsak fejlesztésekben és beruházásokban mutatkozott meg, hanem abban is, hogy a regionális szint alatt új struktúrák és szereplők jelentek meg (városhálózatok, fejlesztési pólusok, az innovációs kapacitásokat erősítő „tanuló régió” szervezeti modell). Általános gyakorlattá vált az integrált fejlesztés, amely összehangolja és mobilizálja a városi, regionális és helyi hatóságok tevékenységét, valamint a partnerség érvényesítése jegyében a gazdaságfejlesztésben, a társadalmi integrációban, környezetvédelmi fejlesztésekben érdekelt szereplőket is bevonja a közösségi politikák megvalósításába.

Mindezek alapján a többszintű kormányzás koncepciója is módosításra szorul. Ehhez jó kiindulópontot jelent Hooghe és Marks tipológiája (2001), amely különbséget tesz a többszintű kormányzás két típusa között. Az első típus a föderális berendezkedés logikáját követi a korlátozott számú, világosan elkülöníthető általános hatáskörökkel rendelkező, hosszú távon is stabilan, lényeges változások nélkül működő hatalommegosztás alapján. Az elemzések középpontjában az egyes kormányzati szintek állnak, kevesebb figyelem fordul az egyes közpolitikák megvalósítása felé. A második típus ezzel szemben olyan komplex, rugalmasan működő kormányzási rendszert alkot, amely a policentrikus, viszonylag nagyszámú döntéshozatali szint („az intézményi sűrűség”) és az egymást átfedő, a változó igényekhez alkalmazkodó hatáskörök működésére épül. Ebben a típusban a hatalom megosztása kevésbé állandó, magában hordozza a változás és az innováció lehetőségét, a figyelem középpontjába a speciális problémák kezelése és az egyes közpolitikák megoldása kerül.²

A két típus nem zárja ki egymást az EU közpolitikai rendszerének vizsgálatában, azonban a szubnacionális mobilizáció éppen azt fejezi ki, hogy a többszintű kormányzás új, kialakulóban lévő formája kevésbé statikus, mint az általánosságban emlegetett „háromszög-dinamika”, gyakorlati megvalósulása inkább a második variációhoz áll közelebb.

A fenti gondolatmenet konkrétabb és szemléletesebb leírása jelenik meg Ágh (2005) felfogásában, aki a háromszög-dinamikát három, egymásba kapcsolódó „partnerségek háromszögei”-ként tételezi. Az első az EU, a nemzetállam és a régió, a második a központi kormányzat és társadalmi, területi szereplők kapcsolatára utal, míg a harmadik a regionális kormányzás belső és külső, vertikális és horizontális kapcsolatait fejezi ki.

Ebben az összefüggésben a szubnacionális szint fogalma olyan multifunkcionális régióként értelmezhető, amely képes egységes és szervezett formában fellépni a többszintű kormányzás valamennyi partnerségi háromszögében, rendelkezik a belső, endogén erőforrások és a horizontális kapcsolatok kiaknázásához szükséges kapacitásokkal, mindezek alapján pedig kialakítja az eredményes regionális kormányzás feltételeit. A régió alkotmányos-jogi helyzete, abszorpciós képessége, a közpolitikai hálózatokba történő bekapcsolódása együttesen jeleníti meg azokat a tényezőket, amelyek fontos szerepet töltenek be a nemzetközi versenyképesség szempontjából.

2. Többszintű kormányzás Magyarországon – a „lopakodó regionalizáció”

A rendszerváltást követően folyamatosan napirenden van az államberendezkedés átalakítása, amelyben az EU vélt vagy valós elvárásai és mintái a szakmai és politikai diskurzu-

sokban úgy jelentek meg, mint a decentralizáció, a modernizáció, szűkebb értelemben pedig a Strukturális Alapok fogadásához szükséges adminisztratív kapacitások szinonimái. Ezt a képzetet folyamatosan erősítették az Európai Bizottság 1998-tól rendszeressé váló éves jelentései, amelyek azt a benyomást keltették, hogy az EU-nak világos és egyértelmű elképzelései vannak a regionális politika decentralizált modelljéről, beleértve a kohéziós támogatások abszorpciójához szükséges regionális adminisztratív kapacitások tartalmi és intézményi vonatkozásait (Hughes–Sasse–Gordon, 2002). Magyarországon a kilencvenes évek első felének „halogatott” regionalizációját az előcsatlakozási szakasz kezdetétől egyfajta „lopakodó regionalizáció” váltotta fel anélkül, hogy sikerült volna konszenzust elérni olyan alapvető kérdésekben, hogy mi a decentralizáció célja és tartalma (közigazgatási és/vagy államreform), avagy pusztán a területfejlesztés intézményrendszerének megerősítése, hány területi szintre van szükség, milyen feladatok, hatáskörök, kompetenciák kerüljenek a régiókhoz a központi (államigazgatási) szinttől és a megyéktől, hol húzódjanak az új területi felosztás közigazgatási határai, hogyan kapcsolódjon össze a választási rendszer reformjával (Pálné, 2004; Zongor, 2004; Rechnitzer, 2001).

Ennek ellenére a hazai területfejlesztésben megjelent és mára már mélyen beágyazódott a NUTS II típusú régió, és – habár nem az eredeti elképzeléseknek megfelelően – részévé vált a Strukturális Alapok megvalósításának.³ Az évek során a Bizottság „mantrájává” vált regionális adminisztratív kapacitásról 2001 folyamán kiderült, hogy valójában a kohéziós támogatások eredményességi, átláthatósági és hatékonysági oldalát fejezi ki, ami független attól, hogy a közösségi szabályozásban előírt intézménytípusok beépülnek-e a közigazgatás és területfejlesztés intézményrendszerébe (Batchler–Taylor, 2003). A megváltozott brüsszeli álláspont hátterében egyaránt megtalálható a regionális és bővítésügyi főigazgatóság közötti hatalmi versengés, az adminisztrációs érdek, az EU10 kapacitásaival szembeni bizalmatlanság, és legalább annyira az érintettek részéről tapasztalható gyenge érdekérvényesítés.⁴ Az EU-nak az új programidőszakra sincsenek – nem is lehetnek – közvetlen előírásai és elvárásai a régiók tagállamon belüli alkotmányos helyzetére és közigazgatási funkcióira nézve. A 2005 júliusában kiadott Közösségi Stratégiai Iránymutatások (Community Strategic Guidelines, CSG) által meghatározott három prioritás közül az első szól arról, hogy Európa egészét, konkrétan a régiókat és városokat vonzóbbá kell tenni a beruházásösztönzés és munkahelyteremtés szempontjából, továbbá – az európai területfejlesztési miniszterek 2005 májusában tartott informális találkozásának állásfoglalása alapján – a kohéziós politika területi dimenzióját erőteljesebben meg kell jeleníteni a közpolitikák végrehajtásában, beleértve a határon átnyúló együttműködések és a vidéki térségek támogatását is. A kohéziós támogatások megvalósításának változatlanul fontos alapelve a decentralizáció, ami kiegészül azzal, hogy a végrehajtás folyamatában egyszerűbb, átláthatóbb és hatékonyabb megoldásokat kell alkalmazni. Általánosságban elmondható, hogy a korábbi programidőszakok gyakorlatához képest több felelősség hárul a tagállamokra és a régiókra, beleértve az ellenőrzés és a pénzügyi feyelem biztosításának feladatait.⁵ A Közösségi Támogatási Keret (KTK) átalakul Nemzeti Stratégiai Referencia Keretté (NSRK), ami viszont nem menedzselési, hanem stratégiai dokumentum, meghatározza a közösségi, nemzeti és stratégiai prioritások közötti kapcsolatot.⁶ Mindebből az következik, hogy a következő program-

időszakban az EU változatlanul fontosnak tartja a többszintű kormányzás elvét és gyakorlatát, de egy lazábban integrált, rugalmasabb, a tagállamok és régiók számára nagyobb mozgásteret biztosító keretben, amely leírható a korábban bemutatott Hooghe–Marks-, illetve Ágh-féle modellekkel. Az EU nézőpontjából változatlanul a „befogadó intézményi környezet” (receptive institutional context), illetve a támogatások hatékony lebonyolításához szükséges abszorpciók kapacitások jelentik a teljesítés és alkalmazkodás mércéjét, a tagállamoknak pedig mérlegelniük kell az előző időszak tanulságait. Ebből a szempontból különösen érdekes a visegrádi országokban zajló tervezési folyamat, ahol az összegzett tapasztalatok tükrében mindenki régiónkénti önálló Regionális Operatív Programokban gondolkodik.⁷ Az önálló regionális programok egyidejűleg tovább erősíthetik a régiók döntési szabadságát és önállóságát annak köszönhetően, hogy az NSRK – a jelenlegi programidőszaktól eltérően – csak az OP-eket tartalmazza, nem kell a támogatások körét és kritériumait részletesen szabályozó Programkiegészítő Dokumentumokat készíteni. A probléma inkább az, hogyan lehet az önálló OP-kben megnyilvánuló ágazati és regionális érdekérvényesítő törekvések között a tagállamoknak kompromisszumra jutni. Lengyelország a 16 ROP mellett 12 szektoriális OP-t tervez, és 2005 novemberében Magyarország is figyelmeztetést kapott a Bizottságtól a tervezett 19 (7 regionális és 12 szektoriális) OP túlságosan magas száma miatt. Az önálló regionális operatív programok kérdésköre egy, az EU-támogatásoknál sokkal szélesebb összefüggésben is elhelyezhető, mégpedig a decentralizáció, az önkormányzatiság kontextusában. Hazai vonatkozásban ez azt jelenti, hogy az EU által előidézett közvetlen reformkényszer gyengülése következtében a közigazgatási reform kérdését más kérdések oldaláról is végig kell gondolni. Másként szólva a multifunkcionális régió bevezetésének problémáját nem lehet elkülönítve kezelni az államigazgatási és közpénzügyi reformoktól, a szolgáltató és fejlesztő állam cél- és eszközrendszerétől, a regionális versenyképesség kritériumaitól.

Jelen tanulmány nem vállalhatja fel a téma komplex megközelítését. A továbbiakban az önálló ROP-ok létrehozásának nézőpontjából vizsgáljuk a többszintű kormányzás jelenlegi intézményi kereteit, abból kiindulva, hogy a regionális szervezetek megerősödése, a régiók ágazatközi koordinációs hatáskörének megerősítése hozzájárul ahhoz, hogy körülöttük kialakuljanak a decentralizáció szakmai és intézményi kapacitásai.

Ha elemzésünket az országos szint felől kezdjük, az első, ami szembeötlik, a regionális politika irányításában immár több kormányzati ciklust átívelő széttagolódás, az egymással párhuzamosan működő döntéshozatali centrumok és döntési struktúrák. A Gyurcsány-kormány megalakulását követően az uniós ügyek intézése három kormányzati hivatal – a 2004. január elsejétől a Miniszterelnöki Hivaltól önállósult Magyar Terület- és Regionális Fejlesztési Hivatal (2005. szeptember elsejétől: Országos Területfejlesztési Hivatal, OTH), a Nemzeti Fejlesztési Hivatal (NFH), valamint a Külügyminisztériumon belül működő Európai Ügyek Hivatala – hatáskörébe tartozik.⁸ A régiók szempontjából különösen problematikus, hogy elválik egymástól a nemzeti és regionális fejlesztés, valamint a kohéziós támogatások gyakorlati lebonyolítása (a jelenlegi ROP esetében az OTH tölti be az Irányító Hatóság szerepét), amelyek között a koordináció tisztázatlan és megoldatlan, a struktúra egészében ágazati szemléletet, pontosabban ágazatok közötti rivalizálást sugall. A területi szereplőknek mindez a régió leértékelését,

el nem fogadását üzeni. Tovább árnyalja és bonyolítja a képet, hogy a régiók számára is fontos külgazdasági ügyeket a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium viszi, a vidékfejlesztés pedig az FVM hatáskörébe tartozik. Általában kevesebb szó esik a MeH-en belül működő Területpolitikai Kormányzati Hivatalról, pedig – legalábbis feladatai és hatáskörei alapján ez az intézmény hivatott arra, hogy betöltse az összekötő kapocs szerepét a központi kormányzat, a régiók, a megyék, a kistérségek, valamint a közigazgatási hivatalokkal. A gyakorlatban azonban a Hivatal az országos kistérségi megbízotti hálózat tevékenységének a felügyeletét látja el, akik „folyamatosan együttműködnek a kistérség fejlesztésében részt vevő ügynökségekkel, a Regionális Fejlesztési Holding Rt.-vel, a kistérségi fejlesztési tanácsok szakmai munkaszervezeteivel”.⁹ A kistérségi megbízottak tevékenységét minden régióban (NUTS II) regionális koordinátorok szervezik és hangolják össze. Az ő feladatuk emellett a horizontális koordináció, azaz a kistérségi hálózat integrálása a régió területfejlesztési és részben közigazgatási intézményrendszerébe, ám közelebbről szemlélve a lehetőségek két szempontból is korlátozottak. Egyrészt csupán felkérés alapján vesz részt a regionális fejlesztési tanács, illetve a régiót érintő térségi fejlesztési tanács ülésein, ami természetesen nem jelenti azt, hogy nem válhat automatizmussá, de ez már nagymértékben a helyi, személyes, illetve hatalmi-politikai viszonyok függvénye. Másrészt a regionális koordinátor csupán olyan ügyekben illetékes, ami a Hivatal feladatkörébe tartozik, ezt pedig nehéz lenne átfogó értelemben „területpolitika”-nak nevezni, mivel – az egyébként lényeges – kistérségi, önkormányzati szintű fejlesztésekhez kapcsolódó projektgeneráló, tanácsadó, információs tevékenységeket jelenti. A Területpolitikai Kormányzati Hivatal tevékenysége tehát nem fogja át érdemben a regionális és megyei szinteket, ezzel szemben a kistérségek területfejlesztésben érintett szereplőit próbálja intézményes keretek között koordinálni. Kérdés persze, hogy a jövőre nézve szükséges-e mindezt egy különálló hivatal keretében működtetni, miközben a régiók és a megyék valójában „lebegnek”, egyik kormányzati intézményhez sem tartoznak igazán, és a kistérség sincs kellőképpen becsatornázva a régió és a megye működésébe. Ezek után nézzük, mi a helyzet a fejlesztéspolitika kormányzati szintű koordinációjával, és benne a régiók szerepével.

A tárcaközi bizottságok száma a kilencvenes évek óta folyamatosan gyarapszik, és ezek közül is az utóbbi időszakban meghatározóvá vált az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság (EKTb), a Fejlesztési Kabinet, valamint a Fejlesztéspolitikai Koordinációs Tárcaközi Bizottság (FKTB) (Forgács, 2005:37). Az EKTb legfontosabb feladata a kormány európai ügyekben történő álláspontjának stratégiává minősítése az európai ügyekért felelős tárca nélküli miniszter irányításával.¹⁰ Miután azonban a tárca nélküli miniszter kormányon belüli pozíciója inkább csak figyelemfelhívó és tájékoztató jellegű, ezért – személyes elkötelezettségétől függetlenül – a régiókkal kapcsolatos kérdések a tárcaérdekekhez képest mindenképpen alárendelt szerepet játszanak. Hasonló a helyzet a Fejlesztési Kabinet esetében, amely fejlesztési kérdésekben a legfontosabb döntéshozó testület, sőt politikai megrendelő, viszont tagjai között megint csak a tervezésben érintett legfontosabb ágazati miniszterek és szakértőik szerepelnek, a régiókat közvetve a regionális fejlesztésért és felzárkóztatásért felelős tárca nélküli miniszter képviseli, ami megint csak ágazati dominanciát sejtet, pedig ezen a fórumon mindenképpen azonos súllyal kellene megjelenni a regionális érdekeknek is. Az FKTB feladata a kormányzati

előterjesztések megvitatása, döntések hozatala a tervezés folyamatában. Tagjai a gazdasági-társadalmi kohéziós célú fejlesztésekben érintett miniszterek, az OTH képviselői, valamint a Regionális Fejlesztési Ügynökségek (RFÜ) vezetői. Ez tehát az első olyan fórum, ahol a régiók közvetlen képviselettel rendelkeznek. Az viszont, hogy a képviseletet nem a Regionális Fejlesztési Tanács (RFT) elnökei látják el, beismerése annak, hogy a tanácsok nem tudják átfogni a régió területfejlesztési szereplőit, és gyenge lábakon áll társadalmi beágyazottságuk, legitimációjuk is. Az RFÜ-k viszont – bizonyos korlátok mellett – ténylegesen kézben tartják és koordinálják a régiókban zajló tervezési és projektgenerálási folyamatokat, amelynek révén az évek során jelentős tekintélyt és presztízszt vívtak ki maguknak szakmai-politikai, és bizonyos értelemben a társadalmi vonatkozásban. A régiók az FKTB tagság révén jelen vannak a Tervezési Operatív Bizottságban, a témaspecifikus munkacsoportokban, valamint – az OTH, az NFH, a Pénzügyminisztérium és a Váti Kht. képviselői mellett – a Területpolitikai Koordinációs Fórum (TPKF) képviselői között. Ezen a ponton meg kell említeni az Országos Területfejlesztési Tanács (OTT) szerepét, amelynek szavazati joggal rendelkező tagjai között található az RFT-k elnökei. Az OTT összetétele azonban túlságosan diffúz, működése ad hoc jellegű, tartalmát tekintve javaslattevő, véleményező, jelenlegi formájában nem alkalmas arra, hogy operatív módon közreműködjön a területfejlesztéssel kapcsolatos kormányzati feladatok ellátásában. A jövőre nézve mindenképpen indokolt – önálló regionális operatív programok esetén különösen –, hogy a régiók a Fejlesztési Kabinet és az FKTB teljes jogú tagjai legyenek, vagy – alternatív megoldásként – az OTT keretében a tárcák és a régiók egyenrangú részvételével jöjjön létre egy új tervezési-koordinációs testület.

A fentiekből kitűnik, hogy a régiók csak nagyon áttételesen, gyenge hatásfokkal és érdekérvényesítő képességgel kapcsolódnak a központi kormányzat döntés-előkészítő, és különösen a tényleges döntéshozatalban illetékes intézményeihez. Az RFT állandó tagjai közül a központi kormányzattal való kapcsolattartást az érintett ágazati miniszterek képviselői biztosítják. Közülük is kiemelkedik a regionális fejlesztésért és felzárkóztatásért felelős tárca nélküli miniszter képviselője, aki mint „régióigazgató” felelős a kormányzattal való kapcsolattartásért.

A megyei önkormányzatokkal való együttműködés kulcsszereplői a megyei közgyűlés elnökei, akik meghatározó szerepet töltenek be az RFT állandó bizottságaiban, nem mellékesen pedig rotációs alapon ellátják az RFT elnökségi feladatait is. A probléma valójában az, hogy a fejlesztési tanácsok nem tudják integrálni a térség területfejlesztési szereplőit, azoknak főként a kormányzati szereplőit tömöríti, nincs kellő képviselete a gazdaságnak, azt nem tudja megszólaltatni a régió sem saját, sem pedig más forrásokkal (Rechnitzer, 2001:9–10). Természetesen ez nem jelenti azt, hogy nincsenek törekvések a horizontális és vertikális kapcsolattartás és kommunikáció különböző formáinak alkalmazására. A különböző döntéshozatali szintek közötti összekötő kapocs jellegzetes példája a „mandátumhalmozás magyar módja”, amit a delegációs elv miatt az egyes intézményekhez kötődő személyek (polgármesterek, országgyűlési képviselők) befolyása és jelenléte fejez ki. A horizontális kapcsolatok létrehozásának legfontosabb elemét az jelenti, hogy az RFT-vel együttműködési megállapodást kötött szervezetek tanácskozási joggal részt vehetnek az RFT ülésein. A régiók belső kohéziójának erősítését szolgálják az RFT-k és a megyei fejlesztési tanácsok (MFT) elnökeit és a megyei

jogú városok polgármestereit tömörítő „regionális csúcstalálkozók” és kistérségi tájékoztatók. Ezek azonban ad hoc jellegű, nem intézményesült, a régió széles nyilvánossága számára általában rejtve maradó események, amelyek önmagukban nem alkalmasak sűrű szövésű kapcsolati hálók kialakítására. Ezt az úrt az RFÜ-k egyre intenzívebb szakmai fellépése, régióon belüli – a helyi médiákban is megjelenő – kommunikációja, tájékoztató fórumai, hírlevelei próbálják részlegesen kitölteni.

Az RFÜ-k régióépítő és régiószervező szerepét részletesebben a régiók abszorpciók kapacitásait bemutató fejezetben tárgyaljuk. Itt most csak azt érdemes megjegyezni, hogy bevett gyakorlattá vált az RFÜ-k részéről, hogy képviselői irodákat tartanak fenn a megyeszékhelyeken, valamint szorosan együttműködnek a megyei fejlesztési tanácsok munkaszervezeteivel.

A kistérségeknek a jelenleginél erőteljesebb integrálása érdekében a Területpolitikai Kormányzati Hivatal 2005 ősztől kezdeményezte a Kistérségi Koordinációs Értekezletek létrehozását. A Koordinációs Értekezlet munkáját szintén a projektgenerálás és a tágabb értelemben vett abszorpciók kapacitás összefüggésében mutatjuk be. Érdemes azonban már itt kiemelni, hogy az alapvető cél a kistérségi testületek és munkaszervezetek tevékenységének állami szervezetek (GKM, FMM, FVM) által történő segítése, ami változatlanul nem oldja meg a kistérségi szervezeteknek a regionális intézményi hálózatokba történő integrálását.

A régiókban megvalósuló intézményépítés legújabb hajtásai a kormányzat által kezdeményezett „lopakodó regionalizáció” eredményeként jöttek létre.

A Civil Partnerség a Területfejlesztésben Program lehetőséget ad arra, hogy az egyes NUTS-szinteken ún. Civil Egyeztető Fórumok alakuljanak, amelyek delegáltjai tanácskozási joggal részt vehetnek az illetékes fejlesztési tanácsok munkájában. A civil szervezetek intézményesített részvételi formáinak kialakítása, a regionális hálózatokba való becsatornázása mindenképpen kívánatos, ugyanakkor a gyakorlati megvalósítás területén számos probléma jelentkezik. Kevésnek tűnik a ténylegesen regionális szervezetszerű és befolyású szervezetek száma, legitimitásuk gyakran problematikus (kiket, miért, milyen felhatalmazás alapján képviselnek), és az sem magától értetődő, hogy rendelkeznek-e a területfejlesztéshez kapcsolódó kompetenciákkal. A program fenntarthatóságát gyengítheti, hogy nincs meghatározva a területfejlesztési intézményekkel való munkamegosztás tartalma, költségvonzata. Az Egyeztető Fórumokban rögtön a megalakulást követően egyértelművé vált a környezetvédő civil szervezetek dominanciája, amelyek egyébként is erős érdekképviseléssel rendelkeznek a területfejlesztés egyes szintjein, jelentős mértékben a Magyar Természetvédők Szövetsége (MTvSz) koordinációs tevékenysége eredményeként. Ez egyfelől leképezi a hazai civil szektor erőviszonyait és intézményi kapacitásait, másrészt magában hordozza az állásfoglalások egyoldalú tematizálásának veszélyét, ezenkívül a zöldek hagyományosan offenzív attitűdje nehezen illeszthető a konszenzusorientált partnerségépítés folyamatába.

A regionális partnerségépítés másik fontos eleme az innováció létrehozásában és megvalósításában közvetlenül érintett szervezetek együttműködési és támogatási formáinak kialakítása. A Nemzeti Kutatási és Technológiai Hivatal (NKTH) kezdeményezésére valamennyi régióban megalakult a regionális innováció fejlesztésében érdekelt szervezetek döntéshozó és koordináló testülete, a Regionális Innovációs Tanács

(RIT), valamint az általuk – szintén az NKTH által kiírt pályázat alapján – létrehozott Regionális Innovációs Ügynökség (RIÜ). A RIÜ-k alapvető stratégiai célja, hogy a már meglévő innovátorok integrálásával, hálózatba kapcsolásával létrehozott „virtuális ügynökségként” működve komplex szolgáltatási palettát hozzon létre a már korábban kialakított Regionális Innovációs Stratégia (RIS) és a Regionális Információs Társadalom Stratégia (RITTS) megvalósítása érdekében.

Végül meg kell említeni az Egészségügyi Szociális és Családügyi Minisztérium (ESZCSM) által 2003 tavaszán szintén pályázati formában kezdeményezett, a területfejlesztési régióban némileg idegen testnek tűnő Regionális Egészségügyi Tanácsok (RET) megalakulását, amelyeket – eltérően például az idegenforgalmi régiók beosztásától – a tervezési-statisztikai régiókban hoztak létre. A RET-ek működéséhez kapcsolódó feladatokat általában az RFÜ-k nyerték el, de akad más példa is, így például a Dél-dunántúli Régióban a Dél-Dunántúli Regionális Egészségügyi Egyesület nyújtott be sikeres pályázatot. A megalakulás óta eltelt időszak legfontosabb eseménye a Regionális Egészségügyi Tervek elkészítése volt, amelyeket a RET és az RFT együttesen fogadott el.

A „lopakodó regionalizáció” kétségkívül hozzájárul a jövőbeli erőteljesebb regionalizáláshoz szükséges bázisok kiépítéséhez, ugyanakkor az „előőrsök” telepítése jelentős veszélyeket is hordoz, mivel olyan alapokra épülnek, amelyekből még hiányoznak a regionális és kistérségi közigazgatási szint kiépítésének alkotmányos építőkövei (Zongor, 2004:251).

3. A multifunkcionális régió és az abszorpció kapacitás

Az Európai Unióból származó támogatások igen komoly nagyságú beruházásokat jelentenek a kohéziós országok számára, és ez ugyanúgy igaz az EU10 országainak esetében is. A támogatások felhasználásának sikeressége két alapvető kritérium szerint ítéltető meg: a programok eredményessége (a kifizetések nagysága és aránya, a megvalósuló projektek várható gazdasági, területi és társadalmi hatása) és hatékonysága (a támogatások nélküli szinthez viszonyítva a támogatások mekkora hatást gyakorolnak a gazdasági növekedésre) alapján. A támogatások hatékony és eredményes felhasználásának képességét és mértékét abszorpció kapacitásnak nevezzük. A vonatkozó szakirodalom nem ad olyan elméleti háttérrel, amely egységes keretet alkotna az abszorpció problémák azonosítására és megoldására. Általánosságban minden olyan tényezőt abszorpció problémaként kezelhetünk, ami akadályozza a támogatások, illetve az általuk potenciálisan kiváltható szinergiák optimális megvalósulását (Hervé–Holzmann, 1998). Az abszorpció kapacitás fogalma ezért az EU-közpolitikák kontextusában gyűjtőfogalomnak tekinthető, ami az általánosan elterjedt gyakorlat szerint három specifikus területet foglal magába (ICEG, 2005; Horvat, 2003; NEI, 2002):

- a makroökonómiai abszorpció kapacitás a támogatások GDP-arányos hasznosítását fejezi ki (a 2000–2006 közötti programidőszaktól kezdve nem lehet több, mint egy ország GDP-jének 4%-a;
- az adminisztratív abszorpció kapacitás a központi, regionális és helyi szintű intézmények működésének hatékonyságát fejezi ki az alábbi területeken: fejlesztési ter-

vek, programok és projektek naprakész, a szabályoknak megfelelő kidolgozása; a döntés-előkészítés és döntéshozatal kapacitásának biztosítása; az érdekeltek közötti vertikális és horizontális partnerségi kapcsolatok kialakítása; a monitoringgal, az ellenőrzéssel és az értékeléssel kapcsolatos feladatok ellátása; a szakmai végrehajtás koordinálása, a szükséges humán- és anyagi jellegű erőforrások mobilizálása;

- a pénzügyi abszorpciók kapacitása az EU által támogatott programok és projektek társfinanszírozási képességét jelöli, beleértve a nemzeti szintű hozzájárulások költségvetési garanciáit, a programokban részt vevő partnerek pénzügyi erőforrásainak bevonhatóságát, valamint a kapcsolódó pénzügyi tervezéssel, likviditásmenedzsmenttel kapcsolatos kérdéseket.¹¹

A támogatások felhasználásának mértékét és sikerességét számos tényező befolyásolja. Az abszorpciók kapacitása az alábbi, egymással összefüggő folyamatokra épül: előkészítés (intézményi és jogi keretek, humán kapacitások létrehozása, a támogatási keretösszeg lekötése projektekkel); tervezés (a hazai és uniós tervezési rendszer kapcsolata, a Nemzeti Fejlesztési Terv és az ágazati, területi és települési szintű programok összehangolása); az érdekeltek bevonása; vertikális és horizontális partnerségek kiépítése; szakmai végrehajtás (pályázatok kiírása, befogadása, értékelése, szerződészkötés, monitoring, ellenőrzés); a pályázatok és pályázók közötti kommunikációs csatornák működtetése; pénzügyi kifizetések ellenőrzése és lebonyolítása (Batchler, 2005). Látni kell azonban, hogy a makroökonómiai, az adminisztratív és a pénzügyi vonatkozások teljesítésére, pozitív vagy negatív kimenetelére nincsenek sem jogszabályi, sem költségvetési garanciák. Az ország gazdasági helyzetének alakulása, a külső (világpiaci) körülmények pozitív vagy negatív hatásai, a szabályozási keretek változása és hiányosságai (áfatörvény módosulása, közbeszerzési törvény, szakhatósági engedélyeztetés),¹² a közigazgatás és államigazgatás regionális és helyi szintű kapacitásai, a projektek finanszírozási problémáira kínált megoldások együtt és külön-külön is meghatározhatják a támogatások felhasználásának sikerességét. A kohéziós országok tapasztalatai azt mutatják, hogy az abszorpciók kapacitások teljes körű kiépítése csak hosszabb tanulási folyamat eredményeként valósulhat meg. Az EU10 tagállamaiban több tényező is azt jelzi, hogy a fenntarthatóság szempontjából különösen fontos adminisztratív és intézményi kapacitások további fejlesztésére van szükség. A problémák közül Magyarországon is relevánsak a decentralizáció és a régiók kialakításának problémái, valamint a regionális intézmények viszonylag csekély adminisztratív tapasztalata. Megerősítésük elengedhetetlen, mivel 2007-től az EU-támogatások 35–50%-a közvetlenül a régiókba áramlik. A kohéziós országok tapasztalatai azt mutatják, hogy kezdetben érdemes a támogatások nagy részét központi szinten kezelni, majd azok volumenét az intézményrendszer tanulásával párhuzamosan decentralizálni (ICEG, 2005). Az új tagországok esetében azonban, ahol a területi szereplőknél az előcsatlakozási alapok felhasználása, a különböző twinning-projektek, felkészítő programok eredményeként már viszonylag jelentősnek mondható kapacitások épültek ki,¹³ a decentralizáció elhúzódása vagy lebegtetése negatív következményekkel járhat. Magyarországon az adminisztratív tevékenységek nagy részét a központi intézmények végzik, de ez 2007-től alapvető változásokon fog átmenni, és ha most a régiók nem kapcsolódhatnak be intenzívebben az érdemi munkába, akkor a tanulási folyamat jócskán elhúzódhat, ami többéves elmaradásokhoz és a támogatások jelentős részének elvesztéséhez vezethet.¹⁴ A ha-

zai szakirodalomban a csatlakozást követően számos elemzés látott napvilágot a tervezési folyamatok (Horváth–Solymódiné, 2005; Papanek, 2005; Marton, 2004) és az NFT végrehajtásának tárgykörében (Forman, 2005; Rózsás, 2005; ICEG, 2005). Kevesebb figyelem fordult azonban az abszorpciós kapacitás keresleti oldala irányába, a partnerségre épülő projektgenerálásra, a projektcsontra (project-pipeline) működésére, ezzel összefüggésben pedig a támogatások elbírálásának kérdésére.

3.1. Az abszorpciós kapacitás keresleti oldala: partnerségre épülő projektgenerálás a hazai régiókban

A Strukturális Alapokból származó támogatások területi megoszlásának értékelése több szempontból is problematikusnak mondható. A nyertes pályázatok száma, az elnyert támogatások összege, a kifizetések volumene statisztikai szempontból kialakít ugyan egyfajta sorrendet a különböző területi szintek között, de mindez nem tekinthető sommás ítéletnek a régiók valós teljesítményének értékelése szempontjából.¹⁵ A támogatások felhasználásának „sűrűségterképét” ugyanis eleve meghatározza az operatív programok tartalma és a térségi adottságok, igények közötti korreláció. Olyan körzetekben, amelyek már valamilyen fejlődési pályára álltak, a gazdaságfejlesztés a fő szempont, a ROP azokban a megyékben és településeken népszerű, ahol a legnagyobb igény jelentkezett a lakossági életfeltételek javítására és turisztikai célú fejlesztésekre.¹⁶ Nem lehetett kétség afelől, hogy az AVOP pályázati kiírásait legnagyobb arányban a dél-alföldi, mezőföldi területeken fogják lekötni. Figyelembe kell venni azt is, hogy a legjobb pályázati feltételek a négy elmaradottnak minősülő (Észak-Alföld, Észak-Magyarország, Dél-Alföld, Dél-Dunántúl) régióban vannak, és van olyan pályázati kiírás, amely csak számukra érhető el (például az egészségügyi infrastruktúra kiépítéséhez kapcsolódó HEFOP-pályázatok). Szintén kedvező helyzetbe hozzák ezeket a térségeket a ROP turisztikai pályázata, ahol a négy elmaradott régió számára kell megítélni az összes támogatás legalább háromnegyedét. Eltérő statisztikai adatokat produkálhat még a régiók lélekszáma, valamint a 100 önkormányzatra jutó pályázatok számának alakulása. Ez utóbbit az indokolhatja, hogy ezekben koncentráltan, konzorcionális formában pályáztak a régió vagy a megyék adott térségei, illetve sok önkormányzatnak nem volt lehetősége arra – saját források vagy koncepciók híján –, hogy önállóan pályázzon. A fentiek alapján megalapozottnak tűnhet az az állítás, amely szerint a régiók abszorpciós kapacitását nem elsősorban az egymáshoz, hanem az önmagukhoz mért előrehaladás mértéke szerint, belső adottságaik kihasználásának arányában lehet megítélni. A regionális fejlesztési stratégiák sikere egyfelől a valós igények azonosításán, másfelől a megfelelő számú és minőségű projekt előkészítésén és megvalósításán múlik. Ebben a folyamatban kiemelkedő szerepet játszik a regionális és kistérségi szinten történő projektgenerálás, valamint a projektkapacitás folyamatos felmérésére és az érkező ötletek továbbfejlesztésére szolgáló projektadatbázis vagy projektcsontra („project-pipeline”).

Fontosabb résztvevői az RFT-k, RFÜ-k, a régiók kistérségi megbízotti hálózata, a Kistérségi Koordinációs Értekezlet, a megyei területfejlesztési tanácsok munkaszervezetei, az RFÜ által megbízott külső szakértők, a Regionális Fejlesztési Holding Rt. (RFH) cso-

port regionális szervezetei, leányvállalatai, esetenként az önkormányzatok, kamarák, vállalkozásfejlesztési alapítványok, és végül, de nem utolsósorban a Végső Kedvezményezettek (projektgazdák). Kétségtől megmutatkozik egyfajta munkamegosztás a szereplők között, hiszen amíg az RFÜ-k megyei régióirodái és az MFT-munkaszervezetek értelemszerűen a megyei jelentőségű projektötletek felkutatásában érdekeltek, a kistérségi megbízottak az önkormányzati kezdeményezések becsatornázását végzik, az RFH-szakértők pedig az RFÜ megbízása alapján a projektötleteket pályáztatóvá dolgozzák ki, a projektcsatorna működésének koordinálását pedig az RFÜ látja el. A számszerűsíthető eredmények mellett azonban legalább ilyen fontos, hogy a projektfejlesztő workshopok, partnerségépítő szemináriumok, információs napok, online hálózatok révén a régióban kialakulnak és részben intézményesülnek a vertikális, de főleg a horizontális partnerségi formák, kialakul a kölcsönös tanulás, a legjobb gyakorlatok átadásának kultúrája. A kezdeményezés ugyanis egyformán érkezik mind a projektgazdától, mind pedig a projektgenerálást végző szervezetektől. Ebben a vonatkozásban a régiókban két meghatározó szervezeti forma és gyakorlat alakult ki: a „project pipeline” meghatározó szereplője minden kétséget kizáróan az RFÜ, amely – mint említettük – egyrészt fenntartja és működteti a projektcsatornát, másfelől a „stratégiai bróker” pozíciójából közvetíti a kormányzati és a kistérségi (települési) szint között. A másik, a települések és kistérségek felől jövő projektgyűjtési kezdeményezést a Kistérségi Koordinációs Értekezlet koordinálja. A projektgyűjtési tevékenység eredményeként nyilvántartásba kerül a régió összes kistérségében keletkezett, illetve a kistérségekre vonatkozó fejlesztési elképzelés, illetve projektterv. A PADF (projektcsatorna, projektgyűjtő és projektéletút elemzését biztosító informatikai rendszer) működtetésével összefüggő kistérségi feladatokat a kistérségi munkaszervezet látja el. Az ilyen módon létrejött projektmátrix azokat a fejlesztési igényeket és projekteket foglalja magában, amelyeket az adott időszakban a térség településenként és ágazatonként a legfontosabbnak, az adott évben megvalósíthatónak tart, és amelyeket emiatt a támogatások elbírálása során is a leginkább elbírálásra javasol. A kistérségi projektmátrix generálása a regionális koordinátor és a kistérségi megbízottak felelőssége, amelynek során szorosan együttműködnek az érintett térségi falugazdással, a munkaügyi központ kirendeltség szakemberével, a kistérségi társulás képviselőjével, valamint a vidékfejlesztési menedzserrel.

A kistérségi projektmátrix az RFÜ által működtetett projektcsatorna előértékelési fázisába kerül, ahol a projektötleteket a hatályos jogi keretek és értékelési útmutatók alapján értékelik. Ebből az következik, hogy a kistérségi szereplőknek elemi érdeke, hogy fejlesztési ötleteiket ilyen módon egyfajta előbírálatnak vessék alá, mivel itt még lehetséges a hiányosságok pótlása vagy korrekciója. Ezt követően a projektjavaslatok végighaladnak a rendszeren, míg végül a beadhatóvá formált pályázatok valamelyik operatív program pályázati ablakaihoz illeszthetők.¹⁷

A projektgenerálás intézményesített folyamata, a területi szintek közötti együttműködés megvalósulása a projektcsatorna útján biztosítottak látszik. Mégis megfontolandó az alábbi három szempont végiggondolása: először is, nem fenyeget-e az a veszély, hogy a rendszer túlságosan is tágra nyitott, sokszereplős és nem kellőképpen definiált. Más szóval a bemeneti oldal (a projektgyűjtés) túltelítettsége a kezdet kezdetén megterheli és lekötö az egyébként is korlátozott kapacitásokat, hiszen egyszerre kell elvégezni a projekt-

javaslatok feltérképezését, a célcsoportok informálását, az adatbázis kialakítását és karbantartását. Problémákat okoz az is, hogy a jelenlegi gyakorlat értelmében – a HEFOP-ot kivéve – folyamatos a projektbeadás, ami oda vezet, hogy a Közreműködő Szervezetek (így az RFÜ-k) számára nehezen tervezhető az, mikor mennyi projekt érkezik be, ezért időnként szabad kapacitásaik vannak, máskor pedig túlterheltek. Végül pedig a túlságosan hosszú ideig adatbázisban tárolt projektjavaslatoknál könnyen előfordulhat a „PEA-betegség”. Ennek lényege, hogy menet közben módosulhatnak a pályázati kiírások, lassú az adminisztráció, a készülő projektek egy részét már nem is akarják az érintettek annak ellenére, hogy már sok erőforrást áldoztak rájuk (ICEG, 2005).

4. Az adminisztratív kapacitás tágabb értelmezése: területi tőkéik és közpolitikai hálózatok

A korábbi alfejezetben az abszorpciók kapacitás fogalmát a Strukturális Alapokból származó támogatások eredményes felhasználásának nézőpontjából vizsgáltuk. A multifunkcionális régió fogalmi keretei között azonban a keresleti (projektgenerálás) és kínálati (makroökonómiai, adminisztratív és pénzügyi) tényezők átfogóbb értelmet nyernek, ami a belső, endogén erőforrások vagy területi tőkéik és a horizontális kapcsolatépítésben rejlő lehetőségek együttes kihasználásában jut kifejezésre. A két, egymást erősítő tényező nélkül elképzelhetetlen a regionális versenyképesség lisszaboni feltételrendszerének kialakítása, de szerepük meghatározó a regionális kormányzás létrehozásában is.

A multifunkcionális régió gazdasági, társadalmi és környezeti „felvevőkapacitása” az „intézményi sűrűség” kategóriáival is leírható. Eszerint a régió folytonos megújulásra képes, innovatív környezete magában foglalja az egymással szoros partnerségi viszonyokat kiépítő intézményi kapacitásokat (a köz-, a magán- és a harmadik szektor), a változatos célrendszer mentén szerveződő közpolitika hálózatokat (innovációs–tudásalapú; tematikus-szektoriális; területi), biztosítja a szükséges erőforrások (szellemi, pénzügyi, kapcsolati, társadalmi), tőkéik felkutatását és mobilizálását.

A továbbiakban először a belső erőforrások, a területi tőke fogalmát értelmezzük az EU-tagországok területfejlesztési minisztereinek 2004. és 2005. évi állásfoglalásai alapján. Ezt követően a horizontális kapcsolatépítés szervezeti formáit és lehetőségeit vizsgáljuk elsősorban a közpolitikai hálózatok kiépítésének oldaláról.

4.1. Belső adottságok feltárása az integrált térségfejlesztés révén

A Lisszaboni Stratégia 2005-ben történt újraindításával a fenntartható, kiegyensúlyozott gazdasági fejlődés megvalósítása jelenti a legfontosabb feladatot az EU-tagállamok és persze az EU egésze számára. Az értékelések többek között abban látják az európai versenyképesség korlátait, hogy mindeddig nem sikerült kellő mértékben kiaknázni az európai régiók speciális adottságaiban, sokszínűségében rejlő előnyöket. Az új szakaszban ezért fokozottan figyelembe kell venni a közpolitikák integrálásában rejlő hatékonysági elemeket, a szektorális beavatkozások területi hatásait. Mindez olyan integrált tér-

ségfejlesztési folyamatokat indít el, ami ösztönzést ad a régióknak arra, hogy változatos együttműködési formákat alakítsanak ki egyedi, belső adottságaik feltárása, összehangolása és „tőkésítése” érdekében. Az integrált térségfejlesztés átfogóbban a területi kohézió elvében jut kifejezésre, azaz végeredményben nem jelent mást, mint a fenntartható és kiegyensúlyozott fejlődés célkitűzéseinek területi dimenzióba történő átfordítását.¹⁸ A gazdasági és szociális kohézióhoz képest lényeges változás, hogy az Unió minden területének és állampolgárának részesülnie kell az új kohéziós politikából, amely a hátrányos helyzetűek köré összpontosul, de a konkrét helyzethez igazodik. A legfontosabb feladat tehát a területi dimenzió integrálása a szektoriális politikákba, figyelembe véve a régiók sokszínű adottságait, valamint a többszintű kormányzás horizontális kapcsolatrendszerében meglévő lehetőségeket. A belső adottságok összességében a „területi tőke” (territorial capital) fogalmával írhatók le, amely egyaránt magában foglalja egy régió földrajzi, kulturális és gazdasági jellemzőit, az üzleti környezet és a közszolgáltatások minőségét, az innováció feltételeit, a települések és környezetük által biztosított életminőséget, valamint a kölcsönös bizalom, közösen elfogadott normák és informális hálózatok társadalmi tőkéit (OECD Territorial Outlook, 2001).

A multifunkcionális régió aspektusából a belső adottságok feltárása és mobilizálása nem jelent mást, mint a szűkebb értelemben vett projektgenerálás (a project-pipeline) gyakorlatának szélesebb körű, a térségi fejlesztésekben érintettek hálózatait pro-aktív módon felhasználó alkalmazását. A cél tehát a jövőben már nem csak az, hogy életképes projektötletek szülessenek; legalább olyan fontos azoknak a kiegészítő erőforrásoknak a feltárása (legyen szó akár forrásbevonásról, kapcsolati tőkéről, know-how-ról), amelyek hozzájárulnak a támogatások területi hatásainak erősítéséhez.

Lényeges szempont, hogy a belső adottságok kihasználására épülő tervezésben komplex és stratégiai látásmód érvényesüljön. Először is figyelembe kell venni, hogy 2007-től az EU-források (NFT II.) mellett számolni kell a hazai költségvetési fejlesztésekkel, a hazai magánforrásokkal, valamint a külföldi működő tőke bevonásával. Ezért a lehető legtagábbra kell nyitni a projektcsatorna „gyűjtő” funkciójú bemeneti nyílását annak érdekében, hogy egyetlen életképes javaslat se vesszen el, fel kell gyorsítani az előértékelést, hogy minél körültekintőbben lehessen kapacitásokat illeszteni a fejlesztés és kivitelezés fázisaihoz. A régiók, kistérségek és települések fejlesztési céljai ugyanis jellemzően nem egy típusú tevékenység révén valósíthatók meg, hanem többféle beavatkozás egyidejű támogatásával. Kíváncsú tehát, hogy helyi, térségi szinten olyan projektek szülessenek, amelyek integrálják azokat a tevékenységeket, amelyek egymással szinergikus kapcsolatban vannak és egy szélesebb célcsoportot érintő társadalmi, gazdasági célok eléréséhez szükségesek.¹⁹ (Horkay–Wächter, 2005) A helyi adottságok maradéktalan kihasználása egyfajta kirakós játékhoz, puzzle-hoz hasonlítható, ahol a hosszú távú hatásokat biztosító „teljes kép” építőelemei különböző forrásokból, támogatási konstrukciókból, integrált térségi programcsomagokból válogathatók össze. Ez természetesen csak lehetőség: a megvalósítás eredményessége, a regionális méretekben is érzékelhető „felszívóképesség” két pilléren nyugszik, nevezetesen a tervezés koherenciáján, valamint a projektgenerálást végző szervezetek kapacitásain, összehangolt működésén. A tervezési koherencia vertikális szempontból a különböző szintű (országos, regionális, megyei, kistérségi, települési) tervek egymásba illeszthetőségét, a különböző jellegű fejlesztési tervek (konceptiók, stra-

tégiai és operatív programok) tartalmi követelményeit, konkrét szerkezeti és tartalmi kapcsolódási pontjait fejezi ki. Ennek alapjául három, koncepcionális jellegű tervdokumentum szolgál (Országos Fejlesztéspolitikai Konceptió, NFT II., Országos Területfejlesztési Konceptió), amelyek alapját képezik az ágazati és területi szintű tervezési folyamatnak.²⁰

A tervezés horizontális dimenziója a folyamat társadalmasítását, a térségi szereplők aktív bevonását fejezi ki. Az NFT I. előkészítésének tapasztalatai alapján elmondható, hogy az országos jelentőségű, koncepcionális tervdokumentumok térségi szintű egyeztetésének optimális kerete a régió (Marton, 2004).²¹ Új kihívást jelent az Országos Fejlesztéspolitikai Konceptióban nevesített országos növekedési pólusok és regionális fejlődési pólusok, és a Nemzeti Stratégiai Referenciakeret (NRSK) Operatív Programjai, kiemelten a ROP közötti kapcsolatok tisztázása (fejlesztési területek, végrehajtás, forrásnagyság).

A fenti megállapítások is azt támasztják alá, hogy a régiók fejlődésének megerősítésének a legfontosabb lépése az önálló regionális operatív programok létrehozása. A regionális programok képesek olyan erőforrásokat mobilizálni, amelyekre az ágazati, operatív programok nem képesek. Az egyes régiók adottságai, területi tőkéi különbözőek, így fejlesztési céljaikat egyedi, sajátos értékeik határozzák meg. Az országos léptékű tervpolitikai dokumentumokban meghatározott célok elérésének feltételei és lehetőségei térségenként változnak, így a szektorális politikák beavatkozásának mértékét és feltételrendszerét a területi hatások alapján lehet megítélni (Horkay–Wächter, 2005). A régiók abszorpciós kapacitását mind pénzügyi, mind menedzsmentszempontról felértékeli az a tény, hogy a 2007–2013-as programidőszakban az eleve túlterhelt központi államigazgatási apparátus (amelynek leépítését más-más hangsúllyal ugyan, de minden releváns politikai erő hangsúlyozza) a kohéziós támogatásokból származó, a jelenlegihez képest több mint háromszoros nagyságú forrástömeg kezelésére nincs és nem is lehet felkészülve, nem beszélve azoknak a feladatoknak az ellátásáról, amelyeket a hazai és külföldi működő tőke, valamint a tisztán hazai fejlesztések összekapcsolása és koordinációja von maga után.

Az önálló regionális operatív program tehát a régiót mint egységes térséget jeleníti meg, amelynek ugyanúgy vannak „ágazatai”, mint az állam egészének. Nemcsak az ágazati politikáknak kell tehát „területbarátnak” lenni, hanem megfordítva is: a regionális szintű fejlesztéseket úgy kell megvalósítani, hogy abban az ágazati érdekek is helyet kapjanak. A multifunkcionális régió ekképpen egyrészt hozzáadott értéket képvisel a nemzeti szintű stratégiák megvalósításának szempontjából, másrészt összefogja és felkarolja az alsóbb szinteken megfogalmazódó fejlesztési elképzeléseket, végül pedig horizontális kapcsolatokat épít ki a szomszédos – akár határ menti – régiókkal, térségekkel a közös tervezés, projektgenerálás és megvalósítás érdekében. A többszintű kormányzás nézőpontjából a régió ugyan egységes térség, de a fejlesztéspolitika szempontjából nem egymástól elkülönült szigetekről van szó, ahol egy-egy vállalkozás hatóköre vagy a civil szervezetek működése véget ér a régió határainál. Az abszorpciós kapacitás ebben az értelemben azoknak a szinergiáknak a feltárását jelenti, amelyek révén a régiók egymást erősítve képesek fejlődni mind a hazai, mind az európai térben.

Az intézményi kapacitások területén a jövőben is a Regionális Fejlesztési Ügynökségek lesznek a projektgenerálás legfontosabb szereplői. Nem kerülhető meg ugyanakkor az RFÜ-k jogi szabályozásának, finanszírozásának, a gazdaságfejlesztéshez és közigazgatás-

hoz való viszonyának újragondolása, ami segítene tisztázni a közpolitikai funkciók, kompetencia- és felelősségi körök kérdését (Döbrönte–Vida, 2004). Az ügynökségek jelenleg kht.-formában működnek, ami a társasági törvény szerint viszonylag széles körű szakmai szabadságot biztosítana, ezt viszont erőteljesen akadályozza az a tény, hogy a finanszírozás a központi költségvetésből történik, amit különböző feladatalapú források egészítenek ki. Ezért erőteljes fogalmi zavart jelent, hogy egy ügynökség, amelynek lényege a térség érdekében történő gyors és hatékony reagálás, államháztartási rendszerelemként működjön. A jelenlegi, 1998–1999-től létező magyarországi ügynökségi modell a jelenlegi intézményi struktúrában a stratégiai tervezés, tanácsadás, projektgenerálás, valamint a gazdaságfejlesztés koordinációjának feladatait látja el, de nem rendelkezik azokkal a „kemény” eszközökkel (pénzügyi és infrastrukturális kapacitások), amelyek birtokában alkalmas lenne arra, hogy valós szerepet töltsön be a regionális gazdaságfejlesztésben. Az ügynökségeknek nincs lehetőségük kölcsönök nyújtására, kockázati tőkebefektetésekre, saját támogatási konstrukciók működtetésére. Hasonlóan megoldatlan az ügynökségek és az érintett ágazati minisztériumok közötti együttműködés szervezeti formáinak kialakítása. Mindez lényegében kizárja azt a lehetőséget, hogy az RFÜ az adott térség gazdasági szereplői felé is betöltse a sokat hangoztatott „stratégiai bróker” szerepkörét, ami viszont jelentősen csökkenti a projektgenerálásból és hálózatépítésből származó abszorpciók intenzitását. Ahhoz, hogy az ügynökség is képes legyen multifunkcionális feladatok ellátására, végig kell gondolni, hogy az ügynökségek a jövőben is elsősorban az RFT-k munkaszervezeteiként és a kohéziós politika viszonylatában korlátozott hatáskörökkel rendelkező Közreműködő Szervezetként funkcionáljanak, vagy kerüljön nagyobb hangsúly a klasszikus, menedzser jellegű struktúrák létrehozására (2. táblázat). Ez megtörténhet szervezeti különválással, de a jelenlegi intézményi kapacitások bővítésével is, ami óhatatlanul kikényszeríti az RFÜ-k működésére vonatkozó jogszabályi hiányosságok pótlását vagy korrekcióját. Az ügynökségi szerepek megváltoztatása nem feltétlenül az instabilitás vagy a határozatlanság jele, ellenkezőleg: a szervezeti, intézményi formakeresés a regionális fejlesztési tevékenység intézményesülésének természetes velejárója.

A területi tőke fogalmához, mint láttuk, hozzátartozik a versenyképes, innovációs környezet, ami az innováció létrehozásában és megvalósításában közvetlenül érintett szervezetek (KKV-k, kamarák, vállalkozásfejlesztési alapítványok, egyetemek, kutatóintézetek, az RFH-csoport, ipari parkok, inkubátorházak) együttműködési és támogatási formáinak kialakítása. Az elmúlt év során a hazai régiókban két, a jövőre nézve kiemelkedő fontosságú, de egyúttal továbbfejlesztendő pillér jött létre: az egyetemi tudásközpontok, illetve regionális innovációs tanácsok (RIT), valamint a felügyeletük alá tartozó, konzorciális formában, az RFÜ-k vezetésével működő regionális innovációs ügynökségek (RIÜ) hálózata.

Az innovációs hálózat területi szintű kiépítésével újabb esély kínálkozik az EU innováció-orientált „Regional Foresight” tervezési gyakorlatának meghonosítására és elterjesztésére, a regionális innovációt ösztönző, segítő, regionális környezet kialakítására, a régiók innovációs szereplői hálózati együttműködésének erősítésére. E „virtuális ügynökségek” koordinálják az innováció-orientált forrásabszorpció megalapozását segítő innovációs stratégia és akcióterv megvalósítását, legfontosabb feladatuk mégis egy újabb, ezúttal kifejezetten regionális innovációs „projekt pipeline” fejlesztését, azaz innováció-orientált projektötletek projektjavaslatokká, pályázati dokumentációkká formálását.

A RIÜ-k, mint említettük, konzorciumként működnek, amelyek vezetői, az RFÜ-k biztosítják e „virtuális ügynökség” megszervezését és fenntartható koordinálását, míg a konzorcium többi tagja hasonló feladatokat lát el a maga területén. A rendszer problematikus elemének tekinthető, hogy újabb feladatokat telepít az egyébként is túlterhelt RFÜ-khöz, és nem oldja meg azt a problémát, hogy a vállalati szféra, az innovációban érintett szereplők nincsenek kellőképpen beágyazódva a területfejlesztés intézményrendszerébe (ennek oldására például a Közép-Dunántúli Régióban a Regionális Fejlesztési tanácsban belül új bizottságot –Innovációs Szakértői Bizottság – hoztak létre). Kérdéses az is, hogy – hasonlóan az RFÜ-khöz – valódi eszközök nélkül, „virtuális piactérként” a RIÜ-k mennyiben lesznek képesek fenntartható hálózatokat kialakítani és működtetni.

A projektgenerálás, a kistérségi projektmátrix működtetése a jövőben is a fejlesztési tanácsok munkaszervezeteinek feladata lesz, de itt is hangsúlyozni kell a kapacitásépítés fontosságát. A Kistérségi Koordinációs Értekezlet alkalmas az adott kistérségben, illetve érdekében tevékenykedő egyes állami hálózatok, hivatalok tevékenységének összehangolására, a helyi szereplők megszólítására, de működése ad hoc jellegű, nem helyettesítheti a mindennapos, operatív feladatvégzéssel járó szervezeti formák kialakítását. Jó kiindulási alap lehet a kistérségi szolgáltató irodák felállítása, amelyek tevékenysége akkor válik majd igazán hatékonná, ha minél több település rendelkezik az e-közigazgatás eszközeivel. A szolgáltató irodák, teleházak alkalmasak lehetnek olyan digitális közszolgáltatások nyújtására (nonprofit portál, online tanácsadások, képzések), amelyek jelentős hozzáadott értéket jelentenek a helyi erőforrások kiaknázásában. A kistérségeknek minél hamarabb el kell készíteniük azokat a pályázatokat, amelyek révén jelentős kapacitásnövelő forrásokhoz juthatnak az NFT II. Információs Társadalom Operatív Programból (elektronikus szolgáltatások, internetes hálózatépítés, digitális írásbeliség, innovatív gazdaság). A digitális közszolgáltatások területén új szakma van kialakulóban: a közösségi informatikus („digitális népművelő”), akinek a feladata egyelőre az oktatás, tájékoztatás. Ezt a tevékenységet érdemes kibővíteni az e-ügyintézésrel kapcsolatos ismeretek szervezett formában történő átadásával, valamint a projektgenerálással összefüggő informatikai tevékenységek (projekttadatlapok elektronikus formában való biztosítása, a kitöltéshez nyújtott technikai tanácsadás) bevezetésével, összhangban a kistérségi munkaszervezetek tervezhető igényeivel és szükségleteivel.

Végül érdemes megvizsgálni a vidékfejlesztéssel összefüggő tevékenységek és kapacitások rendszerét. Ezen a területen érzékelhető leginkább a koordináció kiépítetlensége, a „mindenki külön-külön végez valamit” gyakorlatának rögzülése. Valójában két pólus figyelhető meg: egyfelől az Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium (FVM) alá tartozó vidékfejlesztési menedzserek, falugazdászok, az FVM-szaktanácsadó hálózat helyi képviselői, másfelől a Magyar Agrárkamara által országosan kiépített, mintegy 200 ún. „gazdaspecifikus e-pontok” hálózata. A gazdaspecifikus e-pontokon, amelyek agrár-vidékfejlesztési információs pontként üzemelnek, kamarai tanácsadók tartanak ügyfélszolgálatot mind az agrárvállalkozók, mind a vidéki térségekben gazdálkodó vállalkozók részére. Legfontosabb feladatuk az agrár és vidékfejlesztési támogatásokhoz kapcsolódó információ átadása, az Agrár és Vidékfejlesztési Operatív Program (AVOP) és a Nemzeti Vidékfejlesztési Terv (NVT) keretében tartozó pályázati elképzelések összegyűjtése.

Míg az FVM alkalmazásában álló szereplők kötelező résztvevői a koordinációs értekezleteknek, a helyi vállalkozásokat képviselő kamarák képviselői a jelenlegi szabályozás szerint csak eseti meghívottként jöhetnek számításba, ami vélhetően összefüggésben van azzal, hogy a kamarák a kistérségi tanácsok munkájában is csupán tanácskozási joggal vehetnek részt. A kamarák tevékenysége az RFÜ-k irányában is koordinálatlan, az együttműködés esetleges, erőteljesen személyfüggő. A vidékfejlesztés változatlanul idegen test az ágazati és területi programokban, és ez megmutatkozik a helyi adottságok feltárásában érdekelt intézmények viszonyrendszerében is.

Összességében ez is azt mutatja, hogy integráltan kell kezelni egy térség problémáit és adottságait, mert a régiót nem csak a közszféra és a harmadik szektor testesíti meg. Az eddigiekhez képest jóval több figyelmet kell fordítani a gazdasági szereplők bevonására, a szükséges intézményi és jogi feltételek kimunkálására. Ez azonban feltételezi egy olyan regionális döntési centrum kialakítását, amely képes összefogni a területi és ágazati érdekeket, feltárja, előkészíti és koordinálja a köz- és magánszféra közötti szinergiák tartalmi elemeit. Mindez olyan szakmai-politikai legitimációt igényel, amelynek még egy kapacitásaiban jelentősen megnövelt „Super RFÜ” sem tud eleget tenni. Amennyiben a multifunkcionális régiót legitim, önszerveződő fejlesztési-szolgáltató régiónak tételezzük, a döntéshozatali központ egyedüli hiteles intézménye a regionális önkormányzat lehet.

4.2. A horizontális kapacitások kiépítése: bekapcsolódás az európai térbe

Az utóbbi évtized fejleményei egyértelműen azt jelzik, hogy a régiók számára nem a közösségi döntéshozatali folyamatokba való közvetlen részvétel, hanem az Európai Bizottság által is ösztönzött horizontális kapcsolatok kiépítése és kihasználása jelent kézzelfogható eredményeket. A regionális hálózatok rendkívül sokfélék: lehetnek politikai, szociális, gazdasági, vagy éppen egy-egy konkrét EU-támogatás megvalósítására szerveződő tematikus szerveződések. Különösen feltűnő az innováció és versenyképesség stratégiai megközelítése alapján szerveződő régiók hálózatosodása (Network of Innovating Regions, IRE; European Regions Knowledge Based Innovation Network, ERIK; European Regions Research and Innovation Network, ERRIN; Lisbon Regions Network). A magyarországi régiók jelenléte szórványosan már kitapintható, így például Észak-Alföld és Nyugat-Dunántúl tagja az ERRIN-nek, a Közép-Magyarország és Közép-Dunántúl pedig az EU 5. Kutatási, Fejlesztési és Demonstrációs Keretprogramjának támogatásával készítette el a régió RIS- és RITTS-dokumentumait. Szintén jelentős befolyása van a határon átnyúló együttműködések szervezeteinek. Az Európai Határrégiók Szövetsége (Association of European Border Regions, AEER), a Periférikus Tengerparti Régiók Konferenciája (Conference of Peripheral Maritime Regions, CPMR), valamint a régiókat tömörítő „esernyőszervezetek,” így az Európai Régiók Gyűlése (Assembly of European Regions, AER) és az Európai Települések és Régiók Tanácsa (Council of European Municipalities and Regions, CEMR) egyfelől érdekérvényesítő és nyomásgyakorló szerepet töltenek be, másrészt az EU nem hivatalos álláspontját közvetítik, amelynek figyelembevétele nem kerülhető meg a hazai célkitűzések nézőpontjából (Ágh, 2004: 151).

A városok szintén jelentős kapcsolatépítési tevékenységet folytatnak a testvérvárosi kapcsolatok (town-twinning) révén, de fontosak a közösségi kezdeményezések által létrejövő városhálózatok is, pl. az Európai Parlament Tapasztalatcsere Programja. A városokat tömörítő csúcsszervezet a EUROCITIES, amely már alhálózatokat is kialakított tagjai között. A városhálózatok szerepe és befolyása 2007-től várhatóan tovább erősödik. Ennek előjele a 2005. december 6–7-én elfogadott Bristol Megállapodás, ami a várospolitika közösségi szinten történő szabályozásával, koordinációjával és stratégiai lebonyolításával kapcsolatban fogadott el alapelveket, valamint a háttérelmzéseket és stratégiákat készítő Európai Városfejlesztési Tudáshálózat (European Urban Knowledge Network) létrehozása.

A horizontális kapcsolatépítés bevált és népszerű eszközei a régiók által működtetett brüsszeli Regionális Információs Irodák (Regional Information Offices, RIO). A Regionális Irodák a következő funkciókat látják el: információgyűjtés és -szolgáltatás; projektgenerálás, közös projektek indítása, azaz bevételi források megszerzése; hálózatokba történő bekapcsolódás, partnerkeresés, közpolitikai közösségek kialakítása; promóciós szerep, ami alapvetően a régió „kijánlását” jelenti, másfelől a RIO-k a saját régiójuk kulturális és társadalmi „nagykövetségeként” működnek (Jeffery, 1997:193–194).

A Magyarországi Régiók Brüsszeli Képviselte 2000. év tavaszán nyílt meg hivatalosan Hans Beck volt nagykövet vezetésével. Azóta a magyar régiók egységes Képviselteként működik. Az Európai Unióhoz való csatlakozásunk óta azonban megváltoztak a Képviselte munkájával szembeni követelmények. Megnőtt az igény az EU regionális politikájával, a régiók közvetlen brüsszeli Képviselétével, a régiók közötti folyamatos tapasztalatcserékkel, a brüsszeli és a hazai regionális intézmények érdemi tájékoztatásával, bizonyos esetekben konkrét hazai megbízások teljesítésével kapcsolatos feladatok ellátására. Napjainkra már sokkal inkább a konkrét, a gyakorlatban is jól hasznosítható információk összegyűjtésére, a regionális érdekérvényesítésre és a lobbizásra helyeződik a hangsúly.

A régiók igényének változására, valamint a Képviselte ehhez történő alkalmazkodásának nehézségére utal, hogy a főváros 2003 szeptemberében önállóan, majd ezt követően a Nyugat-Dunántúli Régió 2005 júliusában – osztrák és lengyel partnerrégiókkal közösen – szintén önálló Képvisellet nyitott Brüsszelben.

Az OTH kezdeményezésére a Képviselte a jövőben egységes platformot kíván nyújtani a résztvevők érdekeinek érvényesítésére. Az OTH köztisztviselői mellett a régiókat is egy-egy fő fogja képviselni. A partnerség elve alapján a Képviselte vezetését egy koordinátor személy látja el, aki biztosítja a központi és a regionális szintű feladatok megvalósításának összehangolását, de nem felettese a régiók képviselőinek. A régiók delegált szakértői nem az OTH-val állnak majd munkaviszonyban, hanem közvetlenül a Regionális Fejlesztési Ügynökségekkel. Így a Képviselte munkája a régiók állandó jelenlétére épül, ami vélhetően erősíteni fogja a magyarországi területfejlesztési szereplők jelenlétét és befolyását. Mindez nem zárja ki azt a lehetőséget, hogy a régiók külön-külön, vagy kisebb hazai, illetve nemzetközi konzorciumok tagjaként is megjelenjenek az európai térben.

5. Perspektívák, következtetések

A tanulmány kiindulópontja szerint az EU többszintű kormányzási rendszerébe a multifunkcionális, legitim fejlesztési régió tud a leghatékonyabban bekapcsolódni. A következő programidőszakban az EU részéről erőteljes igény fogalmazódik meg a hatékony, közösségi és tagállami szinten egységesen értelmezett területi kormányzás (territorial governance) kialakítására. Ennek alapvetése az, hogy a területi dimenziót integrálni kell a közpolitikák végrehajtásába, ami hozzáadott értéket jelen a lisszaboni célkitűzések megvalósítása szempontjából. A második kulcsfontosságú elem a kohéziós politika kontextusában megjelenő területi kohézió, különös tekintettel a városfejlesztés, a területi tökékek és vonzerők, valamint a transznacionális, interregionális, továbbá a régión belüli hálózatok kialakítására. Végül pedig a közpolitikák végrehajtásának területi hatásai a kormányzás horizontális (szektorok közötti) és vertikális (az egyes döntéshozatali szinteket összekapcsoló) folyamatában. Mindebből az következik, hogy az EU többszintű kormányzási rendszerét alkotó „partnerségi háromszögek” közül meghatározó szerepe lesz a regionális kormányzás innovatív, nemzetközileg is versenyképes működésének.

A régiókra, és általában a területi középszintekre irányuló változtatások, reformok kérdését nem lehet tehát kizárólag a kohéziós politika összefüggésében kezelni, már csak azért sem, mivel annak céljai a fenntartható versenyképesség megteremtését segítik elő a közpolitikák széles körű integrálásával. A multifunkcionális régió az európai és globalizációs gazdasági-politikai erőterben olyan területi entitás, amely rendelkezik a szükséges társadalmi-politikai legitimitációval, saját pénzügyi erőforrásokkal, tágabb értelemben vett abszorpció (intézményi, adminisztratív) kapacitással alkalmasak a regionális szerepkörökből adódó közigazgatási, gazdaságfejlesztési, érdekérvényesítési feladatok ellátására, beleértve a kohéziós támogatások fogadását, valamint a versenyképes gazdaságot megalapozó tudástökékek reprodukálását. Mindez természetesen egy ideáltípus modell, amelynek gyakorlatba történő átültetése az állami szerepvállalás, az államigazgatás, a közpénzügyek és nemzetközi feltételek végig gondolásának, valamint a bevezetéshez szükséges politikai akarat és konszenzus biztosításának függvénye. A magyarországi régiók, a regionalizálás jelenlegi helyzetét tekintve két lényeges mozzanat emelhető ki. Először is világosan látszik, hogy a régiók a csatlakozást követően – természetesen a korábbi régióépítési eredményeire támaszkodva – egyre jobban beágyazódnak a területi és gazdasági folyamatokba, új regionális szerepkörök és intézmények jelennek meg, elindult a hálózatosodás a regionális decentrumok, településegységek, innovációs és szolgáltatóközpontok, tudásparkok között. A regionális fejlesztési tanácsok és ügynökségeik a hazai és uniós támogatások kezelésében, a helyi erőforrások feltárásában betöltött szerepük révén jelentős mértékű elfogadottságra és presztízssre tettek szert az érintettek körében. Megjelentek az európai térbe való bekapcsolódás, a horizontális kapcsolatok kiépítésének első csírái is. Ugyanakkor a „lebegtetett” hazai regionalizáció miatt a régió helye, szerepe, a felsőbb (kormányzati) és alsóbb (megyei, kistérségi, települési) szintekhez való viszonya tisztázatlan, koordinálatlan, helyenként esetleges. A régióknak nincsenek saját forrásai és valódi döntési hatásköreik, szerepük jelenleg újraelosztó és közvetítő. A régió tehát ilyen értelemben mindenkié (sokan használják, hivatkoznak rá, igénybe veszik a szolgáltatásait, kiváló terepe az intézményépítésnek- és terjeszkedésnek), de egyszersmind senkié, mi-

vel nincs igazi gazdája, és ebből következően maga sem tudja teljes mértékben összefogni és koordinálni a gazdaság és a társadalom szereplőit.

A tanulmány során több ízben hangsúlyoztuk, hogy a magyarországi decentralizáció szempontjából kulcsfontosságú, hogy a 2007–2013 között programidőszakban régiónkénti önálló regionális operatív programok és ennek megfelelő intézmények működjenek. Nem érdektelen tehát, hogy befejezésül néhány pillantást vessünk a régiók együttes véleményét kifejező „bottom-up” decentralizált, illetve a kormány részéről „top-down” megfogalmazott intézményi modellekre.

A Területfejlesztési Régiók Egyeztető Tanácsának (TERET) állásfoglalása szerint az önálló regionális operatív programok megvalósításában az Irányító Hatóság szerepet a decentralizáció jegyében a regionális fejlesztési ügynökségek töltenék be, miközben továbbra is megmaradnának a jelenlegi tevékenységi körei. A Regionális Fejlesztési Tanács a Monitoring Bizottság szerepét töltené be, miután a törvényben meghatározott feladata szerint felelős a regionális program elkészítéséért és végrehajtásáért, s a kötelezettségét a Monitoring Bizottság kereti között elláthatja. A Közreműködő Szervezet feladatait a decentralizált ROP IH saját szervezeti kereti között is elláthatja, de több, decentralizált vagy éppen dekoncentrált KSZ is elképzelhető. Ezzel párhuzamosan az is indokolt, hogy az ágazati programok a saját KSZ-tevékenységeiket decentralizálják. Az Igazoló Hatóság funkcióját az OTH, a kifizető intézményét pedig a Magyar Államkincstár (MÁK) látná el. A rendszer kulcsfontosságú eleme a Döntés-előkészítő Bizottság (DEB) lenne, amelynek tagjait az állami, gazdasági, szociális és egészségügyi, oktatási, civil, munkaadói és munkavállalói szféra delegáltjai alkotnák. Miután a régiók esetében hiányzik a pénzügyi felelősségvállalás lehetősége, ezért az állam jogosan követelheti magának, hogy ellenőrizze a régióban elosztásra kerülő közpénzek felhasználását. Ennek érdekében a DEB elnöke az állam által kijelölt személy lenne, a projektek támogatásához szükséges döntés pedig a DEB-elnök, az IH-vezető (mint DEB-alelnök) és az RFT által delegált második alelnök egyöntetű igen szavazatával születne. Ebben a modellben tehát tovább bővülnének az RFÜ és az RFT által birtokolt hatáskörök, a KSZ-ek decentralizálásán keresztül pedig erősödne a régió ágazati koordinációs hatásköre. Ez a modell mindenképpen alkalmas lehetne egy átfogó közigazgatási és államreform keretében arra, hogy bázisán kialakuljanak a regionális kormányzás, a multifunkcionális régió bevezetésének feltételei.

Az Európai ügyekért felelős tárca nélküli miniszter által jegyzett előterjesztés értelmében négy IH fog működni a GKM-ben (befektetés a gazdaságba), az FMM-ben (befektetés az emberbe), a KVVm-ben (befektetés a környezetbe) és az OTH-ban (új regionalizmus). Az önálló regionális programok esetében – az OP-k keretein belül, az új törvény által létrehozandó közszerződések alapján – az RFT-k feladata a végrehajtás. Az RFT-k szerepe lényegében azonos azzal, amit az ágazati OP-k megvalósítása során a miniszter gyakorol. A javaslat értelmében az RFT egyben a ROP Monitoring Bizottság feladatait is ellátja. Az intézményrendszer harmadik eleme a regionális fejlesztési ügynökség, amely ellátja a regionális OP keretében felmerülő pályáztatási feladatokat, és menedzselheti a régió szempontjából kiemelt beruházások végrehajtását. Az állami ellenőrzést a kormány – a közszerződésben foglalt garanciák mellett – az RFT-ben történő részvételével, továbbá a regionális fejlesztési ügynökségekben való tulajdonszerzés, illetve a vezetők munkáltatói jogainak gyakorlásával tudja biztosíta-

ni. Van olyan, a Pénzügyminisztérium által képviselt elképzelés is, amely a regionális közigazgatási szervezeti háttér és a pénzügyi felelősségvállalás hiányaira hivatkozva a MÁK hatáskörébe utalná a pénzügyi lebonyolítás mellett a pályázatkezelői feladatokat is. Ez a megoldás egyértelműen háttérbe szorítaná és marginalizálná az RFÜ-eket, a decentralizáció pedig éppen az operatív megvalósítás küszöbén akadna el.

Összességében az NFH javaslata egyfajta köztes megoldás a decentralizáció és a dekoncentráció között, tekintettel arra, hogy Magyarországon regionális önkormányzatok nincsenek, és létrehozásukra 2007. január 1-jéig nyilvánvalóan nem is fog sor kerülni. Ez a megközelítés szintén alkalmas arra, hogy a további reformok katalizátora legyen, feltéve hogy – a korábbi ígéreteknek megfelelően – a 2007–2013 közötti időszakban a fejlesztési forrásaik felét a régiók használhatják fel, létrejönnek a régiókon belüli ágazati Közreműködő Szervezetek, mindenekfelett pedig az új kormányzati ciklus elején kialakul a szakmai és politikai konszenzus a közigazgatási és államreform tartalmáról és lebonyolításáról.

Jegyzetek

- 1 A szubnacionális mobilizáció érvényesülési területei: 1. Közvetlen kapcsolatartás az EU intézményeivel (Tanács, Bizottság, Európai Parlament, Régiók Bizottsága. 2. Bekapcsolódás az európai interregionális hálózatok és szervezetek tevékenységébe. 3. A tagállamokon belüli „kormányközi” kapcsolatok és a regionális kormányzás feltételrendszerének kiépítése.
- 2 A második típus sajátosságait támasztja alá Börzel (2002) érvelése, aki szerint a többszintű kormányzás rendszerében még a „szint” fogalmának használata is pontatlan, mivel fogalmilag a gyakorlatban nem létező hierarchiát sugall. Az EU közpolitikai rendszere inkább „helyekben” nyilvánul meg, ahol egymástól kölcsönösen függő szereplők versengenek egymással.
- 3 Lásd az alábbi jogszabályokat: 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és területrendezésről, módosítva az 1999. évi XCII. és a 2004. évi LXXV. törvénnyel, valamint az 1/2004 (I.5.) Kormányrendelet az Európai Unió strukturális alapjaiból és Kohéziós Alapjából származó támogatások hazai felhasználásáért felelős intézményekről.
- 4 2004–2006-ra egyetlen új tagállamban sem készült önálló ROP, még az önkormányzati régiókkal rendelkező Lengyelországban sem.
- 5 Cohesion Policy in Support of Growth and Jobs; Community Strategic Guidelines, 2007–2013, Communication from the Commission, Brussels, 7. 7. 2005, COM (2005) 0299.
- 6 Ezt támasztja alá a Bizottság azon kezdeményezése, amely minden évben Stratégiai párbeszédet kezdeményez az európai prioritások megvalósításáról a tagállamokkal a Tanácson, az Európai Parlamenten, a Gazdasági és Szociális Bizottságon, valamint Régiók Bizottságán belül.
- 7 A Bizottság megbízásából készített „Analysis of the impact of Community Policies on Regional Cohesion” című tanulmány következtetése szerint a kohéziós támogatások abszorpciója ott a leghatékonyabb, ahol a regionális operatív programok végrehajtása decentralizált, továbbá rendelkezésre állnak a megfelelő intézményi, menedzsment- és pénzügyi kapacitások.
- 8 A központi kormányzat uniós intézményeinek kiépítéséről és koordinációjáról lásd részletesen Ágh Attila (2005) és Forgács Imre (2005) tanulmányát.
- 9 Lásd 271/2004. (IX.29.) Korm. rendelet a kistérségi megbízottak és a regionális koordinátorok jogállásának és tevékenységének részletes szabályairól.
- 10 Lásd 334/2004. (XII.15.) Korm. rendelet az európai ügyekért felelős tárca nélküli miniszter feladat- és hatásköréről.

- 11 Az adicionalitás követelményei miatt a kohéziós támogatások nem helyettesítik a nemzeti fejlesztési kiadásokat, másrészt a maastrichti konvergencia-kritériumok miatt a saját költségvetési hozzájárulások nem finanszírozhatók a deficit és az államadósság növelésével.
- 12 A jelenlegi gyakorlat szerint Magyarországon az építési projektekben a szerződés, a közbeszerzés és az építés között rendszeresen másfél év telik el.
- 13 A teljesség igénye nélkül említhetők: PHARE-árnyékrégió-program, valamint az SPP (Special Preparatory Programme), és az RPP (Regional Preparatory Programme) felkészítő programok.
- 14 Ennek egyik továbbgyűrűző hatása – aminek már vannak jelei –, hogy a regionális intézmények „szürkeállományát” elszívja a jobb lehetőségeket, kreatívabb munkavégzést ígérő magánszféra.
- 15 Lásd a Nemzeti Fejlesztési Hivatal által közzétett adatokat, amelyek a 2005. december 30-ai állapot szerint rangsorolják a régiók és megyék felvevőképességét.
- 16 Ezt jelzi az is, hogy a Turisztikai vonzerők fejlesztése (ROP 1.1.) és a Városi területek rehabilitációja (ROP 2.2.) pályázatok meghirdetését röviddel megjelenésük után a beadott nagy számú pályázat miatt ideiglenesen fel kellett függeszteni.
- 17 A regionális és kistérségi partnerségi hálózatok kialakításához, a kistérségekben megvalósuló tervezési modellek, az integrált projektek tervezésére és lebonyolítására alkalmas projekt-teamek kapacitásépítéséhez járul hozzá a ROP 3.1. intézkedés 3. komponense („Regionális és kistérségi szintű együttműködések ösztönzése”).
- 18 A Harmadik Kohéziós Jelentés megállapítása szerint: „A területi kohézió többen jelent a gazdasági és szociális kohézió fogalmánál azzal, hogy hozzátesz, de ugyanakkor meg is erősíti azt. Közpolitikai értelemben a célt a jelenlegi, területi fejlettségben mutatkozó különbségek mérséklése jelenti, amelynek legfontosabb eszköze a területi hatással bíró szektorális politikák és a regionális fejlesztések koherens alkalmazása.”
- 19 Jó példa erre a ROP 1.1. intézkedés támogatásából Balatonfüreden megvalósuló befektetés-orientált turisztikai fejlesztés („A Balaton-part ékköve”). A pályázatait fejlesztések legfontosabb hatása, hogy megmozgatta a környék magánbefektetőit is: ennek eredményeként a reformkori városrészben összesen 6 Mrd forintot meghaladó beruházások zajlanak.
- 20 A területfejlesztési szakértők részéről gyakran elhangzik, hogy szükség lenne a magyar fejlesztéspolitikai tervezés egészét koherens módon szabályozó önálló kerettörvény megalkotására.
- 21 Bevált gyakorlatnak tekinthető az RFÜ-k által alkalmazott egyeztetési módszertan az NFT I. 2002. őszi társadalmi konzultációja során.

Irodalom

- Ágh A. (2005): Csatlakozási válság és demokratikus deficit: Magyarország Európa-politikája 2004-ben. In: *Magyarország politikai évkönyve*. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány. 82–97.
- Ágh A. (2004): Magyarország Európa-politikája: az europaizálás eredményei és akadályai Magyarországon. In: Ágh A.–Rózsás Á.–Zongor G. (szerk.): *Európaizálás és regionalizálás Magyarországon*. Budapest: Önkör PReSS kiadói Kft. 9–201.
- Batchler, J. (2005): Addressing Absorption Capacity in the New Member States. Open Days, European Week of Regions and Cities – Managing the Structural Funds and Instruments, Workshop Presentation on 12 October.
- Batchler, J.–Taylor, S. (2003): The Added Value of the Structural Funds: A regional Perspective. *IQ-Net Report*, European Policies Research Centre, Glasgow, June.

- Benz, A.–Eberlein, B. (1999): The Europeanization of regional policies: patterns of multi-level governance. *Journal of European Public Policy*, Vol. 6. No. 2., 329–348.
- Börzel, T. A. (2002): *States and Regions in the European Union*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Döbrönte K.–Vida Sz. (2004): A regionális politika és intézményrendszer szerepe Magyarországon. *Tér és Társadalom*, XVIII. évf. 4. sz., 1–28.
- EU Informal Ministerial Meeting on Territorial Cohesion (2005): Presidency Conclusions. Luxembourg, May 20–21.
- Európai ügyekért felelős tárca nélküli miniszter (2005): Előterjesztés a Fejlesztéspolitikai Kabinet számára a 2007–2013 közötti II. Nemzeti Fejlesztési Terv végrehajtási intézményrendszeréről. Tervezet – tárcakörözésre, október 23.
- Exploiting Europe's territorial diversity for sustainable economic growth (2004): Discussion paper for the Eu informal ministerial meeting on territorial cohesion. Rotterdam, November 29.
- Forgács I. (2005). Megoldott-e az európai ügyek kormányzati koordinációja? *Európai Jog*, 3. sz., 33–39.
- Forman Balázs (2005): A magyarországi uniós támogatási rendszer és pályáztatási gyakorlat hiányosságai. In: *Falu Város Régió*, 23–35.
- Hervé, Y.–Holzmann, R. (1998): *Fiscal transfers and economic convergence in the EU: an analysis of absorption problems and an evaluation of the literature*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Hooghe, L.–Marks, G. (2001): Types of Multi-Level governance. *European Integration online Papers* (EIOP), Vol. 5. No. 11.
- Horvat (2004): Some aspects regarding administrative absorption capacity in the Czech Republic, Estonia, Hungary, Slovakia and Slovenia. Conference paper.
- Horváth Gy.–Somlyódy né Pfeil E. (2005): Magyarország hosszú távú fejlesztési stratégiájának tudományos megalapozása. In: *A magyar tudomány a gazdaságért és a társadalomért. A Magyar Köztársaság Kormánya és a Magyar Tudományos Akadémia közötti megállapodás keretében végzett stratégiai kutatások főbb eredményei (2004–2005). I. kötet*. Budapest: Társadalomtudományok. 122–136.
- Horkay N.–Wächter B. (2005): Indokok és érvek a régiónkénti önálló regionális operatív programok szükségessége mellett. VÁTI Stratégiai tervezési Igazgatóság. [Kézirat.]
- Hughes, J.–Sasse, G.–Gordon, C. (2002): Saying „maybe” to the „Return to Europe”. *European Union Politics*, Vol. 3., No. 3.
- ICEG EC (International Center for Economic Growth) (2005): A támogatások felhasználásának rendszere és a költségvetés. A Nemzeti Fejlesztési Hivatallal kötött szerződés keretében készült tanulmány, Budapest.
- Jeffery, C. (1997): Regional Information Offices in Brussels and Multi-Level Governance in the EU: A UK-German Comparison. In: Jeffery, C. (szerk.): *The Regional Dimension of the European Union. Towards a Third level in Europe?* London–Portland: Frank Cass. 183–204.
- Jeffery, C. (2000): Sub-National Mobilization and European Integration. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 38. No. 1., 1–23.
- Marks, G.–Hooghe, L.–Blank, K. (1996): European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34. No. 3., 341–378.
- Márton Gy. (2004): Az Első Magyar Nemzeti Fejlesztési Terv tervezési folyamatának tapasztalatai regionális szemszögből. In: *Falu Város Régió*, 32–45.
- NEI (2002): Absorption capacity for Structural Funds in the regions of Slovenia; final report prepared by the Netherlands Economic Institute for the National Agency for Regional

- Development of Slovenia, in the framework of PHARE: Special Preparatory Program for Structural Funds in Slovenia, Ljubljana.
- Pálné Kovács I. (2004): Régiók most vagy soha. *Magyar Közigazgatás*, LIV. évf. 6. sz., 333–344.
- Papanek Gábor (2005): A regionális, illetve nemzetgazdasági fejlesztés összefüggései. Budapest: GKI Gazdaságkutató Rt. [Kézirat.]
- Peters, G. B.–Pierre, J. (2001): Developments in intergovernmental relations: towards multi-level governance. *Policy & Politics*, Vol. 29. No. 2., 131–135.
- OECD Teritorial Outlook (2001): Territorial Economy.
- Rechnitzer J. (2001): A halogatott regionalizáció mint a területi politika sajátossága az átmenetben (Postponed Regionalisation as a Specificity of Regional Politics in Transition). *Tér és Társadalom*, XV. évfolyam, 2. sz., 3–24.
- Schoebben, R. (2000): „New Governance” in the European Union: A Cross-Disciplinary Comparison. *Regional and Federal Studies*, Vol. 10. No. 2., 35–60.
- Schmitt-Egner, P. (2002): The Concept of 'Region': Theoretical and Methodological Notes on its Reconstruction. *European Integration*, Vol. 24. No 3., 179–200.
- Területpolitikai Kormányzati Hivatal (2005): Módszertani útmutató a rendszeres kistérségi koordinációs értekezletek megtartásáról. Július 19.
- Területfejlesztési Régiók Egyeztető Tanácsa (2005): Decentralizált magyar modell a fejlesztéspolitikában. Regionális javaslat a 2007–2013 között kiépítésre kerülő regionális intézményrendszerre. Július 7.
- Zongor G. (2004): A magyarországi önkormányzatok és regionális törekvések az európai területpolitika tükrében. In: Ágh A.–Rózsás Á.–Zongor G. (szerk.): *Európaizálás és regionalizálás Magyarországon*. Budapest: Önkör Press kiadói Kft. 235–259.

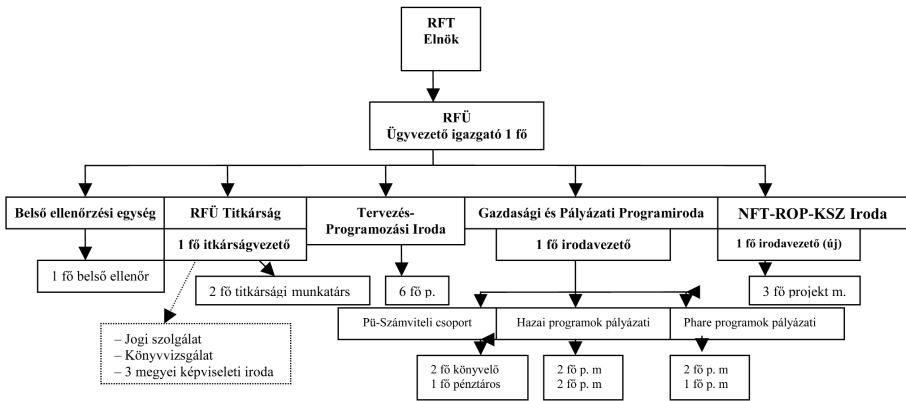
Táblázatok

1. táblázat. Az európai integráció működésének alternatívái

	Az államközpontú modell	A többszintű kormányzás modellje
Hatalommegosztás	A „történelmi” döntéseket a tagállami kormányok hozzák	A rendszer- és középszintű döntéshozatal során a hatáskörök megoszlanak a szubnacionális, kormányzati és szupranacionális döntéshozatali szintek között
Döntéshozatali szintek és szereplők	A döntések a tagállami kormányok képviselőinek formális és informális alkufolyamataiban képződnek	A döntéshozatal lazán összekapcsolódó, nem hierarchikusan szervezett intézményi szinteken, állami, nem állami, transznacionális és szupranacionális szereplők bevonásával történik
Döntéshozatali elvek	Az egyöntetűség követelménye és a demokratikus deficit következtében a döntések a „legkisebb közös többszörös” elvén alapulnak	Többségi elvű, de a gyakorlatban konszenzusorientált eljárások, amelyek kölcsönösen függő politikai terek között működő koordinációs formák és közpolitikai hálózatok eredményei
Szupranacionális–tagállami viszonyrendszer	A közösségi intézmények, mint „megbízottak” a tagállami kormányok céljait, érdekeit, hatalmi törekvéseit szolgálják	Az Unió első pillérén belüli döntéshozatal (az európai belpolitika) olyan viszonylagos önállósággal rendelkező politikai struktúrát alkot, amely interaktív viszonyban áll a tagállami belpolitika rendszerével
Szubnacionális–tagállami–szupranacionális viszonyrendszer	A szubnacionális és nem állami szereplők kizárólag a tagállami alkotmányos berendezkedés intézményrendszerén keresztül lehetnek részesei a közösségi döntéseknek	A szubnacionális és nem kormányzati szereplők a tagállami intézményekben való részvétel mellett érdekérvényesítő csatornákat és hálózatokat építhetnek ki a közösségi intézmények felé

Forrás: a szerző, 2006.

2. táblázat. A Közép-Dunántúli Régió szervezeti felépítése



Rechnitzer János

HOGYAN TOVÁBB REGIONÁLIS POLITIKA?

A kohéziós politika és a hazai területfejlesztés
lehetőségi stratégiái 2006 után

1. A területi szerkezet átalakulásának irányai

A magyar térszerkezet folyamatos változásokat jelez, még nem fejeződtek be az alapvető átrendeződések, sőt bizonyos irányok felerősödtek, miközben új jelenségek törtek felszínre, amelyek hatásait még nem ismerjük, így azokra nem tudunk reagálni. Számos új problémával kell szembenézni az Európai Unió tagjaként.

Nem kívánunk részletesen foglalkozni a magyar területi fejlődés minden kérdésével, csak néhány, véleményünk szerint lényeges sarokpontot emelünk ki, amelyek tartósan hatnak és jelen vannak, illetve lesznek a térszerkezetben, valamint annak alakításában.

1.1. Regionális különbségek

Az országban a regionális különbségek nem mérséklődtek. A főváros–vidék szinten a regionális különbségek növekszenek, de valamelyest csökken a főváros és a legfejlettebb megye (Győr-Moson-Sopron) jövedelemtermelő képessége. Ugyanakkor felismerhető, hogy az ország középső és északi térségeiben (Észak- és Dél-Dunántúl, Duna-Tisza-köze) az átmenet bizonytalanságai határozottan érvényesülnek, miközben a keleti országrészek leszakadása egyre látványosabb. A regionális különbségek hagyományos – mint GDP, foglalkoztatottak, munkanélküliség – mutatóinak tartós divergenciája mellett a településszintű infrastrukturális rendszereket jellemző mérőszámokban viszont konvergencia ismerhető fel a területi szerkezetben.

Az ország megosztottsága tehát tovább folytatódik, ennek dimenziói: Budapest és a vidék, nyugati (Pannónia) és a keleti országrész (Alföld), valamint az észak–dél különbség (Észak- és Dél-Magyarország). A nyugati térségekbe megkezdődött az innovatív népesség lassú átáramlása, amit a legális és illegális tőkemozgás kísér. A jövedelmi különbségek tartósan fennállnak a településhálózaton belül, de a térszerkezet egészében is, s mindezek regionális szinten a politikai-társadalmi feszültségeket a jövőben fokozhatják.

A területi lobbik a politikában még nem formálódtak ki, de azok szerveződése elkezdődött, a regionális érdekek még a felszín alatt vannak, viszont feszítik az intézményi kereteket. Azok erőteljesebbé válnak az uniós támogatások megjelenésével, illetve a letisztultabb hazai területfejlesztési forrásrendszerek megjelenésével (pl. regionális forrásokért való harc, ágazati fejlesztések, önkormányzati támogatások) határozottan bukkannak elő.

A rendszerváltozás óta inkább a lokális érdekek jelentek meg a politikában és a források elosztásában. Ezek az érdekek egy-egy település, kistérség esetében érvényesültek,

számos esetben igencsak nagy határozottsággal jelentek meg és vitathatatlanul értek el eredményeket (elmaradt fejlesztések beindítása, a település jobb pozicionálása az országban, helyi közösségek összetartozásának erősítése, térségi vagy regionális szerepkörök kiépítése stb.). Nem volt képes azonban a több lokális szinten már sikeresnek tekinthető politikai lobbij erejét térségi, netalántán regionális szintre egybeszervezni. Ennek oka vélhetően a két nagy párt megosztottságával magyarázható, azonban arra is visszavezethető, hogy csak nagyon általánosan artikulálódik a regionális szintű érdek, inkább változatlanul a megyei dimenzióban értelmezhető a forrásszerzés, mert erre a területi egységre vannak a politika számára értelmezhető sztereotípiák (pl. elmaradottság, periférikus helyzet, szerkezetváltás, foglalkoztatási feszültségek).

Újra kell rendezni és gondolni a területi érdekeket 2006 után. A regionális operatív programok egy tartós fejlesztési biztonságot jelentenek, amikor regionális szinten eldőlnek a források. Nagyobb erőket kell, lehet a regionális forrásharcokra összpontosítani, ami felerősíti a régiót, annak új dimenziókat adva. A települések összefogásához is vezethet a régióval szemben, hiszen ki kell dolgozni a programokat, azokat regionális szinten el kell fogadtatni, a pályázatokat össze kell állítani, azok megvalósításának menedzsmentjét működtetni szükséges, és mindezek értékelése is a régió kompetenciájába tartozik. Mindezek mellett a nemzeti szintű fejlesztési források is rendelkezésre állnak, így a küzdelem egy újabb terepe – de már ismertebb terepe – lesz jelen a regionális támogatások térképén.

A regionális kiegyenlítések akciótere a régiókon belül, illetve a régiók között zajlik. Az előbbinél a regionális szint, az utóbbinál az országos területfejlesztési intézményrendszer aktivitása lesz a meghatározó.

1.2. Budapest helye, szerepe Közép-Európában

A Bécsi Régió gazdasági, politikai és társadalmi szereplői határozottan törekednek arra, hogy az osztrák főváros a makrorégió, Közép-Európa szervező, információs, pénzügyi, felsőoktatási, tudományos központja legyen. Bécs és Budapest között a különbség az, hogy az osztrák főváros nemcsak egy határozott fejlesztési koncepcióval (Bécs jövőképe 2015, Centropo-program), hanem jelentős anyagi erőforrásokkal rendelkezik ehhez a programhoz, és egyben bírja az Európai Unió támogatását is. Míg Budapest mérsékeltebb erőforrásokat tud felsorakoztatni, fejlesztési elképzelései nem egyértelműek, a magyar főváros infrastrukturális modernizációja roppant lassú, lemaradt a többi kelet-európai metropolisztól (Prága, Pozsony, felzárkózó Záhgráb és Ljubljana).

A külföldi befektetők viszont nagy fantáziát látnak Budapestben, így roppant dinamikusan folyik az iroda-, lakásépítés, a kereskedelmi hálózatnak átalakítása, a szolgáltatások működését segítő egységek kiépítése. A nagyvárosi infrastruktúra fokozatosan elmarad a gazdasági szerepkörök létesítményi rendszereitől, ami tartós városüzemeltetési zavarokat eredményez. Az agglomerációs folyamatok a kilencvenes években felgyorsultak, közel 200 ezer fő hagyta el a fővárost, miközben a szuburbanizációs központok és a város között a kapcsolat (közlekedés, megközelíthetőség) 20. század eleji szintet mutat.

Mindezek ellenére Budapest még nincs „kitalálva”. Nem sikerült – létező fejlesztési koncepció mellett sem – meghatározni azt, hogy miben jelölhető ki a magyar főváros

új szerepei, ezek miként kapcsolódnak a hazai regionális fejlődéshez, miként fűződnek fel a közép-európai metropolisz-hálózatba, illetve azon belül mely szerepkörök bővítésével lehet egy nagyrégió, így a Kárpát-medence egyik, vagy egyedüli központja.

Milyen irányban fejlődik a jövőben Budapest? Melyek azok az új nemzetközi, gazdasági, pénzügyi, szervezési és kulturális, tudományos funkciók, amelyek makrorégiójának, a Kárpát-medence, s azon túl Közép-Európa fejlődésére hatnak? A jövőbeli funkciók közül melyek vannak jelen, illetve települhetnek meg Budapesten? Mindezek milyen igényeket fogalmaznak meg a városi infrastrukturális rendszerekkel szemben?

Ezek a kérdések még megválaszolásra várnak. Ha nem találja ki önmagát Budapest, s jövője a spontán folyamatok eredménye lesz, akkor a magyar „vidék” sem tudja megtalálni a megújítás stabil forrásait, vagy egyes központok, régiók máshol keresik azt. Gondolok a Nyugat-Dunántúlra, ahol Bécs–Pozsony (főváros) páros befolyása egyre élelkebb (repülőtér-igénybevétel, közép- és felsőoktatási intézmények, bevásárlás, kulturális szolgáltatások). Hiszen mindig a főváros volt, s egyben maradt tartósnak is Magyarországon az innováció fogadás és terjesztés elsődleges centruma, így nem lehet közömbös a hazai regionális folyamatok alakulásánál Budapest jövője.

A főváros és vidék szembenállása egyre látványosabb. Sorra regisztrálható, hogy Budapest lassú és erőtlenséggel fejlődését a vidék nem tolerálja, sőt kimondottan nehezményezi, hogy minden jelentős „nemzeti fejlesztésből” csak egyedül Budapest került ki győztesen. Gondoljunk a kilencvenes évek elején tervezett világkiállításra (ELTE-tömb, híd a Dunán), az akadozó metróépítésre, a közintézmények számának és foglalkoztatottjainak látványos emelkedésére (erős hatással az ingatlanpiacra), állami beruházásban vagy részvétel mellett megvalósult nagy kulturális létesítményekre stb. Egyre többet hallani a főváros és vidék ellentétéről, mindez a jövőben csak fokozódik, s ennek hatásaival a politikának is számolni kell, nem beszélve a fejlesztéspolitikáról.

1.3. A településhálózat, különös figyelemmel a városokra

Az ország 3 145 településéből 2004 végén 274 volt városi jogállású egység, a városlakók aránya így elérte a 74,9%-ot. Az elmúlt időszak nagyarányú növekedésének oka, hogy a várossá nyilvánítás folyamatának (már 1985-től felgyorsuló) üteme nem mérséklődött a rendszerváltozást követően sem: 1990 óta 109 település kapott városi rangot. Bár város-hiányos térség alig van az országban, ugyanakkor több város – különösen a legfiatalabbak – nagyságukból, funkcióikból eredően nem képesek kistérség-szervező feladatokat ellátni, infrastruktúrájuk pedig elmarad a városoknál elvárható szinttől.

A városállomány fő problémája a főváros egyeduralma: hazánkban hiányzik a valódi nagyvárosok (500–800 ezer fő) szintje. A 100 000 főnél népesebb nyolc regionális központ szerény ellensúly, akárcsak az erős középvárosi hálózat (a népesség közel ötöde a 10 000–50 000 fős városok lakója). Az alföldi területek jelentős kis- és középvárosi hálózattal rendelkeznek, a közép- és nyugat-dunántúli régiók szám szerint viszont kevesebb középvárost tudnak kimutatni, bár ezek többsége tradicionális város.

A városhálózat spontán és véletlenszerűen fejlődött a rendszerváltozás után. Inkább a politikai akaratok határozták meg a várossá válást, mint a tényleges funkciók meg-

léte. A magyar nagyvárosok, amelyek európai, de közép-európai mércével mérve is inkább középvárosok, nem voltak képesek – erős centralizáció, önkormányzati finanszírozás hiányosságai, eltérő gazdasági bázis, helyi politikai akaratok, folyamatos rivalizálás, öngigazolást szolgáló „főtér” beruházások, szuburbanizációs folyamat felgyorsulása, belső működési zavarok – a látványos szerkezeti és funkcionális megújulásra. Nem jött létre az együttműködés a nagyváros és régiója hálózaton belül, ami döntően következik az önkormányzati rendszer megosztottságából, elavultságából. Ennek következtében a hálózati jelleg mérsékelt, mondhatni gyenge, az ország térszerkezetében ugyan kialakultak innovációs zónák és szigetek (döntően a nagyvárosok), potenciális innovációs tengelyek, de nagyobb területi egységet fognak be – bár kisebb népességet érintenek – a belső és külső perifériák, illetve fokozatosan visszaszorulnak, vagy pontosabban tartóssá válnak a válságtérsegek.

Dinamikus tengelyként jellemezhetők a Budapest–Balaton, illetve Budapest–Bécs tengely menti térségek, és összefüggően fejlett térséget alkot az osztrák határ menti övezet. Az ország többi térségében ugyanakkor csak egy-egy regionális központ (Miskolc, Debrecen, Szeged, Pécs), illetve megyeszékhelyek emelkednek ki fejlettségükkel a környezetükből (Kecskemét, Békéscsaba, Nyíregyháza, a Dunántúlon Kaposvár, Szombathely, Veszprém, Székesfehérvár, északon Eger). Az alacsony versenyképességű, társadalmilag erodálódó települések, (zömmel, de nem kizárólagosan) aprófalvak az ország északkeleti, délnyugati területein alkotnak összefüggő térségeket, közös jellemzőjük továbbá a határ mentiség és a valódi városi funkciót ellátó központok hiánya, amelyek egyben a területi válság stabil térségei.

14. A vidéki térségek

A vidékinek minősülő térségek hivatalos lehatárolását az Európai Unió nemzeti szintre utalta. Az OECD besorolása szerint a 120 fő/km² alatti népsűrűségű települések számítanak vidékinek, és vidéki egy térség, ha az adott településeken élők aránya meghaladja az 50%-ot a mezőgazdasági foglalkoztatásban. Magyarország településeinek döntő többsége eszerint vidéki jellegű, így az ország területéből európai összehasonlításban kimagasló aránnyal részesedik a vidéki térség: 61,5% (EU átlag: 47%), ahol a népesség 30%-a él. Magyarországon a vidékfejlesztési gyakorlat a vidéki térségeket településszinten határozza meg. A meghatározás szerint a vidéki települések demográfiaiilag kedvezőtlen helyzetben vannak (népességük előregedő és a tartós elvándorlás jellemzi őket), fejlődésükben és gazdaságukban átlagosak vagy elmaradottak, infrastruktúrájuk szegényes. A mutatók és a népsűrűség összevetéséből tudjuk, hogy a vidékiséget Magyarországon jól jellemzi a 120 fő/km²-es népsűrűség. Ezt a kategóriát használja a 2007-ig tartó tervezési időszakra szóló AVOP (Agrár és Vidékfejlesztési Operatív Program) is. E kategória szerint az ország területének 87, népességének 47 százaléka él a vidéki településeken.

A magyar településhálózat jellegzetes és problémás elemei az aprófalvak (1027 település lakosságszáma nem éri el az 500 főt), melyek elsősorban a Nyugat- és Dél-Dunántúlra, továbbá az Észak-magyarországi régió hegyvidéki területeire jellemzők. E

települések infrastruktúrája fejletlen (gyakorta rossz elérhetőség, a helyi szolgáltatások színvonala alacsony stb.), és a szűkös helyi munkalehetőségek miatt az – átlagosnál csekélyebb arányú – aktív népesség ingázásra kényszerül. Mindezekből adódóan az aprófalvak népességmegtartó ereje alacsony, a demográfiai erózió erőteljesen érvényesül. Ez térségi hátrányokkal is párosulhat: határ mentiség és a városi funkciókat ellátó központok hiánya.

A vidéki térség, ahol 3–3,5 millió fő él, egy tartós feszültségpontja lesz a magyar térszerkezetnek és az azt alakítani kívánó regionális politikának, de a nemzeti politikának is. Erős nosztalgia lengi be a döntés-előkészítőket és döntéshozókat a vidéki lét- és életformával kapcsolatban. Mindez szorosan összefügg a magyar mezőgazdaság helyzetével, annak szintén idealizált nemzetgazdasági szerepével. Ugyanakkor a rendszerváltozás legnagyobb vesztese a területi szerkezetben a vidék, hiszen elvesztette a munkahelyeket, a stabil gazdasági bázisokat, megindult az elvándorlás, az elöregedő társadalom feszültségei ezekben a terekben igazán látványosak, s a jövedelmi, életmód-különbségek szintén a vidéki, falusias világban tűnnek ki a legjobban. Nem sikerült – számos próbálkozás ellenére – a vidéki térségek fejlesztését elindítani, bár voltak és lesznek sikeres helyi fejlesztések, de összességében mérsékelt az elmozdulás. Okok a helyi társadalomban, az önkormányzati rendszer megosztottságában, a finanszírozás hiányosságában, a szervezeti rendszer (országos, regionális, kistérségi) zavarosságában és állandó változásában, s az érdekvérvényesítés hiányosságában keresendők.

1.5. A határ menti együttműködések

Magyarország a Kárpát-medence központjában fekszik, s hét országgal határos. A szomszédos országok közül három (Ausztria, Szlovénia, Szlovákia) az Európai Unió tagja. A nem európai uniós tagokkal közel 1500 km hosszan érintkezik, ami határszakaszának 60%-át jelenti. Magyarország tehát egy „fordítókorong”, vagy „kapuország” lett az egyesülő európai gazdasági és politikai térben Kelet- és Dél-Európa irányába.

Nem szabad megfeledkezni arról, hogy ezen az 1500 km hosszú határszakasz másik oldalán, a szomszéd országokban közel 2–2,5 millió magyar nemzetiségű állampolgár él, akiknek tartósan biztosítani kell a kapcsolatát az anyaországgal. A határok mentén a szomszéd országok magyar nemzetiségű lakosai fontos közvetítői is a gazdasági és társadalmi kapcsolatoknak, aminek révén lényegében Komárom várostól egészen Szentgottárd városáig egy új fejlesztési és egyben kommunikációs városövezet jöhet létre. Ez a városövezet válhat a közvetítőjévé az európai, de a magyar gazdasági, társadalmi és kulturális folyamatoknak is, s ennek következtében a korábbi periférikus helyzetük felértékelődik, alapvetően megváltozik.

A külső és a belső határ menti területi egységek együttműködését az Európai Unió jelenleg, de a jövőben is támogatni fogja. Az eurorégiókkal tehát új intézményi keretek alakulhatnak ki, amelyek részben függetlenedhetnek a legtöbb szomszédos országra jellemző – Ausztriát kivéve mind a hatra érvényes – centralizált állami irányítástól, s ennek következtében a térségi szintű kapcsolatok hálózati jellegű formációi alakulhatnak ki, amelyek a kapcsolatok új dimenzióival kecsegtetnek.

A területi politika elvei között a jövőben kapjon nagyobb szerepet a határ menti kapcsolatok élénkítése, azaz váljon „kétpólusúvá”. Az egyik pólus az európai integráció, az arra való felkészítése a területi egységeknek, a másik pólus a közép-európai regionális együttműködési formák kialakításának támogatása. Ez segítheti egyben a keleti és déli országrészek gyorsabb felzárkózását, az ottani centrumok fejlődését, térbeli hatásaik kiteljesedését.

1.6. Közigazgatás és regionalizáció

Az önkormányzatok a rendszerváltástól kezdve az elmúlt tíz esztendőben egyre több fejlesztési erőforráshoz jutottak, ami érvényes a területi és a helyi szintre. A területi szinten a területfejlesztéshez kapcsolódó erőforrások találhatók, amiknek a nagyságát szükség szerű bővíteni, hiszen a GDP jelenlegi 0,2%-át kitevő decentralizált forrásokat a jövőben 1,5–1,8%-ra kell növelni, gondolva arra, hogy az önrészt biztosítani kell az európai uniós támogatások mellé. A területi szint, döntően a régió, a megnövelt forrásokkal képes a helyi szinteket és a többi területfejlesztési szereplőt aktivizálni az együttes fejlesztésre, a szükségszerű partneri kapcsolatok kiépítésére.

Felismerhető egyre több működési zavar a helyi szinteken, így a települési önkormányzatoknál. Ennek okai összetettek és sokrétűek, visszavezethető a kormányzati intézkedésekre éppen úgy, mint az elaprózott önkormányzati rendszerre. Nem kerülhető meg a jövőben a közigazgatási rendszer átalakítása, a jelenleg közel 3200 települési önkormányzat szervezeti és intézményi összevonása. A kibontakozó kistérségi együttműködések (jelenleg 168 kistérség került lehatárolásra) a fejlesztési források megszerzése érdekében alakultak, de magukban rejtik a térségi szintű szervezeti és intézményi együttműködések lehetőségét is.

Nemcsak a helyi önkormányzatok szintjén válik szükségessé a jövőben a reform, hanem az állami tevékenységek területi közvetítőrendszereiben is. Ennek iránya lehet egyrészt a további feladatok leadása a helyi szintekre, másrészt az intézményrendszer regionalizációja, illetve a politikai regionalizáció feltételeinek megteremtése. A dekoncentrált szervek lassú regionalizációja elindult, itt vannak eredmények. Igaz, nagy vitákat váltott ki, hogy hol legyen a központ az egyes régiókban, illetve milyen legyen a munkamegosztás módja a központ és a decentrumok között. Gyakran felerősítették ezek a viták a regionális központ kérdését, annak funkcióinak nem kellően értelmzett, átgondolt jellegét, vagy azokat a hamis képleteket, amelyek a helyi, döntően nagyvárosi, megyeszékhelyi politikus agyában voltak, vannak a „központról”.

Európai tapasztalat, hogy a gazdasági rendszerek stabilizációjával párhuzamosan az állampolgárok érdeklődése az országos politikától fokozatosan elfordul a nagyobb mozgásteret és sikert biztosító helyi-területi szint felé. A helyi-területi politizálás terének a kiszélesedése várható, ami együtt jár a helyi-területi társadalmi szerveződések bővülésével, azok növekvő szerepvállalásával a közösségek ügyeiben. A civil szervezetek aktivizációs terei megkövetelik a települési és a területi politizálás eddigi kereteinek megújítását, de felszínre hozzák a terület- és településfejlődés új irányait is.

A jövőben azok a települések és térségek lehetnek sikeresek, amelyek képesek működésükbe integrálni a civil szféra nyújtotta új erőforrásokat.

Szorosan kapcsolódik a közigazgatáshoz a regionalizáció. A magyar államszervezés az elmúlt ezer esztendőben a centralizáció jegyében folyt. Az új évezred küszöbén szükségessé válik, éppen a demokratikus intézményrendszer teljes kiépülésével, hogy a decentralizáció kerüljön az államszervezés központjába, az minél mélyebben hassa át az államszervezetet, s főleg annak működését.

Míg a centralizáció mindig ágazati szemléletet képvisel, addig a decentralizáció a területi szintű gondolkodást és cselekvést állítja előtérbe. Hosszú párviadal kezdődött meg a rendszerváltástól a két szemléletmód között, amiben sajnos egyre gyakrabban a tradicionális „bajnok”, a centralizáció, és ezzel együtt az ágazati szemlélet győzedelmeskedett, de állíthatjuk – még a bukások ellenére is –, hogy egyre több eleme bukkan fel a decentralizációnak, a területi szemléletnek. A gazdasági helyzet stabilizációjával, az állam egyre több funkcióból történő kivonulásával, a társadalmi és civil kontroll növekedésével a területi szerkezet kínálta bőségszaru éppen a decentralizáció térhódításával és intézményrendszerének megteremtésével nyílhat meg.

A hét régió kialakítása megtörtént (1999), azok szervezetei és funkciói fokozatosan épültek ki. Nem könnyen tudják még megszólítani a területfejlesztés szereplőit, még mint dekoncentrált testületek funkcionálnak, mérsékelt és felhasználásban megkötött forrásokkal. A területfejlesztés valós szereplőit, a gazdasági egységeket nem érdeklik a regionális „játékok”. Hiszen a régióknak nincs hatásköre, nem kerültek meghatározásra a feladatköreik, nem tisztázott, hogy a megyei és a regionális szint között a területfejlesztésben milyen elhatárolt feladatok lehetnek, azok egymáshoz miként kapcsolódnak. A régiót működtető megyék és megyei jogú nagyvárosok még nem érdekelték a régió tényleges kiépülésében. Működési zavarok, hiányosságok jellemzik a területfejlesztés regionális intézményrendszerét (pl. nem tisztázott a tanács és az ügynökség viszonya, annak működésének tényleges ellenőrzése; a forrásokat inkább három egyenlő részre osztják, mint az elfogadott koncepciók alapján regionalizálnák; a központok vitája gyakori; a működés társadalmi beágyazottsága gyenge stb.).

Az európai uniós források még centralizáltak (2004–2006), bár a régiók kaptak szerepet pályázatok véleményezésében (ROP), ugyanakkor megnőtt az aktivitásuk a 2007–2013 tervezési időszak előkészítésében.

Alapvető kérdés, hogy lesznek-e regionális operatív programok az európai uniós források térségi felhasználására. A regionális operatív programok megléte megerősíti a régiókat, értelemszerűen növeli a decentralizációt, jobban előkészítheti vagy kiválthatja a regionalizációra épülő közigazgatási reformot és – alapvető jelentőségű – aktivizálhatja a területfejlesztés térségi szereplőit.

2. A regionális fejlődés lehetséges forgatókönyvei

A területi fejlődés több úton mehet végbe. Vannak elképzelések a jövőről, de abban számos elem bizonytalan, vagy nem azok az elemkombinációk jönnek létre, amikre a mai viszonyok és ismeretek között számíthatunk. A következőkben a regionális fejlődés

dés három lehetséges forgatókönyvét mutatjuk be, hogy érzékelhetők legyenek a jövő elképzelt tartományai a „tartományi” szemlélet, a regionalizáció alapján.

2.1. Európai uniós optimizmussal a jövő felé!

Magyarország társadalmi-gazdasági adottságai az elkövetkező 5 évben várhatóan jelentősen javulni fognak. A következő években felgyorsul a gyorsforgalmi úthálózat fejlesztése és megindul a vasúthálózat rekonstrukciója, kiépülnek a regionális repülőterek, amelyek jelentősen javítják a régiók elérhetőségét. Az elérhetőség javulásával párhuzamosan egyre több nemzetközi vállalat számára válik kifizetődővé, hogy a termelőkapacitásokat a déli és a keleti országrészben építsék ki, tekintettel arra, hogy a fejlett régiókban már számottevő munkaerőhiánnyal kell számolni.

Várható, hogy a befektetések nagyobb része irányul a kedvezményezett térségekbe, miközben az országban lezajló idegen és belső forrásokra épülő tőkeakkumuláció (a működő vállalkozások befektetett eszközeinek állománynövekedése) nem lassul számottevően. Így a kedvezményezett térségekre jutó befektetések aránya megközelíti 2015-re a 30%-ot, azonban jelentősen elmarad a népesség arányától (kb. 35%). Bár az átlag feltehetően növekszik majd, a kistérségek többségét továbbra is a tőkehiány jellemzi.

A külföldi tőkeberuházások és az infrastruktúra fejlesztése jótékonyan hat a termelékenységre. A termelékenység emelkedése mellett a foglalkoztatottság is várhatóan bővülni fog. A foglalkoztatottság növekedése multiplikatív úton hat a keresletre, ami javítja a lokális kis- és középvállalkozások eredményességét. A kis- és középvállalatok számára további ösztönzést jelent, ha sikerül bekapcsolódniuk a nemzetközi vállalatok értékláncába és azok beszállítójává válniuk, illetve a növekvő lokális gazdaságok döntően a nagy- és középvárosokban serkentik a keresletet, egyben újabb kedvező jövedelmi hatásokat eredményezve.

A dinamikus beruházási tevékenység növeli a foglalkoztatottak számát. A keleti országrész fejlődése következtében csökkennek a különbségek a fejlett és a periférikus régiók között. Bár a befektetések valószínűleg a gazdasági központokban koncentrálnak, de a környező települések számára is munkalehetőségeket teremtenek. A növekvő kereslet pedig megerősíti a szolgáltatásokkal foglalkozó vállalkozásokat is. A munkanélküliségben lévő hátrány 1,2–1,5%-ra csökken, így várhatóan 6,5–7,0% körül alakul a kedvezményezett, és 3–3,5% körül a fejlődő, dinamikus térségekben 2015-ben. A munkanélküliség csökkenése hozzájárul az inaktívak arányának mérsékelt fogyásához is, így az állami szociális kiadások ártrendeződéséhez vagy stabilitásához.

A gazdasági fejlődés áldásaiból nemcsak a megyei/regionális központok, hanem a környező kistérségek is részesülnek. A jól képzett munkaerő meg tud jelenni a szomszédos térség munkaerőpiacán, azaz a kedvezményezett kistérségekben élők mobilitási esélyei javulnak.

A települések között jelentős lesz a migráció. A tulajdon privatizációja, a piaci viszonyok térnyerése lendületet adott az elővárosi fejlődésnek. Várható, hogy a vidéki központok, megyeszékhelyek, középvárosok erősödése tovább gyorsítja a szuburbanizációs folyamatot. Ez a népességmozgás általában a középosztályt érinti, a hátrányos

helyzetüket kevésbé. Várhatóan a nagyobb városokból jól megközelíthető térségek fejlődni fognak, ugyanakkor a képzett munkaerő elköltözése, azaz a nagyobb vagy fel erősödő mobilitás hatására a különbségek nőhetnek egyes térségekben, de régiókban is (pl. Alföld, Dunántúl).

A településhálózat tagozódása erőteljesen csökken, a települések közötti különbségek mérséklődnek, a jobb elérhetőség, a teljes körű infrastruktúra, a nagyobb jövedelmek inkább a kisebb települések felértékelődését teremtik meg (növekvő környezeti elvárások, életmódban való változás). A városok száma már nem növekszik, a funkciók kiegyenlítődnek, a város és térsége kapcsolatrendszer harmonizálódik. A vidéki térségek felértékelődnek, azok gazdasági szerepei és életkörülményei javulnak.

A végzettség szerinti összetétel is jelentősen módosulni fog 2015-re. Várható, hogy csökkenni fog a 8 osztálynál alacsonyabb végzettséggel rendelkezők aránya, és ezzel el- lentétesen nőni fog a középfokú és felsőfokú végzettséggel rendelkezők részesedése.

Az oktatás hálózata kiegyenlítettebb lesz, megerősödnek a hagyományos regionális központok (Pécs, Debrecen, Szeged, Miskolc), de feljönnek az oktatási-képzési centru- mok is (Győr, Székesfehérvár–Veszprém, Nyíregyháza, Kecskemét, Szombathely, Eger). A kutatás-fejlesztési decentralizáció erőteljesebb lesz, ennek következtében specializált fejlesztési központok alakulnak ki a hagyományos regionális központokban. A növekedé- si pólusok hatásait kifejtik, ezek nemcsak a kutatás-fejlesztésben, a felsőoktatási bázi- sok teljesebb kiépülésében jelennek meg, hanem egy új funkcióban is, éspedig a gazda- sági klaszterszervezésben. A regionális központok képesek lesznek egy vagy néhány gaz- dasági tevékenységrendszer térségi hálózatba összefogni, részben a nagyvállalatok jelen- léte miatt, részben pedig a kiépült K+F kapacitások következtében (Győr: autó- és gép- ipar; Szeged biotechnológia; Veszprém–Székesfehérvár: elektronika, környezetgazdaság; Pécs: egészségipar, kultúraipar, környezetipar; Miskolc: mechatronika, technológiai ku- tatások; Debrecen: genomika, nanotechnológia, farmakológia). A növekedési pólusok te- hát új szerepet kapnak a regionális fejlődésben, aminek következtében ellensúlyozhatják a főváros innovációközvetítő, -gerjesztő hatását. Mindezek egy erőteljesebb decentralizá- cióval járnak együtt, egy kénytelen decentralizációval.

A főváros magára talál. Megindul, és sikeresen folytatódik szerkezeti modernizáci- ója, ami az elérhetőségében, a megközelíthetőségében tapasztalható. Bár növekszik a városelhagyók száma, azonban a városszerkezeti rekonstrukciók révén megkezdődik a dzsentrifikáció is. A közép-európai szervező funkciók növekszenek, ebben a kultúra mint új gazdasági elem fontos szerepet játszik, de döntő lesz az új típusú szolgáltatá- sok megjelenése, és a multinacionális vállalatok nagytérségi irányító központjainak vagy szervező egységeinek megtelepedése. Hosszú küzdelem után átalakul a fővárosi önkormányzati rendszer, új Budapest-törvény születik, ami csökkenti a kerületi ha- táskörök számát, jobban központosítja a fejlesztéseket, s ezzel a városnövekedés tere- it és forrásait erőteljesebben aktivizálhatja.

A közigazgatási rendszer decentralizációs folyamatai felgyorsulnak, megerősödnek a régiók, ugyanakkor egyre nagyobb teret nyer a kistérségi közszolgálat szervezése, ami 2014-re együttesen megteremti a feltételt a közigazgatás reformjának. A reform keretében megszűnnek a megyék, létrejönnek a regionális önkormányzatok mint vá- lasztott politikai szervezetek, a települések „összevonása” a 250–280 kistérségben va-

lósul meg. Az önkormányzati reform a kistérségi-települési rendszer feladataihoz elegendő forrást biztosít, hatékonyan végzett munkájuk elősegíti a térségek fejlődését. Erősödik a régiók társadalmi kohéziója, bővül az intézményi tőke. A fejlesztésekben nagyobb prioritást kapnak a környezeti elemek, azok megújítása és megóvása, de a helyi közösségek is jobban megkövetelik a környezetorientált fejlesztéseket.

Alapjában véve lassú kiegyenlítődési folyamat indul meg a térségek között. A régiók egymáshoz viszonyított versenyhelyzete javul, amely jótékony hatással lesz a munkanélküliség csökkentésére és a stabil gazdasági növekedésre. A kereslet növekedése elősegíti a gazdaságban a kvaternerszektor előretörését, ami a városi, döntően nagyvárosi terek funkcióinak megváltozását eredményezi.

Az európai uniós források felhasználása felgyorsul, aminek alapja a hét regionális operatív program, ez is tovább fokozza a régiók önállóságát. A fejlett régiókban gyorsabban kapcsolódnak be a gazdasági szereplők a regionális források aktivizálásába, míg a kedvezményes régiókban aktívabb központi segítség mellett inkább a felzárkózást támogató beruházások tudnak megvalósulni.

A határ menti együttműködések az európai uniós tagországokkal lendületet kapnak, ami erősíti a magyar regionális központok funkcióit, ugyanakkor a határ menti centrumok szerepköréit és intézményi bázisait is szélesíti. A nem európai uniós tagországokkal viszont lehetséges lesz olyan európai uniós támogatású közös programokat kidolgozni, amelyek hasonlóan jobbítják a regionális együttműködések.

2.2. Ennyi van bennünk! A magyar valóság

Bár Magyarországon összességében továbbra is dinamikusan növekszik a befektetett eszközök állománya, ugyanakkor ez zömmel a nem kedvezményezett térségekre korlátozódik. Több új centrumban és annak térségében jelentősen emelkedik a befektetett tőke mennyisége (megyeközpontok), ugyanakkor a növekedést olyan feldolgozóipari multinacionális cégek generálják, amelyek külföldi beszállítókkal szerződnek, és alapvetően rövid távon az alacsonyabb költségviszonyok miatt választják Magyarországot.

A kedvezményezett térségekre jutó befektetett eszközök állományának bővülése szerény mértékben meghaladja ugyan az országos növekedést, így az e régiókba jutó összes befektetések aránya 2015-re megközelítően 20–23% körül lesz. Ez azonban alig haladja meg az 1992-es értéket, és az ország többi részének utolérését sem teszi lehetővé.

A kialakuló duális gazdaságban (modern transznacionális vállalat–tőkeszegény hagyományos vállalat) a munkahelyekért erős verseny folyik. A betelepülő nagyvállalat erős alkupozícióval rendelkezik, alacsony bérszínvonalat tud kikényszeríteni. Az alacsony bérszint konzerválja a gyenge keresletet, csak mérsékelten bontakozik ki az új munkahelyek jólétnövelő multiplikatív hatása. Mindez csak a befektetések centrumaiban (nagyvárosok, megyeszékhelyek, néhány középváros) stabilizálja a keresletet, így a regionális különbségek nem csökkennek, hanem továbbra is növekszenek.

A munkanélküliség enyhén csökkenhet ugyan, de a néhány ezrelékes változás nem jelent érezhető elmozdulást. Ezzel szemben a nem kedvezményezett kistérségekben tovább csökkenhet a munkanélküliség, tovább mélyítve a két csoport közötti szakadékot.

A 0,5–1,0 százalékpontos munkanélküliség-csökkenés minimális, 2–3%-os reálbér-emelkedést indokol.

A települések között a migráció kisebb jelentőségű lesz. A nagyvárosi központokban gyorsul a szuburbanizáció, de intenzitása elmarad a korábbi forgatókönyvben tapasztalttól. Ha az új vállalatokhoz nem sikerül szervesen integrálódnia a helyi vállalkozóknak, a várt gazdasági fellendülés elmarad, kisebb számú középosztálybeli család tud vidékre kiköltözni. Ugyanakkor a szegényebb családok kiszorulása a városokból tovább folytatódik, szociális feszültségeket teremtve az agglomerációk peremén, illetve a lakótelepi szlömösödés felerősödik. Növekedni fog a 8 osztályos végzettséggel rendelkezők aránya, nem nő tovább a felsőfokú végzettséggel, illetve a szakképzett, középfokú végzettséggel rendelkezők száma.

A településhálózatban meglévő különbségek ugyan mérséklődnek, de a regionális központok, a nagyvárosok, megyeszékhelyek, néhány középváros szerepe változatlanul megmarad. A kisvárosok nem képesek a lakosságot megtartani, és ennek következtében sem lesznek a térségi közszolgáltatások szervezői, inkább azok koncentrációját ösztönzik, ami aztán lassítja a kistérségi fejlesztési együttműködéseket, kedvezőtlenül hat a közigazgatási rendszer megújítására.

A képzési helyek koncentrációja folytatódik, a felsőoktatásban változatlanul Budapest szerepe lesz a meghatározó; míg a regionális és egyes tradicionális felsőoktatási központok növelni képesek oktatási kapacitásaikat, addig a kisebb felsőoktatási intézmények veszítenek vonzásukból. A kutatás-fejlesztési decentralizáció ugyan lassan folytatódik, de mérsékelt ütemben, illetve az intézmények nem képesek – szabályozás, belső érdekek – a gazdasággal tartósan együttműködni.

A régiók elvben mind több fejlesztési feladatot kapnak, a politikai szerepük azonban nem értékelődik fel. Jellemzően szűkös állami forrásokkal rendelkeznek a programok megvalósításához, hatékonyságuk változatlanul alacsony marad. Nem válnak képessé arra, hogy érdemben csökkentsék a belső esélyegyenlőtlenséget, a térségeik fejlődését generálják, annak vezérlő elveit és irányait meghatározzák, és valamilyen módon befolyásolják.

A környezettudatos fejlesztés szemlélete megfigyelhető, azonban nem hatja át a programok egészét, a helyi közösségek aktivitása néhány területen lesz látványos (pl. hulladékkezelés, közlekedési problémák kezelése, alternatív energiák).

Az európai uniós források regionalizációja megvalósul, létrejönnek a regionális operatív programok, de „magyar” megoldásként felülről decentralizáltak, azaz az erős központi kontroll megmarad, az ágazati elképzelések visszacsempészése történik meg. A regionális szereplők aktivitása gyenge, ami régiókként ugyan változik. Jellemző lesz a „beton” szemlélet, azaz a nagy és látványos létesítmények támogatása, megvalósítása, aminek a fenntartása már rövid távon is gondokat fog jelenteni. A régiók a megyék és a nagyvárosok, valamint a kistérségek erőtlen halmazai maradnak, így inkább egymás ellen, mint egymásért küzdenek, lobbiznak. Ezt boldogan és megértően fogadja a központi hatalom – bármilyen színű is legyen –, mert apparátusa teheti, amit akar.

A kistérségi közszolgálat szervezését fékezik az önkormányzatok; a kormányzat erőtlen lesz a lokális, megyei politikai érdekekkel szemben, így nem lehet a közigazgatás reformját 2014-ben bevezetni, ami a területi intézményrendszer alkalmazkodóké-

pességét, illetve versenypozícióit gyengíti a központi kormányzattal szemben, de az európai források megszerzésében, azok aktivizálásában is hátrányt jelent.

A határ menti együttműködések csak a nyugati és északi szomszédokkal vesznek nagyobb lendületet, míg a többi térségben nem járulnak hozzá a nagyközpontok és határvárosok fejlődéséhez. Változatlanul élénkek és sok feszültséget hordoznak az egyre fokozódó illegális kapcsolatok a déli és az északkeleti végeken.

2.3. Nem jön be, de lehetséges! Amikor semmi sem sikerül!

Magyarországon 2015-ig lendületesen bővülnek a reálbérek, elsősorban kormányzati intézkedések miatt, megnövelve a költségeket. A laza fiskális és a szigorú monetáris politika összjátékaként erős forint, magas kamatszint jellemzi a makrogazdaságot. Az EU gazdasági növekedése, különösen a német gazdaság tartós recessziója miatt, lassú.

A nemzetközi befektetők érdeklődése más országok felé fordul, Magyarországon csökken a befektetett eszközök állományának növekedése. Több nagyvállalat felszámolja termelőkapacitásait a nyugati országrészben. A lassan javuló infrastrukturális feltételek kiélezik a magyar régiók egymás közötti versenyét. Néhány újonnan betelepülő vállalat az ország keleti felét választja, ugyanakkor gazdasági pezsgést nem sikerül kiváltaniuk. A betelepülő vállalatok olyan telephelyek közül válogathatnak, ahol lényegében egyedül jelenhetnek meg mint számottevő munkaadók. Az alacsony bérszínvonal a környező kistérségek többi munkavállalójának bérét is lenyomja, mintegy viszonyítási alapként. A csekély vásárlóerő visszahúzza a helyi gazdaság fejlődését.

A munkanélküliek számában erőteljes regionális különbségek jelentkeznek. A nyugati régiókban a konjunktúrális helyzet és a költségek emelkedése jelenti az első számú fenyegetést, de tartósan fennmaradnak a foglalkoztatási feszültségek (strukturális feszültségek, külföldi munkaerő bősége). A mobilitás alacsony marad, mert a mérsékelt jövedelmek nem segítik az átköltözést a fejlettebb régiókba. Ugyanakkor az Alföldön a mezőgazdasági foglalkoztatottak számának csökkenése várható, mivel dinamizálódik a birtokszerkezet átalakulása, illetve a fiatal generáció többsége ezekben a térségekben is menekül az agrártermeléstől. A munkanélküliség bár átlagosan stagnál, a különböző területeken gyökeresen eltérő folyamatokat takar. A területi különbségek (pl. Budapest–vidék, nyugat–kelet, nagyváros–vidéki térség) jelentősen és tartósan megmaradnak.

A területi különbségek növekedése a jövedelmi egyenlőtlenségek szélesedésével jár együtt. A jövedelmi differenciálódás tovább erősíti a térbeli szegregálódást. A munkanélküliek és alacsony fizetésűek lényegében helyhez kötötté válnak. A válságterületek munkavállalói elavult ismeretekkel rendelkező, alacsony végzettségű emberek. Foglalkoztatásukban tipikussá válhat, hogy időszakosan találnak csak munkát.

A településhálózat különbségei látványossá válnak. A regionális központok és a nagyvárosok, esetleg egyes megyeszékhelyek jobb munkakörülményeket tudnak biztosítani, így vonzásuk növekszik. A települési infrastruktúra kiegyenlítettége ellenére a növekvő költségek, és kedvezőtlen jövedelmi helyzet következtében a kihasználás egyre jobban csökken, ami a rendszerek megújítását nem teszi lehetővé, s a működterés költségei emelkednek, drágul a „települési lét”. A kisvárosok, szinte minden

régióban, funkciókat szándékoznak mérsékelni, nem szervezik a térségeiket, inkább azok kihasználására törekednek. A vidéki terekben növekszik a leépülés, azok gazdasági integrációja akadozik, sőt az Alföldön, Dél-Dunántúlon, Északkelet-Magyarországon súlyos társadalmi válságokkal kell számolni.

Budapest modernizáció kényszerű lendületet nyer, de döntően a „várfalon” belül történnek fejlesztések, nagyobb szerepet kap a magántőke és a PPP-konstrukció, így aztán nem a hosszabb távú városfejlesztés lesz a meghatározó, hanem a látványos objektumok. A főváros és térsége kapcsolatai nem javulnak, nagyon lassú és kevésbé befogható, döntően infrastrukturális létesítmények épülnek, ám ezek nem javítják a helyzetet. Viszont növekszik a kiköltözés, így aztán az agglomerációval a feszültségek tartósak lesznek. Nem történik változás a fővárosi igazgatásban, így maradnak a viták, funkciózavarok. A magyar főváros versenyképessége csökken, tagozódása az európai metropoliszhálózatba nem lesz kimutatható, versenytársai, Bécs, Pozsony, a feljövő Zágráb és Belgrád nagyobb nemzetközi figyelmet kap.

A területi szegregáció erősíti a többségi társadalomban a különbözőség érzését, előítéletek kialakulását. A szegénység és a rossz lakáskörülmények az egészségi állapot romlásával járnak, így alacsonyabb élettartamot eredményeznek. Az elmaradott térségekből való elköltözés lehetetlen (magas ingatlanárak, hitelképtelenség, szegregációs nyomás), a szegénység és a folyamatos kudarcélmények átörökítődnek a következő generáció számára.

Az oktatás, képzés, a kutatás-fejlesztés erőforrásai még jobban a fővárosban és néhány, nem mindegyik regionális központban koncentrálnak, ahol mérsékelt hatást váltanak ki. Szakmailag, minőségben leépülnek a vidéki középfokú képző intézmények, a lokális és regionális elit gyermekei jövőjét nem itthon, hanem külföldön, vagy jobb esetben a regionális központokban képzei el.

A közigazgatás decentralizációja elmarad. Politikailag továbbra is perifériális helyzetben maradnak a régiók. Változatlanul a területfejlesztésért lesznek felelősek, de a megyék és a nagyvárosok, éppen a nagy forráshiány miatt, leblokkolják a fejlesztéseket, azokat döntően saját, és nem regionális érdekek alapján osztják meg. A környezeti szemlélet csak frázisok szintjén marad meg, folytatódnak a nagy beruházások (pl. csatornahálózat kiépítése), de annak lendülete már mérsékelt, és nem lesz erőforrás a további környezeti elemek megújítására, de az igény is esetlegessé válik.

Az európai uniós támogatások mértéke csökken, egyben 20–25% között lesz az abszorpciók képesség, ami a regionális és lokális gazdasági szereplők, valamint önkormányzatok alacsony jövedelmével és érdeklődésével magyarázható. Inkább a presztízs-beruházások, mint a gazdaság és közösségi fogyasztásélénkítő beruházások jelennek meg. A hátrányos helyzetű régiók még ezekkel sem számolhatnak.

A határ menti együttműködésekben csak a nyugati határszakaszon marad meg az élénkség, ott is inkább a foglalkoztatási lehetőségek és a jövedelmi hatások miatt. A többi térségben nem lesznek látványosak az együttműködések, bár azok szervezeti rendszere megmarad, de teljesen kiüresedik. Döntő lesz az illegális, a fekete kapcsolatok fellendülése, aminek kezelése az Európai Unió miatt egyre több forrást és központi beavatkozást követel meg.

3. A hivatalos jövőkép és annak értelmezése

Az Országos Területfejlesztési Konceptió, mint a hosszú távú regionális politika irányait megfogalmazó stratégiai célkitűzés rendszer, a harmonikus területi szerkezet és rendszer eléréséhez, illetve a kiegyensúlyozott területi fejlődés biztosításához az alábbi öt – hosszabb távra, 2015-ig – megfogalmazható átfogó célkitűzést jelöli meg:

(1) Hatékony területi struktúra és területrendszer kialakítása (régióként, térségenként), amihez eredményes működés biztosítása szükséges, vagyis a versenyképesség következetes erősítése az ország egésze szintjén és a régiókban, egyéb térségeken belül egyaránt.

(2) Kohézió jegyében az esélyegyenlőtlenséget sértő és a hatékony működést korlátozó legsúlyosabb területi elmaradottságok felzárkóztató mérséklése.

(3) Régiók, térségek és tájak olyan fenntartható rendszereké kell hogy váljanak, amelyek értékeiket, örökségüket, erőforrásaikat és belső összetartozásukat nemcsak megőrzik, de azokat tovább erősítik, a társadalom, a gazdaság és a természeti-környezeti elemek összhangját helyi-térségi rendszerekben biztosítják.

(4) Társadalom, gazdaság és a fejlesztéspolitika térbeli szerveződése többé nem szakadhat meg a határoknál, az ország területileg egyre szorosabban integrálódik a Kárpát-medencébe, Közép-Európába és az egész európai térbe.

(5) Ma az Európai Unión belül valamennyi régiónk elmaradott, ezért azok felzárkóztatása alapvető nemzeti célkitűzés. Ehhez hatékony fejlesztéspolitika szükséges, ami úgy biztosítható, ha a fejlesztések a helyi térségi adottságokhoz igazodnak, és a különböző fejlesztéspolitikai beavatkozások térségenként összehangoltak területi szinergiákat eredményezve, valamint képesek biztosítani a helyi-térségi, társadalmi-gazdasági szereplők hatékony bevonását és mozgósítását a célok elérése érdekében. E feltételeket csak decentralizált fejlesztéspolitika biztosíthatja, amelynek megteremtése témánk szempontjából a legfontosabb regionális politikai célkitűzés.

3.1. A magyar hétköznapiak, a jövőkép értékelése

A területi jövőképet meghatározó elemek értékelésénél abból kell kiindulnunk, hogy azok összessége és egyes elemei már jelen voltak, vannak a regionális politikában, annak különböző végrehajtási és megvalósítási szintjein. Továbbá a regionális politika és annak bármilyen elágazása, kapcsolata csak akkor képes hatást kiváltani, ha az ráépül a nemzetpolitika egészére, szervesen kötődik annak egyes elemeinek megújításához.

Önmagában a regionális folyamatok nem képesek hatást gyakorolni, csak abban az esetben fejtenek ki tényleges befolyást, ha interaktívak a különböző szektorális és formálódó más, horizontális (pl. információs társadalom, kutatás-fejlesztés, felsőoktatás) politikákkal.

Elsődleges gyengesége tehát a tervezett jövőképnek, hogy annak elemei csak abban az esetben érvényesülhetnek, ha egy átfogó államreform rendszerébe épülnek be, annak meghatározó részét képezik. Ennek hiányában nem jöhet létre olyan átfogó intézményrendszer, amely aktivizálhatná a területi erőforrásokat, azok aktorait és akciótereit. A regionális politika integrációja eddig csak lassan, lopakodóan valósult meg, állandó pozíciókeresés jellemezte, miközben egyre látványosabb a forrásszerző-képessége (lásd európai

uniós támogatások). Megosztott az intézményrendszer; a regionális fejlesztési tanácsok lényegében a megyék fejlesztési összességének tekinthetők, ahol dominánsak még a megyei, nagyvárosi érdekek, amelyek döntően az azonos és arányos elosztás elvére épülnek.

A területi közigazgatási rendszer tisztázatlansága, funkcióinak keveredése nem segíti a regionális tudat kialakulását. A regionális önkormányzatok felállítással, azok feladatainak és funkcióinak egyértelmű meghatározásával, a fejlesztési és az igazgatási intézményrendszer funkcióinak elkülönítésével jelentős lökést lehetne adni a regionális fejlődésnek.

A gyengeségek között kell említeni, hogy a magyar tervezési rendszer nem átlátható, a tervek kapcsolata nem egyértelmű és pontos; több, egymással is rivalizáló tervezési centrum működik napjainkban, legalábbis az uniós tervezési időszak megkezdéséig, de vélhetően tovább is. A területi tervezés rendszerében jelentős előrelépések történtek, annak eszközrendszere kialakult. Vannak szakemberek, akik a tervezést és programozást végezni tudják. A tervek elfogadottsága és elismertsége viszont csak lassan növekszik, de azok lényegében harmonizálnak az Európai Unió területi tervezési rendszerével.

A gyengeség abból következik, hogy a tervek nem épülnek egymásra, a tervhierarchia nem érvényesül, hiszen a területi szintek fejlesztési, de működési funkciói sem kerültek meghatározásra. Az átfedések, a funkciók pontatlan értelmezése, a szerepek egymásba kapcsolódása jelenleg egy átláthatatlan viszonyrendszert hozott létre. Ennek folyamodványa, hogy a tervszerződés hiányában nincs tervezési biztonság, a tervek és programok csak részben, eseti jelleggel érvényesülnek. Mindez bizalmatlanná teszi a területi szereplőket, azok a fejlesztési stratégiáikat nem képesek egy nem biztonságos területi intézményrendszerre (tervek, finanszírozás, menedzsment) építeni.

Gyengesége továbbá a felvázolt jövőképnek, hogy döntően európai sablonokra épít. Leképezi a sikeresnek vélt európai folyamatokat, s azok eljárásait, technikáit követve jelöl ki fejlődési pályákat. Tapasztalható, hogy Kelet-Közép-Európa társadalmi, kulturális, gazdasági és környezeti folyamataiban, de az állami szerepek és funkciók vonatkozásában is jelentősen különbözik Európa más, döntően nyugati térségeitől. Nem adaptálhatók a modellek egy az egyben, nem értelmezhetők az európai fejlődési sablonok ebben a nagyrégióban.

A másságok, a különbségek tartósan meghatározóak. Így eltérő az állam szerepe és feladatvállalása, a közösségek államfüggősége tartós, a társadalmi különbségek mélyebbek és sokkal szerteágazóbbak, a civil társadalom, a helyi, térségi aktorok még erőtelnek, de más a településhálózat szerkezete, a környezetkultúra minősége, vagy éppen az újdonságok, az innovációk fogadóképessége is eltérő. S végül nem beszélve arról, hogy alapvetően kialakulatlan a hatékony regionális érdekérvényesítés, illetve csupán formálódik a területfejlesztés integrációja az állami s közösségi feladatok rendszerébe. Mindezek és még számos további tényező nagyon differenciált regionális fejlesztéspolitikát követel meg, amiben a hangsúlyok és az arányok megválasztása lényeges szempont.

Gyengesége továbbá a fejlesztési koncepciónak, hogy a regionális politika erősen kített változó politikai elveknek és szereplőknek. A kormányváltások megrengetik az intézményrendszert, új súlypontokat emelnek ki, hiába elfogadott a fejlesztési irány, annak politikai átértelmezése folyamatos, nem áttekinthető. Jellemző, hogy a rendszerváltozás óta minden kormányban más helyen volt a regionális politika, sőt volt példa, hogy egy kormányzati időszakon belül több főhatóságnál, akár megosztva is, más és más súlypontokkal és forrásokkal működött. Vélhetően nem tudja és nem ér-

ti a politikai elit többsége a regionális politika szerepét, s mindezt a tradicionális ágazatok csak erősítik, vagy felszínesen vesznek róla tudomást.

Akciók, divatok, európai uniós minták és különféle indíttatású átrendeződés jellemzi az egyes kormányzati ciklusokat, sőt azokon belül a kisebb időszakokat. Másrészt az elmaradottság, az alulfejlettség, a szerkezeti válság, a tartós munkanélküliség réme, egyben forrásszerző elve, akarata állandóan jelen van a politikában. A politikai elit retteg a válságtól, főleg ha az jól lokalizálható, s tartós. Miközben a helyi elit fenntartja a hangulatot, élezi a helyzetet. A „fenntartott válság” állandóan jelen van a regionális politikában, így azok erőforrásokat vonnak el más – aktivizációra képes – helyekről. A fenntartott válság csak lassan szűnik meg, csak jelentős erőforrások felhasználásával, csak az aktuális helyi/térségi politikai elit hathatós részvételével. Számolni kell tehát válságok tartós jelenlétével, azok hosszas fenntartásával.

Erősség ugyanakkor, hogy a regionális politika és annak keretei, mozgáspályája már tízéves múlttal rendelkezik. A területi fejlesztés szereplőibe beivódott a területi, települési szemlélet, így megkezdődött a térben való gondolkodás és cselekvés, annak jövőképei és intézményrendszere fokozatosan kiépült. Ugyanakkor a gazdasági szereplők még nem értik és nem látják át a területi aktivitás lehetséges pályáit, annak tartós és biztonságos beépülését saját fejlesztési stratégiájukba.

Mérhető a területi aktivitás, hiszen térségek és települések tenni akarnak helyzetük módosításáért, környezetük jobbításáért, más, igényesebb életkörülmények kialakításáért. A felzárkózás vágya lassan a rendszer meghatározó elemévé válhat, ami jellemzi a szereplőket, így a vállalkozásokat, az önkormányzatokat, a civil szférát, a közszolgáltatást, de az egyéni életpályákat, családi modelleket szintén. Az elvárások tehát erősek, ám tartósan jelen van az állami beavatkozást igénylő reflex, sőt ezt a politikai elit – mindkét oldal, különböző módon és hangsúllyal – a maga módján csak ösztönzi; állandóan éberben tartja az állami szerepvállalás szükségességét és persze hatékonyságát. Ellentmondásként éli meg egyre több háztartás, kisközösség, település, hogy saját környezete rendezett és gondozott, viszont a település, a térség képe elhanyagolt, rendezetlen.

Nem átláthatók a helyi, térségi stratégiák, nem ismertek a szereplők előtt, vagy éppen a közszolgálat ellenőrizhetetlensége – esetenként különféle érdekektől vezérelve – olyan fejlesztéseket kényszerít a közösségekre, amelyek az alapvető érdekei ellen válnak, vagy szétrombolják a meglévő értékeket. Állandó ellentmondása a területrendszernek, hogy folyamatos pénzügyi és gazdasági bizonytalanságban élnek a közösségek. Miközben azt tapasztalják, hogy passzív, döntően periférikus helyzetben lévő térségek, települések folyamatos támogatást nyernek, azokban egy vékony helyi, térségi elit kimagaslóan jól él, addig a lakosság többsége napi megélhetési gondokkal küszködik. Ellentmondások és ellentétek kibogozhatatlan rendszerében élnek tehát a térségek, települések, s ezekben nem lehet a saját – legyen vállalkozás, helyi közösség, háztartás –, döntően alulról építkező stratégiájukat megvalósítani.

Erőssége a jövőképek, hogy realitásokra épít, azokat a folyamatokat ragadja meg, amelyek jellemzik a területi szerkezetet, annak mozgatórugóit. A területi versenyképesség feltételei fokozatosan kiépültek, bizonyos térségekben igenis fellelhetők azok a hálózati elemek, innovációs aktivitások, sajátos gazdasági infrastruktúrák, amikre építeni lehet és kell a jövőben.

Már nem ilyen egyértelmű számunkra a területi leszakadás megállítása, illetve annak ellentéte, a felzárkózás biztosítása. A területi különbségek nem csökkentek, hanem látványosan emelkedtek, s nemcsak a gazdasági aktivitás vonatkozásában észlelhető mindez, hanem a társadalmi szerkezet átrendeződésében (pl. migrációs irányok, befektetések megjelenése, lakáspiac), vagy éppen egy-egy térség megítélésében. Az elmozdulások nagyon lassúnak tűnnek, roppant nagy befektetéssel jár együtt a felzárkózás, és a hatékonysága számos kérdést vet fel. Ám nincs más megoldás, hiszen egy alapvetően jóléti modellre építő politikai és gazdasági eszmerendszerben a felzárkóztatást, a kohéziót nem célul kitűzni „szerkezeti hiba”, politikai felelőtlenség.

A lehetősége annyiban adott a jövőképeknek, hogy az európai uniós források bővíteni fogják a hazai feltételeket, ám egy közepes időszaknak (3–5 év) kell eltelni ahhoz, hogy tényleges, a területi folyamatok alakításában döntő szerepet jelentő programok beinduljanak, valamint az európai uniós források fogadása és tényleges hasznosítása magas arányban megvalósuljon. Alapvető lehetőségként jelentkezik, hogy a fenntarthatóság, s ezen belül a környezeti és örökségvédelmi elemek a fejlesztésben jelentős hangsúlyt kaptak. A társadalomban egyre élénkebben jelentkezik a környezet megóvásának igénye, ez vonatkozik a természeti és épített környezetre is. Fokozatosan értékelemmé válik az egyén és a közösségek életében ennek a szemléletnek, cselekvési és gondolkodási módnak a terjedése, bár sajnos egyre többet találkozunk egy kisebb ügyes manipulációjával a környezeti kérdésekben.

Új erőforrásként jelenhet meg a fejlesztésben a környezetorientált szemlélet (pl. alternatív energiák, településrekonstrukció, környezeti ipar terjedése, közösségi fejlesztések stb.), ám az eszközrendszer nem kiforrott, intézményi bázisai (pl. tanácsadás, szervezés, támogatások gyűjtése) lassan épülnek ki, s a tenni akarást sok esetben az erre hivatott közszolgáltatások, de maguk a helyi önkormányzatok sem segítők, hanem ellenségesen fogadják.

A jövőkép nagy lehetőségének tekintjük, hogy hangsúlyt helyez a területi integrációra, melynek nagy régiója Közép-Európa. Ennek keretében kiemelten erősíti a határ mentiséget, az abban rejlő integrációs feltételek megteremtését. Egyértelmű a területi kutatók előtt, hogy Európa középső és kapcsolódó keleti fele a jövő évtizedekben szükségszerűen új fejlődési pályára kerül. Az új növekedési, de nevezük fejlődési korszakban a sajátos térbeli formációk (nagyvárosi terek, azok együttműködése, új típusú térségi kapcsolatok, hálózati rendszerek, fókuszterek stb.) fognak kiemelkedő szerepet játszani, illetve a nagy – döntően közlekedési – infrastruktúra-rendszerek mentén új fejlődési pólusok jönnek létre, vagy a meglévők kapnak innovatív lendületet. A határ mentiség, s ezáltal a Kárpát-medence tere Magyarország számára létkérdés. Hiszen a piacaink kis mérete, a centrális földrajzi helyzetünk, vagy éppen a szervesen egymásra épült településhálózati és infrastrukturális rendszerek szükséges összekapcsolása ebben az új, dinamizmust képviselő európai nagytérben egymást erősítheti, új szinergiákat jelenthet.

A határon túli magyarsággal való kapcsolattartás legfontosabb eszköze a határon átnyúló együttműködés rendszerének minél szélesebb kitérítése, azoknak a struktúráknak a revitalizálása, amelyek újra összeköthetik a térségeket, újra a természetes együttélés hálózatát adhatják.

A jövőkép veszélye abban van, hogy nagy hangsúlyt helyez a területi folyamatok alakításában a decentralizációra, és ezzel együtt a regionalizmus előretörésére.

Lehetséges-e egy klasszikus – nevezzük modernnek – regionális igazgatási és fejlesztési struktúra kialakítása Magyarországon? Vélhetően nem, vagy csak elemeiben. Mint regionalista, ezt nem írhatnám le, ám a veszélyére fel kell hívni a figyelmet. Csak felszíni próbálkozások, szellemi kísérletek vannak a regionális struktúrák esetleges alkalmazására, nem látjuk sem a politikai, sem a közszolgálati szereplők elhatározását, akaratát a regionális igazgatási szint kiépítésére, a jelenlegi bájos zűrzavar tisztázására, s ezzel együtt a fejlesztési források régiók szerinti decentralizált leosztására.

Bizonytalan számomra, hogy 2007–2013 között létrejönnek-e a regionális operatív programok. Ha kidolgozásra kerülnek, ezt jelzik a jelenlegi előkészítések, akkor biztosan sajátos szervezeti és működési formában, valamilyen megkötött, korlátok között alkalmazott és értelmezett akcióterekkel. A társadalom sem igényli még a regionalitást, nem is érti annak fontosságát, egy vékony – döntően szakmai – réteg aktív az új modernizációban, de a politikai napi akciókon szendergő társadalom nem érti ennek fontosságát. Ha nem történik elmozdulás, vagy a lassú, óvatos elmozdulások – lásd kistérségi társulások – jellemzik a decentralizációt és az arra épülő (ál)regionalizmust, akkor tényleges hatások nem történnek, minden marad a régiben, egy új – talán regionális cégtáblával illusztrált – mozdulatlanságban.

4. Összefoglalás helyett ajánlások a sikeres kohéziós politika megvalósításához 2006 után

1. Az Országos Területfejlesztési Konceptió véglegesítése és annak Országgyűlés általi elfogadása. Ennek alapján a régiók dolgozzák ki a saját területfejlesztési koncepciójukat, amely alapját jelentheti a 2007–2013 közötti hét regionális operatív programnak.

2. A tervtörvény kidolgozása és elfogadása, s ebben meghatározni a különféle fejlesztési szintek (ország, régió, kistérség, település, ágazatok) tervezési feladatait, egyben kompetenciájukat. A tervezésben foglaltak garantálására létre kell hozni a tervszerződésrendszert, amely regionális, kistérségi és településszinten biztosítja a programok zavartalan megvalósítását az európai uniós tervezési időszakra.

3. A területfejlesztésben tisztázni kell az állam, a régió, a kistérség és a település fejlesztési minimális kompetenciáját, ezt egy új területfejlesztési törvénybe kell foglalni.

4. Erősítésre szorulnak a régiók, azok hatáskörének, szervezetének és természetesen erőforrásainak növelésével. A megye ne rendelkezzen semmilyen területfejlesztési funkcióval. A kistérségek csak a regionális egyeztetések után rendelkezzenek alapvetően a térségi infrastruktúrára és közösségi szolgáltatások alakítására vonatkozó fejlesztésekkel.

5. A 2007–2013-as II. Nemzeti Fejlesztési Tervben a régiók rendelkezzenek önálló operatív programmal, hogy ezzel is erősíteni lehessen az identitásukat, aktivizálni a regionális fejlesztési forrásokat, s megkezdeni a valós decentralizációt. Az ágazati vagy horizontális fejlesztések (pl. fejlődési pólusok) illeszkedjenek bele a régiók elképzeléseibe.

6. Elő kell készíteni a regionális közigazgatás szervezeti rendszerét, amihez folytatni kell a dekoncentrált szervek regionalizálását, s támogatni kell a régiószintű együtt-

működési modellek alkalmazását. A regionális közigazgatást és az azzal járó teljes körű igazgatási és választási átrendezést 2014-ben célszerű megvalósítani.

7. A településfejlesztés nem választható el a területfejlesztéstől, annak részének kell tekinteni. Országos szinten a teljes településműködtetést (önkormányzatok) össze kell vonni a területfejlesztés kormányzati intézményrendszerével. Célszerű a vidékfejlesztést is ehhez az önálló minisztériumhoz csatolni; nem tartjuk jó megoldásnak egyetlen regionális politikát érintő hatáskörnek sem a miniszterelnöki hivatalban történő elhelyezését. Az agrártárca funkciói a jövőben jelentősen csökkennek, a súlypont a vidékfejlesztésre helyeződik át.

8. A falusias települések, s egyben a vidéki térségek problémáit a területfejlesztés részének kell tekinteni, az nem választható el a területi folyamatok egészének kezelésétől, de lehetséges a nagyobb figyelem érdekében egy folyamatos elemző, értékelő és érdekérvényesítő intézményrendszer kialakítása, amelynek természetes helye a régió.

9. A kistérségi igazgatás szervezésének gyorsításával és erőteljesebb ösztönzésével segíteni kell a térségi közszolgáltatások egységesítését, s ezzel az önkormányzati rendszer fokozatos átalakítását. Át kell alakítani, pontosabban fejleszteni kell a kistérségi rendszert, el kell érni, hogy 2010-re 250–280 kistérség jöjjön létre, amelyek a bázisai lehetnek a területi igazgatási és fejlesztési reformnak. Át kell lépni a bűvös megyehatárokat az újabb kistérségekkel, ezzel együtt a régió határok sem lehetnek sérthetetlenek.

10. Új várospolitikára van szükség, amely a regionális politika egyik eleme. Ebben részben a településhierarchiát érdemes átgondolni, a város és térsége szervezett viszonyát, a regionális és országos szintű hálózatépítést, a nemzetközi hálózatba való bekapcsolódást, és döntően a városműködés és -fejlesztés finanszírozását.

11. A kisvárosok térségi szervezőszerepét ösztönözni szükséges részben források, részben pedig a kistérségi elérhetőség biztosításával. Nem célszerű továbbnövelni a várossá nyilvánítást.

12. A középvárosi hálózatnak fontos szerepe lehet a gazdasági potenciál növelésében, a működő tőke fogadásában. A közlekedési hálózat fejlesztésénél biztosítandó a középvárosok gyorsabb, biztonságosabb elérhetősége.

13. A nagyvárosok a letéteményesei a regionális fejlődésnek, így szerepük a jövőben felértékelődik. Régiószinten a nagyvárosok hálózati rendszerének kiépítése szükséges. Országosan 8–10 regionális központ lesz képes az európai városversenybe bekapcsolódni. Esetükben új versenyképességi elemek fejlesztése szükséges (kutatás-fejlesztés, kvaterner ágazatok, városrehabilitáció gyorsítása, nemzetközi kapcsolatok kiépítése, felsőoktatás fejlesztése, új típusú város–térsége viszony).

14. A területfejlesztésben változatlanul kapjanak nagy hangsúlyt a környezeti elemek, de azok részben konkrét térségekre (Tisza, Balaton, Duna) történő értelmezésével, részben pedig a gazdasághoz (turizmus, mezőgazdaság, energiatermelés, közlekedés) is kapcsolódó megvilágításban. A települési környezet- és örökségvédelem nagyobb támogatottságot élvezzen.

15. A határ menti együttműködések épüljenek be a regionális szintű fejlesztési koncepciókba és programokba, s egyben kapjanak nagyobb támogatást az ezen a területen mutatkozó aktivitások.

16. A szakpolitikákban határozottabban jelenjenek meg a területi folyamatok alakításának igényei is, s az egyes kiemelt fejlesztéseknél erőteljesen kerüljenek mérlegelésre, egyben véleményezésre a területi hatások, illetve a regionális politikai következmények.

Czeplédy Gergő

„A LOKOMOTÍV 23+1 MASINISZTÁJA”

avagy a partnerség elvének intézményesített
módozatai a budapesti polgármesterek kapcsolatában

Előszó

A 2003. márciusi csúcstalálkozón a Lisszaboni Stratégia néven útjára indított folyamat célkitűzése, hogy az Európai Uniót 2010-re a világ legversenyképesebb és legdinamikusabb tudásalapú gazdaságává tegyék. Ez ihlette a Miniszterelnöki Hivatal által a Magyar Tudományos Akadémia keretein belül elindított *Magyarország 2015 Projektet*, amelynek egyik kutatásaként készült jelen tanulmány is.

A *közigazgatási rendszer a magyar versenyképesség egyik gyengesége*,¹ amelynek csak egy kiragadott, de igen fontos aspektusa a kutatásom fókuszát képező *fővárosi eset*. A közel 3200 helyi önkormányzat kontraproduktívan nagyfokú autonómiája, illetve a regionalizáltságot, a föderalizmust, az erős mezoszintet nélkülöző központosított magyarországi közigazgatási térben rendkívüli fontossággal bír a főváros fejlődése és fejlesztése. Azonban e nyilvánvaló politikai-gazdasági érdek érvényre jutását gátló tényezőként mutatkozik a fővárosban kialakított *kétszintű önkormányzati rendszer* által produkált rendezetlenség, amelyet némi ironiával bátorkodtam a „23+1 városirányítási hatalom” következményeként megbélyegezni.

Bár magam a főváros versenyképességi problémájának megoldását az agglomerációjával és a Közép-Magyarországi Régióba integráltan tartom kívánatosnak, e tanulmányban „ceteris paribus”, tehát feltételezve az egyéb tényezők változatlanlanságát vizsgálom meg a fővárosi önkormányzati intézményrendszert. Ennek megfelelően a szűkített keretek és a célzatosság igénye miatt figyelmen kívül hagyom a regionális szint megerősítési és európaizálási igényének kérdéskörét.

A versenyképesség kulcsa a fejlődésben, a fejlődésre való képességben rejlik. Ennek megfelelően a közigazgatási rendszernek, azon belül a fővárosra vonatkozó szabályozásnak is fejlődnie kell. Pikánsná teszi a tanulmány által tárgyalt problémakört, hogy a rendszer elvi módosítási lehetőségeinek száma határtalan, de a gyakorlatban reálpolitikailag esélyes módoszatok száma a nullához konvergál.² Ennek oka a főváros kiemelkedő gazdasági és politikai hatalmi szerepében, illetve a rá vonatkozó jogszabály 2/3-os jellegében keresendő.

1. Európa és Budapest

Jelen tanulmány – csakúgy, mint a *Magyarország 2015 Projekt* egyéb szakértői anyagai – a magyarországi versenyképességet tartja szem előtt. Az országos szinten értelmezett versenyképesség azonban hazánk esetében különösen fővárosfüggő. Hiszen Budapest amellet, hogy a magyar közigazgatás és politika központja, az országos GDP 40%-ának

előállítója is egyben. Hasonló vezető szerepet tölt be a társadalom egyéb szféráiban is, s így Magyarország egyetlen, európai léptékkal bíró nagyvárosának számít. A nemzetközi szinten teljesítménye ennek ellenére csekélynek számít, ezért Magyarország versenyképessége érdekében az államnak nagyobb figyelmet kell fordítania a fővárosra, az ország gazdaságának húzóerejére. Az evidenciának tűnő érdek korántsem olyan egyértelmű, amelyet bizonyítanak az elmúlt 15 év elszalasztott beruházásai, kormány és főváros, illetve főváros és kerület fejlesztési csatározásai, amelyek következtében a versenytárs nagyvárosok „elhúzni” látszanak Budapest mellett. A felsorolt tények és gondolatok figyelembevételével kell eldöntenünk, hogy a „23+1 városirányítási hatalom” által kormányzott települést az ország *vízfejeként vagy inkább lokomotívjaként* kezeljük.

A 21. század új aspektussal toldotta meg a metropolisz problémáit az Európai Unió által biztosított fejlesztési források aspektusával. A konc feletti közérdekű osztozkodás helyett e téren is a konc feletti marakodás magatartási formái váltak általánossá,³ amelyekben a Budapest-ellenes megnyilvánulások is főszerepet játszottak. Parciális érdekek által vezérelve kevesen látják be, hogy – amint azt a Budapest-ügyekért felelős miniszterelnöki megbízott egy esszéjében kifejtette – „ha a mozdonyt visszafogjuk, az egész szerelvény lelassul”.⁴ Tehát ahhoz, hogy a nemzetközi téren továbbra is tényezőként tekintsenek Budapestre, s közvetve egész Magyarországra, új intézmények bevezetésére, új gondolkodásmód átvételére van szükség.

Jelen tanulmány írásával közel egyidejűleg született meg az Európa Tanács döntése a 2007–2013-as ciklusban felhasználandó uniós források elveiről és keretszámairól. A megegyezéshez lesz még hozzászólása az Európai Parlamentnek is, de annyi már borítékolható, hogy Budapest számára önálló csomagot harcolt ki a magyar miniszterelnök, amelynek következtében eddig nem támogatott területeken is kapható támogatás. Ide tartoznak a speciális nagyvárosi problémák, úgymint a tömegközlekedés fejlesztése, illetve a városrehabilitáció. Mindezzel azért hozakodtam elő, mert *a 23+1 kapcsán körbejárt problémakör igen nagy batással van e pénzek sikeres lehívására, közvetve a versenyképességre.*

2. Budapest közigazgatási szabályozása

A partnerségi intézmények lehetséges módozatainak érdemi vizsgálatához elengedhetetlen a jogi keretek és a jelenleg fennálló intézményes megoldások áttekintése. Ehelyütt csak a szűken értelmezett budapesti önkormányzati intézményeket mutatom be, figyelmen kívül hagyva az agglomerációval és a régióval való szerves összetartozást.

2.1. A kétszintű szerkezet

A Magyar Köztársaság *Alkotmánya*⁵ öt területi egységet nevesít, amelyek rendelkeznek a helyi önkormányzás jogával: a fővárost és kerületeit, a megyéket, a városokat, valamint a községeket. Minden városban alakíthatók kerületek, de a főváros tekintetében külön is kiemeli, hogy az kerületekre tagolódik. Az öt egység azonos alapjogokkal, de eltérő kötelezettsé-

gekkel bír. Megjegyzendő, hogy az Alkotmány „és” kötőszavából következően „a főváros és kerületei” egy egység.

Az 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról (Ötv.) VII. fejezete is taglalja a főváros országon belüli sajátos helyzetét. A *kétszintű önkormányzati rendszerben* mind a főváros, mind annak kerületei *önálló települési önkormányzatok*. Azonban az Ötv. ez utóbbi kategóriát taglaló II. fejezetét (A települési önkormányzat) a VII. fejezetben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni a főváros önkormányzatára.

Mivel az Alkotmány 43. paragrafusa kimondja a helyi önkormányzatok alapjogainak egyenlőségét, így a főváros és kerületei alapjogaik tekintetében egyenlőnek tekintendők, tehát a *„kétszintű” jelző nem jelenthet hierarchikus viszonyt a két típus között*. Így a helyi önkormányzás jogával felruházott kerületek, s az ugyanezen alkotmányos joggal bíró főváros egy és ugyanazon területeken próbál meg „önkormányozni”. Eme evidensnek ható képlet miatt *számtalan hatásköri probléma merül fel* a területileg átfedő helyhatóságok között. Ám mivel a hivatkozott 43. paragrafus megengedi az eltérő kötelezettségeket, így a törvényben lefektetett feladat- és hatáskörök kapcsán több eltérés mutatkozik.

A fővárosi önkormányzat az általánostól eltérőnek tekinthető *feladatainak meghatározásakor a törvény rendezőelve a területi hatás, illetve a különleges szerepkör; melyek szerint ellátja azokat feladat- és hatásköröket, amelyek a főváros egészét vagy egy kerületet meghaladó részét érintik, valamint amelyek a fővárosnak az országban betöltött különleges szerepköréhez kapcsolódnak*.

A kerületi képviselő-testületek a működésük területén átvállalhatják a fővárosi önkormányzat feladat- és hatáskörébe tartozó közszolgáltatás szervezését, de ugyanígy a közgyűlés feladat- és hatásköröket adhat át a kerületi önkormányzatnak, amelyhez a szükséges anyagi feltételeket köteles biztosítani.

Bár a főváros közigazgatási rendszere hasonlít a megyéhez, a kétszintű önkormányzatának mindkét szintje települési önkormányzatként lett meghatározva, ezért a települési és megyei önkormányzatok közötti feladat- és hatáskör-megállapítás elveit analóg módon alkalmazni nem lehet.

2.1. A kerületek és a fővárosi szint eltérő intézményeinek áttekintése

A törvény betűje alapján a főváros képviselő-testületének szerepét a *fővárosi közgyűlés* tölti be, ahol a tanácskozási joggal ellátott úgynevezett *kerületi küldöttek* reprezentálják a kerületi képviselő-testületeket.

A helyi önkormányzatiságnak megfelelően a kerületek élén *polgármesterek és alpolgármester(ek)* állnak, amíg a főváros élén a *főpolgármester és főpolgármester-helyettesek*. Analóg módon a testületek hivatalát a *jegyzők*, illetve a *főjegyző* vezetik. A főjegyzői munka segítésére több *aljegyző* is kinevezhető.

Az Ötv. szerint a képviselő-testület – szervezeti és működési szabályzatában – *településrészi önkormányzatot* hozhat létre települési képviselőkből, más választópolgárokból, és a településrészt érintő ügyekben egyes hatásköreit átruházhatja arra.⁶ Más a helyzet fővárosi tekintetben, ahol a közgyűlés nem bír hasonló jogokkal, de a kerületi képviselő-testület a településrészek önkormányzatának megalakítási szabályai szerint

városrészi önkormányzatot hozhat létre.⁷ Szintén fővárosi jellegzetesség, hogy városrészi önkormányzatot nemcsak egy képviselő-testület hozhat létre a kerületen belül kialakítva, hanem több kerületi képviselő-testület közösen is megteheti ugyanezt.

2.2. Budapest és kerületeinek gazdálkodása – a forrásmegosztás

Az élet szinte minden szférájára áttölthető „a pénz mindent elront (még a barátságot is)” elve. Nincs ez másképpen a főváros és a kerületek viszonylatában sem, csak itt a problémát úgy hívják: „forrásmegosztás”. Sokszor e bűvös szó által takart intézmény húzódik meg a protest hozzáállások hátterében, hisz végeredményképpen ezen is múlik, hogy egy kerületi testület mennyi pénzből gazdálkodhat.

Mind a fővárosi közgyűlés, mind a kerületi képviselő-testületek az államháztartásról szóló törvény szabályai szerint saját éves költségvetést készítenek, amelyet rendeletben fogadnak el. Azonban Budapest kétszintű önkormányzati rendszerének gazdálkodása közel sem ilyen egyszerű és egyértelmű. *A fizikai és elvi átfedések miatt több gazdálkodási neheztség is adódik, amelyek jelentős részét a forrásmegosztás intézménye hivatott kezelni.*

Az Ötv. ténylegesen gyakorolt feladat- és hatáskör arányában osztja meg az önkormányzati bevételeket a fővárosi és a kerületi önkormányzat között. Ennek megfelelően a bevételek három fő csoportba sorolódnak:

1. A fővárosi önkormányzatot, illetve a kerületi önkormányzatokat önállóan és *közvetlenül megillető* bevételek:
 - a) a feladatellátáshoz kapcsolódó normatív központi hozzájárulás;
 - b) a címzett és céltámogatások;
 - c) a saját tevékenységből, vállalkozásból és az önkormányzati vagyon hozadékaiból származó nyereség, osztalék, kamat és bérleti díj;
 - d) az átvett pénzeszközök;
 - e) a tulajdonában levő közterületek hasznosítása után járó díj.
2. A fővárosi önkormányzatot és a kerületi önkormányzatot *osztottan megillető* bevételek:
 - a) a magánszemélyek jövedelemadóijából az állami költségvetésről szóló törvény alapján a települési önkormányzatokat megillető rész;
 - b) az egyéb központi adó;
 - c) az állandó népességhez kapcsolódó központi hozzájárulás, kivéve az igazgatási és közművelődési feladatokra nyújtott normatív központi hozzájárulást;
 - d) a helyi adókból származó bevételek.
- 3.) Egy harmadik csoportot képeznek az önkormányzatokat *kizárólagosan megillető* bevételek.
 - a) A kerületi önkormányzatok esetében a szabálysértési bírság letiltás útján befolyó összege.
 - b) A fővárosi önkormányzat esetében:
 - a normatív központi hozzájárulás igazgatási és közművelődési feladatokra;
 - az önkormányzatot megillető vadászati jog haszonbérbe adásából származó bevétel, az érintett települések önkormányzataival kötött megállapodás szerinti, területarányosan meghatározott része;

- a fővárosi önkormányzat részére törvényben megállapított körben a befolyt környezetvédelmi és műemlékvédelmi bírság;
- az illetékek a külön törvényben meghatározottak szerint;
- a regionális, illetve országos feladatok ellátási kötelezettségéhez biztosított központi támogatás.

Míg az általam 1-es és 3-as kategóriába sorolt bevételek viszonylag gond nélkül értelmezhetőek, addig a 2-es kategória (nevezetesen az osztottan megillető bevételek) állandó értelmezési és gyakorlati viták terepévé vált. *Ma már a bevételek feladat- és hatáskörarányos megosztására kidolgozott normatív eljárást külön törvényben kell lefektetni, biztosítva így azt, hogy a forrásokat ne csak a főváros szabályozza.* Az így kikristályosodó megosztást a fővárosi közgyűlés rendeletében határozza meg, melynek tervezetét a kerületi önkormányzatok 30 napon belül véleményezhetik. Az ily módon felosztott források mellett a fővárosi képviselő-testület a bevételi és ellátottsági különbségek mérséklése céljából külön normatív és céljellegű támogatási formákat állapíthat meg.

A forrásmegosztás kérdéskörén évekig vitatkoztak az érintettek, amelynek során az Alkotmánybírósághoz több indítvány is érkezett. E momentumra és következményeire a jelenlegi forrásmegosztást is érintő politikai viták miatt érdemes néhány mondatban kitérni.

A Fővárosi Közgyűlés a saját önkormányzati jogköreit sértő költségvetési törvény rendelkezéseit kifogásolta, míg a kerületek az Ötv. azon rendelkezéseit támadták, amelyek a fővárosi közgyűlés hatáskörébe utalták a forrásmegosztás szabályozását. Az Alkotmánybíróság 47/2001. (XI. 22.) határozatában megállapította, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzet keletkezett azáltal, hogy a helyi önkormányzatokról szóló törvény nem állapította meg a fővárosi önkormányzatot és a kerületi önkormányzatokat osztottan megillető bevételek megosztásának, a kerületi önkormányzatok számára az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés *a)* pontjában biztosított önkormányzati alapjog⁸ védelmének garanciális szabályait. Az AB-határozat alkotmányellenesnek ítélte, s így megsemmisítette az ország kétéves költségvetéséről szóló törvény forrásmegosztásra vonatkozó részét.⁹

A gyakorlati viták és problémák miatt, illetve a röviden bemutatott AB-határozatnak köszönhetően a 2003. évi I. törvényben a parlament igyekezett pontot tenni az addig felmerülő problémákra. Az önkormányzati alapjogok védelmének érdekében ekkor jelent meg az önkormányzati törvényben a normatív forrásmegosztási módszer kötelezettsége, amelynek szabályait törvényben kell elfogadni, és a 2004. évi forrásmegosztási rendeletben már alkalmazni. További változás, hogy a kerületeknek az addig rendelkezésre álló 10 nap helyett 30 nap áll rendelkezésükre a rendelettervezet véleményezésére, amely lehetővé teszi, hogy az eddigieknél átgondoltabb döntések szülessenek a fővárosi és a 23 kerületi önkormányzat éves gazdálkodásának alapját képező jogszabály tekintetében.¹⁰

2.3. A fővárosi közigazgatási rendszer egyéb sajátosságai

A kétszintű önkormányzati struktúrából fakadóan *a rendeletalkotási jognak* is vannak speciális fővárosi vetületei. Mint minden települési önkormányzatnak, a fővárosi köz-

gyűlésnek és a kerületi képviselő-testületeknek is vannak rendeletalkotási hatáskörei, de azok területét az átfedő területi struktúra miatt pontosan szabályozni szükséges. A fővárosi közgyűlés felhatalmazást adhat a kerületi képviselő-testületeknek rendeletalkotásra, amelyek a megadott kereteken belül, és azon semmiféleképpen sem túlterjedően, egyedileg szabályozhatnak.

A fővárosi közigazgatási lehetőségek tekintetében érdekes, de vajmi kevés gyakorlati hozadékkal bíró momentum, hogy a törvényi háttér lehetőséget ad *a kerületek tagozódásának megváltoztatására* is. A Budapest közigazgatási területéről és kerületi beosztásáról szóló 1994. évi XLIII. törvény pontosan leírja az egyes kerületek közigazgatási határait. A törvényben lefektetett kerületi tagozódás megváltoztatását kezdeményezheti mind az érintett kerület, mind a fővárosi közgyűlés, csatolva az érintett képviselő-testületek véleményét. Törvényről lévén szó, a döntés az Országgyűlés jogköre, de a képviselő-testület köteles a kérdésben még az előkészítés szakaszában helyi népszavazást kiírni. Ha a létrejövő új kerületi tagozódás megváltoztatná a főváros közigazgatási határát is, úgy érintetté válik Pest megye, amelynek megfelelően az Országgyűlésnek már a megyei közgyűlés véleményét is kikérve nyújtható csak be a kezdeményezés.

A 23 kerület helyzete alapvetően különbözik a változtatás lehetőségének tekintetében. Ugyanis a főváros határával közvetlenül érintkező külső kerületek képviselő-testülete helyi népszavazással kezdeményezheti a kerületnek vagy városrészi önkormányzatának a fővárosból való kiválását és önálló önkormányzattá nyilvánítását. Ez a lehetőség értelemszerűen már nincs biztosítva a belső kerületek számára. Egy harmadik kategóriát képeznek a fővárossal határos települési önkormányzatok, amelyeknek a témában kiírandó helyi népszavazás után lehetőséget biztosít a törvény a fővároshoz való csatlakozáshoz. A bemutatott változtatási kezdeményezések joga a kormányt is megilleti, amely ez esetben köteles a helyi népszavazások költségének viselésére.

A vázolt lehetőségek egyben azt is tükrözik, hogy az átpolitizált fővárosi, kerületi, agglomerációs viták még korántsem merítették ki eszközeik teljes tárházát. Hiszen játsszunk csak el a gondolattal, hogy egy külső kerület kevesli a forrásmegosztásban neki jutó összegeket, majd egy kommunikációs hadjárat után népszavazást kezdeményezve és megnyerve kezdeményezi az Országgyűlésnél a kiválást. Ha a három szereplő politikai színezete történetesen nem azonos, akkor nem kell túl erős kombinációs készség ahhoz, hogy a forgatókönyv valószínűségét belássuk.

A fővárosi önkormányzat feladat- és hatáskörei közül érdemes kiemelni a napjainkban mind szakmailag, mind politikailag rendszeresen napirenden lévő városfejlesztési kérdéskört. A városfejlesztési és városrehabilitációs programot, az általános rendezési tervet, illetve a városrendezési szabályzatot a fővárosi közgyűlés – a kerületek és a kormány véleményét kikérve – jogosult kidolgozni. Az így lefektetett keretek között határozhatják meg a kerületek képviselő-testületei részletes fejlesztési programjaikat, a kerületi alapterveket, a kerületek részletes rendezési tervét. A hatáskörök eme megosztását a főváros egységes településpolitikájának biztosításával indokolja az Ötv., így a tervek közötti hierarchia alapvető fontosságú.

3. „Tünetek és kórokozók”

A fejezet címének megválasztása szándékosan tükröz egyfajta ítéletet a jelenlegi állapotról. De miért is kellene magyarázkodni emiatt, amikor azzal szembesülünk, hogy a 30 éve eldöntött „4-es Metróval”, vagy a 15 éve húzódó „M0-s körgyűrűvel” szemben, emberöltőkkel ezelőtt, az Andrassy út 5 év, míg a Nagykörút 13 év alatt megépült. Banálisabb dolog a mindent elborító kutyapiszok, a kátyúk, az elégtelen tömegközlekedés, vagy amikor a gazdasági szereplők azzal szembesülnek, hogy a kerületek eltérő szabályozást alkalmaznak, így előfordulhat, hogy az utca egyik oldalán más a rend, mint a másikon.

Mindezek csak tünetek, de mielőtt bármilyen diagnózist felállítanék a fennálló rendszer problémáiról, álljon itt egy időben közeli példa, amely egyszerűen szemlélteti a fővárosi szakmai és politikai kérdések kapcsán mutatkozó bénultságot.

3.1. Az aktuális állatorvosi ló – a Bébikötvény-ügy

2005 végén hozakodott elő a kormány az ún. Bébikötvény ötletével, amely alapján „2006. január 1-jétől az állam minden megszülető gyermek javára születésének évében az éves költségvetési törvényben meghatározott összegű támogatást biztosít, amit a gyermek 18. életévének betöltését követően vehet fel”.¹¹ Az összeget kiegészítheti a kormány rászorultsági elven, illetve további összegeket befizethetnek arra a szülők és az önkormányzatok is. Ugyan Demszky Gábor, a fővárosi polgármester saját magát előszeretettel nevezi a Bébikötvény szülőatyjának, egy fillért sem kíván adni a programhoz, mert szerinte ez a kerületek dolga. Ikvai-Szabó Imre főpolgármester-helyettes szerint „nem a városházának, hanem a kerületeknek van lakosságuk, ezért leginkább a városrészek feladata volna az állami bébikötvény kiegészítése”.¹² Az elvi jelentőséggel bíró kinyilatkoztatásra szinte azonnal megérkezett a kerületek válasza, miszerint a folyósításnak semmi akadálya, amennyiben a főváros a forrásmegosztás keretén belül, a születésszám alapján pénzt is ad ehhez a kerületeknek. A szóváltás igen tanulságos a főváros és kerületei állandó, a cselekvést megbénító vitájának szemléltetésére. Ironikusan azt is mondhatnánk, hogy a Bébikötvény-ügy a főváros és a kerületek együttműködésének egyik (és hangsúlyozottan csak az egyik) állatorvosi lova.

3.2. Hiányzó partnerség

A kétszintű önkormányzati rendszerben, mint policy-aránában, az azonos hierarchikus szinten definiált helyi önkormányzatok önérdekkövetése következtében az együttműködéseket nélkülöző gazdálkodási és fejlesztési gyakorlatok honosodtak meg. A kerületek, sokszor mint önálló megyei jogú városok gondolkodnak helyzetüket illetően, míg a fővárosi önkormányzat sokszor kerékkötőjévé válik az önkormányzatiság jogával ugyanúgy felruházott kerületi gazdálkodásnak.¹³ E tünetek egyrészt a rendszer törvényi hátterének következményei, de legalább ekkora súllyal esik latba a pártpolitikai megfontolások miatti torzszalkodás.

Olybá tűnik, hogy a résztvevők *nem kooperálnak* állandóan és intézményesülten, ezért mindenki egyéni haszna maximalizálását tartja szem előtt, amelynek következtében az ígéretes lehetőségekből nem állnak elő „win-win” eredmények. Helyettük *jellemző a ponyautasság, az externáliák, a NIMBY-effektus és a fogolydilemmák csapdabhelyzetei*. Így a rendszerbe *kódolva van a konfliktus*, aminek kezelését mediálni szükséges. De ki lesz a mediátor? A kormány, a főpolgármester, esetleg a 23 kerület? Hisz mindegyik elfogult! A jelenlegi felállásban szinte *megoldhatatlan feladatnak tűnik* a viták lényegét orvosló *érdekegyeztetési mechanizmusok* működtetése. (Ilyen mechanizmusok keresését szolgálja a 4. fejezet.)

Az okozók, a tünetek, a következmények összefolynak: *a rendszer összességében túlméretezett, széttöredezett és fragmentált, ebből kifolyólag nem hatékony, túlpolitizált és politikai kultúrája elmérgesedett*. A forrásmegosztás körüli állandósult viták gyakran kivetítődnek a más jellegű, kooperációt megkívánó várospolitikai kérdésekre is. Az európai uniós tagság szempontjából legterhelőbb megállapítás, hogy *nélküli a partnerségi szemléletet*. Holott a partnerség olyan uniós alapelv, amely nélkül nem lehet teljes a hatékonyságot is célul kitűző részvételi demokrácia. Nem lehet enyhítő körülmény, hogy bár egyes intézmények tekintetében a törvényi háttér ma már kötelezővé teszi, de a gyakorlatban mégis *„a hazai közigazgatás minden szintjén hiányzik a partnerség”,*¹⁴ úgy vertikálisan, mint horizontálisan. Tehát *az alkalmazás módzatai még kidolgozásra várnak a főváros és kerületei, a kormány és a főváros viszonyrendszere, illetve a társadalmi szervezetek e szinteken értelmezett bevonása tekintetében*. A teljességhez hozzátartozik, hogy az elv érvényesítésének hiánya alól kivételt képeznek az önkormányzati társulások (lásd 44. fejezet), melyek alapvetően a partnerség megtestesítői egyes ügyek vagy projektek mentén. A fentiekből fakadóan sem a *„hatékony kormányzás”, sem a „többszintű kormányzás”,* angolszász terminológiában a *good governance*, illetve a *multi-level governance feltételei jelenleg nem tekinthetők adottak*.

3.3. Túlzott bürokrácia

Magyarországon, akárcsak a 386 fős országgyűlés, az önkormányzati rendszer is túlméretezett. Csak hozzávetőleges becslés szerint személyi létszámuk 25 000 fő országosan, amelyből közel 700 fő Budapesten választott. Hozzáadva mindehhez a pártkegyből osztott külső bizottsági helyek szintén túlsordult volumenét, egyenesen következik a vádirat címe: *túlzott bürokrácia*.

4. Együttműködési módozatok és partnerségi opciók „23 + 1-re”

A 2002-ben hatalomra került koalíció egyik deklarált célja volt *a közigazgatás megreformálása*. Bár a végrehajtandó koncepciók kidolgozásra kerültek, a reform maradéktalan bevezetése az adott reálpolitikai helyzetben megvalósíthatatlannak bizonyult. Létrejöttek azonban olyan intézmények, amelyek *nem kínálnak letisztult megoldásokat Budapest számára*. Eltekintve a Közép-Magyarországi Régió teljes problémaköréről, kiemelném a kistérségek terén alkotott törvénykezést. Az európai uniós statisztikai nomenklatúra-rendszer NUTS IV néven szabályozott területi egységének kérdésében a

2003-as és 2004-es év olyan területi közigazgatási újdonságot hozott, amelynél külön érdemes kitérni a fővárosi kapcsolódásra.

Budapest e rendszerben egy a 168 kistérség közül, de továbbgondolva helyzetét és szerepét, mint helyi önkormányzat NUTS V kategória, illetve a KSH besorolása alapján¹⁵ NUTS III is egyben. Kicsit előreszaladva a gondolatmenetben, ha ez utóbbit vesszük figyelembe, akkor miért nincs „megyei” területfejlesztési tanácsa? Illetve, ha kistérségként tekintünk rá, akkor miért nincs kistérségi fejlesztési tanácsa vagy többcélú kistérségi társulása?

4.1. A főváros mint kistérség

A 2004. évi CVII. törvény a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról törvényalkotó számára kívánatos kategóriájában az adott kistérséghez tartozó valamennyi települési önkormányzat részt vesz, legalább három közszolgáltatásra és a kistérségi területfejlesztési feladatok ellátására szerveződik. Bár e jogszabály mellékletében felsorolt kistérségek és az őket alkotó települési önkormányzatok között Budapestet csak Budapest alkotja, maga az intézmény elve érdemes lehet a főváros és kerületei mint huszonnégyszáz önkormányzat tekintetében való továbbgondolásra.

A többcélú kistérségi társulás döntést hozó szerve a *társulási tanács*, amelyet a *társulás* tagjainak *polgármesterei alkotnak*. Az alakuló ülést még a kistérség székhelyének polgármestere hívja össze, de a tanács titkos szavazással tagjai sorából elnököt választ. Ahol a tagok száma meghaladja a huszonötöt, a társulási tanács tagjai sorából legalább öt-, de legfeljebb kilenc tagú *elnökséget választhat*.

A társulási tanács *minden tagja egy szavazattal rendelkezik*, de a társulási megállapodásban rendelkezhetnek a *lakosságszám, vagy a költségvetési hozzájárulás arányában* megszabott szavazati jog alkalmazásáról. A döntéshozatal határozat formájában történik. A társulási tanács ülései nyilvánosak, de a törvényben szabályozott esetekben zárt ülést rendelhetnek el.

A társulás döntéseivel kapcsolatos feladatokra elkülönült, költségvetési szervként működő munkaszervezetet hozhat létre, vagy a székhelyül szolgáló település önkormányzati hivatala töltheti be e funkciókat.

A 2004-es esztendő a társulási tanács mellett (illetve után) *egy másik intézményt* hozott a NUTS IV szinten. Az úgynevezett *kistérségi fejlesztési tanácsot* a 2004. évi LXXV. törvény iktatta be a területfejlesztésről és területrendezésről szóló törvénybe (Tftv.), és ennél fogva annak *kötelező érvényű* létrehozásáért a székhely szerint illetékes megyei közigazgatási hivatal vezetőjét tette felelőssé. Az önkormányzati társulás továbbra is járható út az ad hoc fejlesztések tekintetében, de az általános feladatok letéteményese immár a kistérségi fejlesztési tanács, amelynek fő feladata a *területfejlesztési feladatok összehangolása, a kistérségi területfejlesztési koncepció elfogadása*, illetve a közös területfejlesztési programok kialakítása. E feladatok ugyanígy megvannak Budapest tekintetében is, csak éppen más köntösbe burkolva. A területfejlesztés megfelelője a városfejlesztés, annak kapcsolódó koncepciójával. A törvény azonban arról is rendelkezett, hogy ha egy település alkot egy kistérséget, mint Budapest és Debrecen esetében, ott kistérségi fejlesztési tanács nem alakul.

A tanács munkájában szavazati joggal rendelkező tagként vesz részt a kistérség valamennyi települési önkormányzatának polgármestere. A tanácskozási joggal rendelkező tagok köre igen széles: a gazdasági kamarák képviselője, a megyei területfejlesztési tanács képviselője, a munkaadói és munkavállalói szervezetek képviselője, a civil szervezetek egy képviselője, a megyei közigazgatási hivatal képviselője, illetve a Magyar Államkincstár Területi Igazgatóságának képviselője. Az itt felsoroltakon kívül a törvény tág teret enged a meghívottak körének kialakítására.

A tanácsot a polgármester tagjai közül választott elnök képviseli. A választás az *egy polgármester–egy szavazat elve* alapján történik, de az szmsz rendelkezhet úgy, hogy a polgármester tagok szavazatainak értékét az általuk képviselt település *lakosságával súlyozzák*. Ez esetben arra kell ügyelni, hogy a törvény tilalma miatt ne legyen olyan település, amely egymaga többségi szavazati súlyt birtokol. Akárcsak a többcélú társulás esetén, a budapesti 23+1-es volument is megközelítő, huszonöt településnél többet kitevő kistérségekben a tanácsnak öt és kilenc tag közötti elnökséget kell választania a polgármester tagjaiból.

Az elvek mellett *több kategóriát* is képez a törvény, amelyek közül a tanulmány tárgya szempontjából releváns, amikor *egy település alkot egy kistérséget*. Ekkor *külön kistérségi fejlesztési tanács nem alakul*, hanem a település önkormányzatának képviselő-testülete gyakorolja annak jogait, továbbá kistérségi mivoltuknál fogva nem delegálhatnak tagokat a megyei területfejlesztési és a regionális fejlesztési tanácsba. Ennek megfelelően *Budapest esetén a fővárosi közgyűlés a jogok címzettje*, és mint kistérség nem is delegál senkit a Közép-Magyarországi Regionális Fejlesztési Tanácsba. Persze erre nem is lenne szükség, mert a főpolgármester és a kerületek is küldhetnek más címen egy-egy képviselőt. Debrecen Megyei Jogú Város Közgyűlése is a törvényben megyei jogú városoknak biztosított hely miatt már részt vesz a Hajdú-Bihar Megyei Területfejlesztési Tanácsban, csakúgy, mint az Észak-Alföldi Regionális Fejlesztési Tanácsban.

Ahol valamennyi érintett települési önkormányzatának részvételével többcélú kistérségi társulás működik, ott a kistérségi fejlesztési tanács feladatait a többcélú kistérségi társulás láthatja el, amennyiben az külön döntésével átvállalja azt. Ez a kategória segíthet helyrerakni a két intézménytípus egymáshoz való viszonyát, vagy legalábbis rámutat a törvényalkotó szándékaira.

Látható, hogy az e fejezetben körbejárt kistérségi intézményeknek kisebb kompromisszumok árán, de megfeleltethető volna egy budapesti 23+1, avagy egy huszonnégy erős önkormányzatra épülő modell. A szavazatok súlyozási elve bár egy nagyon kardinális kérdés, de a gondolatmenet szempontjából indifferens, így ettől most eltekintek.

4.2. Főváros mint „megye”

A korábbi politikai berendezkedéstől gyökeresen eltérően, ma már *a megyei önkormányzat* és a területén elhelyezkedő *települési önkormányzatok* között *nincs alá–fölérendeltségi viszony*, tehát a törvény szelleme alapján *egyenrangúak*. A két intézmény közötti különbség a területi hatókörben és a betöltött funkciókban mutatkozik meg. Mindezeket figyelembe véve adódik a megyei analógiák keresése a budapesti együttműködési

és hatásköri kérdések területén. A megyei szint szabályozása esetén azonban hangsúlyosabb és egyértelműbb a saját feladatkör és döntési hatáskör megszorítása, amellyel biztosítani kívánja azt, hogy a megye ne sértse a területén fekvő települési önkormányzatok önálló szabályozási jogosultságát.

Természetesen az analógiák keresése jogilag nehezen állja meg a helyét, lévén hogy ebben az esetben területi önkormányzat áll „szemben” települési önkormányzatokkal, míg a budapesti modellben települési önkormányzat a települési önkormányzattal. Szintén a különbséget hangsúlyozza az Alkotmány fentebb értelmezett módján „*a főváros és kerületei*” egy egységként értelmezése, míg a megye külön van megemlítve a településektől. E gondolatmenetet következetesen támogatja a főpolgármester közvetlen választása, s így nagyobb legitimitásának elve, szemben a megyei közgyűlések tagjai sorából választott elnökével. Ám mivel célunk a gyakorlati modellek adoptálásán való elmélkedés, így ettől eltekinthetünk. Viszont ismét megszorításokkal, de kiemelőnek tartok egy kapcsolódási pontot, amely szerint akárcsak a fővárosi közgyűlés, a megye is kötelezve van feladatok ellátására, amelyek érdekében működtetett intézmény fenntartásának átvállalása lehetőségként nyitva áll a főváros és kerületei, illetve a megye és a területén fekvő helyi önkormányzatok viszonyában.

Az analógiák keresésének elve szerint *a városfejlesztési kérdéskör megyei megfelelőjét kell megvizsgálnunk*. Kézenfekvő a területfejlesztési feladatok megfeleltetése, amelyek ellátására a megyei területfejlesztési tanács jogosult. Az intézmény létrehozója a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény volt. A hivatkozott törvény külön paragrafust szentel a megyei önkormányzatok területrendezési és területfejlesztési feladatainak, melynek összehangolására a megyei területfejlesztési tanácsot jogosítja fel. Tehát a megyére vonatkozó hosszú távú *területfejlesztési koncepció* kidolgozása és elfogadása nem a közvetlenül (s ezáltal demokratikusan) megválasztott megyei közgyűlés, hanem *a megyei területfejlesztési tanács jogköre*, így esetünkben sem a Fővárosi Közgyűlésé, hanem egy korporatívabb elvből táplálkozó tanácsé lehetne. (Megjegyzem, ezt kompenzálандó a területrendezési terv elfogadása már ismét a megye közgyűlésének illetékessége.)

A tanács feladatainak ellátásában igen tágan meghatározott körrel kell együttműködni, köztük a települési önkormányzatokkal, a területi államigazgatási szervekkel, az érdekelt társadalmi és szakmai szervezetekkel, valamint a megyei munkaügyi tanáccsal. Összehangolja ezen szervezetek fejlesztési elképzeléseit, kidolgozza a megyei területfejlesztési koncepciót, megyei fejlesztési programot és alprogramjait. Véleményezi a területét érintő kiemelt térségekkel kapcsolatos koncepciókat, az országos területfejlesztési koncepciót, a megyei területrendezési tervet, valamint előzetesen a területi közigazgatási szervek fejlesztéspolitikai pályázatait.

Szavazati joggal az alábbi tagok vehetnek részt a tanácsok ülésein:

- a megyei közgyűlés elnöke,
- a megye területén lévő megyei jogú város(ok) polgármestere(i),
- a miniszter képviselője,
- a megyében működő többcélú kistérségi társulások, illetve kistérségi fejlesztési tanácsok három képviselője,
- a megyei (fővárosi) földművelésügyi hivatal vezetője,
- a területileg illetékes Regionális Idegenforgalmi Bizottság képviselője.

Különleges jogkörökkel, de facto korlátozott vétójoggal bír a területfejlesztésért felelős miniszter képviselője, akinek ellenszavazata esetén a miniszter tizenöt napon belül kezdeményezheti az adott kérdés újratárgyalását.

A modell elvi átültetési próbálkozásainak maga a Tftv. szab határt, amikor a 15/A. § (1) alapján *a főváros területén* – a kerületi önkormányzatok hatáskörébe tartozó fejlesztési feladatok kivételével – *a megyei területfejlesztési, illetve kistérségi fejlesztési tanácsok feladatait a Fővárosi Önkormányzat Közgyűlése látja el*. A törvényalkotó könnyen letudta ezzel Budapest hasonló feladatainak megoldását, de a következőkben gondoljunk végig egy megyei sablonba jobban illeszkedő megoldást.

Amennyiben egy hasonló formáció létrejönne Budapesten, ott egyenrangú félként ülne a főpolgármester mint a „közgyűlés elnöke”, és a kerületi polgármesterek mint a „megyei jogú városok képviselői”. Ez egy jelenleg hivatalosan nem létező, de a fővárosi politikusok által már többször is szorgalmazott fórum, amelynek a tanulmány írásához időben legközelebb eső megnyilvánulása a „*Polgármesterek Kerekasztala*” címen összehívott rendezvény. (Lásd 4.5. fejezet.) A megyei területfejlesztési tanács további tagjainak gondolatbeli átültetését ezúttal mellőzöm, viszont előrebocsátom, hogy ha nem is éppen e delegáltak kapcsán, de a partnerségi elv alkalmazása miatt ugyanígy szükséges és ildomos.

4.3. A Fővárosi Közmunkák Tanácsának rehabilitálása

Érdemes külön figyelmet szentelni az előző fejezetben érintett miniszteri delegált intézményére, amely a megyei területfejlesztési tanácsban megtestesít egyfajta kormányzati akaratot. A központosított magyarországi közigazgatási viszonyokra tekintettel adódik a kérdés, hogy *vajon a főváros fejlesztési ügyeiben miért nincs egy kormányzati tényező?*

Újabban szinte minden fővárosi politikai erő eljátszott már a *Fővárosi Közmunkák Tanácsa* (FKT) felélesztésének gondolatával. Nem sokkal a kiegyezés után, de még Pest, Buda és Óbuda 1873-as egyesítése előtt az 1870. évi X. törvény hozta létre a nosztalgiaiával felemlegetett intézményt, amely a főváros városrendezési, fejlesztési tevékenységét irányította. Az eleinte báró Podmaniczky Frigyes által irányított Tanács nagyszabású és nagyhatású munkájának érzelmekkel telített felemlegetése mellett nem szabad figyelmen kívül hagynunk, hogy a kormánynak alárendelt szervezet volt, s így *de facto független a főváros önkormányzatától*. Ugyanis Andrássy személyes fellépése szokásjoggá tette, hogy a Tanács elnöke maga a miniszterelnök legyen, aki mellett az alelnököt és tanács kilenc tagját is a kormány delegálta, míg Budapest további kilenc tagot delegálhatott.

Azt kívánom ezzel érzékeltetni, hogy – amint azt az előzőekben írtam – a főváros különleges szerepköre miatt fontos az egész országnak, így fejlesztése, intézményei tekintetében ma sem lehet figyelmen kívül hagyni az országos érdekeket. Viszont ennek elmentmond, hogy a tiszta FKT-modell ma már – a széles körű önkormányzati autonómia korában – alkalmazhatatlan, hiszen Budapest választott hatóságainak gyakorlatilag nem lenne perdöntő beleszólásuk saját városuk fejlesztésébe és rendezésébe. E kérdés vizsgálata nemcsak emiatt érdekes, hanem a megyei esetben megtalálható korlátozott vétójoggal felruházott *miniszteri delegált* funkciója kapcsán is, amelynek ti. nincs elvi sí-

kü megfelelője a fővárosban. Az FKT sikermutatói és az ismertetett, jelenleg is élő intézményi megoldások miatt megfontolandónak ítélem annak kidolgozását, hogy a központi kormány formálisan, tehát közigazgatásilag is részt vegyen a főváros fejlesztési kérdéseinek eldöntésében. Ezt diktálja az Európai Unió egyik fő alapelve, a partnerség is.

44. A jelenleg is járt utak: társulások és szövetségek

A szabad társulás alkotmányos alapjoga nyitva áll a főváros és kerületek tekintetében is, egyedülként biztosítva így a partnerségi elv fővárosi érvényre jutását. Eszerint a helyi képviselőtestület szabadon társulhat más helyi képviselőtestülettel, amely jogot megerősíti a helyi önkormányzatokról szóló törvény is: a települési önkormányzatok képviselőtestületei feladataik hatékonyabb, célszerűbb megoldására szabadon társulhatnak, és e társulások létesítését és működését a központi költségvetés pénzügyi kedvezményekkel ösztönözheti.¹⁶ A három, e törvényben nevesített társulási formán (a hatósági igazgatási társuláson, az intézményi társuláson, illetve a társult képviselő-testületen) kívül külön hangsúlyt kapott, hogy más formák is elképzelhetők. 1997 óta pedig külön törvény is rendelkezik a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéseiről, amely további alapokat szolgáltat a legkülönbözőbb célokra történő szövetkezésekhez.

A 2005 májusában a VIII., a IX., a X., a XI., a XIII. és a XIV. kerület, illetve a Fővárosi Közgyűlés részvételével megalakult *Budapesti Gyűrű Szövetség*¹⁷ célja már deklaráltan az, hogy „az egyébként is forráshiányos önkormányzatok versenyképességük, hatékonyságuk növelése érdekében olyan társulást hozzanak létre, mely a közös tervezés, az összehangolt beruházások, valamint a közös fellépés és érdekérvényesítés lehetőségeit kihasználva eredményesen pályázhat európai uniós források megszerzésére”.¹⁸

A Budapesti Gyűrű Szövetség közös döntéshozó szerve a Társulási Tanács, melybe minden résztvevő önkormányzat képviselő-testülete egy főt delegálhat, aki egy szavazattal rendelkezik. Tehát a főváros és a kerületek egyenrangúak, szabadon társulnak „és fejlesztenek”. Az együttműködés e formájának kiterjesztése kívánatos a főváros más önkormányzatai között is.

A *Budapesti Külső Kerületek Önkormányzati Szövetsége* nagyobb múltra tekint vissza, de munkájával eddig mindössze a forrásmegosztási viták kapcsán találkozhatott a közvélemény.

4.5. Egy alulról jövő kezdeményezés: a Budapesti Polgármesterek Kerekasztala

„*Best practice*”-nek tekinteni talán egy kicsit túlzás, de mindenesetre egy valós hiátust pótolni hivatott partnerségi intézmény a II. kerület és a XI. kerület polgármestere által 2005 őszén kezdeményezett és meg is alakult *Budapesti Polgármesterek Kerekasztala*, amelynek „célja egy olyan rendszeresen működő fórum megteremtése, ahol a budapesti polgármesterek találkozhatnak és pártállástól függetlenül kicserélhetik tapasztalataikat, közös célokat tűzhetnek ki, együttműködhetnek a főváros, a kerületük

boldogulása érdekében”.¹⁹ Stratégiai céljuk, hogy Budapest akaratának, érdekének akkora súlya legyen ebben az országban, mint amely egy modern európai fővároshoz méltó. A Kerekasztal Ügyrendje szerint ahhoz, hogy Budapest sikeres legyen a harmadik évezredben, egyszerre van szükség *erős fővárosra és erős kerületekre*. Együttműködésre van szükség a fővárosban, mert vannak ügyek, amelyek minden kerületet érintenek, illetve sok olyan terület van, amely a budapesti polgárok érdekében egységes eljárást, kezelést igényelne. A Kerekasztal feladata lesz, hogy ezeket az egységes eljárást igénylő ügyeket összegyűjtse, és témánként megoldási javaslatokat, koncepciókat készítsen a budapesti polgárok egyenlő esélyei és elbánása érdekében.

Az alapítók elismerik, hogy a kerületek és a főváros külön-külön nem lehetnek sikeresek. Budapest csak akkor lehet sikeres és eredményes a harmadik évezredben, ha a kerületek és a főváros a stratégiai célokban egyeztetni tud, azokért pártállástól függetlenül egységes fellépésre, nyomásgyakorlásra képes. Huszonnégy polgármester összefogása olyan ügyekben hozhat áttörést, amelyben külön-külön soha nem jutnánk semmire.

E patetikus hangzó, de gyakorlati kérdéseket feszegető elvi deklarációkon túl a résztvevők kiemelték a „*budapesti polgár*” fogalmát, akit korától és nemétől, de legfőképpen lakhelyétől függetlenül *ugyanazok a szolgáltatások, jogok, információk illetnek meg*. E jogok és szolgáltatások rendszerét ma nem ítélik egységesnek, tehát „ma nem létezik a budapesti polgár fogalma”. A Kerekasztal célja, hogy létrehozza a budapesti polgári jogosultságok alapjául szolgáló „Egységes Budapesti Szolgáltatási Akciótervet” és „Egységes Budapesti Minőségbiztosítási Rendszert”.

Célul tűzték ki továbbá, hogy a politikai megosztottságon felülemelkedve megalkossák a „*Sikeres Budapesti Jövő Alapelveit* (Alapokmányát)”, amely kijelöli azokat a célokat és módszereket, amelyet a mindenkor hatalmon lévő fővárosi politikusok egységes kiindulási alapként elfogadnak Budapest jövőjének, fejlesztésének irányáról.

Terveik szerint évente három alkalommal üléseznek (januárban, májusban és szeptemberben). A januári ülések állandó témájaként kötötték ki az adott évben esedékes fontosabb „összbudapesti tervek–beruházások–kezdeményezések” áttekintését. A májusi ülésekre a következő esztendő budapesti kiemelt jelentőségű fő fejlesztési, beruházási irányainak meghatározását, ajánlasként való összefoglalását kötötték ki, amelynek végeredményét eljuttatnák a kormánynak, a parlamentnek, a fővárosi közgyűlésnek, a minisztériumoknak. Szeptemberre jut a májusban elfogadott ajánlások utóéletéről szóló beszámoló megvitatása és a Kerekasztal következő évi munkatervének meghatározása. Természetesen a kötött napirendi pontokon kívül más összbudapesti témák megvitatása is szükséges és lehetséges.

2006 januárjától az ülések megrendezéséért minden esetben más-más kerület felel, méghozzá a kerületek egymás után, számozásuk szerinti növekvő sorrendben látják el ezt a feladatot. Az ülés összehívásáért, lebonyolításáért mindig a soros kerület polgármestere vagy a főpolgármester a felelős. Az ülés levezető elnöke is a rendezésért felelős kerekasztaltag. Az intézmény kidolgozóinak figyelmét nem kerülte el az a magatartás, amely többek között e fórumot is létjogosulttá teszi, így kikötötték, hogy amennyiben a Kerekasztal rendes ülését az éppen soros kerekasztaltag nem hívja össze az esedékes hónap utolsó munkanapjáig, akkor a sorrendben következő polgármester (esetleg a főpolgármester) hívja össze saját hivatalába. Mivel még ez sem je-

lent garanciát az intézmény életben maradásához, ezért ha a soron következő tag két héten belül sem hívja össze a Kerekasztalt, akkor annak bármelyik tagja kezdeményezheti az ülés összehívását a saját kerületébe.

Ha a 2005-ös év végének politikai térképére rátekintünk, az első ránézésre túlbiztosítottnak ható rendelkezések nem tűnnek annyira szükségletlennek. Ugyanis a polgármesterek közötti szocialista többség, akik egyben a Kerekasztal kezdeményezői is, igencsak ellenséges viszonyt ápolnak/ápoltak az I., a III. és IV., VIII. és IX., illetve a XII. kerületek előljáróival, amelyek közül kettő is egymás után következne. Maga a kezdés is pikánsnak ígérkezett volna, ha az I. kerületi jobboldali polgármesterre hárul az alakuló ülés összehívása. Mivel azonban a szervező II. és XI. kerületi polgármesterek a korelnököt kérték fel az összehívásra, így a főpróba elmaradt, azaz továbbhalasztódott a 2006. januári időpontra. Jelen tanulmány írásának idején (2006. január) nem történt kezdeményezés az első kerület részéről, így február elejére-közepére várhatjuk a II. kerület kezdeményezését, amely után nincs kizárva, hogy hosszabb szünetet produkál a III. és IV. kerület párosa, amelynek következtében a 2006-os önkormányzati választási kampány áldozatává válhat a fórum.

Ennek elkerülésére azonban lehetőséget szolgáltatnak a rendkívüli ülések, amelyeket bármely kerület polgármestere kezdeményezhet öt további kerekasztaltag írásos támogatását maga mögött tudva. Ez esetben 15 napon belül össze kell hívni a kezdeményező helyszínén és szervezésében.

A napirendet a Kerekasztal szótöbbséggel fogadja el, és a fő napirendi témakörökön belüli pontokat a soros szervező kerekasztaltag határozza meg, illetve az előre meghatározott napirendi témákon túl hat kerekasztaltag aláírásával kezdeményezheti az ülés napjáig újabb napirendi pont felvételét. Az olyan előterjesztések szakmai előkészítéséért, ahol állásfoglalás vagy ajánlás elfogadását tervezik, szakértői szinten a kerekasztaltagok által delegált szakértői tanácsok felelősek, amelyek a két ülés között is ülésezhetnek az előkészítő munka érdekében.

Döntéshozatal esetén *minden kerületi polgármester és a főpolgármester szavazata egyenlő*. A Kerekasztal az előtte lévő ügyekben *állásfoglalásokat*, illetve *ajánlásokat* fogadhat el. Az *állásfoglalás* Budapest érdekében tett közös nyilatkozat, melyet a Kerekasztal (jelenlévő) résztvevői egyhangúlag fogadnak el, amely lehet megerősítő és felszólító jellegű. Az Egységes Budapesti Szolgáltatási Akcióterv részét képező ajánlás alapelvei, az adott szakterület alapidokumentuma mindig a szakterületi akcióterv megtárgyalása előtti ülésen kerül elfogadásra, és akkor lép életbe, hozható nyilvánosságra, ha legalább 17 szavazatot kap, azaz 66% + 1 fő támogatja (2/3). Az *ajánlás* olyan közös cselekvési program, amelyet egy-egy témakörben az elfogadó kerületek magukra nézve kötelezőnek tartanak, és amelyhez az ajánláshoz kezdetben csatlakozni nem tudó kerületek, vagy a fővárosi önkormányzat később is csatlakozhatnak. Az Egységes Budapesti Szolgáltatási Akcióterv részévé válik az az ajánlás, amelyhez legalább 13 kerekasztaltag, tehát a tagok 50%-a + 1 fő csatlakozik. Ehhez képest a Sikeres Budapesti Jövő Alapelveit a Kerekasztal egyhangúlag, tehát konszenzussal fogadja el.

Bár a szervezők a Kerekasztal üléseit nem szánták a nyilvánosságnak, az ülésekről készült szó szerinti jegyzőkönyvet nyilvánosnak tervezték.

Eltekintve attól, hogy értékeljem az alakuló ülés történéseit, felhívom a figyelmet a Kerekasztal intézményére és a 23+1-es felállás tekintetében kíváncsún tartott

érdekegyeztető fórum létrehozásának igényére. Fontos látnunk, hogy bár *e testület még nem hivatalos*, nincsenek jogai és kötelezettségei, nem átlátható, de mégis *egy alulról jövő (bottom-up), közérdek által vezérelt kezdeményezés*, amely rámutat a magyarországi közigazgatási rendszer fővárosi hiányosságára. A Kerekasztalnak vagy más partnerekkel is kiegészült variációinak szükséges, hogy legyen jövője. Tovább kell gondolni a törvénybe iktatását, a társadalmi partnerek és a kormányzat bevonásának módját. Nem mehetünk el azonban szó nélkül az „*erős főváros és erős kerületek*” szlogen mellett, amely viszonylag *korlátozott reformokra ad lehetőséget*, hiszen a jelenlegi felállás is az erős fővárosról és az erős kerületekről szól. Ennek eredménye pedig világosan látható.

Záró gondolatok: partnerségi és versenyképességi javaslatok

Minden fentebb leírt gondolat azt mondatja ki, hogy *reformálni igenis szükséges*. Azonban *nincs eredményes reform a 3200 helyi önkormányzat, közte a 23 budapesti kerület vagy a főváros – mint a magyarországi közigazgatási berendezkedés „3200 szent tehené” – hatáskörének csorbítása nélkül*. A szent tehenek által generált „*demokratikus szufficit*” megbénítja mind Budapest, mind az egész ország versenyképességét, amely helyzet megváltoztatása prompt lépéseket követel. A reform budapesti vonatkozásának arról kell szólnia, hogy hol húzódik a hatékonyság és a demokrácia vékony metszete.

A budapesti problémák kezelési eljárásairól való gondolkodásban az *Önkormányzati törvény 2/3-os jellege is megszabja a lehetőségeket*. Nem volt ez mindig így, hiszen az 1991. évi XXIV. törvény a fővárosi és a fővárosi kerületi önkormányzatokról még „feles” volt, de az 1994-es választások következtében koalíciós kormányzati szerephez jutott SZDSZ kezdeményezésére az országgyűlés kisebb módosításokkal beemelte a „sarkalatos” önkormányzati törvénybe, nyilván nem függetlenül a másodjára is általuk adott főpolgármester pozíciójának betonozási szándékától.²⁰ A változtatás kapcsán érdemes megemlíteni, hogy az új törvény tette települési önkormányzattá a fővárosi szintet, és szintén e törvény vonta meg a kerületi küldöttek szavazati jogát, megerősítve és egyes hatókörökben a kerületek fölé helyezve ezáltal a fővárosi szintet. A kisebb mértékben hatékonyság, nagyobb mértékben pártérdek által motivált módosítás több mint tíz év távlatából felveti a kérdést, hogy *nem volna-e célvezető újra külön törvényben szabályozni a főváros önkormányzatiságát?* A „sarkalatos” törvény által biztosított túlzott stabilitás nem tette-e anakronisztikussá az Ötv. fővárosi rendelkezéseit? Pró és kontra érvek természetesen itt is sorolhatóak, de a stabilitásnak nem feltétlenül mond ellent a rugalmasság. A jelenkori gazdasági *siker kulcsa a gyors reagálás*, az átgondolt, folyamatos visszacsatolási mechanizmusokkal ellátott *közép- és hosszú távú stratégián alapuló cselekvés*, amelynek a társadalom valamennyi alrendszerét *át kell hatnia* – következésképpen a *demokrácia intézményeit is*. A fentieknek megfelelő módosításhoz azonban a jelenlegi magyarországi politikai felállásban (mindössze két, közel egyenlő támogatottsággal bíró, egymással kiengesztelhetetlennek tűnő konfliktusban lévő, a szakmai és társadalmi gondolkodást is meghatározó nagy párt által uralt rendszerben) megvalósíthatatlannak tetsző *politikai, társadalmi és szakmai konszenzus* szükségeltetik.

Az eddig leírtak egyenes következménye, hogy *a Fővárosi Önkormányzat és a 23 kerület közötti együttműködést javítani kell*. A kerületek nem viselkedhetnek az egyéni ha-

szonmaximalizáló stratégiák kizárólagossága mentén. A 23 kerületnek egyként kell gondolkodnia saját szerepéről és a főváros egészének jövőképéről. Az egységesítés, a közös cselekvés felé mutató út feltételezi a fővárosi szint nagyobb irányító szerepét, de nem nélkülözheti az ideális esetben kooperáló 23 kerület érdemi bevonását. Sőt, ez utóbbiak közös döntéseinek fővárosi közgyűlési becsatornázása és az ottani közös akaratot tükröző döntések elfogadása a cél, amelyek „összbudapesti” szinten végrehajthatóvá válnak. Ennek csak egyik, veretes törvényeket nem igénylő, lehetséges eszköze a 4.5. fejezetben kifejtett Budapesti Polgármesterek Kerekasztala.

Amennyiben nem tud létrejönni egy közös együttműködő fórum, úgy *soft módszerekkel* kell az információáramlást és az álláspontok közelítését megoldani. Ilyen lehet a *főpolgármesteri vagy közgyűlési felbatalmazottak részvétele a kerületek önkormányzati ülésein*. E képlet az ellenkező irányban már működik, mivel az Ötv. 62. §. (4) bekezdés alapján a *kerületek küldöttei* tanácskozási joggal vesznek részt a közgyűlésben. Bár a küldöttek álláspontjaik közelítésére értekezletet tartanak, személyük közvetetten legitím jellege és korláatosnak tekinthető jogaik következtében súlyuk elhanyagolható. (Megjegyzendő, hogy az 1990 és 1994 közötti szabályozás alapján delegált kerületi képviselők még szavazati joggal bírtak.) Így a mai állapothoz képest a *23 kerületi polgármester értekezletének létrehozása* is előrelépés lehetne, amely mint a többségi kerületi vélemények tolmácsolójaként léphetne fel.

Javítani kell a koordinációt a kerületek között csakúgy, mint a főváros és kerületei között. Ennek keretében *át kell gondolni a feladatlehatárolások körét és pontosságát*. Fontos szempont, hogy nem elégséges egy olyan fórum, amelyen a 23+1 kialakítja közös eredőit, hanem maguknak az egyes polgármesteri hivataloknak és ügyosztályaiknak is intézményesült egyeztető mechanizmusokat kell alkalmazniuk egymás között. Erre már vannak jó példák, amelyeket szélesíteni, kiterjeszteni szükséges (pl. parkolási társulások, közterület-hasznosítási társulás).

A *forrásmegosztás megreformálásának igénye* nem lehet kérdéses. A vita inkább ennek módszereiről szóljon. Az új javaslat kidolgozásánál és elfogadásánál is *tekintettel kell lenni a partnerségre*. Minden kerületnek meg kell adni a lehetőséget, hogy részt vegyen az előkészítésben és szavazhasson az elfogadásról. Ha ezek teljesülnek, akkor nem a kormányzatra hárul annak kidolgozása, hogyan legyen a rendszer egyszerű és transzparens, kiszámítható és ezáltal előre tervezhető. A szubszidiaritás szellemisége is azt diktálja, hogy helyi szinten tudják csak, igazán ki a rászorult, ki járhat méltánytalanul és kit kell kompenzálni.

Vajon szétszabdalni, vagy egységesíteni kell a fővárost? A fővárosi szocialisták az „erős főváros és erős kerületek” szlogent tűzték zászlajukra, amelyről fentebb már kifejtettem, hogy a status quo kényelmes állapotát konzerválhatja. Demszky Gábor, az SZDSZ főpolgármestere egy interjúbán kifejtette, hogy nem ért egyet az egyszintű, erős központi önkormányzat elvével. Egyszerűbb megoldásnak tartja a *kétszintűség fenntartását csökkentett helyi önkormányzati hatáskörrel*, mert ez nem sért annyi érdeket.²¹ (A Fidesz-MPSZ programszerű álláspontja még nem ismert ez ügyben.)

A kétszintű önkormányzatok kérdésköréről nem függetlenül egy olyan hosszú távú, megalapozott városfejlesztési koncepciót és programot kell elkészíteni, amelyet a közgyűlés mellett legalább a kerületek többsége, kívánatos esetben 2/3-a formálisan is elfogad,

hosszú távon is garantálva egy „fenntartható várost”. A 2002-es országgyűlési választások eredményei rámutattak arra, hogy a mai magyarországi realpolitikai helyzetben „a főváros ellenében” nem lehet kormányra kerülni. Bizonyára ez vezethette a Magyarországon releváns három politikai erőt arra, hogy kiemelt figyelmet fordítson Budapestre. Egymás után születtek meg a fejlesztési programokat, jövőképeket, víziókat tartalmazó koncepciók. A fővárosi szabad demokraták által újabban sajátjukként jegyzett,²² de két szocialista főpolgármester-helyettes (Bakonyi Tibor és Vajda Pál) által is benyújtott, illetve a közgyűlési szocialista frakció által is elfogadott „*Podmaniczky Program Budapest Középtávú Városfejlesztési Programja*” dokumentummal közel egy időben született meg a Magyar Szocialista Párt „*Sikeres Budapest 2006–2014*” programja, amelyet időben követett a „*Budapest Európai Kulturális Főváros 2010*” program, amely az MSZP–SZDSZ fővárosi koalíciójának közös elképzeléseit tükrözi. Bizonyára e programok közé fog illeszkedni a Fidesz-MPSZ által ígért „*Új Budapest*” program, amellyel a párt 2006. január végéig még nem hozakodott elő. Tehát az látszik, hogy a konstruktív célzatú műhelymunkák javában folynak, de annak semmi jele, hogy az említett pártok konszenzussal közelítsenek e kérdéshez. És ha feltételezzük, hogy az önkormányzati politikusok az általuk képviselt párt álláspontjának megfelelően cselekednek, akkor kicsi a valószínűsége egy konszenzusos, de legalább minősített kerületi és fővárosi többséget maga mögött tudó városfejlesztési program elfogadásának.

Amennyiben sikerül szentesíteni egy nagy támogatottságot élvező városfejlesztési programot, úgy megfontolandó létrehozni egy csak a végrehajtással foglalkozó munkaszervezetet, nevezzük *városfejlesztési ügynökségnek*. A programot koordináló, közbeszerzéseket lefolytató szervezet felügyeletét a 23 + 1 fentebb kifejtett kooperációját és együttműködését biztosítani hivatott intézmény láthatná el.

A fővárosi kérdéskör gazdasági kérdéseinek politikai vonatkozásai a tőle eltérő „színezetű” kormányok esetén rajzolódnak ki teljes körűen, amelynek eklatáns példája az 1998–2002 közötti Orbán–Demszky „állóháború” volt. Ehhez képest jelenleg nyugalom honol az ugyanolyan színezetű főváros és kormány között, de újra „állhat más-hogy is a zászló”. A központi kormánynak tekintettel kell lennie arra, hogy *a fővárost és annak infrastruktúráját nem csak az ott bejelentett lakcímmel rendelkező, hozzávetőlegesen 1,7 millió fő használja*. Sok százezer főt tehet ki az ingázók, a turisták és az egyéb okok miatt Budapesten évente megfordulók száma. Éppen ezért kiemelt figyelmet igényelnek a központi normatívák, például a tömegközlekedés tekintetében.

E kérdéskör már az *önkormányzati finanszírozás egészének átalakítását felveti*. Ha nem is az 1990-es állapot visszaállításának elérése a cél, amikor az önkormányzatok megkapták a személyi jövedelemadó 100%-át, de a jelenlegi – ennek töredékét visszaosztó – rendszer által biztosított *forrásokat arányosítani kell*. Kiváltképpen, hogy Budapest adja a magyarországi GDP hozzávetőlegesen 40%-át. Az arányosítás nélkül a helyi adózók által befizetett pénzek és a helyi szinten megvalósuló fejlesztési, fenntartási színvonal között megszakad a kapcsolat, amely ronthatja a Magyarországon eleve is rossz adózási hajlandóságot. Bár a jelen tanulmánynak a finansziális reform nem képezi tárgyát, a forrásmegosztás kapcsán egy gondolat erejéig érdemes kitérni az iparűzési adó jogszerűsége körül kialakult polémiaira. A hasonló olaszországi adónem Európai Bíróság általi eltörlése kivetülhet a hazai önkormányzati finanszírozásra is, alap-

jaiban változtatva meg azt. Ezáltal megszűnne a főváros és kerületei közötti osztozkodás egyik legjelentősebb tétele, csökkentve a kérdés jelenlegi kardinalitását.

Az 1998–2002-es politikai ciklus köztudomásúan rossz kormány–főváros viszonya után a 2002–2006-os új politikai felállásban több olyan kormányzati döntés is született, amely Budapest kiváltságos szerepének akceptálásáról tanúskodott. Így fordulhatott elő, hogy a kormány egy jelentős és csak a fővárosra vonatkozó normatívaemeléssel 20 milliárd Ft-tal megtoldotta a Budapesti Közlekedési Vállalat 2006-os költségvetését (bizonyára nem függetlenül az adott év kiemelt jelentőségétől). Egy másik központilag kisegített terület az útépités volt, ahol szintén milliárdos nagyságrendben részesülhettek a budapesti programok. Zárásképpen ide sorolhatjuk a miniszterelnök hatáskörű fellépésének gyümölcset is a 2007–2013-as európai uniós költségvetés tanácsi alkuja során.

Még a 2006-os országgyűlési választási kampány hivatalos megkezdése előtt több olyan kezdeményezés történt, amelyek a fővárosi problémák kezelésére hivatottak. Gyurcsány Ferenc kormányfő a Budapest egyesítésének 132. évfordulóján megtartott ünnepi közgyűlésen arra hívta fel a figyelmet, hogy *Budapest fejlődésének záloga* a mindenkorri kormánnyal való harmonikus viszony lehet, és ezt egy *szerződés* keretében lehetne szavatolni, amelyben „a kormány kinyilvánítja: érdekelt a főváros fejlesztésében és működőképességében, a budapesti tömegközlekedés támogatásában és rendbetételében, az utak állapotának javításában, és támogatni szándékozik fővárosi nagyberuházásokat, szerepet kíván vállalni a szociális városrehabilitációban, valamint az új, hatékonyabb közigazgatást teremtő, legkorábban 2010-ben hatályba lépő közigazgatási reformban”.²³ A fővárosi szabad demokraták szerződés helyett csakis törvényben kívánták rögzíteni az állam együttműködést, egyedül így látva biztosítva a főváros jövőbeni fejlődését. Kisvártatva érkezett a Fidesz-MPSZ reagálása is, akik ún. budapesti garanciatörvényt kívántak volna elfogadtatni. Ma már az ügy elhalni látszik a politikai kampány oltárán, holott érdemi, a versenyképességre kiható problémát kívánt kezelni. Az mindenestre nyilvánvaló, hogy a disputa nem a tartalomról, hanem az eljárási kérdésekről folyt, amelyben az álláspontokat a rövid távú pártpolitikai érdekek határozták meg.

A szerződés ügyéről nem függetlenül a legtöbb kerületben hatalmon lévő szocialisták fővárosi vezetője több nyilatkozatában is kijelentette, hogy megállapodást fog kezdeményezni egy ún. *Budapesti minimumról*, amelyben a fővárosi közgyűlésben képvisellel bíró pártok megegyeznének a jövőben végrehajtandó beruházások támogatásáról és a város polgárainak nyújtandó szolgáltatások biztosításáról.²⁴ Bár az ügy szintén eltűnni látszik a viharosnak ígérkező kampány útvesztőjében, a kezdeményezés valós problémák eredményes kezeléséhez nyújthatna kereteket egy *kvázi társadalmi szerződéssel*.

Jegyzetek

- 1 *Magyarország 2015 Projekt*, Kutatási terv, 5. oldal. (www.magyarország2015.hu)
- 2 A megoldási módok főbb modelljeiről bővebben lásd Szuper József (2005): A főváros és a Közép-Magyarországi Régió politikatörténeti dilemmái. In: Ágh Attila (szerk.): *Budapest a Közép-Magyarországi Régióban: A közös versenyképesség perspektívái*. BM IDEA. Budapest: MKI.

- 3 A fővárosnak járó uniós forrásokról való vitát mélyrehatóan elemzi Pogátsa Zoltán (2005): A magyar régiók várható uniós finanszírozása a következő pénzügyi perspektíva időszakában. In: Ágh Attila (szerk.): *Budapest a Közép-Magyarországi Régióban: A közös versenyképesség perspektívái*. BM IDEA. Budapest: MKI.
- 4 Molnár Gyula: Gondolatok a „vízfejből”. <http://www.molnargyula.hu/index.php?id=68&kat=1> (Letöltés: 2006. január 22.)
- 5 1949. évi XX. törvény. A Magyar Köztársaság Alkotmánya.
- 6 Ötv. II. fejezet 28. §.
- 7 Ötv. VII. fejezet 62. § (7).
- 8 Alkotmány 44/A. § (1). A helyi képviselőtestület: a) önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz és igazgat, döntése kizárólag törvényességi okból vizsgálható felül.
- 9 Magyar Köztársaság 2001. és 2002. évi költségvetéséről szóló 2000. évi CXXXIII. törvény 26. § (2)–(3) bekezdésében foglalt rendelkezések.
- 10 A 2003. évi CXIV. törvény a fővárosi önkormányzat és a kerületi önkormányzatok közötti forrásmegosztásról további vizsgálatokra nyújt lehetőséget.
- 11 <http://www.magyarorszag.hu/100lepes/babakotveny> (Letöltés: 2006. január 23.)
- 12 *Népszabadság*, 2005. december 30. Sok baba közt elvész a békikötvény. (Schmidt Gábor.)
- 13 Jól megvilágítja a területi hatásköri vitákat a régi pesti zsidónegyedben építendő új házak emeletszámáról és belmagasságáról a közelmúltban felizzott vita. Erzsébetváros ugyanis megengedné, hogy a zsidónegyed még üres telkein nyolcemeletes házak épüljenek. A jelenleg érvényes szabályozási terv három szintet engedélyezett, 4,5 méteres belmagassággal, a mostani módosítás nyomán azonban a nyolcemeletes házakban csak 2,5 méteres volna a belmagasság. A városháza attól tart, hogy – mivel a korábbiakhoz képest így jóval több lakás alakítható ki az új házakban – a beköltözők száma kétszerese lesz a vártnak, ez pedig tovább növeli a környék közlekedési és parkolási gondjait. A főváros azért követel beleszólást az ügybe, mert a zsidónegyed a világörökség rávezető védőzónájának minősül, ezért a kerületi szabályozási terv megváltoztatását a városháza megvétőzhatja.
De nem ez az egyetlen vitatéma Erzsébetváros és a városháza között. A jogilag senki földjének számító Dózsa György út, a Thököly út és a Rottenbiller utca kezelői jogáért is verseng a két helyhatóság. Az említett útszakaszok kezelője ugyanis a rendszerváltozás előtt nem a fővárosi tanács, hanem az állam volt, ezért azokat nem kapta meg automatikusan a megalakulása után a fővárosi önkormányzat. A jogilag jelenleg is állami tulajdonú utcákat magának követeli Erzsébetváros és a főváros is. Az előbbi arra hivatkozik, hogy a törvény szerint – mivel a közigazgatási területén vannak – ezek a kerületet őt illetik meg, a főváros pedig azzal érvel, hogy a főutak, amelyeken tömegközlekedés zajlik, a Városháza tulajdonában vannak. (Emeletvita a régi pesti zsidónegyedben. *Népszabadság*, 2006. január 17. Schmidt Gábor.)
- 14 Czeglédy Gergő (2005): A közigazgatás megyei és kistérségi szintjének intézményi elemzése – Különös tekintettel a Közép-Magyarországi Régió szerkezetére. In: Ágh Attila (szerk.): *Budapest a Közép-Magyarországi Régióban: A közös versenyképesség perspektívái*. BM IDEA. Budapest: MKI. 192.
- 15 9002/2004. (SK 3.) KSH Elnöki közlemény.
- 16 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) III. fejezet 41. §. (1).
- 17 Nevét a társulásban részt vevő kerületek – a VIII., IX., X., XI., XIII. és XIV. – a Nagykörút, a Könyves Kálmán körút–Hungária körút, a Nagy Lajos király útja, valamint a Körvasút gyűrűje menti elhelyezkedéséből fakadóan kapta.
- 18 Fővárosi közgyűlési előterjesztés. Ikt.sz.: 110-310/2/04.
- 19 A Budapesti Polgármesterek Kerekasztalának Ügyrendje.
- 20 A politikailag motivált közigazgatási lépésekről bővebben lásd Szuper József (2005): A főváros

- és a Közép-Magyarországi Régió politikatörténeti dilemmái. In: Ágh Attila (szerk.): *Budapest a Közép-Magyarországi Régióban: A közös versenyképesség perspektívái*. BM IDEA. Budapest: MKI.
- 21 <http://www.nepszava.hu/default.asp?cCenter=article.asp&nID=765484> (Letöltés: 2005. december 20.)
- 22 <http://www.stop.hu/showcikk.php?scid=1026777> Stop.Hu: Nem adja fel a fővárost az SZDSZ. (Szemán László.)
- 23 MTI: Egyeztetésre hívja a Fidesz és az SZDSZ szakpolitikusát Molnár Gyula. Budapest, 2005. november 22.
- 24 Molnár Gyula: Gondolatok a „vízfejből”. *Népszabadság*, 2005. november 17.

Jogszabályok

1870. évi X. törvény (a Fővárosi Közmunkák Tanácsáról)
1949. évi XX. törvény Magyar Köztársaság Alkotmánya
1990. évi LXIV. törvény a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról
1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról
1991. évi XXIV. Törvény a fővárosi és a fővárosi kerületi önkormányzatokról
1994. évi XLIII. törvény Budapest közigazgatási területéről és kerületi beosztásáról
1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről
1997. évi CXXXV. törvény a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéseiről
- 18/1998. (VI. 25.) KTM rendelet a területfejlesztési koncepciók, programok és a területrendezési tervek tartalmi követelményeiről
1999. évi XCII. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény módosításáról
2004. évi LXXV. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról
2003. évi CXIV. törvény a fővárosi önkormányzat és a kerületi önkormányzatok közötti forrásmegosztásról
- 244/2003. (XII. 18.) Korm. rendelet a kistérségek megállapításáról, lehatárolásáról és megváltoztatásának rendjéről
2004. évi CVII. törvény a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról
- 9002/2004. (SK 3.) KSH Elnöki közleménye

Irodalom

- A Budapesti Polgármesterek Kerekasztalának Ügyrendje (2005).
- Ágh Attila (szerk.) (2005): Budapest Stratégiai Fejlesztésének Programja: Budapest, mint európai világváros jövője az EU-ban. In: Ágh Attila (szerk.): *Budapest a Közép-Magyarországi Régióban: A közös versenyképesség perspektívái*. BM IDEA. Budapest: MKI.
- Ágh Attila–Rózsás Árpád–Zongor Gábor (2004): *Európaizálás és regionalizálás Magyarországon*. Jótár, a TÖOSZ módszertani füzetek. Budapest.
- Czeplédy Gergő (2005): A közigazgatás megyei és kistérségi szintjének intézményi elemzése – Különös tekintettel a Közép-Magyarországi Régió szerkezetére. In: Ágh Attila (szerk.): *Budapest a Közép-Magyarországi Régióban: A közös versenyképesség perspektívái*. BM IDEA. Budapest: MKI.

- Déry Attila (1995): A Fővárosi Közmunkák Tanácsa (1870–1948) – Egy független városrendező hatóság. *Budapesti Negyed*, III. évf. 3. szám.
- Juharos Róbert (szerk.) (2005): *Hogyan épüljön Budapest? Állítsuk vissza a Fővárosi Közmunkák Tanácsát! Tanulmánygyűjtemény*. Budapest: Octogon 6. könyvek.
- Kovács Róbert (2003): *A településszerkezet és a közigazgatási rendszer inkonzisztenciája – a szuburbanizáció példáján, Budapest térségében*. PhD-dolgozat, Regionális politika és gazdaság doktori iskola, PTE, Pécs.
- Pogácsa Zoltán (2005): A magyar régiók várható uniós finanszírozása a következő pénzügyi perspektíva időszakában. In: Ágh Attila (szerk.): *Budapest a Közép-Magyarországi Régióban: A közös versenyképesség perspektívái*. BM IDEA. Budapest: MKI.
- Siklóssy László (2004): *A Fővárosi Közmunkák Tanácsa története. Hogyan épült Budapest 1870–1930?* Budapest: 1931. [Reprint.]
- Szuper József (2005): A főváros és a Közép-Magyarországi Régió politikatörténeti dilemmái. In: Ágh Attila (szerk.): *Budapest a Közép-Magyarországi Régióban: A közös versenyképesség perspektívái*. BM IDEA. Budapest: MKI.

Bánlaki Péter – Kádár Krisztián

A TERÜLETI ÁLLAMIGAZGATÁS REFORMJA

– kutatási összefoglaló¹ –

Bevezetés

2002-ben Lamperth Mónika belügyminiszter által felkért szakértői tanácsadó testület beindította az IDEA közigazgatás-korszerűsítési programot. A középszintű államigazgatás reformjával foglalkozó alrendszerben 2004–2005 folyamán elkészültek azok a koncepcionáló, kodifikációs munkák, melyek egy ilyen irányú reform alapjául szolgálhatnak.²

Az 1113/2003. (XI. 11.) Korm. határozat II/3. pontja elrendelte a területi államigazgatás regionális alapokra történő helyezésének előkészítését. A munka a közigazgatási szolgáltatások korszerűsítési programján belül, a kistérségi közigazgatás kialakításához, valamint a területi önkormányzati működés regionális szintre helyezésének folyamatához szervesen illeszkedve magában foglalja a területi államigazgatási feladat- és hatáskörök felülvizsgálatát, a regionális államigazgatási szerepkörök és szervezeti rendszer kialakítását, a regionális közigazgatási hivatalok feladatát és hatáskörét érintő korszerűsítési feladatokat. A fő célkitűzés a hatékonyabb, magasabb szintű közszolgáltatásokat nyújtó, szervezettebb, rendszerjellegű területi államigazgatás megteremtése, a regionális térszerkezet kialakítása. Az átalakított feladat- és hatáskörében, valamint szervezetében felülvizsgált és profiltisztított területi államigazgatásnak alkalmassá kell válnia a központi közigazgatási szervektől történő feladatátvételre, főként azokról az egyedi, operatív vagy hatósági területekről, amelyek ma még a minisztériumok kompetenciájába tartoznak.

A közigazgatási szolgáltatások korszerűsítési programja mint komplex átfogó program új lendületet adott a területi államigazgatás közel egy évtizede húzódó átalakításának, a befejezetlen, korszerűtlen, területileg széttagolt, szervezetiileg túlburjánzott állapot felszámolásának. Az IDEA Programbizottság alapozó, előkészítő, szakmai háttérmunkája is hozzájárult ahhoz, hogy kikristályosodni látszik az a koncepció, amely programmá generalizálható, és amelynek végrehajtása során ki lehet alakítani a területi államigazgatási feladatellátás új térszerkezetét, intézményi kereteit, feladat- és hatásköri rendszerét.

1. A dezintegrált rendszer kialakulása

A magyar közigazgatás egyik legnagyobb problémája a közigazgatási térszerkezet szétaprózottsága és kiegyensúlyozatlansága; a mintegy 3200 települési közigazgatási egység megfelelő szintű közszolgáltatásokat biztosítani nem tud, fenntartása drága. A területi közigazgatásban pedig van egy gyenge önkormányzati középszint és mellette pedig egy szervezetében túlburjánzott, működésében széttagolt, ellenőrizetlen és koordinálatlan államigazgatás.

Magyarországon a rendszerváltást követően a közigazgatási intézményi struktúra nem egy természetes fejlődési folyamat eredményeképpen jött létre, hanem a rendszerváltás politikai körülményei által determináltan. Ennek azért van jelentősége, mert azokban a tradicionális demokráciákban, ahol a történelmi fejlődés és a polgári államfejlődés töretlen és folyamatos volt, ott a közigazgatás térszerkezete és feladatmegosztása is a reális igények és lehetőségek mentén haladt. Ezekben az államszervezetekben az államigazgatás és a helyi önkormányzati közigazgatás egymással párhuzamosan van jelen azzal, hogy az államigazgatás települési szinten önálló szervezettel (mert abból több van, mint ahol az államigazgatási feladatellátás feltételei ésszerűen és célszerűen biztosítható) csak kivételesen van jelen, a helyi önkormányzatok pedig értelemszerűen központi szinten nincsenek jelen, mert érvényesülési területük a települési és a területi szint. A legnagyobb közös találkozási felülete tehát a két eltérően szervezett közigazgatási alrendszernek a középszinten van, ez a területi szint. A területi államigazgatási szervek fő feladata a végrehajtó típusú jogalkalmazó feladatok ellátása, míg az ezen a szinten jelen lévő területi önkormányzati szervek a települési szinthez képest szubszidiárius, térségi közszolgáltató feladatokat látnak el.

A rendszerváltás közigazgatási értelemben is kontrahatásokra épült, a korábbi állapotok ellentétét hozta ki. A gyenge települési szint helyett erőset alakított ki, és nemcsak önkormányzati, hanem államigazgatási értelemben is. A jegyzők igen széles államigazgatási hatáskörére más országokban – pláne hasonló jogállásban – alig van példa. A korábbi erős megyei szint szétesett, a megyei önkormányzatok épphogy csak megmaradtak, és teljes (az adóztatási jogot is magába foglaló) önkormányzatiság nélkül. Ugyancsak szétesett a központi államigazgatási feladatok ellátásának addigi egységes rendszere, az önállóvá vált szakigazgatási szervek elszaporodtak.

A középszintet érintő legfontosabb megoldandó feladatok:

- a települési szintű államigazgatási feladatok ésszerű koncentrációja a kistérségi szintre,
- a megyei államigazgatási szervek által ellátott feladatok felülvizsgálata és letelepítése körzeti szintre (kistérség vagy több kistérséget kiszolgáló közös kistérségi hivatalra), illetve feltelepítése regionális szintre,
- a területi államigazgatás regionális szintre telepítése,
- a területi államigazgatás regionális keretek közti integrációja, koordinációja és ellenőrzése, új rendszerének kialakítása,
- a központi szintről regionális szintre telepítése egyes államigazgatási feladatoknak,
- mindezek következtében egy szervezetben és működésében megtisztított és racionalizált területi (települési és területi) államigazgatási feladat-ellátási rendszer kialakítása.

A rendszerváltáshoz kapcsolódó közigazgatási reform alapvetően decentralizációra, azaz önkormányzati rendszerre fókuszáló jellege közismert. Ennek árnyoldalaként hátérbe szorult az államigazgatás, elmaradt a dekoncentráció rendszerének megkonstruálása, szabályozásának egységes szerkezetű kiépítése. E téren elmaradt a folyamatok tartalmi és szervezeti értelemben vett „kormányzása”. Mindennek eredménye a területi államigazgatási feladatok és szervezeti rendszer dezintegrált, rendszerjellemzőket alig felmutató kialakítása és annak következményei. Ezért megkerülhetetlenül felvetődik:

- egyrészt a választópolgárral szembeni kormányzati felelősség kérdése az államigazgatás teljesítményének hatékonyságáért és minőségéért,

- másrészt az adófizetőkkel szembeni kormányzati felelősség kérdése a költségvetés célszerű és takarékos felhasználásáért.

A lépéskényszer tehát adott, kérdéses csupán a konkrét lépések tartalma, nagyságrendje, iránya, ütemezése és ára lehet.

Az önkormányzatiságra összpontosítás következtében – ellentétben az önkormányzatokkal – az államigazgatás nem kapott alkotmányi alapvetést, ezt kibontó átfogó törvényi szabályozást és részletező további törvényi és/vagy kormányrendeleti rendezést. Mindezt – a „rendszeretlen rendszert” ténylegesen meghatározó – ágazati szabályok helyettesítik, amelyek tartalmára és szerkezetére, szintjére és összefüggésrendszerére semmiféle támpont nem szolgált. Még egy, az ágazati szabályozásokat megelőző kormányhatározat megalkotására sem került sor, amely legalább az alapvető tartalmi irányokat kijelölte volna.

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény a területi államigazgatásról megyei szinten korábban nagyrészt (a megyei tanács végrehajtó bizottságának szakigazgatási szerveként vagy ún. háttérintézményeként, illetve szakigazgatási intézményeként) összegyűjtött feladat- és hatáskörét nem telepítette, „gazdátlanul hagyta”. A feladatokért felelős ágazatok – élve a „felkínált” helyzettel – azon nyomban versenyfutásba kezdtek a dekoncentrált szervezetek létrehozásáért. E versenyben a szervezeti érdek és érdekérvényesítési képesség domináló tényező volt, a szakmai és költségvetési, szervezetépítési és irányítási, szabályozási és területi szempontok háttérbe szorultak. A rövid, ámde intenzív folyamatot, az ennek során elfoglalt ágazati pozíciókat az ún. hatásköri törvény – az 1991. évi XX. tv. – és a végrehajtására kiadott kormányrendeletek szentesítették.

Nagyon fontos körülmény a későbbi felülvizsgálati törekvésekre nézve, hogy a dekoncentráció folyamata és eredménye nem valamely koncepció alapján zajlott le és alakult ki, hanem sokkal inkább a „szervezeti evolúció” természeti törvényei szerint. A koncepcionálatlan, szervezeti érdek- és erőviszonyoknak kiszolgáltatott, „evolúciós” folyamat eredményei hamarosan megmutatkoztak. A dekoncentrált szervek elszaporodtak, feladat- és hatáskörük átláthatatlanná vált, párhuzamosságok, szervezeti érdekekre alapozódó diszfunkciók, szabályozási, szervezeti, irányítási anomáliák jöttek létre, eltérő és megmagyarázhatatlan működési feltételbeli különbségek alakultak ki.

2. A közigazgatási hivatalok kialakítása, működése

1994-ben az Ötv. módosítása rendelkezett a köztársasági megbízotti intézményrendszert felváltó fővárosi, megyei közigazgatási hivatalok létrehozásáról. E hivatalok alapvető feladata maradt a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzése, az első- és másodfokú államigazgatási feladatok ellátása, valamint kiemelt feladattá vált az önkormányzatok szakmai módszertani támogatása.

1994 után az ágazati munka eredményeként folyamatosan bővült a közigazgatási hivatalok feladat- és hatásköre (pl. a külföldiek ingatlanszerzésével kapcsolatos tevékenység, a súlyos mozgáskorlátozottak közlekedési támogatása, egyes anyakönyvi igazgatáshoz kapcsolódó feladatok). Minőségi változást jelentett a közigazgatási hivatalok tevékenységében, hogy a közigazgatás korszerűsítésére irányuló program részeként a kormány felülvizsgálta a dekoncentrált szervek rendszerét, azok számát

csökkentette. Célul tűzte ki az egységesebb területi igazgatás kialakítását, ennek keretében az egy ágazaton belüli dekoncentrált szervek összevonását, illetve integrálását. Ebben a folyamatban a kormány kulcsszerepet szánt a fővárosi, megyei közigazgatási hivataloknak, és a területi kormányzati munka hatékonyabbá tétele érdekében 1996-ban döntött a közigazgatási hivatalok kormányhivatallá történő alakításáról. A döntés 1997. január 1-jén lépett hatályba, a kormányhivatali feladatokat július 1-jétől kellett ellátni. A kormányhivatallá történő alakítás új minőséget jelentett, a közigazgatási hivatalok a területi közigazgatás meghatározó szereplőivé váltak (ekkor integrálták a hivatalokba ágazati szakigazgatási szervként a Fogyasztóvédelmi Felügyelőséget, majd a későbbiekben ugyanilyen státusban a megyei gyámhivatalokat).

A döntést a területi államigazgatás jellemzői és az ezekből fakadó feladatok tették szükségessé. A területi államigazgatás reformjának végrehajtása során világossá vált, hogy megyénként mintegy 20 dekoncentrált szerv hosszabb távon is megmarad. Ennek következtében még fokozottabban van szükség a megmaradó dekoncentrált szervek összefogására, koordinált működésére a kormány döntéseinek végrehajtása érdekében. A területi államigazgatás szakmai színvonalának emelése, törvényességének biztosítása, az ügyfelek jobb kiszolgálása az eddigieknél módszeresebb ellenőrzést követel meg. Mind szakmai, mind költségvetési szempontok igénylik az informatikai fejlesztés szétszórtságának megszüntetését, összehangolását is. Az ezredforduló társadalmá, gazdasága, az Európai Unióhoz integrálódás által támasztott követelmények nem elégíthetők ki képzett köztisztviselői kar nélkül. A képzés, továbbképzés pedig nem tud lépést tartani a követelményekkel, ha nincs olyan szervezet, amely a feladat kiemelt letéteményese.

Mindezt figyelembe véve egyértelmű, hogy a jelzett, igen összetett feladatok teljesítése egyik ágazati dekoncentrált szervre sem bízható. E feladatok egyértelműen a kormány területi feladatai, amelyek valamennyi ágazatot érintik. Megvalósításuk olyan szervet igényel, amely tevékenységével képes ágazatokat átfogni. A területi államigazgatás egyetlen ilyen szerve a közigazgatási hivatal. A hivatal a törvényességi ellenőrzés, a hatósági munka tekintetében alapfeladatként is átfogó tevékenységet fejt ki. Biztosított rálátása az önkormányzati és az államigazgatási területekre. Rugalmas szervezeti felépítése lehetővé teszi egyes hatáskörök és nagyobb, ágazati feladatkörök befogadását is. Jól példázza ezt a külföldiek részére történő ingatlanértékesítés engedélyezése, vagy a szociális intézmények működésének támogatásához kapcsolódó hatáskör, illetve a fogyasztóvédelem, a gyámügy beépítése. Ez utóbbiak mutatják, hogy a közigazgatási hivatal mint szervezet hozzájárulhat a dekoncentrált szervek számának csökkentéséhez, és e szám növekedésének megakadályozásához is.

E feladatok ellátásához kaptak – a dekoncentrált szervekre kiterjedő – koordinációs és ellenőrzési jogosítványokat a közigazgatási hivatalok. Tekintettel a korábbi feladatbővülésre, melyek személyi és anyagi feltételeit csak részben teremtték meg, illetve a kormányhivatali teendőkre, elkerülhetetlenné vált, hogy kormány-előterjesztés alapján pluszforrásokat kapjanak a közigazgatási hivatalok, mert alapfeladataik ellátása került veszélybe. Az irányítási tevékenység annyiban változott, hogy az ágazati szakigazgatási szervek felett a tevékenységért felelős ágazati miniszter látta el a szakmai irányítási és felügyeleti jogosítványokat. A közigazgatási hivatalok feladatai is tovább bővültek, melyek közül kiemelendő az Államkincstár területi szerveitől át-

kerülő – népesség-nyilvántartással összefüggő – feladatok átvétele és az okmányrendszer megújításához kapcsolódó teendők, melyek a forráshiányos gazdálkodás és az elhelyezési problémák miatt több nehézséget okoztak, és csak pontos szervezőmunkával lehetett biztosítani a zökkenőmentes átállást.

Összegezve: a mindmáig legjelentősebb változást a fővárosi és megyei közigazgatási hivatalokról szóló 191/1996 (XII. 17.) Korm. rendelet megalkotása hozta. E rendelet a közigazgatási hivatalokat a kormány területi hivatalának minősítette, (megemelt státusú) vezetőik kinevezését és felmentését a miniszterelnökhöz kötötte, továbbá több koordinációs, illetve ellenőrzési jogosítvánnyal erősítette meg összehangoló szerepüket a területi államigazgatási szervek között, fórumot teremtve (államigazgatási kollégiumok) a rendszeres és szervezett együttműködésnek. A változás megteremtette az integráció – akár erősebb (szervezeti), akár puhább (koordinációs) változatának – fókuszát: a kormány területi hivatalát. A szervezeti integrációs törekvések csekély, a koordinációs törekvések valamivel több eredményre vezettek. Mindezzel együtt nem épült ki semmiféle koncepcionált, általános igazodást jelentő szabályozási rendszer, nem vált rendszerezettebbé a területi államigazgatási szervek létrehozására, szervezetére, irányítására, feladat- és hatáskörére, működési feltételeik szabványosított paramétereire, költségvetési hátterük normativizálására vonatkozó döntéshozatal és gyakorlat.

3. A területi államigazgatás regionális alapokra helyezésének alternatívái

A reform célja (egyben előfeltétele is) a regionális illetékességi területtel rendelkező területi államigazgatási szervek illetékességi területének a tervezési-statisztikai (területfejlesztési) régiók területi beosztásához igazítása. Az előző pontban vázolt feladat- és hatásköri, szervezeti dezintegráltság vonatkozik a területi jellemzőkre is. A területi államigazgatási szervek illetékességi területe kizárólag megyei szinten alakult átlátható, egységes módon. Mind a regionális, mind a kistérségi illetékességi területek gazdag változatosságot mutatnak.

Külön kérdéskör a székhely kiválasztása. Ebben a regionális illetékességű szervek igazodtak a regionális kihatású települések hálózatához, az igazodás azonban nem volt hiánytalan. A területi kérdések szabályozatlanságának mindazonáltal az illetékességi rendezetlenség sokkal inkább következménye, semmint okozója. Nem véletlen, hogy a területi dezintegráltság a megye tekintetében a legkisebb, amely területi kategóriát az alkotmány rendezi.

A világos és célszerű területi beosztás az illetékességi rendszer alapja. A hazai gyakorlaton kiválóan lemérhető, hogy ilyen területi beosztás (azt meghatározó területpolitika, illetve szabályozási rendszer) csak mozaikszerűen létezik. A területi egységeket érintő döntéseknek nincs egységesen alkalmazandó, integráns rendszer képét mutató alapvetésük, nem rendelkezünk mindezt kötelező erővel megjelenítő szabályozással, a változtatásokat biztonsággal megalapozó adatbázist tartalmazó nyilvántartással. A mellékelt táblázatból látható, hogy a regionális illetékességi területek egységeinek száma 4-től 17-ig terjed, gyakorta igen eltérő profilú szervezetek tartoznak egy – azonos számú régióban

működő – csoportba. Külön térképi vizsgálattal bontható ki, hogy mennyiben egyeznek, illetve térnek el egymástól a szám szerint azonos régióban működő szervek illetékességi területei, továbbá, hogy mennyiben egyezik, illetve tér el a 7 régiós illetékességi terület a területfejlesztési régiók területétől. Az eltérés oka lehet a természeti, esetleg makro-infrastrukturális hálózatban rejlő területi sajátosság. Ilyen egyértelmű igazodási pont ésszerű alapot képezhet a dekoncentrált szerv egyedi sajátosságokkal rendelkező, megyehatároktól is eltérő illetékességi területének megállapítására. Ennek hiányában azonban joggal felvethető az illetékességi terület „szabványosítása”. („Szabvány” alatt természetesen a területfejlesztési régiók területét értjük.)

A konkrét feladat- és hatáskörök áttekintése alapján állapítható meg csupán, hogy az illetékességi terület megállapításakor

- az ágazat egyéni, más illetékességi területekre tekintet nélkül és/vagy pusztán szervezeti érdekekre alapozottan meghozott döntésekről volt-e szó, avagy

- valóban létező és mérvadó sajátosságok játszottak döntő szerepet az eltérésekben.

A fentiekből következően tehát

- megvizsgálandó, hogy a 7 területfejlesztési régióval azonos számú illetékességi területtel rendelkező szervek illetékességi területe azonos-e a területfejlesztési régiókéval,

- amennyiben nem, akkor az eltérés speciális szakmai okokon nyugszik-e, és – amennyiben nem –

- milyen szabályozásra és egyéb döntésekre vonatkozó javaslatokat célszerű tenni és megfontolni,

- a 7 régiónál alacsonyabb vagy magasabb számú régióban működő államigazgatási szervek esetében megvizsgálandó, hogy van-e szükségszerű alapja az eltérésnek, vagy nincs,

- ez utóbbi esetben milyen tartalmú döntéseket, mely szervnek, milyen ütemezéssel célszerű meghozni az összhang megteremtése érdekében.

A mellékelt táblázatban felsorolt dekoncentrált szervek közül 13 szerv megyei illetékességgel rendelkezik. Ezek illetékességi területének határai megegyeznek a megye közigazgatási határával. A konkrét számok (19 vagy 20) ingadozása a külön fővárosi (esetleg, mint az APEH-nál, több fővárosi) dekoncentrált szerv létevel vagy hiányával függ össze.

A megyei illetékességgel rendelkezők két csoportra oszthatók:

- a csak megyei illetékességi területtel rendelkezőkre, valamint

- a megyei és kistérségi illetékességi területtel rendelkezőre.

A megkülönböztetésnek nem csupán a látható eltérés miatt van jelentősége. A dekoncentrált szervek feladat- és hatáskörének felülvizsgálata során felvetődik, hogy indokolt és célszerű – jelenleg nem regionális szinten – ilyen illetékességi területen – működő dekoncentrált szerveket regionálissá szervezni. Ilyen lépés elvileg minden dekoncentrált szerv esetében elképzelhető, és bármilyen konkrét döntés megalapozásának a feladat- és hatáskörök (még nem létező) részletes nyilvántartásán alapuló felülvizsgálatra kell támaszkodnia. A gyakorlatban azonban – feltehetően – nagyobb eséllyel kerülhet szóba a működés szintjének – vagy meghatározott feladatoknak – regionális szintre emelése, azaz regionális illetékesség megállapítása azon szerveknél, amelyek megyei és kistérségi illetékességgel egyaránt rendelkeznek.

A második csoportba tartozó szervek áttekintésénél figyelembe vesszük a kistérségi illetékesség egységeinek számát. Megállapítható, hogy e kistérségek csak általánosságban

nevezhetők ilyennek. Az illetékességi területként megállapított kistérségeknek ugyanis egyetlen közös jellemzőjük van: nem azonosak sem a statisztikai-területfejlesztési kistérséggel, sem más kistérségi illetékességi területtel. (A helyzet a regionális illetékességek gyakori összevethetetlenségére hasonlít.) A feladat- és hatáskörök felülvizsgálatával összefüggésben, de csupán az illetékességi területek alapján is felvetődik, hogy a megyei szinten ellátott feladatok, de legalábbis azok nem ügyféligényes része a regionális szinten koncentrálható lenne, a többi feladat pedig a kistérségi szintre, a meglévő, illetve szükség szerint megerősítendő szervekhez telepíthető. Fontos hangsúlyozni, hogy a határok, és nem a területi egységek azonossága a követelmény. Ennélfogva egy-egy kistérségi illetékességi területből (pl. okmányközpont, építésügy) több is beleférhet – a határvonal átlépése nélkül – a kistérségbe. Az sem kizárt, hogy egy-egy kistérségi szintű illetékességi területbe két kisebb statisztikai-területfejlesztési kistérség kerüljön bele – természetesen szintén a határok átmetszése nélkül. A lényeg tehát: a rendszer átláthatósága mind az államigazgatási szervek, mind az állampolgárok számára.

Természetesen mind a megyei szervek regionálissá emelésével, mind a kistérségi szervek megerősítésével kapcsolatban célszerű a szabványosítást előtérbe helyezni, azaz a regionális szinten és kistérségi szinten egyaránt a területfejlesztési régiókhoz ragaszkodni. Ez nem feltétlenül jelent kizárólagosságot, hiszen természeti megfontolások alapján célszerű eltérést kialakítani. Azt azonban megelőlegezhetjük, hogy kicsi a valószínűsége ilyen eltérés indokoltságának mindazon szervek esetében, amelyek feladataikat jelenleg is ellátják az éppen adott (megyei) közigazgatási határok között.

A fenti kérdéskör átfogó rendezésére vonatkozó javaslatnak tartalmaznia kell a döntések és az azokhoz kapcsolódó, várható következmények vázolását:

1. a javaslat megvalósításához szükséges döntési szükséglet felvázolását (Országgyűlés, kormány, miniszter),
2. a döntések javasolt ütemezését,
3. a szükséges jogi szabályozások szintjét, ide értve az új és a módosítandó szabályozást is,
4. a javaslat költségvetési következményeinek alapvető jellemzőit (ide értve a megtagadásokat, a többletkiadásokat és az átcsoportosítási igényeket),
5. a javaslatok egyéb (foglalkoztatási, szakmai, kapacitási stb.) várható következményeit.

A dekoncentrált szervek illetékességi szervezetének megváltoztatása során – különösen a megyei-kistérségi beosztások regionális-kistérségivé átépítése folyamán – figyelembe vehető lehetséges kistérségi megoldásként a kistérségi illetékességgel rendelkező jegyző is. A kistérségi illetékességgel rendelkező jegyző ugyanis létező dekoncentráció (aminek ilyen tartalmán nem változtat kizárólagos önkormányzati függőség). Különösen a jelenleg alacsonyabb számú kistérségi „kirendeltséggel” rendelkező dekoncentrált szervek átépítésénél – de más esetben is – érdemes a jegyzőhöz telepítés lehetőségét mérlegelni. A kistérségi illetékességi feladatokat ellátó székhely (esetleg még további város) jegyzője minden bizonnyal jóval takarékosabb megoldás volna, mint új kistérségi szervezetek létrehozása.

A regionális szintre telepítendő feladatok magától értetődően nem ügyféligényes feladatok lehetnek. Ennélfogva az ellenőrzés, a felügyelet és a másodfokú hatósági teendők jöhetnek számításba. Nem tekinthető kizártnak, de kivételnek igen az első fok, amely kizárólag olyan ügyek esetében képzelhető el, amelyek kiemelt szaktudást és

egyéb feltételrendszert igényelnek, és/vagy olyan nagyságrendű gazdasági, költségvetési, fejlesztési, stb. kihatásúak, amelyek érdemi megítélése alacsonyabb szinten semmilyen tekintetben nem, illetve csak aránytalan erőfeszítések árán volna biztosítható. Bármely szervezet-átalakítást igénylő javaslat esetén szükség van egy „üzleti tervre”, amely a szakmai, költségvetési, személyügyi, foglalkoztatási, környezeti hatásbeli következmények áttekintésén és szakszerű becslésén – a lehetséges mértékig felmérésén – alapul. A döntési alternatívák megfogalmazása csak a szélesebb racionalitás alapulvételével lehetséges, és különösen fontosak e szempontok a döntéshozatalt megelőző mérlegeléshez.

Szakmailag – elvileg – irreleváns, ám annál kényesebb kérdés az újonnan kialakítandó regionális szervezetek székhelye. Ez a kérdés mind a feladat- és hatásköri, szervezeti, mind az illetékességre vonatkozó javaslatok során felmerül. Ismeretesek a területfejlesztés terén folyó viták. Eldöntendő alapelv, hogy – figyelembe véve a politikai racionalitás szerepét is, amelynek mérlegelése nem a szakmai előkészítés feladata – a racionalitások milyen köre jusson szóhoz a székhely meghatározásánál. Amennyiben a szűk igazgatási szervezetépítés és működtetés racionalitása érvényesül, úgy ez feltehetően a koncentráltabb szervezet-elhelyezés irányába hat, azaz a nagyvárosokat erősíti. (Ez a modell nagy vonalakban a francia megoldást követné.) Amennyiben a kiegyenlítettebb településközi viszonyok létrehozása a cél (vagy a viták következménye), úgy a regionális dekoncentrált szervek székhelyei jobban szétterülnek. (Ez a megoldás inkább a német – elsősorban az egyesítés előtti nyugat-német – modellt követné.) Mindkettő mellett hozható fel érv. Ismeretes a jelenleg regionális szinten és megyei szinten működő szervezetek székhelyelrendezése. A javaslatok kialakításánál tudatában kell lenni annak, hogy bármely átalakítási javaslat ezen elrendezés megváltoztatását is jelenti – annak minden előnyével és következményével együtt.

4. A közigazgatási hivatalok regionális alapokra helyezésének és a területi koordináció továbbfejlesztésének irányai

Napjainkban a regionalizációnak két útja követhető nyomon. Az egyik a regionális illetékességű dekoncentrált államigazgatási és más állami szervek létrehozása, a másik a regionális területfejlesztés intézményeinek megerősítése. Amennyiben az elsőként említettel kapcsolatos folyamat továbbfejlődne, az előbb-utóbb önmagában is elvezetne a regionális közigazgatási hivatalok intézményesítéséhez. A tekintetben azonban nehéz lenne egyértelműen állást foglalni, hogy ez mikor következne be, ugyanis itt döntő szerepe annak van, hogy a regionális keretek között működő dekoncentrált szervek milyen mértékben részesülnek az államigazgatási feladatokból. Egy „felülről” irányított – a jelenlegihez hasonló – közigazgatási reform ezt a folyamatot azonban nyilvánvalóan felerősítheti. A közigazgatási hivatalok jövőbeni regionalizációja az államigazgatás regionális alapokra helyezése keretén belül zajló, több ütemben megvalósítható folyamat, amely a regionális önkormányzatok kialakításával párhuzamosan, illetve attól függetlenül, önállóan is megvalósítható reformot jelent.

A szakirodalomból ismert egyik regionális közigazgatási hivatali modell, az irányító-felügyeleti jellegű regionális közigazgatási hivatallal kapcsolatos „radikálisabb”

megoldás. Eszerint a regionális szintre emelt dekoncentrált államigazgatási szervek igazgatási szervként (a gyámhivatalokhoz és a fogyasztóvédelmi felügyelőségekhez hasonlóan) – a hivatalvezető útján történő ágazati szakmai irányítás mellett – szervezetiileg integrálódna a regionális közigazgatási hivatalokba. Habár ez a megoldás az ágazatok heves ellenállása miatt nem tűnik könnyen megvalósíthatónak, mégis érdemes számításba venni a javaslattal együtt járó előnyöket és hátrányokat. Tudjuk, hogy az ágazati integrációnak vannak sikertelen előzményei, mivel számos célkitűzés realizálását eddig a tárcák ellenállása és „szolidaritása” hiúsította meg. Erre továbbra is számítani kell, még akkor is, ha a területi államigazgatási integrációnak a kevésbé radikális változata valósul meg. E megoldás nem csupán az államigazgatás szervezeti rendszerének korszerűsítése okán egyre népszerűbb, hanem a költséghatékonyabb működés szempontjából is széles körben támogatott.

A szervezeti integráció egyébként nem feltétlenül jelenti az összes dekoncentrált szerv önállóságának automatikus megszűnését. A régióközpont közigazgatási hivatalba integrálható szervek körének meghatározásakor több szempontot érdemes figyelembe venni. Az integrációt először is a szakmailag indokolható legszélesebb körben érdemes végrehajtani. Ezzel biztosítható ugyanis a funkcionális feladatellátás, valamint egyes (pl. ellenőrzési) alapfeladatok ellátásának maximális hatékonysága. Ahol a természetföldrajzi, illetve a tradicionális adottságok a regionalizációt nem indokolják, ott a területi államigazgatási szervek a hivatal koordinációs hatáskörébe tartozhatnak. Ezzel kapcsolatban azonban meg kell jegyeznünk, hogy a túl sok kivétel az irányítás-felügyeleti jelleg gyengülésével járna, ezért ez természetesen – amennyire lehetséges – kerülendő. A kivételeknél azt az elvet volna célszerű követni, hogy ágazatonként legfeljebb egy (ágazatilag integrált) dekoncentrált szerv maradjon teljesen önálló. A másik „véglet” sem teljesen problémamentes, hiszen a szervezeti integrációval nem érintett kis számú szervezetre kellene csupán a hivatalok koordinációs, ellenőrző szerepkörét fenntartani. Az önálló szervezetiiséggel nem rendelkező területi szervek (az ún. ál-dekók) szervezeti integrációját azonban mindenképpen célszerű volna végrehajtani. Ezzel a lépéssel sajátos jogi státusuk is megszüntethető lenne.

A szakirodalom által felvázolt másik modell, a „koordinációs típusú” regionális közigazgatási hivatal, amelyben a regionális közigazgatási hivatalok a feladatok súlyához igazodó erős és hatékony koordinációs eszközöket gyakorolnak. Ez az előző modellhez képest „puhább” megoldás nem teszi szükségessé a területi államigazgatási szerveknek a regionális hivatalokba történő integrációját. Ilyen körülmények között – feltételezve természetesen, hogy a kormányzati döntések (beleértve a több ágazatot érintő kormányzati döntéseket) koordinációja első körben már kormányzati szinten végbe megy – az összehangolt területi szintű végrehajtást egyrészt a kormányzati koordináció és az ágazati irányítási-felügyeleti rendszer, másrészt erőteljesebb területi koordináció biztosíthatná, melyben értelemszerűen a regionális közigazgatási hivatal vezetőjének lenne kulcsszerepe.

Ezt az irányt követi az 1075/2004. (VII. 21.) Kormányhatározat, amely nem teszi magáévá a regionális szintű teljes szervezeti integráció gondolatát. A regionalitást olyan módon valószínűsíti meg, hogy a jelenlegi megyei szintről a statisztikai-tervezési régiók szintjére emeli a közigazgatási hivatalok működésének meghatározó részét

úgy, hogy a régióközpont-székhely közigazgatási hivatalvezetőjét területi koordinációs többletjogosítványokhoz juttatja. A területi államigazgatás kormány általi erőteljesebb ellenőrzését és összehangolását szolgáló hatáskörök a következők:

- A közigazgatás korszerűsítésével kapcsolatos feladatok, illetve a több ágazatot érintő kormányzati döntések végrehajtásának koordinációja.
- A területi államigazgatási szervek létesítésével, átszervezésével, megszüntetésével, valamint jogállásuk és illetékességi területük módosítására vonatkozó, illetőleg a vezetővel kapcsolatos kötelező véleményezési jog.
- A régióközpont hivatalvezetőjének a területi államigazgatási szerv létszáma megállapításával és a költségvetés meghatározásával kapcsolatos véleményezési joga.
- A régióközpont-hivatalvezető feladata a területi államigazgatás és a közigazgatási hivatalok összehangolt közbeszerzési tevékenységével, valamint a regionális műszaki ellátó rendszer működtetésével kapcsolatban.
- A régióközpont-hivatalvezetőnek a közigazgatási hivatalok és a területi államigazgatási szervek ügyfélfogadási (ügyfél-tájékoztatási), informatikai és információs, valamint minőségügyi rendszerének összehangolásával kapcsolatos feladatai.
- A képzési, továbbképzési tevékenység összehangolása.
- Kivételes esetben javaslattevési jog a belügyminiszter útján a kormánynak az Alkotmány 35. §-a alapján az alárendelt szervek törvénysértő határozatának és intézkedéseinek megsemmisítésére, illetve megváltoztatására.
- A régió közigazgatásának helyzetéről szóló kormány előtti beszámolás.
- A területi államigazgatási szervek ellenőrzésének koordinációja.
- A megyei államigazgatási kollégiumok munkájának összehangolása és a regionális államigazgatási kollégium működtetése.

A reform e „puhább” változatának bevezetése során többletpcsős szervezeti változtatásra nincs szükség, a koordinációs jogkörök megerősítése – viszonylag gyorsan – egyetlen ütemben is megvalósulhat. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy a területi államigazgatási rendszernek nem kell szükségszerűen átesnie „profilisztitácson” és olyan strukturális változtatásokon, amelyek a rendszert átláthatóbbá teszik. Ezzel szemben a radikálisabb megoldás hosszabban elhúzódó, szükségszerűen több ütemben megvalósítható folyamat, elsősorban azért, mert a rendszer működése nem függetleníthető az államigazgatási regionalizációtól, és hosszabb távon az önkormányzati régiók kialakításától sem. A koordinációs eszközrendszer megerősítését ugyanakkor célszerű a területi államigazgatási szervek, szervezeti egységek integrációjának egy korábbi fázisaként, annak első lépéseként felfogni.

Mivel a regionalizáció a közigazgatás működésének térszerkezetét illetően is változtatást igényel, az elképzelések szerint a megerősített koordinációs és ellenőrzési feladatok a regionális hivatal, illetve a régióközpont-hivatal vezetőjének feladat- és hatáskörébe kerülnének. Amennyiben a megyei hivatalok területi hivatalként tovább működnének, úgy e jogkör teljes mértékben kikerülne az ottani hivatalok kompetenciájából, és – a regionális hivatal vezetőjének döntésétől függően – csak egyes részfeladatok elvégzésében kaphatnának szerepet.

5. A Dél-Dunántúli Önkormányzati Regionális Társulás modellkísérlete

Az európai szervezetirendszerben a közigazgatás fejlődésének bevált útja az együttműködés, a decentralizáció. Az önkormányzati régiók létrehozása az ország területi beosztását is megváltoztatná, amit az Alkotmány szabályoz. Ennek megváltoztatásához kétharmados parlamenti szavazati többségre van szükség, ami széles körű, egységes politikai akaratot feltételez. 2005-től a Baranya, Somogy és Tolna megyét összefogó Dél-Dunántúli Régióban zajlik modellkísérlet, amely az önkormányzati régiótól függetlenül vizsgálja a regionális államigazgatás kialakításának, működtetésének lehetőségeit. A Dél-Dunántúli Régió előnye, hogy a térségben teljes lefedettséggel megalakultak a többcélú kistérségi társulások, valamint mind a három megye, és a megyei jogú városok – Kaposvár kivételével – hozzájárultak a modellkísérlet végrehajtásához.

A modellkísérlet célja:

- a régió lakosai szélesebb körben jussanak hozzá a területi közszolgáltatásokhoz, a magasabb szintű ellátáshoz és szolgáltatásokhoz;
- a rendelkezésre álló források célszerűbb és gazdaságosabb felhasználása;
- a kistérségi együttműködés biztosítása;
- területfejlesztési feladatokat közös ellátása;
- a térség dinamikusabb fejlesztése.

Az önkormányzati autonómia elve alapján, az érintett megyei és megyei jogú városi önkormányzatok önkéntesen, a kompetenciájukba utalt feladat- és hatáskörök közül tíznek a közös ellátására vállalkoztak, amelyek a társulási megállapodás szerint a következők:

- szakosított szociális szolgáltatások (megyei szociálpolitikai kerekasztal működésének, a szenvedélybetegségekkel, súlyos magatartászavarral küszködő gyermekek ellátásának koordinációja; a személyes gondoskodással kapcsolatos feladat- és hatáskörök ellátásának összehangolása);
- gyermekvédelmi szakellátás (speciális gyermekotthonok működtetése);
- közoktatási feladatok (hallás-, látás-, mozgássérült és beszéd fogyatékos tanulók oktatásának szervezése);
- közművelődési feladatok (közművelődési szakmai tanácsadás és szolgáltatás szervezésének koordinálása);
- egészségügyi ellátás (az egészségügyi ellátás regionális koncepciójának, intézménystruktúrájának, kapacitás-lekötésének, a fejlesztési pályázatoknak a kidolgozása, véleményezése; együttműködés a Regionális Egészségügyi Tanácscsal, javaslat készítése a Tanács döntéseinek előkészítéséhez; az egészségügyi ágazathoz tartozó, ún. egészségügyi iparág egyes területei (szív, onkológia) kialakításának segítése, helikopter mentőszolgálat üzemeltetése);
- idegenforgalom (együttműködés a Regionális Idegenforgalmi Bizottsággal valamint a Regionális Területfejlesztési Tanácscsal; az idegenforgalom regionális érdekeinek összehangolása; az idegenforgalmi értékek feltárására, bemutatására és propagálására irányuló tevékenység támogatása; segítség az idegenforgalom fejlesztések összehangolásában, elemzésében);

- környezetvédelmi és természetvédelmi feladatok (a regionális környezetpolitika alakításának, a regionális megyei környezetvédelmi programok készítésének, végrehajtásának, a környezetvédelemmel összefüggő regionális jelentőségű koncepciók, fejlesztések kidolgozásának koordinálása, segítése; a megyék területén található helyi jelentőségű védett természeti területek védelmével kapcsolatos tevékenység összehangolása);
- hulladékgazdálkodás (a helyi önkormányzatok közös hulladéktelephelyei létesítésének és a regionális hulladékgazdálkodási tervek végrehajtásának elősegítése és koordinálása; együttműködés a szilárd hulladék kezelésére alakult társulásokkal, szervezetekkel);
- sportfeladatok (részvétel a nemzetközi sportkapcsolatokban; az állami sportinformációs adatszolgáltatással összefüggő területi feladatok koordinációja; közreműködés a sport népszerűsítésében, a mozgás-gazdag életmóddal kapcsolatos sporttudományos felvilágosító tevékenység szervezésében; közreműködés a sportorvosi tevékenység feltételeinek biztosításában; a Regionális Ifjúsági Tanács tevékenységének támogatása);
- közúti közlekedési feladatok (beruházási feladatok – pl. útépités – ellátása).

A regionális modellkísérletben részt vevő megyék intézményfenntartásra, a kistérségekkel való együttműködésre, területfejlesztési feladatokra is társulnak.

Jegyzetek

- 1 Jelen tanulmány Bércesi Ferenc által vezetett munkacsoport elemzéseit, javaslatait hivatott röviden összefoglalni. A munkát megalapozó tanulmányok szerzői: Balázs István, Bekényi József, Bércesi Ferenc, Ivancsics Imre, Metzinger Éva és Virág Rudolf.
- 2 A munkacsoport szakértői tanulmányaiból összeállított kötet 2006 májusban a Magyar Közigazgatási Intézet kiadásában jelent meg „A területi államigazgatás reformja. Az IDEA Területi államigazgatás reformja munkacsoport 2004–2006. évben készült szakértői tanulmányai” címmel.

Irodalom

- Dr. Balázs István: A regionális közigazgatási hivatalok kialakításának lehetőségei a területi államigazgatás működésének átalakításának tükrében.
- Dr. Balázs István: A területi közigazgatás helyzetéről és a közigazgatási szolgáltatások színvonaláról szóló beszámolók tapasztalatai.
- Dr. Balázs István–Dr. Bekényi József: A régióközpont közigazgatási hivatalokra a központi államigazgatási szervektől leadható államigazgatási feladatok lehetséges köre.
- Dr. Balázs István–Dr. Bércesi Ferenc: A területi közigazgatás helyzetéről és a közigazgatási szolgáltatások színvonaláról szóló beszámoló.
- Dr. Balázs István–Dr. Bércesi Ferenc–Dr. Metzinger Éva: Módszertani javaslatok a közigazgatási hivatali struktúra korszerűsítési lehetőségeire.

- Dr. Balázs István–Dr. Metzinger Éva: A nem régióközpont székhely közigazgatási hivatalok szervezeti átalakításának lehetőségei a jelenlegi szabályozás és kormányzati szándék tükrében.
- Dr. Bekényi József–Dr. Bércesi Ferenc: Javaslat a régióközpont közigazgatási hivatalvezető területi koordinációs és ellenőrző szerepköreinek jogi eszközeire, a személyi, szervezeti, és gazdasági feltételeire.
- Dr. Bércesi Ferenc–Dr. Ivancsics Imre: A közigazgatási hivatalok regionális alapokra helyezésének lehetőségei.
- Dr. Ivancsics Imre–Dr. Bércesi Ferenc: A területi (regionális) államigazgatási koordináció tartalmának, eszközeinek és módszerének továbbfejlesztése.
- Dr. Ivancsics Imre–Dr. Virág Rudolf: Javaslat a jelenleg működő területi államigazgatási szervek szervezeti átalakítására, integrációjára, feladat- és profiltisztítására.

Melléklet

Területi államigazgatási szervek

NÉV	IRÁNYÍTÓ SZERV	TERÜLETI SZERVEK	STATUÁLÓ JOGSZABÁLY
Központi Statisztikai Hivatal	Kormány	19 megyei	1993:XLVI. tv.
Nemzeti Hírközlési Hatóság	IHM	5 regionális 1/régió kirendeltség	2003:C. tv.
Magyar Államkincstár	PM	20 megyei (fővárosi)	2003:XXXVII. tv.
Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal	BM	7 regionális	162/1999 (XI. 19.) Korm. r.
Közigazgatási Hivatal	BM	20 megyei (fővárosi)	191/1996 (XII. 17.) Korm. r.
Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat	ESZCSM	21 megyei (fővárosi) 136 kistérségi 5 kirendeltség	1991:XI.tv.
Országos Egészségügyi Pénztár	ESZCSM	19 megyei 30 kirendeltség	1998:XXXIX. tv.
Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság	ESZCSM	19 megyei 15 kirendeltség	1998:XXXIX. tv.
Állategészségügyi és élelmiszer-ellenőrző állomás	FVM	20 megyei (fővárosi)	23/1995 (VII. 12.) FM. r.
Földművelésügyi Hivatal	FVM	19 megyei	44/1991 (III. 14.) Korm. r.
Földhivatal	FVM	20 megyei (fővárosi) 109 kistérségi 5 kirendeltség	62/1999 (VII. 21.) FVM. r.
Országos Mezőgazdasági Minősítő Intézet Vetőmag felügyelőség Fajtakitermesztő állomás Növényfajtakísérleti állomás Állattenyésztési telj. vizsg. áll.	FVM	10 regionális 1 ország 17 m/reg. 8 regionális	49/1997 (VII. 4.) FM. r.
Állami Erdészeti Szolgálat	FVM.	10 regionális	1996:LIV. tv.
Növény- és Talajvédelmi Központi Szolgálat	FVM	20 megyei (fővárosi)	21/2001 (III. 9.) FVM r.
Zöldség-Gyümölcs Minőség Ellenőrzési Szolgálat	FVM	20 megyei (fővárosi)	82/2004 (V. 11.) FVM r.
Állami Foglalkoztatási Szolgálat (Foglalkoztatási Hivatal Munkaügyi központok Munkaerő-fejlesztő és -képző központok)	FMM	20 megyei 173 kistérségi	1991:IV. tv.
Országos Munkabiztonsági és Munkaügyi Főfelügyelőség	FMM	20 megyei (fővárosi)	1993:XCIII. tv.
Magyar Bányászati Hivatal (Bányakapitányságok)	GKM	4 regionális	1993:XLVIII. tv.
Közlekedési Főfelügyelet	GKM	6 regionális	231/1997 (XII. 12.) Korm. r.
Országos Mérésügyi Hivatal	GKM	7 regionális	1991:XLV. tv.
Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatal	GKM	1 országos	297/2005 (XII. 23.) Korm. r.
Műszaki Biztonsági Főfelügyelet	GKM	9 regionális	166/1995 (XII. 27.) Korm. r.
Polgári Légiközlekedési Hatóság	GKM	1 országos	1995:XCVII. tv.
Magyar Geológiai Szolgálat	GKM	7 regionális	132/1993 (IX. 29.) Korm. r.
Országos Környezetvédelmi – Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség	KVM	12 regionális	276/2005 (XII. 20.) Korm. r.
Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelet	KVM	12 regionális	183/2003 (XI. 5.) Korm. r.
OKTVF Nemzeti Park Igazgatóság	KVM	10 regionális	183/2003 (XI. 5.) Korm. r.
Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal	PM	23 megyei (fővárosi) 133 kistérségi	2002. LXV. tv.
Területi Főépítési Irodák	BM	8 regionális	21/1992 (XII. 4.) KTM. r.
Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal	FVM	7 regionális (megyei kirendeltségként)	81/2003 (VI. 7.) Korm. r.
Igazságügyi Hivatal	IM	20 megyei (fővárosi)	144/2005 (VII. 27.) Korm. r.
Országos Közkutatási és Értékelési Vizsgaközpont	OM	7 regionális	105/1999 (VII. 6.) Korm. r.
Kulturális Örökségvédelmi Hivatal	NKÖM	9 regionális	2001:LXIV. tv. 190/2001 (X. 18.) Korm. r.
Növényegészségügyi határkirendeltség	FVM	40 kistérségi	7/2001 (I. 17.) FVM. r.

III. EU-ELVÁRÁSOK, EU-SZABÁLYOZÁS

Legény Krisztián

AZ EURÓPAI UNIÓS CSATLAKOZÁSI KLAUZULA REFORMJÁHOZ

Az Európai Unióhoz mint sui generis nemzetek feletti entitáshoz történő csatlakozás alapvetően érinti a szuverenitás egyik elemének számító főhatalom gyakorlását, s ebből következően a csatlakozó állam alkotmányjogi normáit. Ennek megfelelően az integráció a tagállamok legtöbbszörében az alkotmány módosítását is magával vonta. Az alkotmányreformok előkészítése során, a szuverenitás alapvető kérdésein túl, számos esetben újra tisztázásra szorult a nemzetközi jog és a belső jog kapcsolatának mibenléte, valamint – ezzel szoros összefüggésben – a közösségi jog és a tagállami jogrendszerek egymáshoz való viszonyának értékelése. Emellett általában szabályozni kellett az Unió és a tagállamok szervei közötti együttműködést és kommunikációt, valamint a választójog gyakorlásának egyes kérdéseit. Az integráció mélyítése kapcsán tehát a szuverenitás kérdése – akár politikai, akár jogi vetületben – rendre előtérbe került. A szuverenitásukra meglehetősen érzékeny nemzetállamoknak alkotmányos rendjük megváltoztathatatlan korlátainak keresése mellett a végrehajtó hatalomnak a törvényhozás rovására való erősödésével is számolniuk kellett.

Az európai uniós csatlakozásra való felkészülése során a Magyar Köztársaság is hasonló alkotmányjogi nehézségekkel szembesült, amit mi sem bizonyít jobban, mint a csatlakozással szükségessé vált alkotmánymódosítás kapcsán kibontakozott élénk – és a mai napig nyugvóponton és megnyugtató megoldásra nem jutott – szakmai és politikai vita.

Jelen dolgozat a nemzetközi jogi környezet, illetve néhány alapfogalom – mint előfeltételek – áttekintését követően a magyar Alkotmányban szereplő csatlakozási klauzula és további konkrét alkotmányos rendelkezések lehetséges reformjára kíván javaslatot tenni. Az első három pontban szereplő témaköröket, így a szuverenitás és a nemzetközi jog, a nemzeti és a nemzetközi jog viszonyát, valamint a tagállami hatályos EU-csatlakozási klauzulákat azért tartom szükségesnek röviden áttekinteni, mivel egyrészt fontos előkérdéseket tisztáznak; másrészt jelentős befolyást gyakorol(hat)nak Alkotmányunk rendelkezéseinek további korszerűsítésére. Tekintettel arra, hogy a Magyar Köztársaságban új alkotmány elfogadása a közeljövőben nem várható, a dolgozat negyedik pontjában szereplő javaslatok a hatályos alkotmányjogi szövegkörnyezetre és dogmatikára támaszkodnak.

I. Szuverenitás és nemzetközi jog

Az alkotmányjog és a nemzetközi jog egyik alapvető és központi fogalmát képező szuverenitás általánosságban az állam korlátozhatatlan és oszthatatlan főhatalmát jelenti. A szuverenitásnak azonban több megközelítése, illetve fajtája (így például jogi, po-

litikai, állam-, nép-, nemzeti) ismeretes. Tekintettel arra, hogy a modern alkotmányok legitimitása a népszuverenitás doktrínáján alapszik, a szuverenitás forrásaként az európai alkotmányok zöme a népet jelöli meg, amely azt képviselői útján, valamint közvetlenül gyakorolja (kivételként azonban érdemes megemlíteni az Egyesült Királyságot, ahol a szuverenitás letéteményese nem a nép, hanem a parlament).

A szuverenitásnak – letéteményesétől függetlenül – két iránya határozható meg: egyrészt a belső, másrészt a külső, vagyis a nemzetközi szuverenitás.¹ Azt, hogy a szuverenitás – s különösen annak külső vetülete – az államiságtól elválaszthatatlan, az Államok Jogairól és Kötelességeiről szóló Montevideói Egyezmény is egyértelművé teszi. Eszerint az államnak – mint a nemzetközi jog alanyának – állandó népességgel, meghatározott területtel, és kormányzattal kell bírnia, továbbá a más államokkal való nemzetközi kapcsolatok létesítésének képességével kell rendelkeznie.² A szuverenitás kérdését a következőkben tehát célszerű a nemzetközi jog oldaláról megközelíteni.

Az állami szuverenitást szükségszerűen érintik a nemzetközi jog normái, amelyek a független államok közötti viszonyokat szabályozzák. Jól érzékelteti ezt a hágai székhelyű Nemzetközi Bíróságnak (a továbbiakban: Nemzetközi Bíróság) a *Lotus*-ügyben hozott határozata, amely szerint az államokat kötelező jogi szabályok az államok saját, szabad akaratából származnak, ahogyan az a nemzetközi egyezményekben, vagy az általánosan elfogadott szokásjogban tükröződik. E normák az egymás mellett létező, független közösségek közötti viszonyokat szabályozzák, számos esetben a közös célok elérésére tekintettel. Következésképpen az államok *függetlenségének* korlátozása nem feltételezhető.³ A nemzetközi jog joganyagának egyik széles körben elfogadott meghatározását a Nemzetközi Bíróság Statútuma adja. Eszerint a nemzetközi jog forrásai (1) az általános és különös nemzetközi egyezmények olyan szabályaiból, amelyeket a szerződő államok kifejezetten elismertek, (2) a nemzetközi szokásokból mint a jog által elismert általános gyakorlat bizonyítékából, (3) a civilizált nemzetek által elismert általános jogelvekből, valamint (4) a jog szabályai meghatározásának másodlagos eszközeiként bírói döntésekből, és a különböző nemzetek legmagasabb szintű jogtudományi tanításaiból tevődnek össze.⁴

Az alkotmánynak mint a nemzeti és a nemzetközi jog közötti elsődleges „összekötő kapocs”-nak a két jogrendszer összefüggései tekintetében a nemzetközi szerződések, a nemzetközi szokások és az általános jogelvek státusát kell rendeznie. Ezt némileg nehezíti, hogy a nemzetközi jog egyes forrásai közötti hierarchia sem egyértelműen tisztázott. Annyi azonban mindenképpen leszögezhető, hogy a *ius cogens*-ként érvényesülő általános jogelveket (például az erőszak vagy az agresszió, a genocídium, a rabszolgaság, a faji diszkrimináció alkalmazásának tilalma, vagy az emberi jogok védelme) a szerződéses jog nem bírálhatja felül. Emellett az általános jogelvek fő funkciója a szerződéses jogban, valamint a szokásjogban található hézagok betöltése, a jogértelmezés támogatása.

A nemzetközi szerződéseknek több típusa létezik, így elkülöníthető (1) a kontraktuális jellegű nemzetközi szerződések köre, amelyek esetében két vagy több állam szerződik például kereskedelmi, kölcsönös védelmi vagy kiadatási kérdések rendezésére; (2) a jogalkotási karakterű szerződésekkel az államok általában a nemzetközi szokásjog meglévő szabályait kodifikálják, e szerződések hatálya azonban a szerződő államokra korlátozódik (például az Emberi Jogok Európai Egyezménye, amely számos rokon vonást mutat a nem-

zetközi emberi jogi normákkal); s végül (3) a multilaterális szerződések szolgálhatnak valamely nemzetközi szervezet „alkotmányaként” (például az ENSZ Alapokmánya).

A nemzetközi jog és a belső jog egymáshoz való viszonya tekintetében két meghatározó iskolát különíthetünk el. A *monista* iskola szerint a nemzetközi jog és a belső jog a jog egységes koncepciójának megjelenési formái. Az állami bíróságok bármilyen további transzformáció hiányában kötelesek a nemzetközi jog normáit közvetlenül alkalmazni. Ezzel szemben a *dualista* iskola szerint a nemzetközi jog és a belső jog két különböző jogrendszer. A nemzetközi jogot az állami bíróságok csak abban az esetben alkalmazhatják, ha azt valamilyen transzformációs eljárással a belső jogba illesztették. A két iskola ötvözéséből létrejövő *vegyes rendszer* a nemzetközi szokásjog közvetlen alkalmazását támogatja, míg a nemzetközi szerződések csak jogalkotói inkorporációt követően válnak alkalmazhatóvá.

Az Európai Unió túlmutat az államok hagyományos nemzetközi társulásain, különös tekintettel a közösségi jogrendre, amelynek sajátossága, hogy a tagállami jog felett szupremáciával bír, valamint, hogy sajátos jogforrásai a nemzeti jogrendszerekben közvetlenül alkalmazandók. Az Európai Bíróság megfogalmazásában egy saját intézményekkel, jogi személyiséggel bíró, jogképes, nemzetközi képviseleti joggal, és különösen az államok hatáskörének korlátozásából eredő vagy az államok által a Közösségre átruházott, tényleges hatalommal felruházott Közösség határozatlan időre történő létrehozásával az államok, bár szűk területeken, de korlátozták szuverén jogaikat, és így a saját állampolgáraikra és önmagukra alkalmazandó joganyagot hoztak létre.

Az *acquis communautaire*-t, vagyis a „közösségi vívmányok”-at (1) az alapszerződések és az azokat módosító további szerződések, valamint a Közösség tagállamai között létrejött egyéb nemzetközi szerződések, a Közösség ún. elsődleges joganyaga; (2) a Közösség jogi aktusai, az ún. másodlagos joganyag; (3) a közösségi jog általános elvei; (4) az Európai Bíróság döntései; valamint (5) a Közösség harmadik államokkal kötött nemzetközi egyezményei alkotják.

A közösségi jogrend és a jogrendre vonatkozó általános szabályok kialakításában jelentős szerep hárul(t) az Európai Bíróságra. A közösségi jog közvetlen hatályának elvét a Bíróság az *N. V. Algemene Transport – en Explicite Onderneming van Gend & Loos kontra a holland adóhatóság* (1963) ügyben⁵ mondta ki. (A közvetlen hatály elve a Római Szerződés alapján [249. cikk] csak a Tanács és a Bizottság rendeletére érvényes.) Megállapította továbbá, hogy a Közösség a nemzetközi jog új jogrendjét hozta létre, amely javára az államok bizonyos területeken korlátozzák szuverén jogaikat, és létrehozott olyan joganyagokat, amelyek nem csupán a tagállamokat, hanem azok állampolgárait is magukban foglalták. A közösségi jog elsőbbségének és közvetlen hatályának együttes hatása a közösségi jog gyakorlati szerepét erősíti a tagállami bíróságok előtt folyó jogvitákban. A közvetlen hatály alapján az egyéneknek jogukban áll, hogy nemzeti bíróságaik előtt a közösségi jogra hivatkozzanak, a szupremácia elve alapján pedig a közösségi jogból származó jogosultságok a nemzeti jog ellenében érvényesülnek, még a kettő összeütközése esetén is.

A *Flaminio Costa kontra E.N.E.L.* (1964) esetben⁶ hozott döntésében a Bíróság a Római Szerződéssel alkotott jogrendszerrel kapcsolatban azt állapította meg, hogy a közönséges nemzetközi szerződésekkel szemben a Római Szerződés saját jogrendszert hozott létre, amely a szerződés hatálybalépésével a tagállamok jogrendszerének integ-

rás részévé vált, és amelyet a bíróságai alkalmazni kötelesek. Kimondta továbbá a döntés, hogy a Közösség határozatlan időre történt létrehozásával – amely együtt járt saját jogalanyisága, jogképessége, nemzetközi képviselési képessége, illetve elsősorban valódi hatalmának megteremtésével (amely utóbbi meghatározott területeken az állami hatásköröknek a Közösségre történő átruházásából, illetve a tagállamok szuverenitásának önkorlátozásából ered) – a tagállamok a jog olyan területét hozták létre, amely egyaránt kötelezi őket és polgáraikat. További fontos megállapítása a határozatnak, hogy a közösségi jog nem csupán a korábban, hanem az utóbb keletkezett nemzeti jogszabállyal szemben is elsőbbséget élvez.

Az Európai Bíróság az *Olasz Köztársaság Kormánya kontra EGK Bizottsága* ügyben⁷ pedig azt jelentette ki, hogy a közösségi joggal szemben semmiféle belső szabályra nem lehet hivatkozni. Ez a jogelv tehát annak megerősítését jelenti, hogy *végző soron a közösségi jog akár a tagállamok alkotmánya felett is áll.*

Míg a nemzetközi jog általános szabálya értelmében az államok nem hivatkozhatnak belső jogukra a nemzetközi szerződéseikből eredő kötelezettségeik teljesítésének elmulasztása esetén,⁸ addig a közösségi jog – és különösen az Európai Bíróság egyes döntéseinek – tükrében az EU másodlagos joganyaga monista módon érvényesül a tagállami belső jog tekintetében.

A jogállamiságra és a jogbiztonságra értékként és alapelveként tekintő Európa-jog igényli a tagállami jogrendszerek közelítését. Emellett az Európai Unión belül a *jogközelítés, a jogi szabályok harmonizációja* is szükséges, mert az egységes európai vagy belső piac olyan belső határok nélküli térséget foglal magában, ahol biztosított az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgása. Az egységes európai piac megteremtése feltételezi a kereskedelmet korlátozó nemzeti szabályok eltörlését, valamint a tagállamok törvényeinek, rendeleteinek és közigazgatási előírásainak közelítését. A Közösség jogalkotása és az erre épülő jogharmonizációs tevékenység pozitív és negatív irányú. A negatív irányú jogharmonizáció segítségével azok a nemzeti szabályok kerülnek hatályon kívül helyezésre, amelyek akadályozzák a piaci integrációt, például az áruk és szolgáltatások szabad mozgását gátló jogszabályok révén. Tulajdonképpen ez esetben egy deregulációs, jogtisztítási folyamatról van szó. Ugyanakkor például a kereskedelmet korlátozó szabályok hatálytalanítása mellett a közös piac kiépítését szolgáló egységes szabályokra is szükség van. Ebben az esetben egységes szabályok megalkotására, újraszabályozási folyamatra van szükség, amelynek során a különböző nemzeti szabályok helyébe egységes közösségi norma lép. A jogharmonizáció során ugyanis a tagállamok egységes közösségi szabályokat fogadnak el, a nemzeti szabályok közötti különbségek eltörlésével és a közös standard létrehozásával a piaci feltételek egységessé válnak. Minderre az Európai Közösséget létrehozó szerződés 94. cikke ad felhatalmazást. Eszerint: „A Tanács a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlamenttel, valamint a Gazdasági és Szociális Bizottsággal folytatott konzultációt követően egyhangúlag irányelveket fogad el a tagállamok olyan törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek közelítésére, amelyek közvetlenül érintik a közös piac megteremtését vagy működését.” A jogharmonizációs folyamat a tagállamok alkotmányjogi szabályait sem hagyja érintetlenül, azonban a jogközelítés e területen – a magánjogi karakterű jogharmonizációhoz képest –

kevésbé tudott teret hódítani. Éppen ezért az integráció mélyítéséhez és az európai uniós „alkotmányjogi acquis” szélesebb körű érvényesüléséhez megfontolandó a csatlakozás előtt álló államok tekintetében az alkotmányjogi jogközelítés szempontjának bevezetése is. Ennek célja azonban értelemszerűen csak a csatlakozás előtt álló államok segítése lehet azon alkotmányos problémák megismerésében, amelyek a csatlakozás, illetve az *acquis communautaire* nemzeti implementációja kapcsán felmerülhetnek.⁹

II. EU-csatlakozás és alkotmánymódosítás

A nemzetközi szerződéssel létesített európai uniós tagság szükségszerűen a tagállamok szuverenitásának érintésével jár. A nemzetközi joghoz képest – mint korábban bemutatásra került – az Unió egyik specialitása *sui generis* jogrendjében és jogforrási rendszerében, illetve annak tulajdonságaiban rejlik. Ennek következménye a tagállami szuverenitás – a nemzetközi jog esetében megszokottakéhoz képest – újfajta és egyben jelentősebb mértékű korlátozása. Alkotmányos demokratikus keretek között a szuverenitás mibenlétét és letéteményesét az alkotmány határozza meg. Ebből következően a szuverenitás meghatározott részének átruházása szükségképpen az alkotmány megváltoztatását is jelenti. Az uniós csatlakozás alkotmányjogi feltételeit megteremtő tagállami alkotmányok legtöbbje azonban mégsem a szuverenitás átruházásáról rendelkezik, mivel az általános fölfogás szerint maga a szuverenitás elidegeníthetetlen és oszthatatlan.

Az alkotmánymódosításra vezető indokok tehát a következőkben összegezhetők: (1) a szuverenitásból eredő egyes hatáskörök EU-ra történő delegációja, ehhez szorosan kapcsolódóan (2) az *acquis* helyzetének tisztázása, (3) a tagállami szervek részvétele az EU döntéshozatali rendszerében, (4) az EU-polgárok szavazati jogának, valamint a négy alapszabadságból eredő jogainak biztosítása, valamint (5) a nemzeti bankok feladatkörének változásai. Jelenleg – a dolgozat címéhez igazodóan – az első két pontban foglalt, az EU–tagállam viszony szempontjából meghatározó jelentőségű, alapvető kérdéseket vizsgáljuk.

Munkamódszerét tekintve a vizsgálat szükségszerűen komparatív szemléletű; alapvető forrásait a tagállamok alkotmányos dokumentumai képezik. (Az írott alkotmány hiányában Nagy-Britanniában a „European Communities Act” képezi a vizsgálat tárgyát.) A nemzetközi összehasonlítás segítségével bemutatathatóvá válnak az egyes tagállamokban a csatlakozás következtében felmerülő alkotmányjogi és nemzetközi jogi problémák, illetve ezek alkotmányos kezelése. A jogösszehasonlítás segítségével feltárt ismeretek ma már számos országban és különféle szakterületeken a minőségi törvényalkotás nélkülözhetetlen munkaeszközét jelentik. A törvényhozónak a külföldi jogintézmények tanulmányozása vagy recepciója során azonban nem elég azt vizsgálnia, a szóban forgó megoldás az adott országban bevált-e, hanem, hogy országa sajátos körülményei között is megállja-e a helyét. (A könnyebb áttekinthetőség érdekében a csatlakozási klauzulákhoz és a nemzetközi jog–belső jog viszonyrendszeréhez kapcsolódó alapvető kérdéseket a mellékletben foglalt táblázat tartalmazza.)

Az alkotmányos hatáskörök átruházásának kérdései

A tagállami alkotmányok elemzése alapján megállapítható, hogy a *szuverenitás gyakorlásának* megnyilvánulásaként azok jellemzően alkotmányos hatáskörök meghatározott részének átengedéséről vagy átruházásáról szólnak. A szuverenitás érintettségére csupán Görögország, Olaszország és Szlovénia alkotmánya utal. Az *átruházás címzettje* tekintetében a tagállamok közül tizenkettő nemzetközi szervezet vagy nemzetközi jogi intézmény javára történő hatáskör-átengedéséről szól, s meglepően kevesen, – Magyarország Alkotmányán túl – mindössze hatan rendelkeznek kifejezetten az Európai Közösségekről vagy az Európai Unióról. A kettős felhatalmazás esete két tagállamban áll fenn (Írország, Svédország).

A hatáskör-átruházás korlátai

Az érintett alkotmányok alapján a (csatlakozási) nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos követelmények két csoportba sorolhatók. Az első *formai jellegű*: általában a parlamenti ratifikációhoz megkívánt követelmény a minősített többségi szavazás, vagy a népszavazással történő megerősítés (például Csehország vagy Dánia esetében). A második csoportba azon posztulátumok tartoznak, amelyek *tartalmi korlátokat* állítanak a szerződés megkötése elé. A tartalmi korlátot általában *demokratikus, alkotmányos elvek és értékek*, illetve a *szuverenitás meghatározónak tartott elemei* jelentik. E körben említhető például az alkotmány demokratikus alapjai megőrzésének igénye (Finnország alkotmánya), a viszonyosság követelménye (például Portugália vagy Franciaország alkotmánya), a szubszidiaritás, a gazdasági és a társadalmi kohézió tiszteletben tartása (Portugália alkotmánya), a népek közötti béke és igazságosság szolgálata (Olaszország alkotmánya), vagy az emberi jogok védelme (Görögország, Németország, Svédország alkotmánya). Tartalmi korlátként jelentkezhet a belső jog számára kizárólagosan fenntartott tagállami tárgykörök listás meghatározása is (European Communities Act).¹⁰ Külön problémát jelenthet, hogy egyes tagállami alkotmányok úgynevezett „örökkévalósági klauzulát”¹¹ is tartalmaznak, amelyek jogi természetüknél fogva az alkotmány más rendelkezéseit – így a csatlakozási klauzulát is – megelőzik.¹² Érdekességként említhető az állami függetlenséget és szuverenitást a történelmi körülmények okán különös érzékenységgel kezelő észt alkotmány, amely szerint az Észt Köztársaság nem köt olyan nemzetközi szerződést, amely az alkotmánnyal nincs összhangban. (Az észt alkotmány merevsége különösen Franciaország alkotmányának tükrében szembetűnő, amely szerint ha az Alkotmánytanács a köztársasági elnök, a miniszterelnök, valamely ház elnöke, hatvan képviselő vagy szenátor kezdeményezésére megállapítja, hogy valamely nemzetközi egyezmény az alkotmánnyal ellentétes rendelkezést tartalmaz, az adott nemzetközi egyezmény megerősítésére vagy jóváhagyására vonatkozó felhatalmazásra csak az alkotmány módosítását követően kerülhet sor. Az Alkotmánytanács mind a *Maastricht*-, mind az *Amszterdam-döntésben* megállapította, hogy a szerződés ratifikációját az alkotmány módosításának kell megelőznie.)

A nemzetközi szerződések és a belső jog viszonya

A tagállami alkotmányok a monista/dualista rendszer alkalmazásában nem egységesek. A nemzetközi szerződéseknek a belső jogban való érvényesítésére kínálkozó lehetőségek közül a dualista felfogáshoz illeszkedő transzformációs gyakorlatot az államok jelentős része alkalmazza. Ebben az esetben tehát belső jogi aktus szükséges a nemzetközi szerződés belső jogi érvényesüléséhez (például Németország, Olaszország, vagy a skandináv államok). Az államok másik csoportjánál az adopcións gyakorlatnak köszönhetően a nemzetközi szerződések minden további belső jogi aktus nélkül alkalmazhatók (például Ausztria, Hollandia, Franciaország, Svájc stb.).

A jogforrási hierarchia tisztázására való törekvés érdekében a tagállami alkotmányok egy része *expressis verbis* elsőbbséget biztosít – a belső jog törvényi szintű szabályaival (de nem az Alkotmánnyal!) bezárólag – a szabályosan megkötött nemzetközi szerződéseknek (például Csehország, Észtország, Franciaország, Görögország). Ehhez kapcsolódóan figyelemre méltó korlátot állít a portugál alkotmány, amely szerint a tartalmi vagy formai okból alkotmányellenes, de már ratifikált nemzetközi szerződések a portugál jog részeként alkalmazhatók, amennyiben a szerződést a másik szerződő fél is alkalmazza, azonban nincs helye a szerződés alkalmazásának, ha az az alkotmányban konkrétan meghatározott alapelvekbe ütközik.¹³

A bírói hatalomra is kiterjedő cseh megoldás szerint egyrészt ha a nemzetközi szerződés ellentétes a törvénnyel, a nemzetközi szerződést kell alkalmazni; másrészt a bírót a döntés során a jogrend részét képező nemzetközi egyezmény köti, a bíró jogosult a jogszabályok nemzetközi egyezménnyel való összhangját megítélni.

A nemzetközi emberi jogi normák nemzeti jog feletti elsőbbségére vonatkozó rendelkezések (mint követendő példa) több alkotmányban is fellelhetők. Általánosságban megállapítható, hogy a nemzetközi emberi jogi egyezmények kezelése – helyesen – eltér az egyéb nemzetközi szerződésektől. A szlovák alkotmány szerint a törvényben meghatározott módon ratifikált és kihirdetett, emberi jogokra és alapvető szabadságokra vonatkozó nemzetközi szerződés [...] elsőbbséget élvez a törvénnyel szemben.¹⁴ A még nem tagállam Románia alkotmánya szerint az emberi jogokra vonatkozó azon nemzetközi szerződések és konvenciók, amelyeknek Románia részese, összeütközés esetén a belső joggal szemben elsőbbséget élveznek.¹⁵ Figyelemre méltó megoldást találunk továbbá Bosznia-Hercegovina alkotmányában, amely szerint az Emberi Jogok Európai Egyezményében foglalt jogok és szabadságok közvetlenül alkalmazandók Bosznia-Hercegovinában, továbbá elsőbbséget élveznek valamennyi jogszabállyal szemben.¹⁶

Az Európa-joghoz való viszony

Az Európai Unió másodlagos joganyagának törvényekkel szembeni elsőbbségét és közvetlen hatályát *expressis verbis* viszonylag kevés tagállami alkotmány ismeri el. Itt említendő azonban a lengyel, a portugál, a szlovák vagy a szlovén alkotmány példája. Az alkotmány és az Európai Unió másodlagos joganyaga közötti jogforrási hierarchia rögzítésétől a tagállami alkotmányok jellemzően tartózkodnak. Ezzel szemben a modellértékű-

nek is tekinthető ír alkotmányi megoldás szerint az alkotmány rendelkezései nem érvényteleníthetők azokat a hatályos törvényeket, állam által elfogadott aktusokat és intézkedéseket, amelyek az Európai Unióban vagy Közösségben való tagságból eredő kötelezettség teljesítéséhez szükségesek, és nem akadályozzák az Európai Unió, a Közösség, azok szerve, vagy a Közösséget létrehozó Szerződés alapján hatáskörrel rendelkező testület jogszabályainak, aktusainak és intézkedéseinek az állam területén való hatályosulását.¹⁷

Az Európa-jog alkalmazása

Az Unió joga és a tagállami jog azonos tárgykörre vonatkozó szabályozása közötti eltérések különösen a jogalkalmazás során láthatnak napvilágot. A felmerülő problémák megoldását – a jogbiztonság elvének szem előtt tartásával – számos tagállam alkotmányában rendezi. Hollandia az 1953. évi alkotmányrevízió óta lehetővé teszi nemzeti kompetenciáknak nemzetközi szervezetre történő átruházását. Sőt, az alkotmány értelmében a Királyságon belül érvényesülő törvényi előírások nem kerülnek alkalmazásra, ha nem egyeztethetők össze nemzetközi intézmények szerződéseinek és határozatainak általánosan kötelező rendelkezéseivel. Emellett a bíróságok nem bírálhatják el a törvények vagy a nemzetközi szerződések alkotmányosságát. (Hollandia azon kevés demokráciák közé sorolható, amelyek az alkotmánybíráskodást nem intézményesítették.) A lengyel megoldás szerint, ha a Lengyel Köztársaság által ratifikált, nemzetközi szervezetet létrehozó nemzetközi szerződés elrendeli, a szervezet által alkotott szabályok közvetlenül alkalmazandók, és kollízió esetén elsőbbséget élveznek. Hasonló szabályt tartalmaz Portugália, Szlovákia és Szlovénia alkotmánya.

III. A Magyar Köztársaság csatlakozási klauzulája

Az Európai Unióhoz való csatlakozás a szuverenitás és a Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam minőségén túl – különösen az EU sui generis jogrendszeréből eredően – szükségképpen érinti Alkotmányunk nemzetközi joggal kapcsolatos rendelkezéseit is. Erre tekintettel – a reformra vonatkozó javaslatok előkészítése érdekében – indokolt a hatályos Alkotmány szerint röviden megvizsgálni a nemzetközi jog és a belső jog viszonyát. Ezt követően az Alkotmánybíróság – mint az Alkotmány erga omnes hatályú értelmezője – egyes releváns határozatainak áttekintése, majd a jelenlegi csatlakozási klauzula rövid bemutatása következik.

A nemzetközi jog és a magyar jogrendszer viszonya az Alkotmány alapján

Az Alkotmány értelmében a Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, biztosítja továbbá a nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját.¹⁸ Továbbá, a Magyar Köztársaság elismeri az ember sérthetetlen és

elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tiszteletben tartása és védelme az állam elsőrendű kötelessége.¹⁹ Kapcsolódó szabályozást tartalmaz a jogalkotásról szóló törvény, amelynek értelmében az általánosan kötelező magatartási szabályt tartalmazó nemzetközi szerződést a tartalmának megfelelő szintű jogszabályba foglalva kell kihirdetni.²⁰ (A jogszabályba nem foglalt nemzetközi szerződést – a köztársasági elnök vagy a kormány eltérő rendelkezése hiányában – a *Magyar Közlönyben* közzé kell tenni.) A nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvény (a továbbiakban: 2005. évi L. törvény) szerint ha a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére az Országgyűlés adott felhatalmazást, azt törvényben, egyéb esetekben kormányrendeletben kell kihirdetni.²¹ E rendelkezésekből kitűnően a magyar jog – a nemzetközi jog és a belső jog viszonya tekintetében – az úgynevezett „vegyes” rendszer álláspontjára helyezkedik. Míg a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai esetében azokat az Alkotmány ülteti a nemzeti jogba, addig a nemzetközi szerződések esetén a dualista/transzformációs rend az irányadó. A nemzetközi szerződések előkészítése körében további fontos, garanciális szabálya a 2005. évi L. törvénynek az, hogy a szerződés előkészítésétől kezdődően folyamatosan vizsgálni kell, hogy a szerződés a belső jogszabályokkal, valamint egyéb nemzetközi jogi kötelezettségekkel összhangban áll-e. A törvény rendelkezése szerint az összhang megteremtését a szerződés tartalmának megfelelő alakításával, továbbá a belső jogszabályok és a nemzetközi jogi kötelezettségek lehetőség szerinti módosításával vagy megszüntetésével is biztosítani kell.²²

Az Alkotmánybíróság fontosabb kapcsolódó határozatai

Magyarországnak az EU-hoz társulása, illetve csatlakozása kérdéskörével összefüggésben az Alkotmánybíróság – még az Unió csatlakozást megelőzően – két jelentős határozatot hozott. A 4/1997. (I. 22.) AB-határozatban (a továbbiakban: Határozat1) az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jogszabály alkotmányellenességének vizsgálatára vonatkozó törvényben nevesített hatásköre kiterjed a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály utólagos alkotmányossági vizsgálatára is. A nemzetközi egyezmények alkotmányosságának utólagos vizsgálata során megállapított alkotmányellenességnek a nemzetközi kötelezettségvállalás tekintetében nincs jogi hatása, azonban a belső (alkotmányos) jog és a nemzetközi jogi kötelezettségek összhangjának megteremtése mindenképpen indokolt. A nemzetközi jog általános szabálya értelmében ugyanis az államok nem hivatkozhatnak belső jogukra a nemzetközi szerződéseikből eredő kötelezettségeik teljesítésének elmulasztása esetén.²³

A nemzetközi egyezmények alkotmányosságának utólagos vizsgálata az előzetes kontrollhoz képest kevésbé elterjedt alkotmánybírósági hatáskör. Példaként hozható fel a lengyel alkotmány, amelynek értelmében az alkotmánybíróság dönt a nemzetközi egyezmények alkotmányosságát illetően.²⁴ Az alkotmánybíróság nemzetközi egyezmény alkotmányellenességét megállapító határozata esetén, az azon alapuló végrehajtható bírósági határozat vagy más döntés ellen perújításnak, vagy a határozat, más döntés megsemmisítésének van helye.²⁵ Bármely bíróság az alkotmánybírósághoz fordulhat ratifikált nemzetközi egyezmény alkotmányossága kérdésében, amennyiben az

arra adott válasz befolyásolja az előtte lévő ügy eldöntését.²⁶ A portugál alkotmány szerint az alkotmányossági felülvizsgálat tárgyai a tartalmi vagy formai okból alkotmányellenes, de már ratifikált nemzetközi szerződések, amennyiben azok az alkotmány alapelveibe ütköznek és ezáltal nem alkalmazhatók.²⁷ Albániában az alkotmánybíróság ilyen esetben a ratifikáló norma hatályon kívül helyezéséről határoz.²⁸

A Határozat1 megállapította azt is, hogy amennyiben az Alkotmánybíróság a nemzetközi szerződést vagy annak valamely rendelkezését alkotmányellenesnek találja, a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály alkotmányellenességét állapítja meg. Az Alkotmánybíróság alkotmányellenességet megállapító határozatának a Magyar Köztársaság nemzetközi kötelezettségvállalására nincs hatása. Fontos döntése az Alkotmánybíróságnak, hogy az Alkotmánybíróság határozata folytán a jogalkotónak – *szükség esetén az Alkotmány módosításával is* – meg kell teremtenie a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját. Ugyanakkor szükséges megemlíteni, hogy a Határozat1-hez különvéleményt csatoló Vörös Imre alkotmánybíró álláspontja szerint a nemzetközi szerződés alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak hatásköre nincs. A nemzetközi szerződés ugyanis a belső jogba történő iktatással nem veszti el az Alkotmánybíróság eljárása szempontjából irányadó azon vonását, miszerint nemzetközi szerződésként, tehát nem a magyar jogalkotó, hanem a nemzetközi jog két vagy több alanyának megállapodásával jött létre.

Az Alkotmánybíróság másik jelentős, 30/1998. (VI. 25.) AB-határozatában (a továbbiakban: Határozat2) már a Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és azok tagállamai között társulás létesítéséről szóló, Brüsszelben, 1991. december 16-án aláírt Európai Megállapodás kihirdetéséről szóló 1994. évi I. törvény (a továbbiakban: EM tv.) végrehajtásával kapcsolatban fogalmazott meg úgynevezett alkotmányos követelményt. Ennek lényege szerint a magyar jogalkalmazó hatóságok közvetlenül nem alkalmazhatják az EM tv. 62. cikk (2) bekezdésében megfogalmazott alkalmazási kritériumokat. Az Alkotmánybíróság a Határozat2-ben abban a kérdésben foglalt állást, hogy a versenykorlátozás tilalmával összefüggésben a Közösségi jog követelményei milyen módon érvényesülhetnek a magyar jogrendszerben. Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a Közösség belső jogának hivatkozott kritériumai a jogalkalmazás szempontjából külföldi jognak minősülnek, tekintve hogy a Magyar Köztársaság akkor még nem volt tagja az Európai Uniónak. Az Alkotmánybíróság kifejtette továbbá, hogy azok a jogszabályi rendelkezések, amelyek a jövőben születő közösségi jogi kritériumoknak a közvetlen hazai érvényesülését eredményezik, alkotmányellenesek, mert ezen kritériumok forrása nem a magyar Alkotmány szerinti legitim közhatalom, illetőleg annak valamely intézménye.

A Határozat2 leszögezte továbbá, hogy azok a közjogi normák, amelyek egy másik közhatalmi rendszer – vagyis a Közösség – saját belső jogát alkotják, és amelyeknek megalkotására a Magyar Köztársaságnak semmilyen befolyása nincs, tekintve hogy Magyarország nem tagja az Európai Uniónak, az Alkotmány 2. § (1)–(2) bekezdése alapján – a szuverenitás sérelme nélkül – nem jelenhetnek meg alkalmazási kötelezettséggel a magyar jogalkalmazó szervek gyakorlatában. *Ebhez ugyanis külön alkotmányi felhatalmazás volna szükséges.*

A csatlakozási klauzula

A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2002. évi LXI. törvény (a továbbiakban: 2002. évi LXI. törvény) elfogadását megelőzően a csatlakozási klauzula, illetve az EU-csatlakozás által fölvetett egyes alkotmányjogi kérdésekre többféle válasz is született. A T/1270 számú törvényjavaslat a felhatalmazó klauzula általános és integrációs változatát is tartalmazta. A Magyar Köztársaságnak a nemzetközi szervezetekhez fűződő viszonya rendezése érdekében a következőket határozta meg: a „Magyar Köztársaság valamely nemzetközi szervezetben való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az abban meghatározott körben – a jogalkotó hatáskör kivételével az egyes, alkotmányból eredő hatásköreinek gyakorlását a nemzetközi szervezet részére átengedheti, vagy e hatásköröket a nemzetközi szervezet többi tagjával közösen gyakorolhatja. A nemzetközi szerződés megerősítéséhez és kihirdetéséhez az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

Az EU-klauzulát pedig a következők szerint állapította volna meg: „A Magyar Köztársaság az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az Európai Uniót, illetőleg az Európai Közösségeket (a továbbiakban: Európai Unió) alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Európai Unió részére egyes, Alkotmányból eredő *hatásköreinek gyakorlását átengedheti*, vagy e hatásköröket a többi tagállammal közösen gyakorolhatja.” (Megjegyzendő, hogy az *acquis* és a magyar jog viszonyának tisztázására egyedül az Alkotmány módosítására szánt és időben legkorábbi, T/1114 számú törvényjavaslat kínált valamilyen megoldást. Ennek értelmében a „Magyar Köztársaságban a közösségi jog és az Európai Unió egyéb vívmányai az Európai Unió alapító szerződésének és az azokból fakadó jogelveknek megfelelően érvényesülnek”).

A T/1270 számú törvényjavaslatból végül az ellenzék egyet nem értése okán az általános felhatalmazó rendelkezés kimaradt, noha annak elfogadása a Magyar Köztársaság egyes államcéljainak (például a világ népeivel és országaival történő együttműködésre törekvés²⁹) konkretizálása érdekében is kívánatos lett volna.³⁰ Az igazságügyi miniszter végül T/1270/55 számon az elfogadott módosító javaslatok figyelembevételével átdolgozott javaslatot készített elő, amelyet az Országgyűlés elfogadott.

A 2002. évi LXI. törvény alapján a hatályos Alkotmány a következő szövegezést tartalmazza: „A Magyar Köztársaság az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az Európai Uniót, illetőleg az Európai Közösségeket (a továbbiakban: Európai Unió) alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – egyes, Alkotmányból eredő hatásköreit a többi tagállammal közösen gyakorolhatja; e hatáskörgyakorlás megvalósulhat önállóan, az Európai Unió intézményei útján is.”³¹ A nemzetközi szerződés megerősítéséhez és kihirdetéséhez az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Egyidejűleg kiegészült az Alkotmány, miszerint a Magyar Köztársaság az európai népek szabadságának, jólétének és biztonságának kiteljesedése érdekében közreműködik az európai egység megteremtésében.³²

IV. Konklúzió, javaslatok

Napjainkban – különösen a globalizáció hatásainak köszönhetően – a nemzetközi kapcsolatok felélénkülnek, az államok együttműködése kiterjedtebbé, szorosabbá és egyre nélkülözhetlenebbé válik. A nemzetközi kapcsolatokban való részvétel – amelynek tipikus formája a szerződés kötése – központi eleme a szuverenitás gyakorlásának eredményeképpen bizonyos állami hatáskörök, felségjogok gyakorlásának (időleges) átruházása, vagy más államokkal, illetve nemzetközi szervezetekkel történő közös gyakorlása. E kérdés tehát nem csupán az EU-csatlakozás következtében merül fel, illetve válik fontossá. Mindez az államtól és az alkotmánytól is újfajta „nyitottságot” követel meg, természetesen a demokratikus jogállamiság követelményeinek messzemenő tiszteletben tartása mellett. A nemzetközi jog, a nemzetközi kapcsolatok területén tapasztalható, valamint a globalizáció hatására beálló változásokra a magyar Alkotmánynak is korszerű és következetes válaszokat kell adnia.

Az alábbi javaslatok alapvetően az EU-csatlakozás kapcsán végrehajtható alkotmánymódosításra koncentrálnak, azonban érintik azon alkotmányi rendelkezéseket is, amelyeket célszerűségi megfontolások alapján ezzel együtt indokolt korrigálni, korszerűsíteni.

Formai megközelítésben az EU-val kapcsolatos kérdések alkotmányba iktatásának többféle megoldása is lehetséges. (1) Önálló fejezet rendelkezik az EU-ról. E megoldást alkalmazza a francia és az osztrák alkotmány, az EU-tagsággal kapcsolatos alapvető kérdések egy helyen történő rendezésével. (2) Az alkotmány EU-csatlakozás által érintett egyes rendelkezéseinek módosítása, kiegészítése. (3) Minimalista koncepció: csak a nélkülözhetetlen rendelkezések kerülnek (hatáskör-átruházás, döntéshozatalban való részvétel) – önálló szakaszokban – szabályozásra.

Az EU-ra vonatkozó rendelkezéseknek az alkotmány szerkezeti rendjében történő elhelyezése tekintetében a tagállami alkotmányok szabályozása közel sem egységes. Néhány állam az „általános rendelkezések” között (például Ausztria, Csehország, Szlovákia, Szlovénia), míg néhányan a „nemzetközi kapcsolatok” című fejezetben rögzítik a releváns rendelkezéseket (például Finnország, Írország, Portugália, Észtország).

Javasolt a Magyar Köztársaság nemzetközi kapcsolatait önálló, azonos címet viselő fejezetben szerepeltetni, ahol az EU-csatlakozás alkotmányjogi kérdéseivel elkülönült, összefüggő rész foglalkozik.

Tartalmi szempontból az alábbi kérdések tisztázandók.

1. A nemzetközi jog és a belső jog viszonya

A korábbiakban ismertetett, hatályos alkotmányi megoldás nem kielégítő, ugyanis sem a nemzetközi jog és a belső jog hierarchikus viszonyát, sem a hivatkozott nemzetközi jogi jogforrásokat nem jelöli meg egyértelműen.

A Nemzetközi Bíróság Statútumában meghatározott elsődleges nemzetközi jogi jogforrási rendszer szem előtt tartásával (1) a nemzetközi egyezmények, (2) a nemzetközi szokások, valamint (3) a civilizált nemzetek által elismert általános jogelvek jogforrási helye és belső joghoz való viszonya szorul tisztázásra.

Javasolt az Alkotmányban kimondani, hogy a nemzetközi jog általánosan elismert szokásjogi szabályai a magyar jogrendszer részét képezik, a velük ellentétes magyar

jogszabályok nem alkalmazhatók (ezeket az Alkotmánybíróság lehet jogosult a magyar jogrendszerből kiiktatni). Az Alkotmánynak megfelelően megkötött és kihirdetett nemzetközi szerződések – amennyiben azokat a másik fél is alkalmazza – a magyar jogrendszer részét képezik, és elsőbbséget élveznek az ellenétes törvényi rendelkezéssel szemben. Az Alkotmánynak megfelelően ratifikált és kihirdetett, az emberi jogokra és alapvető szabadságokra vonatkozó nemzetközi szerződés elsőbbséget élvez a törvénnyel szemben.

2. A szuverenitás gyakorlására vonatkozó klauzulák

Az alkotmányos hatáskör-átruházás csak részleges lehet, hiszen az alkotmányozó hatalom hatás- és feladatköre ezzel együttesen nem üresíthető ki.

Javaolt a kettős felhatalmazás beiktatása az Alkotmányból fakadó állami hatáskörök *gyakorlásának* különféle szervekre történő átruházása érdekében. Az első felhatalmazás általában olyan nemzetközi szervezetekre történő hatáskörgyakorlás-átruházásról rendelkezik, amelyek tiszteletben tartják az emberi jogokat és a demokratikus jogállamiság elveit. Indokolttá teszi ezt többek között az ENSZ-, a NATO-tagság, valamint az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez történt csatlakozás is. Az Alkotmányból származó kompetenciák gyakorlásának átruházása értelemszerűen nemzetközi szerződéssel történne.

Az integrációs klauzula tekintetében az Alkotmány újonnan beiktatandó nemzetközi kapcsolatokkal foglalkozó részében „Európai Unió” címszó alatt *javaolt* rögzíteni, hogy a Magyar Köztársaság viszonyossági alapon köthet olyan nemzetközi szerződéseket, amellyel az Alkotmányból eredő egyes hatásköreinek (törvényhozás, végrehajtás, igazságszolgáltatás, nemzetközi szerződések kötése) gyakorlását átruházza. Az Európai Uniónak tiszteletben kell tartania a demokrácia, a jogállamiság, a szociális biztonság, valamint a szubszidiaritás alapelvét, továbbá az alapjogokat legalább az Emberi Jogok Európai Egyezményében foglaltakhoz hasonló mértékű védelemben kell részesítenie.

Figyelembe veendő szempont, hogy az Unió és a tagállamok közötti hatáskörmegosztás különösen a Maastrichti Szerződést követően vált hangsúlyos alkotmányjogi kérdéssé. Gondoljunk csak a német alkotmánybíróság *Maastricht*-ítéletére, vagy a francia, a dán vagy az olasz alkotmánybíróság releváns döntéseire. Az alkotmánybírói döntések középpontjában a hatáskörmegosztás kérdése, az integráció tagállami alkotmányjog alapján fennálló korlátainak keresése és – legalábbis elméleti – meghatározása áll.

A szerződés megkötéséhez az Országgyűlés törvényben ad felhatalmazást.

3. Az EU jogalkotásának eredménye és a magyar jog viszonya

Az EU másodlagos joganyaga és a magyar jog viszonyának rendezésére jogpolitikai döntés alapján többféle megoldás kínálkozik.

a) Lehetséges az ír alkotmányos megoldáshoz hasonló rendelkezés beiktatása, amely az Európai Bíróság gyakorlatának megfelelően elismeri a közösségi jog alkotmány feletti szupremáciáját. (Az Alkotmány rendelkezései nem akadályozzák az Európai Unió, a Közösség, azok szerve, vagy a Közösséget létrehozó Szerződés alapján hatás-

körrel rendelkező testület jogszabályainak, aktusainak és intézkedéseinek a Magyar Köztársaság területén való hatályosulását.)

b) Más megoldás szerint a Magyar Köztársaságban továbbra is az alkotmány a legmagasabb szintű jogforrás, azonban ha a Magyar Köztársaság által ratifikált, nemzetközi szervezetet létrehozó nemzetközi szerződés elrendeli, a szervezet által alkotott szabályok közvetlenül alkalmazandók, és összeütközés esetén az Alkotmány alatti jogforrási szinttel szemben elsőbbséget élveznek. Ezen utóbbi szabályozás előnye a javasolt csatlakozási klauzulával összhangban – többek között –, hogy az EU-jognak meg kell felelnie a hatáskör-átruházás általános, formális korlátainak. Továbbá, az emberi jogok magyar Alkotmány által garantált védelmi szintje is fennmaradhat. Az EU-joggal szembeni tagállami korlátok megfogalmazása első ránézésre az EU-val való (elsősorban alkotmánybíróági) szembenállás jele, azonban nem elhanyagolható szempont, hogy mindez az EU-jogalkotásra nézve jelentős jogfejlesztő hatással lehet.

Az EU-jog elsőbbsége a tagállami joggal szemben nem szükségszerűen érvényességi, hanem jogalkalmazási kérdés. Elképzelhető ugyanis, hogy az EU-val valamilyen összefüggésben álló, a bíróság döntésére váró esetben a belső norma ellentét miatt nem alkalmazható, más esetben azonban igen. Ugyanakkor a jogbiztonság érdekében a jogalkotásnak célszerű figyelemmel kísérnie a bíróságoknak az EU-jog és a belső jog ellentmondásaival kapcsolatos okfejtést tartalmazó határozatait.

Javasolt továbbá a jogalkalmazás tekintetében is egyértelmű szabályokat beiktatni. Eszerint a bírót a döntéshozatal során a jogrend részét képező nemzetközi egyezmény, és ha a Magyar Köztársaság által ratifikált, nemzetközi szervezetet létrehozó nemzetközi szerződés elrendeli, a szervezet által alkotott szabályok kötik (közvetlen hatály). A bíró jogosult a jogszabályok nemzetközi egyezménnyel és a Magyar Köztársaság által ratifikált, nemzetközi szervezetet létrehozó nemzetközi szerződés alapján, a szervezet által alkotott szabályokkal való összhangját megítélni. Összeütközés esetén jogosult a jogszabály alkalmazásától eltekinteni (elsőbbség).

A jogalkalmazás tekintetében a csatlakozást követő további fontos fejlemény, hogy a Magyar Köztársaság bíróságai az EU-jog normáinak értelmezésére és érvényességére vonatkozóan az Európai Bíróságtól – az előttük folyó eljárás felfüggesztése mellett – magukra nézve kötelező előzetes állásfoglalást jogosultak kérni.³³

A jogalkalmazó szervek és különösen a bíróságok által végzett jogértelmezés kiemelkedő szerepet játszik a belső jognak mind a nemzetközi, mind az Európa-joggal való összhangja megteremtésében. Jelenleg az Alkotmány alapjogi katalógusa, illetve alapjogi rendelkezései tekintetében megfontolandó olyan *értelmezési szabály* bevezetése, amely szerint a bíróságok az alapvető jogok értelmezése során

- a) kötelesek előmozdítani a demokratikus jogállamság olyan értékeit, mint az emberi méltóság, az egyenlőség és a szabadság;
- b) kötelesek figyelembe venni a nemzetközi jogot; és
- c) figyelembe vehetik a külföldi jogot. (Ebben az esetben külföldi jogon nem az EU jogát értjük.)

4. Egyéb javaslatok

A fentieken túl a 2002. évi LXI. törvény, amely a Magyar Köztársaságnak az Európai Unióhoz való csatlakozása alkotmányjogi alapfeltételeit teremti meg, számos közjogi kérdés tisztázásával adós maradt. Néhány példa ezek közül. (1) Indokolt tisztázni az Alkotmánybíróság és az Európai Bíróság egymáshoz való viszonyát, különösen az előzetes döntés kérésének hatásköre tekintetében. (2) További kérdésként jelentkezik az Európa-jog magyar alkotmányos korlátainak mibenléte. A csatlakozási klauzulán túl az Európa-jognak a magyar alkotmányos alapjogokkal történő ütközése merülhet fel problémaként. Ennek elkerülése érdekében indokolt áttekinteni az Emberi Jogok Európai Egyezménye, a ráépülő strasbourgi esetjog, illetve az Európai Unió Alapjogi Chartája és az Alkotmány által szabályozott alapjogok összhangját. (3) Az Európai Bíróság a *Simmenthal II* (1978) esetben kijelentette, hogy a közösségi jogot – hatáskörének keretei között – alkalmazni hivatott nemzeti bíróság köteles biztosítani e szabályok teljes érvényesülését. Szükség esetén – saját hatáskörénél fogva – eltekintve a nemzeti jogszabályok mindazon rendelkezésének alkalmazásától, amelyek ellentétben állnak a közösségi jog szabályaival, legyenek bár későbbiek, mint ez utóbbi, és minderre anélkül jogosult, hogy kezdeményeznie kellene, vagy meg kellene várnia, hogy a nemzeti jogszabályt előzetesen, jogalkotási vagy bármely más alkotmányos eljárás útján megsemmisítsék. Ebből következően az Európai Bíróság tulajdonképpen egy decentralizált bírói felülvizsgálati (*judicial review*) rendszert vezetett be a zömmel centralizált alkotmánybíróságokkal rendelkező tagállamokban. Az ellentmondásos helyzet akár abból is adódhat, ha a tagállami bíróságnak egy olyan alapvető jogot sértő jogszabály ügyében kell az alkalmazhatóságról döntenie, amely mind a Közösség joga, mind a tagállam alkotmánya által védelmezett.³⁴

A közösségi és a magyar jogrendszer harmonizációjának, valamint az alkotmányjogi szabályozás egyes részei megújításának feladatával a magyar jog történetének jelentős állomásához érkezett, amely a jogrend korszerűsítésének és a jogfejlesztésnek páratlan lehetőségét kínálja. A magyar jogrendszer modernizációjának az Unió jogharmonizációs programjának megvalósítása mellett fontos eleme a közjogi normák felülvizsgálata is. Ennek során törekedni kell arra, hogy jogrendszerünket minél könnyebben áttekinthetővé tegyük, és a jogalkotás ne kerüljön kollízióba az Unió jogával. Mindez a megfelelő alkotmányos szabályozás, valamint egy új és a kor követelményeinek eleget tevő jogalkotási törvény elfogadása mellett olyan jogszabályok megalkotását teszi szükségessé, amelyek a jogharmonizációra az állami szervek általános feladataként tekintenek.

Jegyzetek

- 1 Dezső M.: A szuverenitás. In: Kukorelli I. (szerk.): *Alkotmánytan I.* Budapest: Osiris Kiadó, 2002. 121–122.
- 2 Montevideo Convention on the Rights and Duties of States (1933) Article 1.
- 3 P.C.I.J. Ser. A. No. 9. 18. (1927).
- 4 Statute of the International Court of Justice Article 38 (1).
- 5 Celex-szám: 61962J0026.
- 6 Celex-szám: 61964J0006.
- 7 Celex-szám: 61963J0013.
- 8 Bécsi Egyezmény 27. cikk. (Magyarországon kihirdette az 1987. évi 12. tvr.)
- 9 Legény, Krisztián: Europe in a Globalizing World: The Constitutional Law. In: Ágh, Attila–Szemere, Veronika (szerk.): *New Member States in the Enlarged Europe: The Hungarian Perspectives.* 7–24.
- 10 European Communities Act, 2. számú jegyzék.
- 11 Lásd Legény K.: Alkotmányellenes alkotmánymódosítások? *Magyar Jog*, 2006/3. szám.
- 12 Erre Dr. Somogyvári István mutat rá Az uniós csatlakozás alkotmánymódosítást igénylő kérdései című tanulmányában. *Európai Közigazgatási Szemle*, a *Magyar Jog* című folyóirat melléklete, 2001/I. 22–27.
- 13 Portugália alkotmánya 277. cikk.
- 14 Szlovákia alkotmánya 7. cikk (5) bekezdés.
- 15 Románia alkotmánya 20. cikk (2) bekezdés.
- 16 Constitution of Bosnia and Herzegovina Article II/2. „International Standards”.
- 17 Írország alkotmánya 29. cikk (4) bekezdés 10. pont.
- 18 A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 7. § (1) bekezdés.
- 19 A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 8. § (1) bekezdés.
- 20 A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 16. § (1) bekezdés.
- 21 A nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvény 9. §.
- 22 A nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvény 4. § (3) bekezdés.
- 23 Bécsi Egyezmény 27. cikk.
- 24 A Lengyel Köztársaság Alkotmánya 188. cikk a) pont.
- 25 A Lengyel Köztársaság Alkotmánya 190. cikk (4) bekezdés.
- 26 A Lengyel Köztársaság Alkotmánya 193. cikk.
- 27 Portugália Alkotmánya 277. cikk 2. bekezdés.
- 28 Albánia alkotmánybírószági törvény. 53. cikk 2. bekezdés.
- 29 A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 6. § (2) bekezdés.
- 30 Chronowski N.: *Integrálódó alkotmányjog.* Budapest–Pécs: Dialóg Campus Kiadó, 2005. 184.
- 31 A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2/A. §.
- 32 A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 6. § (4) bekezdés.
- 33 EK Szerződés 235. cikk.
- 34 Comella, V. E.: The Consequences of Centralizing Constitutional Review in a Special Court: Some Thoughts on Judicial Activism. *Texas Law Review*, Volume 82, Number 7, June 2004. 1705–1737.

Irodalom

- Bragyova A. (szerk.): *Nemzetközi jog az új alkotmányban*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó–MTA Állam- és Jogtudományi Intézete, 1997. 9–75.
- Chronowski, N.: *Integrálódó alkotmányjog*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus Kiadó, 2005. 163–274.
- Chronowski, N.–Petrétei J.: Előkészületben az Európai Unióhoz való csatlakozással összefüggő alkotmánymódosítás. *JURA*, 2002. 2. szám, 115–124.
- Czuczai J.: A „társult ország” jogállásától a „tagjelölt állam” státusáig az ún. jogközelítési folyamat keresztmetszetében. *Magyar Jog*, 2000. 9. szám, 513–523.
- Czuczai J.: Az EU új „Alkotmányi Szerződésének” hatása a magyar alkotmányfejlődésre. *Európai Jog*, 2005. 3. szám, 3–16.
- Czuczai J.: Az EU, az alkotmány és... *Népszabadság*, 2002. szeptember 30.
- Czuczai J.: Az ún. „keleti kibővítés” alkotmányossági kérdései mind az EU, mind a tagjelölt országok tekintetében. *Európa* 2002, 2002. december, 91–94.
- Czuczai J.: Gondolatok Magyarországnak az Európai Unióhoz történő csatlakozási folyamatáról. *Magyar Jog*, 1999. 7. szám, 390–397.
- Ficsor M.: Megjegyzések az európai közösségi jog és a nemzeti alkotmány viszonyáról. (I. rész.) *Magyar Jog*, 1997. 8. szám, 462–473.
- Ficsor M.: Megjegyzések az európai közösségi jog és a nemzeti alkotmány viszonyáról. (II. rész.) *Magyar Jog*, 1997. 9. szám, 526–536.
- Horváth Z.: *Kézikönyv az Európai Unióról*. Budapest: HVG–ORAC, 2005. 247–262.
- Kecskés L.: *EU-jog és jogharmonizáció*. Budapest: HVG–ORAC, 2005. 848–897.
- Kecskés L.: Indító tézisek a Magyar Köztársaság Alkotmánya EU-vonatkozású szabályainak továbbfejlesztéséhez. *Európai Jog*, 2004. 3. szám, 3–10.
- Kukorelli I. (szerk.): *Alkotmánytan I*. Budapest: Osiris Kiadó, 2002. 121–140.
- Kukorelli I.–Papp I.: A magyar Alkotmány EU-konformitása. *Európai Jog*, 2002. 6. szám, 3–9.
- Somogyvári I.: Az uniós csatlakozás alkotmánymódosítást igénylő kérdései. *Európai Közigazgatási Szemle*, a *Magyar Jog* című folyóirat melléklete, I/2001. 22–27.
- Sonnevend, P.: Nemzetközi jog és belső jog a magyar jogrendben: a magyar Alkotmánybíróság gyakorlata. In: Kende Tamás (szerk.): *Nemzetközi jogi szemelvények és dokumentumok I*. Budapest: Osiris Kiadó, 2000. 250–255.
- Trócsányi L.–Badó A. (szerk.): *Nemzeti Alkotmányok az Európai Unióban*. Budapest, KJK-KERSZÖV, 2005.
- Vörös I.: Az EU-csatlakozás alkotmányjogi: jogdogmatikai és jogpolitikai aspektusai. *Jogtudományi Közlöny*, 2002. 9. szám, 397–407.

Melléklet

Jogforrás	Az átruházás címzettje	A szuverenitás-gyakorlási/ csatlakozási klauzula tartalma	Megszorítások	Nemzetközi szerződésekhez/ Európa-joghoz való viszony	Egyéb
<i>Ausztria Alkotmánya</i>	államközi intézmények, valamint azok szervei [9. cikk (2) bek.]	a Szövetség egyes felségjogainak átruházása [9. cikk (2) bek.]			a nemzetközi jog keretében szabályozást nyerhet idegen államok szerveinek Ausztriában történő, valamint osztrák szervek külföldön folytatott tevékenysége [9. cikk (2) bek.], alkotmányjogot módosító, kiegészítő államszerződések [50. cikk (3) bek.]
<i>Belgium Alkotmánya</i> <i>Ciprus Alkotmánya</i>	nemzetközi közjogi intézmény [34. cikk]	meghatározott jogostípványok gyakorlása [34. cikk]		a nemzetközi szerződések és egyezmények a hivatalos lapban való kihirdetésüket követően elsőbbséget élveznek minden belső törvénnyel szemben, ha a szerződést a másik fél is betartja [169. cikk c) pont]	
<i>Csehország Alkotmánya</i>	nemzetközi szervezet vagy intézmény [10/A. cikk (1) bek.]	a Köztársaság szerveinek egyes jogai [10/A. cikk (1) bek.]	bizonyos esetekben népszavazás, parlament ratifikáció [10/A. cikk (2) bek.]	ha a nemzetközi szerződés ellenlétes a törvénnyel, a nemzetközi szerződést kell alkalmazni [10. cikk], a bírói a döntés során a jogrend részét képező nemzetközi egyezmény köti, a bíró jogosult a jogszabályok nemzetközi egyezménnyel való összhangját megítélni [95. cikk (1) bek.]	
<i>Dánia Alkotmánya</i>	nemzetközi hatóságok, amelyeket más államokkal kötött kölesőségi megállapodások hoztak létre, a nemzetközi jog és együttműködés előmozdítása céjából [20. cikk (1) bek.]	az Alkotmány által a Királyság hatóságaira ruházott hatáskörök a törvényben meghatározott mértékben ruházhatók át [20. cikk (1) bek.]	a törvényjavaslat elfogadásához a Folketing tagjai öthatodának többsége szükséges, (bizonyos esetekben népszavazás) [20. cikk (2) bek.]		
<i>Egyesült Királyság, European Communities Act</i>	Európai Közösségek [2. cikk]	a közösségi kötelezettségek végrehajtása és a jogok gyakorlása [2. cikk]	a 2. számú jegyzék felsorolása	minden, időről időre a Szerződések által lehetőzot vagy abból fakadó jog, hatáskör, felelősség, kötelezettség és korlátozás és minden, időről időre a Szerződések által vagy azok alapján előírt jogorvoslati és eljárási a Szerződéssel összhangban, minden további jogalkotás nélkül joghatással bír és alkalmazható az Egyesült Királyságban, elismert és jogilag hozzáférhető kell, hogy legyen, megfelelően ki kell kenyseríteni, lehetővé kell tenni érvényesítését és be kell tartani [2.1. cikk]	a Szerződések végrehajtása érdekében az uralkodó tanácsi határozatban, a kijelölt miniszter vagy minisztérium rendelkezés hozhat intézkedéseket
<i>Észtország Alkotmánya</i>		(az Esti Köztársaság más államokkal és nemzetközi szervekkel való kapcsolatait érintő eljárásokat törvény szabályozza) [120. cikk]	az Esti Köztársaság nem köt olyan nemzetközi szerződést, amely az alkotmánnyal nincs összhangban [123. cikk]		„Az észti függetlenség és szuverenitás korlátlan és elidegeníthetetlen.” [1. cikk (2) bek.]

<i>Finnország Alkotmánya</i>			a Parlament jóváhagyása szükséges az olyan szerződésekhez és nemzetközi kötelezettségekhez, amelyek törvényhozási tárgyat tartalmaznak, más okból jelentősek, vagy az alkotmány a Parlament jóváhagyását írja elő [94. cikk (1) bek.], nemzetközi kötelezettség nem vesztélyeztetheti az Alkotmány demokratikus alapjait [94. cikk (3) bek.]	a Parlament jóváhagyása szükséges az olyan szerződésekhez és nemzetközi kötelezettségekhez, amelyek törvényhozási tárgyat tartalmaznak, más okból jelentősek, vagy az alkotmány a Parlament jóváhagyását írja elő [94. cikk (1) bek.], nemzetközi kötelezettség nem vesztélyeztetheti az Alkotmány demokratikus alapjait [94. cikk (3) bek.]	
<i>Franciaország Alkotmánya</i>	Európai Közösség, Európai Unió [88-1. cikk]	egyes hatáskörök más államokkal való együttes gyakorlása [88-1. cikk]	bizonyos esetekben a viszonyosság fenntartása [88-2., 88-3. cikk]	ha az Alkotmánytanács a közírássági elnök, a miniszterelnök, valamely ház elnöke, hatvan képviselő, vagy szenátor kezdeményezésére megállapítja, hogy valamely nemzetközi egyezmény az alkotmánnyal ellentétes rendelkezést tartalmaz, az adott nemzetközi egyezmény megerősítésére vagy jóváhagyására vonatkozó felhatalmazásra csak az alkotmány módosítását követően kerülhet sor [54. cikk], minden szabályosan megerősített, jóváhagyott nemzetközi szerződés vagy egyezmény, amennyiben azokat a másik szerződő fél is alkalmazza, kihirdetésük után a törvényvel magasabb szintűek [55. cikk]	
<i>Görögország Alkotmánya</i>	fontos nemzeti érdek szolgálata és más államokkal való együttműködés előmozdítása végetti szerződésekkel és egyezményekkel nemzeti szervezettek szerveinek alkotmányos hatáskörök adhatóak [28. cikk (2) bek.]	Görögország hozzájárulhat nemzeti szuverenitása gyakorlásának korlátozásához [28. cikk (3) bek.]	nemzetközi szervezetek esetében az összes képviselő háromötödös szavazata, a nemzeti szuverenitás korlátozása az összes képviselő abszolút többségével elfogadott törvénnyel lehetséges, amennyiben a korlátozás nem érinti az emberi jogokat és a demokratikus államrend alapjait, valamint ha az egyenjogúság és a viszonyosság is fennáll [28. cikk (3) bek.]	a nemzetközi szerződések a törvényi ratifikálásuk és az azokban szabályozottak hatályba lépése után elsőbbséget élveznek az ellentétes törvényi rendelkezéssel szemben [28. cikk (1) bek.]	

Hollandia Alkotmánya	nemzetközi szervezetek [92. cikk]	szerződéssel vagy szerződés erejénél fogva törvényhozási, végrehajtási és ítélkezési hatáskörök ruházhatók at [92. cikk]	bizonyos esetekben a Parlament tagjainak kétharmados szavazata szükséges [91. cikk (3) bek.]	a szerződéseknek és a nemzetközi intézmények határozatainak azok a rendelkezései, amelyek tartalmuknál fogva mindenre nézve kötelezőek, megilletésüktől fogva válnak kötelezővé [93. cikk]. a Kirdlyságon belül érvényesülő törvényi előírások nem kerülnek alkalmazásra, ha alkalmazásuk nem egyeztethető össze nemzetközi intézmények szerződésének és határozatainak általánosan kötelező rendelkezéseivel [94. cikk]	a bíróságok nem bírálhatják el a törvények és nemzetközi szerződések alkotmányosságát [120. cikk]
Irország Alkotmánya	nemzetközi szerv, intézmény [29. cikk (4) bek. 2. pont], Európai Unió [29. cikk (4) bek. 3-7. pontok]	a végrehajtó hatalom gyakorlása céljából a kormány elfogadhat olyan szervet, intézményt vagy módszert, amelyet hasonló célból olyan államok csoportja vagy szövetsége alkalmaz, amelyekkel Irország nemzetközi együttműködés keretében, a közös ügyekben szövetséges, [29. cikk (4) bek. 2. pont], Európai Unió [29. cikk (4) bek. 3-7. pontok]	az elfogadás a törvényben meghatározott mértékben és feltételekkel történhet [29. cikk (4) bek. 2. pont], az állam nem fogadja el az Európai Tanács közös védelemre vonatkozó határozatát, amennyiben a közös védelemben az állam beletartozik [29. cikk (4) bek. 9. pont]	az Alkotmány rendelkezései nem érvényesíthetők azokat a hatályos törvényeket, állam által elfogadott aktusokat és intézkedéseket, amelyek az Európai Unióban vagy Közösségben való tagságból eredő kötelezettség teljesítéséhez szükségesek, és nem akadályozzák az Európai Unió, Közösség, azok szerve, vagy a Közösséget létrehozó Szerződés alapján hatáskörrel rendelkező testület jogszabályainak, aktusainak és intézkedéseinek az állam területén való hatályosulását [29. cikk (4) bek. 10. pont]	
Lengyelország Alkotmánya	nemzetközi szervezet vagy intézmény [90. cikk (1) bek.]	nemzetközi szerződés alapján meghatározott ügyekben a közhatalmi szervek hatáskörének átruházása [90. cikk (1) bek.]	a nemzetközi szerződést kihirdető törvény elfogadásához a parlament tagjai kétharmadának szavazata szükséges [90. cikk (2) bek.], a 125. cikkben foglalt szabályok szerint a nemzetközi szerződés ratifikációjának jóváhagyásáról országos népszavazás is dönthet [90. cikk (3) bek.]	ha a Lengyel Köztársaság által ratifikált, nemzetközi szervezettel létrehozó nemzetközi szerződés elrendeli, a szervezet által alkotott szabályok közvetlenül alkalmazandók, és kollízió esetén elsőbbséget élveznek [91. cikk (3) bek.]	
Lettország Alkotmánya		minden nemzetközi szerződést, amely törvényhozási körükbe tartozó ügyet érint, a parlament ratifikál [68. cikk (1) bek.]	minden tartalmi változásról, amely Lettország Európai uniós tagállami státusát érinti, országos népszavazás dönt, feltéve, ha a parlamenti képviselők legalább fele azt kezdeményezi. [68. cikk (4) bek.]		
Litvánia Alkotmánya				a Litván Köztársaság Parlamentje által ratifikált nemzetközi szerződések a litván jogrendszer szerves részét képezik [138. cikk (3) bek.]	a Litván Köztársaság részt vesz a nemzetközi szervek munkájában, ha ez nem mond ellent az állam érdekének és függetlenségének [136. cikk]

<i>Luxemburg Alkotmánya</i>	a nemzeti jogi intézmények [49/A. cikk]	a törvényhozást, a végrehajtást és az igazságszolgáltatást az Alkotmány alapján kizárólagosan megillető hatáskörök gyakorlását szerződéssel ideiglenesen át lehet ruházni [49/A. cikk]			
<i>Málta Alkotmánya</i>					
<i>Németország Alkotmánya</i>	Európai Unió [23. cikk]	a Szövetség törvényi formában a 23. cikkben megfoglalt célok elérése érdekében a Bundesrat jóváhagyásával felségjogokat ruházhat át [23. cikk, 24. cikk]	az Európai Uniónak tiszteletben kell tartania a demokratikus, jogállami, szociális, föderatív alapelveket, továbbá a szubszidiaritás alapelvét és az alapjogokat az Alaptörvényhez hasonló védelemben kell reszteniennie [23. cikk]		
<i>Olaszország Alkotmánya</i>	nemzeti jogi rendszer [11. cikk]	Olaszország más államokkal egyenlő feltételekkel, beleegyezhet a szuverenitása bizonyos mértékű korlátozásába [11. cikk]	a nemzeti jogi rendszernek a népek közötti békét és igazságosságot kell céloznia [11. cikk]		
<i>Portugália Alkotmánya</i>	Európai Unió [7. cikk 6. bek.]	Portugália költséghatékonysági alapon köthet olyan szerződéseket, melyek révén az Európai Unió létrehozásához szükséges hatásköröket közösen gyakorolják úgy, hogy ennek során tiszteletben tartják a szubszidiaritás elvét, és a gazdasági és társadalmi kohézió célját [7. cikk 6. bek.]	a szubszidiaritás elvének, a gazdasági és társadalmi kohézió céljának tiszteletben tartása [7. cikk 6. bek.]	a nemzeti szerződések szabályosan ratifikált vagy elfogadott előírásai, ezek hivatalos közzétételét követően, és amennyiben ezek a Portugal Allamra nézve a továbbiakban is kötelező érvényűek, a belső jogrendben alkalmazásra kerülnek [8. cikk 2. bek., a hatáskörrel rendelkező olyan nemzeti szervezetei által megalkotott olyan előírások, melyeknek Portugália is tagja, közvetlenül alkalmazásra kerülnek a belső jogrendben olyan mértékben, ahogy ezt az előírásokat életre hívó egyezmény megállapítja [8. cikk 3. bek.], a tartalmi vagy formai okból alkotmányellenes, de már ratifikált nemzeti szerződések a portugál jog részeként alkalmazhatók, amennyiben a szerződést a másik szerződő fél is alkalmazza, azonban nincs helye a szerződés alkalmazásának, ha az az alapelvekbe ütközik [277. cikk] (az alapelveket az Alkotmány 1–11. cikkei tartalmazzák)	Portugália elkötelezett az európai identitás megerősítésére, valamint az iránt, hogy az európai államok a népek közötti kapcsolatot a demokráciára, a békére, a gazdasági fejlődésre, és az igazságra alapozzák [7. cikk 5. bek.]

Spanyolország Alkotmánya	nemzetközi szervezet vagy intézmény [93. cikk]	nemzetközi szerződéssel az Alkotmányból származó kompetenciák gyakorlásának átruházása [93. cikk]	a szerződések kötésére organikus törvények útján lehet felhatalmazást adni [93. cikk]	az Alkotmánnyal ellentétes rendelkezéseket tartalmazó nemzetközi szerződések megkötése előzetes alkotmánymódosítást igényel [95. cikk (1) bek.], a szabályszerűen megkötött és Spanyolországban közzétett nemzetközi szerződések a belső jogrend részét képezik [96. cikk (1) bek.]
Svédország Alkotmánya	Európai Közösségek [Tizedik fejezet, 5. cikk (1) bek.]	a Riksdag átruházza a a döntéshozatali jogát [Tizedik fejezet, 5. cikk], bármilyen igazságszolgáltatási vagy közigazgatási feladat, amelyet nem az Alkotmány szabályoz, átruházható más államra, nemzetközi szervezetre, külföldi vagy nemzetközi intézményre, vagy szerve a Riksdag döntése alapján [Tizedik fejezet, 5. cikk (4) bek.]	az EK-nak ugyanolyan védelemben kell részesítenie az emberi jogokat, mint a kormányzati törvény, vagy az Emberi Jogokat és alapvető Szabadságjogokat Védelmező Európai Konvenció, a Riksdag a hatalomátadásról a jelenlevők hárommegyédének szavazatával, vagy az alapörvényre vonatkozó eljárás szerint határozhat [5. cikk (1) bek.]	
Szlovákia Alkotmánya	Európai Közösség, Európai Unió [7. cikk (2) bek.]	a Szlovák Köztársaság átruházhatja hatáskörét egy részének gyakorlását Unió [7. cikk (2) bek.]		a Szlovák Köztársaság elismeri és tiszteletben tartja a kötelező nemzetközi szerződéseket és egyéb nemzetközi kötelezettségeket [1. cikk (2) bek.], az Európai Közösség és az Európai Unió jogilag kötelező aktusai elsőbbséget élveznek a Szlovák Köztársaság törvényével szemben, ha a jogilag kötelező aktusok alkalmazása érdekében szükséges, törvényt vagy kormányrendeletet kell alkotni [7. cikk (2) bek.], a törvényben meghatározott módon ratifikált és kihirdetett, emberi jogokra és alapvető szabadságokra vonatkozó nemzetközi szerződés (...) elsőbbséget élvez a törvénnyel szemben [7. cikk (5) bek.]
Szlovénia Alkotmánya	nemzetközi szervezet, amely az emberi jogok és alapvető jogok tiszteletben tartásán a demokrácia és a jogállamiság elvén alapul, illetve „védelmi szövetség” [3a. cikk (1) bek.]	Szlovénia szuverén jogai meghatározott része gyakorlásának átruházása [3a. cikk (1) bek.]	a nemzetközi szerződés megerősítése előtt a parlament ügydöntő népszavazást rendelhet el [3a. cikk (2) bek.]	az olyan nemzetközi szervezet keretében alkotott jog, amelyekre Szlovénia szuverén jogainak gyakorlását átruházza, Szlovéniaiban a nemzetközi szervezet szabályozása szerint érvényesül [3a. cikk (3) bek.]

Németh Anita

AZ EU-ÜGYEK INTÉZÉSÉNEK SZERVEZETI KÉRDÉSEI ÉS MUNKAMÓDSZERE A MAGYAR KORMÁNYZATI RENDSZERBEN

I. Bevezetés

Az Európai Unióhoz való csatlakozásra történő felkészülési folyamatunk utolsó fázisában, illetve a csatlakozás kapcsán alapvető kérdésként és feladatként jelentkezett a tagként való működés megfelelő intézményes biztosítása, az ún. EU-ügyek intézésének szervezeti, eljárási és egyéb feltételeinek megteremtése, és hatékony, sikeres működtetése. E rendszer minősége meghatározóan hat mind az uniós tagságunk stratégiai kérdéseinek kezelésére, mind pedig a tagként való operatív, napi működésre.

A kialakított jelenlegi rendszer („magyar modell”) kapcsán – az elmúlt egy év távlatában – lehet már értékelhető tapasztalatunk; ugyanakkor a kezdeti időszak elemzését és a továbbfejlesztési vizsgálatokat indokolt majd napirenden tartani annyiban is, hogy az EU-ügyek intézésével „összekötött” két rendszer – az EU és a magyar kormányzati, közigazgatási struktúra – reformja elvileg folyamatban van, illetve előttünk áll, még ha a változtatások nem is minősülnének gyökeresnek.

Indokolt, hogy mindenekelőtt tisztázzuk jelen írás tárgykörét. Az EU-ügyek intézése körébe értjük (leegyszerűsítve) az Európai Unió döntéshozatali rendszerében való kormányzati részvételt, így leginkább a Tanács döntéseiben való részvételhez szükséges előkészítő munkát, a magyar hivatalos álláspontok kialakítását és képviselését (emellett kiterünk az Európai Bírósággal kapcsolatos kormányzati tevékenységre is), továbbá a tagsággal járó kötelezettségek megfelelő teljesítése (jogok gyakorlása) érdekében végzett tevékenységet. E tevékenységnek elsődlegesen a központi kormányzatban, közigazgatásban történő elhelyezkedését, szervezeti és eljárási, módszertani, tárgyi és személyi kérdéseit vizsgáljuk, érintjük, különös figyelemmel a horizontális koordinációs aspektusra és a modernizációs célkitűzésekre.¹ Jelen írás témakörébe viszont nem tartozik a kormány és az Országgyűlés európai uniós ügyekben való együttműködésének kérdése, sem például a központi közigazgatáson kívüli rendszerek vizsgálata.²

Elöljáróban érdemes megjegyezni, hogy az EU-ügyek nemzeti intézésének nincs közösségi, uniós szabályozása; ez a kérdéskör tagállami hatáskörbe tartozik. Jelen írás keretei között azonban az egyes tagországok megoldásainak elemzésére nincs mód. A mégoly eltérő tagállami központi kormányzati megoldások mellett is azonban megfigyelhetők közös pontok, tendenciák.

Arra is ki kell térni, hogy miután a tagsági működésnek még csak a kezdeti szakaszában vagyunk, továbbá a tárgykört uniós és hazai modernizációs környezetben értelmezzük, a jelen írásban fontosnak tartjuk azoknak az elveknek, általános kérdéseknek a megfogalmazását is, amelyek a későbbi konkrét eseti „döntéseknek” is háttérül szolgálhatnak.

Az alábbiakban így először tömören és csupán leíró jelleggel vázoljuk az EU-ügyek intézésének jelenlegi hazai kormányzati rendszerét; majd kritikai megközelítésben megfogalmazzuk azokat a lényegesebb kérdéseket, dilemmákat, problémákat, melyek mentén megkíséreljük kialakítani a lehetséges rövidebb, hosszabb távú fejlesztési irányokat, adott esetben megoldásokat, alternatívákat.

II. Az EU-ügyek kormányzati intézésének jelenlegi hazai „modellje”

1. Előzmény és alapelvek

A jelenlegi hazai megoldás, EU-koordinációs mechanizmus nem előzmény nélküli, valójában ráépült már a csatlakozásra való felkészülésre, illetve a csatlakozási tárgyalások lebonyolítására, a központi közigazgatásban létrehozott struktúránkra. Az ún. tagállami működés programjának kidolgozása már 2002-ben megkezdődött.³

Csaknem kezdettől fogva és alapelveként jellemző volt az EU-ügyek intézésére, hogy egyfelől érvényesült a miniszteriális felelősség, tehát mindegyik miniszter a saját feladat- és hatáskörébe tartozó területeken felelős az integrációs, illetve európai ügyek megfelelő kezeléséért, ellátásáért és az ehhez szükséges belső struktúra létrehozásáért; másfelől a kormányzati koordináció, összehangteremtés centralizált (néhány kivételtől eltekintve egyközpontú), és ez a koordinációs központ került időközönként áthelyezésre, átszervezésre amellet, hogy az apparátusa stabilizálódni tudott. A vonatkozó szervezeti és eljárási szabályokat többnyire kormányrendeletek és -határozatok rögzítették, rögzítik.⁴

2. Fő felelősök

Az európai ügyekért felelős tárca nélküli miniszter

A 2004-es kormány megalakulásával – az addigi európai integrációs ügyek koordinációjára létrehozott tárca nélküli miniszteri pozícióból – létrejött az európai ügyekért felelős tárca nélküli miniszter posztja; feladat- és hatásköréről a 334/2004. (XII. 15.) Korm. rendelet rendelkezik.

A tárca nélküli miniszter alapvető feladata: javaslatot tesz az Európai Unióval kapcsolatos magyar kormányzati politikára, ellátja az Európai Unió közösségi politikáiból eredő kormányzati feladatok tárcaközi összehangolását, valamint az országos szintű fejlesztéssel, fejlesztési tervezéssel és programozással kapcsolatos kormányzati feladatokat, továbbá javaslatot tesz az európai uniós politikák alakításához és végrehajtásához szükséges kormányzati intézmények fejlesztésére.⁵

Az európai uniós kormányzati feladatok összehangolása körében a tárca nélküli miniszter különösen a következő feladatokat látja el (az érintett miniszterekkel és országos hatáskörű szervek vezetőivel együttműködve, illetve azok bevonásával):

- irányítja az európai uniós tagságból eredő kormányzati feladatok előkészítését, végrehajtását, ellenőrzését;

- kialakítja a Magyar Köztársaság európai uniós döntéshozatalban képviselendő tárgyalási álláspontjait; biztosítja ezek tartalmi összhangját, és közreműködik a magyar érdekek érvényesítésében;

- ha az álláspont meghatározásának kése delme a Magyar Köztársaság érdekeinek lényeges sérelméhez vezetne, az EU-ban képviselendő álláspontot – az egyeztetés során képviselt álláspontok figyelembevételével – a miniszterelnökkel történő egyeztetés alapján alakítja ki;

- összehangolja (a jogharmonizációs tevékenység kivételével) a minisztériumok, országos hatáskörű szervek közösségi politikákhoz kapcsolódó tevékenységét és a közösségi politikák végrehajtásához szükséges hazai intézkedéseket, beleértve a bel- és igazságügyi területet;

- az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság (EKTB) elnökeként rendszeres tárcaközi egyeztetést tart, és szükség szerint a többi tárcát érintő, de az EKTB keretében nem megoldható kérdésekben további egyeztetési eljárást folytat; vitás kérdések fennmaradása esetén az Európai Ügyek Kabinetje, vagy szükség szerint a kormány felé előterjesztést készít;

- ellátja az EU Általános Ügyek és Külkapcsolatok Tanácsa általános ügyeket érintő kérdéseinek – feladat- és hatáskörébe eső – szakmai előkészítését, és ülésein képviseli a kormányt ezekben az ügyekben; ellátja az EU Versenyképességi Tanácsa ülései előkészítését és a kormány képviseletét a Versenyképességi Tanácsban; részt vesz az EU Európa-ügyi minisztereinek találkozóin;

- ellátja az Európa Tanács üléseinek általános ügyeket érintő napirendjének – feladat- és hatáskörébe eső – szakmai előkészítését;

- ellátja az EU egységes belső piacának hatékony működéséhez szükséges belső piaci koordinációt;

- gondoskodik az európai uniós tagsággal összefüggő kormányzati kommunikációs feladatokról.⁶

A tárca nélküli miniszter a fentebb felsorolt feladat- és hatáskörében

- a Magyar Köztársaság EU mellett működő Állandó Képviseletének (Állandó Képviselet, ÁK) vezetőjét (a Külügyminisztériummal egyidejűleg) tájékoztatja a döntéshozatali szabályoknak megfelelően kialakított, az Állandó Képviselők Bizottságában és egyéb tanácsi formációkban képviselendő magyar álláspontról; gondoskodik (az érintett miniszterekkel és az ÁK vezetőjével együttműködésben) az ÁK szakdiplomatainak szakmai irányításáról a feladat- és hatáskörébe tartozó ügyekben;

- közreműködik a Magyar Köztársaságnak az EU tagállamaival való viszonyában az európai uniós politikákat érintő kérdések kialakításában;

- összehangolja a kormány és az Országgyűlés európai uniós ügyekkel kapcsolatos együttműködésével összefüggő kormányzati feladatokat;

- összehangolja az Európai Parlamenttel kapcsolatos kormányzati feladatokat.⁷

A tárca nélküli miniszter továbbá társfelelősséget visel az igazságügy-miniszterrel az Európai Bíróság előtti, valamint az ezeket előkészítő eljárásokkal kapcsolatos koordinációs feladatok ellátásában.⁸

A tárca nélküli miniszter munkáját a politikai államtitkár, a tárca nélküli miniszter hivatala, valamint az Európai Ügyek Hivatala és a Nemzeti Fejlesztési Hivatal segíti.⁹

Az Európai Ügyek Hivatala

Az európai ügyekért felelős tárca nélküli miniszter feladat- és hatáskörének fentebb kiemelt elemeit az Európai Ügyek Hivatalán (EÜH, Hivatal) keresztül látja el.

Az Európai Ügyek Hivataláról szóló 356/2004. (XII. 23.) Korm. rendelet értelmében a kormány a kormányzati európai uniós politika és a Magyar Köztársaság európai uniós tagságból eredő kormányzati feladatok összehangolása, valamint a tagságból eredő feladatok teljesítésének előmozdítása érdekében hozza létre a Hivatalt.¹⁰

Az EÜH-ről szóló kormányrendelet visszautal¹¹ az európai ügyekért felelős tárca nélküli miniszter feladat- és hatásköréről szóló 334/2004. (XII. 15.) Korm. rendeletben foglaltakra; emellett azonban kiemelésre kerül a következő feladat: a Hivatal a tárca nélküli miniszter irányításával gondoskodik az EU Általános és Külügyek Tanácsa, valamint az Európa Tanács általános ügyeket érintő napirendi pontjainak előkészítéséről, továbbá – együttműködve a Külügyminisztériummal és a Miniszterelnöki Hivatallal – ezen tanácsulésekkel kapcsolatos feladatok összehangolásáról.¹²

Az EÜH tehát az általános koordináció központi közigazgatási egysége. A Hivatal működteti az európai uniós tagságból eredő kormányzati feladatokhoz kapcsolódó kormányzati koordinációs rendszert, ellátva az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság, valamint az Európai Ügyek Kabinetje titkársági feladatait. Az EÜH főkoordinátori szerepe érvényesül az Országgyűlés és a kormány európai uniós ügyekben történő együttműködéséből adódó kormányzati feladatok ellátása során, úgyszintén az Európai Parlament magyarországi képviselői és a kormány együttműködéséből adódó kormányzati feladatok összehangolása körében.¹³

A Hivatalt az európai ügyekért felelős tárca nélküli miniszter és a Hivatal elnöke irányítja. (*Sic!*) A Hivatalt elnök vezeti, aki egyben az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság helyettes vezetője. Az EÜH a Miniszterelnöki Hivatal (MeH) szervezeti keretei között működik; költségvetését a MeH költségvetésében kell megtervezni.¹⁴

A külügyminiszter

Az európai ügyekért felelős tárca nélküli miniszteri pozíció létrehozatalával és a kapcsolódó döntésekkel, átszervezésekkel párhuzamosan a külügyminiszter feladat- és hatásköre is alapvetően és értelemszerűen megváltozott, tekintve hogy 1996-tól 2004-ig a Külügyminisztérium Integrációs Államtitkársága, majd Integrációs és Külgazdasági Államtitkársága végezte az európai integrációs központi koordinációt. A külügyminiszter feladat- és hatásköréről a többször módosított 152/1994. (XI. 17.) Korm. rendelet szól.¹⁵

A tárca nélküli miniszter és az Európai Ügyek Hivatala által végzett általános horizontális európai koordináció azonban nem terjed ki az összes európai ügyre; így a

külgügyminiszter (illetve a Külgügyminisztérium) gondoskodik az EU közös kül- és biztonságpolitikája,¹⁶ valamint az európai biztonság- és védelempolitika területén a feladatok ellátásáról, illetőleg koordinálásáról.¹⁷

Egyes területeken pedig különösen szoros az együttműködés a tárca nélküli miniszterrel: a külgügyminiszter az európai ügyekért felelős tárca nélküli miniszterrel együttműködve ellátja az Európa Tanács, valamint az Általános és Külkapcsolati Ügyek Tanácsának általános ügyeket érintő napirendi pontjainak előkészítését.¹⁸

Az Állandó Képviselőt irányítása a külgügyminiszter feladata; a szakmai irányítás a tárca nélküli miniszterrel és az érintett miniszterekkel együttműködésben, a feladat- és hatásköröknek megfelelően történik.¹⁹

Az igazságügy-miniszter

Az igazságügy-miniszter (Igazságügyi Minisztérium, IM)²⁰ a csatlakozásra való felkészülés folyamatában kezdetektől fogva koordinálta a jogharmonizációs tevékenységet, valamint az EU-hoz való csatlakozás általános jogi feltételeinek megalapozását.²¹ E tevékenységét a mindenkor hazai integrációs főkoordinátorral együttműködve végezte. Az igazságügy-miniszter koordinációs feladatát a magyar jogrendszernek a csatlakozásra történő felkészítése terén az is erősítette, hogy felelős a jogszabálytervezeteknek az Európai Unió joga alapján történő tartalmi és formai ellenőrzéséért, úgyszintén a jogharmonizáció egységes szemléletének biztosításáért.²² A miniszter ezen külön koordinációs feladatai – a szükséges változtatások mellett – a csatlakozást követően is fennmaradtak. Az igazságügy-miniszter feladat- és hatásköréről a többször módosított 157/1998. (IX. 30.) Korm. rendelet rendelkezik.²³

Így az igazságügy-miniszter (IM) az ún. horizontális felelősségi körében:²⁴

- összehangolja az EU jogának való megfelelés céljából folytatott jogharmonizációs tevékenységet; ennek keretében kidolgozza a jogharmonizáció programozásának rendjét, jogharmonizációs adatbázisba rendezi a jogharmonizációs feladatokat, figyelemmel kíséri és előmozdítja e feladatok teljesítését, valamint gondoskodik a jogharmonizációs tevékenység elvi és módszertani egységéről;

- a jogszabálytervezeteket előzetesen megvizsgálja és véleményezi abból a szempontból is, hogy azok megfelelnek-e az Európai Unió jogának; a jogszabály megalkotására vagy nemzetközi szerződés megkötésére irányuló előterjesztéshez kapcsolódóan nyilatkozik arról, hogy a tervezet összeegyeztethető-e az EU joggal;

- figyelemmel kíséri az EU jogi aktusai tervezeteinek, valamint az elfogadott uniós jogi aktusoknak a magyar nyelvű szövegét.

Az igazságügy-miniszter továbbá – egyfajta társfelelősségben az európai ügyekért felelős tárca nélküli miniszterrel – koordinációs feladatokat lát el az Európai Bíróság²⁵ előtti képviselő és kapcsolódó feladatok terén.²⁶

A két miniszter (és apparátusa) közötti „kialkudott” és árnyalt munkamegosztás lényege a következőkben összegezhető:

- A tárca nélküli miniszter (Európai Ügyek Hivatala) – az igazságügy-minisztert (IM-et) bevonva – látja el a Magyar Köztársaság képviselőtét a közösségi jog megsér-

tése miatt indított eljárásokban az Európai Bíróság előtti eljárást *megelőző szakaszban*. Ezzel kapcsolatban – az IM-et bevonva – koordinálja a beadványok előkészítését, és az egyeztetések alapján elkészíti a beadványokat.

– Az igazságügy-miniszter (IM) – a tárca nélküli minisztert (EÜH-t) bevonva – koordinálja valamennyi eljárás tekintetében az Európai Bíróság előtti képviselet ellátásához szükséges írásbeli beadványok és egyéb iratok előkészítését, és az egyeztetések alapján elkészíti a beadványokat. A miniszter (IM) képviselője mint meghatalmazott útján ellátja a Magyar Köztársaság képviseletét az Európai Bíróság előtti eljárásokban, bevonva a kormány európai ügyekért felelős tagja (EÜH) képviselőjét, illetve együttműködve az eljárás tárgya szerint illetékes miniszter képviselőjével. Az IM – az EÜH és az érintett miniszterek bevonásával – figyelemmel kíséri az Európai Bíróság előtti ügyeket, és gondoskodik az ezekből esetlegesen következő hazai jogalkotási feladatok meghatározásáról, programozásáról és teljesítésének ellenőrzéséről.²⁷

3. Az EU-ügyek koordinációjának rendje és döntési szintjei

Az európai ügyekért felelős tárca nélküli miniszter, illetve az Európai Ügyek Hivatala főkoordinációja mellett egy sajátos, külön egyeztetési, illetve döntési mechanizmus jött létre; ennek legfőbb szabályait²⁸ az Európai Unió döntéshozatali tevékenységében való részvételtől és az ehhez kapcsolódó kormányzati koordinációról szóló 1007/2004. (II. 12.) Korm. határozat tartalmazza.²⁹ E kormányhatározat nemcsak az EU döntéshozatali eljárásában képviselendő magyar hivatalos álláspont (tárgyalási álláspont) kialakítására és képviseletére irányuló eljárást rendezi,³⁰ hanem magában foglalja általában az EU-tagságból eredő feladatok koordinálási rendjét, továbbá az Országgyűlés és a kormány európai uniós ügyekben történő együttműködéséből³¹ adódó, valamint az Európai Parlament magyarországi képviselői és a kormány együttműködéséből adódó kormányzati feladatok ellátásának rendjét is.

Ami a tárgyalási álláspontok kialakításának, valamint az európai uniós tagságból eredő kormányzati feladatok általános koordinálásának fórumait és mechanizmusát illeti, az a következőkben összegezhető.

Az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság

A legfőbb fórum az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság (EKTB).³² Az EKTB feladata a kormányzati integrációs politika, valamint az európai uniós tagságból fakadó feladatok előkészítése, koordinálása, végrehajtása és ellenőrzése, továbbá az uniós döntéshozatalban képviselendő tárgyalási álláspontok előkészítése, kidolgozása és – jogszabály vagy kormányhatározat eltérő rendelkezése hiányában – annak *meghatározása*.

Az EKTB ülései elsődleges célja az EU Tanácsa üléseit előkészítő Állandó Képviselők Bizottsága (COREPER) és az egyéb tanácsi döntés-előkészítő bizottságok ülésén képviselendő tárgyalási álláspontok meghatározása. Úgyszintén a Tanács ülésein képviselendő álláspontot az EKTB elé kell terjeszteni azzal, hogy a Tanács különböző formációinak

előkészítéséért a miniszterek az 1007/2004. (II. 12.) Korm. határozat 1. mellékletében foglalt felelősségi rend szerint és e határozatnak megfelelően felelnek. Az EKTB jelenleg állandósult napirendi pontjai azonban ennél gazdagabbak.³³

Az EKTB elnöke a tárca nélküli miniszter, helyettes vezetője az Európai Ügyek Hivatalának elnöke. Az EKTB tagjai³⁴ a közigazgatási államtitkári értekezleten képviselttel rendelkező minisztériumok (országos hatáskörű szervek) és a tárca nélküli miniszterek hivatalai integrációs kérdésekért felelős egy-egy vezető köztisztviselője. Az EKTB-tagot a miniszter vagy az országos hatáskörű szerv vezetője jelöli ki. Az EKTB üléseinek állandó meghívottja a miniszterelnök kabinetfőnökének, a MeH általános politikai államtitkárának, Kormányirodájának, valamint a koalíciós egyeztetésért felelős államtitkárának képviselője. Az EKTB titkársági feladatainak ellátásáról az EÜH gondoskodik. Az EKTB hetente legalább egyszer ülésezik; indokolt esetben írásos eljárásban fogadja el a tárgyalási álláspontot.

Az EKTB szakértői csoportjai

Az EKTB égisze alatt a kormány szakértői csoportokat³⁵ is létrehozott, jelenlegi számuk negyvenkilenc,³⁶ igazodva a közösségi, uniós politikákhoz, illetve a különböző EU-s munkacsoportokhoz. Ezek az EKTB-csoportok a szakértői szintű tárcaközi egyeztetés speciális fórumai.³⁷ A szakértői csoport szükség esetén szakértői alcsoportot hozhat létre.³⁸

A szakértői csoport vezetőjét az adott témakörben első helyi felelős miniszter vagy országos hatáskörű szerv vezetője jelöli ki. A szakértői csoport vezetőjének feladata a szakértői csoport munkájának irányítása és összehangolása, a tanácsi munkacsoportokban részt vevő szakértői csoporttag kijelölése, a tárgyalási álláspontok egyeztetése, a tárgyalási álláspontra³⁹ vonatkozó egyeztetett javaslat kialakítása, valamint – az első helyi felelős minisztérium EKTB-tagjával együttműködve – az egyeztetett tárgyalási álláspont-tervezetek EKTB-napirendre⁴⁰ vételének kezdeményezése és benyújtása.⁴¹

A Közigazgatási Államtitkári Értekezlet

A Közigazgatási Államtitkári Értekezlet (KÁÉ) a kormány általános jellegű döntés-előkészítő testületeként működik; így a kormány ülésére benyújtott előterjesztéseket és jelentéseket előzetesen általában a KÁÉ-n kell megtárgyalni. A KÁÉ feladata a kormány üléseinek előkészítése, az államigazgatási egyeztetés során fennmaradt véleményeltérések tisztázása, és állásfoglalás a vitás közigazgatási-szakmai kérdésekben. A KÁÉ-t a Miniszterelnöki Hivatal közigazgatási államtitkára hívja össze, szervezi és vezeti. A KÁÉ-n az Európai Ügyek Hivatalának elnöke állandó meghívottként vesz részt.⁴²

Miután az európai uniós tagságból fakadó feladatok koordinálása és az uniós döntéshozatalban képviselendő tárgyalási álláspontok meghatározása alapvetően az EKTB keretei között történik, a KÁÉ többnyire szóbeli és írásbeli tájékoztató (jelentés) formájában értesül az EKTB tevékenységéről, valamint az aktuális európai uniós kérdésekről, kapcsolódó hazai feladatokról.⁴³ Amennyiben azonban az adott ügyben

(pl. stratégiai vagy vitás kérdésben) a kormány döntése szükséges, a kormány-előterjesztést előzetesen a KÁÉ is tárgyalja.⁴⁴

Miniszteri egyeztetők

Az európai ügyekért felelős tárca nélküli miniszter további egyeztetési eljárást (tárca-közi vagy miniszteri szintű egyeztetés) folytat le a vitás és az EKTB keretében nem megoldható kérdésekben. Abban az esetben, ha a tárgyalási álláspont meghatározásának késedelve a Magyar Köztársaság érdekeinek lényeges sérelméhez vezetne, a tárca nélküli miniszter alakítja ki a képviselendő tárgyalási álláspontot a miniszterelnökkel történő egyeztetés alapján.⁴⁵

Az Európai Ügyek Kabinetje

A kormány az európai uniós tagságból fakadó stratégiai kérdések és a rendkívüli jelentőségű európai uniós tervezetek, valamint az ezekből fakadó hazai intézkedések megvitatására, továbbá az EU-ban a tagállami érdekeink hatékony és eredményes képviselésének biztosítására hozta létre az Európai Ügyek Kabinetjét. A Kabinet tájékoztatást kap az EU döntéshozatali eljárásában napirenden levő kiemelt kérdésekről, továbbá dönt azokról, amelyekben az EKTB-ben, illetve az európai ügyekért felelős tárca nélküli miniszter által folytatott miniszteri szintű egyeztetést követően is véleményeltérés maradt fenn.

Az Európai Ügyek Kabinetjének vezetője az európai ügyekért felelős tárca nélküli miniszter, helyettes vezetője a külügyminiszter. Titkára az Európai Ügyek Hivatalának az elnöke; a titkársági feladatokat az EÜH látja el.⁴⁶

A kormány

A stratégiai kérdéseket (ezek: politikai, gazdasági, költségvetési vagy társadalmi jelentőségénél fogva a magyar érdekek szempontjából kiemelkedő jelentőségű vagy a kormányzat általános integrációs politikája szempontjából meghatározó fontosságú kérdések), illetve a vitás kérdéseket az Európai Ügyek Kabinetje, illetőleg szükség szerint a kormány elé kell terjeszteni.⁴⁷ A kormány továbbá többnyire szóbeli és írásbeli tájékoztató (jelentés) formájában értesül az EKTB tevékenységéről, valamint az aktuális európai uniós kérdésekről, kapcsolódó hazai feladatokról.⁴⁸

Az 1007/2004. (II. 12.) Korm. határozat 2005. márciusi módosítása körében fontos újdonságként kell kiemelni, hogy az európai ügyekért felelős tárca nélküli miniszter (az érintett miniszterekkel) – figyelemmel az EU elnökségi programjára – minden elnökségi ciklus elején javaslatot tesz a kormánynak azokra az uniós témákra, amelyekkel a kormánynak a féléves munkaterve keretében foglalkozni indokolt, illetve melyek a kormány döntését igénylő szakaszba kerülnek. A tárca nélküli miniszter (együttműködve az érintett miniszterekkel) szükség szerint felhívja

a kormány figyelmét azokra az uniós témákra, amelyek – az EU döntéshozatali eljárásához igazodva – a későbbiekben a kormány döntését igénylik.⁴⁹

Az Állandó Képviselő

Szólni kell még a Magyar Köztársaság Európai Unió mellett működő Állandó Képviselőtéről is (ÁK). Az Állandó Képviselőt ellátja és segíti a Magyar Köztársaság Kormányának képviselőtét az Európai Unió szerveinél. Az ÁK folyamatos és állandó szakmai kapcsolatot tart a kormányzati szervekkel, részt vesz az EU intézményeiben képviselendő tárgyalási álláspontok tervezeteinek kialakításában, és gondoskodik a magyar részvétel elősegítéséről. Az ÁK diplomatái az EKTB szakértői csoportok tagjai, a tárcaközi egyeztetés szabályait rájuk is megfelelően alkalmazni kell.⁵⁰

4. A kül- és biztonságpolitikai ügyek koordinációja

A fentebbi általános horizontális koordinációs renddel különös viszonyban áll az EU közös kül- és biztonságpolitikai, valamint az európai biztonság- és védelempolitikai kérdéseire vonatkozó kormányzati koordináció; ennek ellátásáért ugyanis nem az ún. főkoordinátor, hanem a külügyminiszter (Külügyminisztérium) a felelős. Az ebből is következően némileg eltérő eljárási szabályokat az 1007/2004. (II. 12.) Korm. határozat szintén tartalmazza.⁵¹

5. Az Európai Bíróság előtti, valamint az ezeket előkészítő eljárásokkal kapcsolatos feladatok koordinációja

Tárgykörünk szempontjából kiemelésre érdemes még, hogy az Európai Közösségek Bírósága és Elsőfokú Bírósága előtti eljárásokkal, valamint az ezeket előkészítő eljárásokkal kapcsolatos feladatok koordinálása,⁵² illetve a tárcaközi szakértői egyeztetés úgyszintén az EKTB erre létrehozott külön szakértői csoportjának⁵³ keretében történik, és a döntéseket többnyire az EKTB hozza meg. A jelentős kérdéseket érintő ügyekben, úgyszintén a vitás helyzetekben a képviselendő álláspontot az Európai Ügyek Kabinetje, illetve – szükség szerint – a kormány elé kell terjeszteni. A Magyar Köztársaságnak az Európai Bíróság előtti képviselőtéről és az azzal kapcsolatos feladatokról az 1084/2004. (VIII. 27.) Korm. határozat rendelkezik.

6. A jogharmonizációs feladatok kormányzati koordinációja

Az igazságügy-miniszter (IM) által koordinált jogharmonizációs tevékenység rendjét is indokolt volt némileg megváltoztatni az Európai Unióhoz való csatlakozás kapcsán, különös figyelemmel arra, hogy a csatlakozást követően az addigi éves–féléves joghar-

monizációs feladat-meghatározást fel kellett hogy váltsa az elfogadott közösségi, uniós jogi aktusok egyenkénti jogharmonizációs programozása. A másik fontos szempont a jogharmonizációs tevékenység fokozottabb és szisztematikusabb ellenőrzésének megteremtése, illetve az időben és megfelelő módon történő teljesítés hatékonyabb előmozdítása volt, tekintetbe véve az EU-tagsággal járó kötelezettségek nem, vagy nem megfelelő teljesítésének jogkövetkezményeit is.

Az európai uniós tagságból eredő jogharmonizációs feladatok meghatározásának, programozásának és teljesítésük ellenőrzésének rendjéről az 1036/2004. (IV. 27.) Korm. határozat rendelkezik.⁵⁴ A jogharmonizációs célú jogalkotásról pedig kiadásra került a 7001/2005. (IK 8.) IM-irányelv.⁵⁵

A csatlakozást követően is a jogharmonizációs célú jogalkotás alapvetően az általános jogalkotási, jogszabály-előkészítési folyamatba ágyazódik bele;⁵⁶ vannak azonban olyan jegyei a jogharmonizációnak tagsági körülmények között is, melyek egyben sajátos szabályok megalkotását, illetve fenntartását tették szükségessé.⁵⁷

III. Kérdések, dilemmák és javaslatok

1. Elöljáróban összegezve megállapíthatjuk, hogy az EU-ügyek hazai koordinációja, intézésének rendszere mind a csatlakozásra való felkészülés folyamatában, mind pedig a tag-ság első másfél évében nem működött rosszul, mi több, általában sikeresnek is értékelhető.⁵⁸ Továbbá a csatlakozás előtti struktúrához képest érhetően leginkább az EU döntéshozatali rendszerében való részvétel és az ezzel kapcsolatos hazai döntéseknek általában az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottsághoz való telepítése jelentett meghatározó újdonságot, mivel ezáltal a kormányzati általános döntés-előkészítési és döntéshozatali rend európai ügyekre vonatkozó különös mechanizmusa került működtetésre.

Az Európai Unió működése, döntéshozatali rendszere – mint ismeretes – önmagában is meglehetősen bonyolult; nem kevésbé összetett az EU és a tagállamok viszonyrendszere, akár csak a nemzeti kormányzati szintű feladatokat tekintve is. Mindemellett az EU bővülése és még inkább tartalmi mélyülése is valóban jelentős változásokat eredményez, illetve kényszerít ki a tagállami működésben, illetve az EU és a tagországok intenzív kölcsönhatásában. A magyar kormányzatnak és központi közigazgatásnak – az egyébként is szükséges megújulási folyamata mellett – szintén egyszerre kell biztosítania a tagként való hatékony, és az uniós közös célokkal is összeegyeztethető nemzeti érdekeinket eredményesen képviselő részvételt az EU döntéshozatalában, működésében, valamint ezen döntések, uniós normák megfelelő végrehajtását, ennek ellenőrzését, illetve kikényszerítését. Jelentőségénél fogva különleges figyelmet érdemel a tagként is való felzárkózási esélyünk érdekében szükséges nemzeti fejlesztési tervezés és intézményrendszer működtetése.⁵⁹ Ugyanakkor egyáltalán nem elégségesek a hatékony mechanizmusok és az értő aktivitás a központi közigazgatásban, hanem valóban szükséges széles körű és partneri bevonása a civil és a gazdasági szférának.⁶⁰

Leszögezhetjük tehát, hogy ezt a komplex és nagy jelentőségű feladatot, az EU-tagként való intézményes működést csak *erős, hatékony és eredményes központi koordinációban* lehet napra készen és megfelelő színvonalon ellátni hosszabb távon is; emellett

az egyes szakpolitikákért és szakterületekért az érintett miniszterek, illetve tárcák (országos hatáskörű szervek) kell hogy továbbra is felelősséget viseljenek. Ezt mutatják az egyéb tagállami tapasztalatok is.

2. Az egyik jogosan visszatérő kérdés az, hogy *hol és milyen szinten, struktúrában működjön a főkoordináció; illetve legyen-e külön Európa-ügyi miniszter; minisztérium.*

Az európai uniós ügyek koordinálásakor egyszerre kell biztosítani a stratégiai kérdések kezelését, összhangját, valamint a napi operatív koordinációt.

Így egyfelől az Európai Unióval, a közösségi, uniós politikákkal kapcsolatos magyar kormányzati politika meghatározása, továbbá az ún. magyar érdekek, prioritások és átfogó programok kialakítása politikai döntéseket és felelősséget jelent. Továbbá az EU tanácsi döntéshozatali „asztalánál” is előzetesen összehangolt (kormányzati) álláspontot indokolt képviselni.⁶¹ Nyilvánvaló az is, hogy a csatlakozást követően az EU-ügyek központi koordinációját még úgysem lehet a „külügyi vagy kül-, illetve nemzetközi gazdasági” ágazatba besorolni. Az EU intézményrendszerében kétségtelenül felértékelődött politikai testületnek, az Európa Tanácsnak⁶² tagja a magyar miniszterelnök.

Mindezek a tényezők és jegyek azt jelzik, hogy a miniszterelnök (és hivatala) uniós szerepvállalása elengedhetetlen; és megfelelő felkészítése meghatározó kérdés.

Ugyanakkor célszerűnek tartjuk azt a megközelítést, amely – a miniszterelnököt segítve, részben tehermentesítve, hatékonyságot növelve és részben kellő súlyt adva – a kormányzati testületben külön miniszterre ruhazza, telepíti a fentebbi politikai, illetve stratégiai feladatok, koordináció ellátását, illetve annak egy részét.⁶³ A magunk részéről tehát nem tartjuk rossz megoldásnak a máshol is ismert külön miniszteri poszt, tárca nélküli miniszteri pozíció létrehozatalát. Mindez, és hogy mely miniszter (külön Európa-ügyi, vagy netán a kancelláriaminiszter, más miniszter) természetesen politikai döntés, és a kormányzati szerkezet kérdése is. Ehhez két szempontot említünk még: egy másik, összetett miniszteri portfólió mellett nem igazán lehet érdemben és hatékonyan ellátni az „Európa-ügyi” feladatokat; továbbá ez utóbbiak körében fontos lehet a szektorsemleges, illetve a politikai prioritásokat szem előtt tartó, egyben EU-ügyekben professzionális nézőpont, és a kiegyensúlyozott vitarendezésre, az összhangteremtésre való helyzeti adottság.

Egy Európa-ügyi minisztérium létrehozását azonban nem tartjuk indokoltnak: alapvetően (és sajátos) koordinációs jellegű feladatok ellátása nem tesz szükségessé külön minisztériumi szervezetrendszert.⁶⁴ Az is kérdéses lehet, hogy a főkoordinációs központ külön hivatalként való megszervezése indokolt-e;⁶⁵ kétségtelen, hogy súlya és szakmai függetlensége nagyobb, mint ha a Miniszterelnöki Hivatalban került volna felállításra pl. külön részlegként, államtitkárságként, mely reális alternatívája lehet a külön hivatali működésnek.

3. A koordinációs központtal szorosan összefüggő következő kérdés, hogy *annak tevékenysége milyen területekre terjed ki, illetve szükséges-e, célszerű-e, hogy bizonyos részterületeken, vagy sajátos aspektusból az összehangoló tevékenység más egység (minisztérium, hivatal) irányításával valósuljon meg.*

Meglátásunk szerint vannak előnyei az egyközpontú koordinációnak, ugyanakkor ezt nem helyes túlértékelni, mivel ez nem azt jelenti, hogy az összes feladatot csak és kizáró-

lag a koordinációs központ kell hogy összefogja; tekintve, hogy a főkoordinátornak mindenekelőtt a stratégiai kérdések megoldására és összehangolására,⁶⁶ valamint a tagként való működés általános és napi mechanizmusai megfelelő működtetésének biztosítására indokolt koncentrálnia. Emellett, az idő előrehaladtával és az említett decentralizációs modellben az egyes tárcák szakmai, ágazati tevékenysége uniós vonatkozásban tovább erősödik, és egyre kevésbé kell hogy a főközpont teljesen leképezze szakemberállományában és tevékenységében az egyes ágazati, szakmai területeket, jogterületeket.

A gyorsan reagáló és szakszerű koordináció igénye tehát indokolhat akár koordinációs munkamegosztást (általános-különös) bizonyos területeken; a lényeg inkább az, hogy ezek a mechanizmusok ne keresztezzék egymást, és legyen megfelelő információáramlás, tájékoztatás. A másik véglet, a teljesen szétaprózott, sokközpontú koordináció viszont káros, és az összehangoló tevékenység lényegét kioltó megoldás lenne.

E tárgykörben az EU-ügyek kormányzati intézésének jelenlegi hazai megoldásában érzékelhetőek tényleges, illetve lehetséges konfliktusos, konkuráló pontok, figyelemmel arra, hogy a főközpont általános koordinációs tevékenysége mellett működnek egyéb különös mechanizmusok is. Ehelyütt gondolunk különösen egyrészt a Külügyminisztériumra, illetve a KüM–EÜH kompetenciaviszonyra (az EU közös kül- és biztonságpolitikája, az európai biztonság- és védelempolitika területén végzett tevékenység, koordináció tekintetében, úgyszintén az Európa Tanács, valamint az Általános és Külkapcsolati Ügyek Tanácsának általános ügyeket érintő napirendi pontjainak előkészítését, továbbá az Állandó Képviselőt irányítását illetően), másrészt az Igazságügyi Minisztériumra, illetve az IM–EÜH kompetenciaviszonyra (a jogharmonizációs tevékenység koordinálása, valamint az Európai Bíróság előtti ügyekkel kapcsolatos feladatok ellátása tekintetében).

A teljesen egyközpontú koordináció híveivel ellentétben a magunk részéről az említett különös koordinációs megoldásokat általában helyesnek tartjuk.

Ami a közös kül- és biztonságpolitikai, valamint európai biztonság- és védelempolitikai kérdések intézését és összehangolását illeti, sokkal inkább egy fontos és sajátos szakpolitikai terület ellátásáról (miniszteri felelősség) és az ahhoz kapcsolódó koordinációs tevékenységről van szó, semmint egy különös szakkordinációról. Ennek megfelelően célszerű csak eltérni az általános rendtől.

Az Európa Tanács, valamint az Általános és Külkapcsolati Ügyek Tanácsa (ÁKÜT) üléseinek előkészítése (általános kérdések), az ezzel kapcsolatos koordináció esetében viszont az általános főkoordinátor szerepét hangsúlyoznánk. Az ÁKÜT esetében talán egyszerűsödhet ez az együttműködés, ha az európai alkotmány létrehozásáról szóló szerződés szerinti megoldás megvalósulna, nevezetesen ez a tanács kettéválna.⁶⁷

Az Állandó Képviselőt irányítását nehéz lenne teljesen letisztultan elképzelni: a külképviselőket irányítóknak az általános koordinátorral és a szaktárcákkal mindenkor szoros együttműködésben kell eljárnia. Az Állandó Képviselő ugyanis nem egy hagyományos külképviselő.

A jogharmonizációs tevékenység külön, IM általi koordinálása és annak módszere, már a csatlakozás utáni helyzetre is kitérve – véleményünk szerint – lényegében eredményes,⁶⁸ és egyben alapvetően összhangban áll az Európai Bizottság által javasolt megoldásokkal is.⁶⁹

Az IM és az EÜH társfelelősségben és egyfajta sajátos munkamegosztásban ellátott feladata az Európai Bíróság előtti ügyekhez kapcsolódó feladatok terén viszont előbb-utóbb felülvizsgálatra szorul; tekintve, hogy meglehetősen mesterkéltnak és erősen kompromisszumos megoldás az első helyi felelősség megbontása a tagállami kötelezettség-szegés miatti eljárás⁷⁰ ún. adminisztratív és bírósági szakasza szerint (ezek ugyanis szorosan összefüggenek). Mindennek kapcsán két dolgot nem vitatnánk: egyfelől a két szervezetnek (és az érintett szaktárca(ak)nak) szorosan együtt kell működni bármilyen megoldás esetén; másfelől mindkét szervezet ezen ügyekben való első helyi koordinációs felelőssége mellett lehet érveket felhozni. Ehelyütt azt hangsúlyoznánk, hogy ez a tevékenység és koordináció szorosan összefügg a tagsági kötelezettségek teljesítésével, a jogharmonizációval, valamint általában az európai uniós ügyek jogi vonatkozásaival. Ahol az európai uniós ügyek intézésével összefüggő „jogi centrum” van, oda érdemes telepíteni az Európai Bíróság előtti, valamint az ezeket előkészítő eljárásokkal kapcsolatos feladatokért való fő felelősséget. Jelenleg ennek az igazságügyi tárca tekinthető.

E pont szerinti tárgykörben érdemes még kitérni arra is, hogy az általános főkoordinátor feladatköre, összehangoló és összefogó tevékenysége eleve összetett, sokrétű, többirányú; ehhez képet is *sajátosak azok a feladatai*, melyek abból adódnak, hogy az adott területen több minisztérium egyaránt, de csak részben kompetens,⁷¹ így a főkoordinátor EÜH gondoskodik végső soron az adott érdemi feladatról, értelemszerűen együttműködve a tárca(akkal) (pl. a Versenyképességi Tanácshoz kapcsolódó első helyi felelősség; a nem pénzügyi szolgáltatások szabad áramlása tárgykörében az EKTB szakértői csoport vezetése; a belső piaci koordináció, valamint a belső piaci problémamegoldó központ, az ún. SOLVIT működtetése magyar részről).

4. Alapvető kérdés az is, hogy az Európai Unió döntéshozatali tevékenységében való kormányzati részvétel megalapozásához *ennyiben indokolt, hogy az általánostól eltérő külön döntéshozatali, illetve döntés-előkészítési rend érvényesüljön*.

A II. rész szerinti leírás alapján is látható, hogy az európai uniós ügyekhez kapcsolódó külön koordináció (EKTB és munkacsoportjai) nemcsak sajátos tárcaközi egyeztetési mechanizmust jelent, hanem külön döntés-előkészítési eljárást, az általánostól eltérő döntési rendet is. Az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság – mely helyettes államtitkárok és közigazgatási középvezetők testülete – ugyanis alapvetően az EU Tanácsa, az Állandó Képviselők Bizottsága és a különböző tanácsi bizottságok ülései hazai előkészítést végzi, valamint egyben főszabály szerint meghozza a szükséges döntéseket: például meghatározza az uniós döntéshozatalban képviselendő hivatalos kormányzati tárgyalási álláspontokat (vagy pl. határoz az Európai Bíróság előtti eljárásokkal kapcsolatban az eljárásindításról, a beavatkozásról, valamint a Magyar Köztársaság részéről az írásbeli észrevételek megtételéről, illetve jóváhagyja a beadványokat).

Ez a döntéshozatali főszabály akkor törik meg, ha az adott ügy stratégiai jelentőségű, illetve meghatározó fontosságú, vagy az előzetes egyeztetések ellenére vitás maradt, mivel ezekben az esetekben az előterjesztést a kormányhoz kell benyújtani (előtte a Közigazgatási Államtitkári Értekezlet is tárgyalja többnyire az előterjesztést). Ugyanakkor erre is csak akkor kerül sor, ha a vitás kérdés nem került az Európai Ügyek Kabinetje⁷² elé, vagy a Kabinet a vitás ügyben nem döntött. Az Európai

Ügyek Kabinetje ugyanis – szemben a többi kormánykabinettel, melynek nincs döntési kompetenciája – dönt azokról a kérdésekről, amelyekben az EKTB-ben, illetve az európai ügyekért felelős tárca nélküli miniszter által folytatott miniszteri szintű egyeztetést követően is véleményeltérés maradt fenn.

Ellensúlyozandó ezt a helyzetet, mind a Közigazgatási Államtitkári Értekezlet, mind a kormány hetente tájékoztatást kap az EKTB tevékenységéről, illetve az aktuális fontosabb európai ügyekről. (Megjegyezzük, hogy ez a tájékoztatás, felfelé irányuló információáramlás az utóbbi időkben fokozódott.)⁷³ Úgyszintén, az Európai Ügyek Kabinetje tájékoztatást kap az EU döntéshozatali eljárásában napirenden levő kiemelt kérdésekről.

Ezzel a megduplázódott döntés-előkészítési, illetve megosztott döntési folyamattal összefüggésben a következő fő kérdések, dilemmák merülnek fel.⁷⁴

Mindenképpen *ellentmondásos* az a helyzet, hogy míg az általános kormányzati döntéshozatali rendben a kormány rendszeresen tárgyal, döntést hoz adott esetben részletkérdéseket szabályozó kormányrendeletekről, vagy épp fontos közösségi irányelvet átültető törvénytervezetről; addig a tagállami szabályozási mozgásteret egyre inkább behatároló, meghatározó közösségi, uniós jogi aktus elfogadása, az európai uniós döntéshozatalban való kormányzati részvétel során a magyar pozícióról a döntést főszabályként nem a kormány hozza. Jóllehet a stratégiai és fontosabb kérdések eljutnak a kormány elé, ugyanakkor ezeknek a köre nem feltétlenül azonos azzal az ügykörrel, mellyel a kormány a későbbiekben mindenképpen találkozni fog, például a belső jogharmonizációs feladatok elvégzése, vagy egyéb, európai uniós determináltságú intézkedések során.⁷⁵ (Mindeközben az Országgyűlés és a kormány közötti együttműködés keretében a kormány az európai uniós tervezetek megküldését követően megjelöli az álláspontja szerint *törvényhozási tárgykörbe tartozó*, illetve rendkívüli jelentőségű európai uniós tervezeteket.⁷⁶ Ily módon a kormány átfogóan és legalább félévente áttekinti az EU napirendjén szereplő, majdani törvényalkotással járó feladatokat.⁷⁷)

Az említett ellentmondás annyiban is tetten érhető, hogy miközben az uniós döntéshozatalban való kormányzati részvételhez kapcsolódó döntéseket a kormány tipikusan az EKTB-re (köztisztviselőkre, közigazgatási szakemberekre) delegálta, addig az európai uniós ügyeket a saját felelősségi körükben kezelő tárcák, illetve *miniszterek* egyre inkább felkészültek, járatosak ezekben az ügyekben, mi több, az EU különböző tanácsi formációiban főszabály szerint a miniszterek vesznek részt.

A két döntés-előkészítési mechanizmust összevetve látni kell, hogy az általános rendben a közigazgatási államtitkárok testülete (KÁÉ) elé kerülnek szakmai megvitatásra a kormány-előterjesztések; míg az EKTB miniszterek (országos hatáskörű szervek vezetői) által kijelölt, többnyire az adott tárca európai uniós ügyekben főfelelős helyettes államtitkári, főcsoportfőnöki, főosztályvezetői szintű vagy egyéb vezető szakemberek mint tagok testülete – elvileg⁷⁸ az európai ügyekért felelős tárca nélküli miniszter vezetésével. Ez a kettősség kihat a minisztériumok, országos hatáskörű szervek belső struktúrájára, és szinte megerősíti az európai uniós ügyek egy részének különálló intézését tárcaszinten is, szemben a szerves beépülés általunk is vallott követelményével (lásd még a későbbiekben is).

Másként szólva tehát a csatlakozás utáni helyzet is, a tagként való működés szükségessé tesz egy erős „Európa-ügyi” koordinációt, ugyanakkor – nézetünk szerint – *nem*

*szükségszerű a kormányzati döntés-előkészítés, illetve döntéshozatali rend megbontása, megkezdése aszerint, hogy a kormányzat az EU döntéshozatali tevékenységében vesz részt, vagy ezen körön kívül, hagyományosan jár el; már csak azért sem, mert mindezek az ügyek szorosan és kölcsönösen összefüggenek,*⁷⁹ *továbbá az az alapvető közigazgatási kérdéskör, hogy a kormányulések hatékony előkészítése, a kormányzati döntések meghozatala miként történjen, nem az uniós–nem uniós ügyek szerinti megosztás talaján kell hogy megválaszolásra kerüljön.*⁸⁰ *Sokkal inkább az lenne – véleményünk szerint – a megfelelő és időszerűvé váló megközelítés,*⁸¹ *ha a kétféle döntés-előkészítés érdemben (nem csak elsősorban a tájékoztatás révén) kapcsolódna össze; valamint a kérdés úgy kerülne megvizsgálásra: milyen ügyekben lehetséges és célszerű a kormány döntési kompetenciájának delegálása (ha egyáltalán) és miként, illetve milyen ügyekben kerüljön sor inkább ún. kormányjövahagyásra, továbbá hogyan biztosítható a kormánydöntések megalapozott, szakcszerű, egyeztetett, egyben rugalmasságot is biztosító előkészítése.*⁸²

Mindehhez érdemes azt is megjegyezni, hogy mind a kormány és a KÁÉ, mind pedig az EKTb hetente egyszer ülésezik főszabály szerint. Ugyanakkor lényeges eltérés a kétféle döntési mechanizmus között, hogy míg a KÁÉ–kormány fővonalon előkészített, illetve meghozott döntések hagyományos módon, papír alapon és a kivételektől eltekintve hosszabb előzetes beterjesztési határidővel bonyolódnak; addig az EKTb keretei között előkészített anyagok, döntések rövidebb határidőkkel (az uniós dokumentumok egy részének megérkezésével is összefüggésben) és tipikusan elektronikus módon kerülnek kezelésre.⁸³ Azt is mondhatnánk, hogy ebben az értelemben az ún. e-kormányzás, elektronikus kormányzati döntés-előkészítés – meghirdetésével ellentétben – még egyáltalán nem működik. Ez pedig nem segíti elő a kétféle döntés-előkészítési mechanizmus érdemi összekapcsolását.

Azt is meg kell említeni, hogy az EU döntéshozatali rendszerében meglévő hiányosságok, fogyatékoságok, így pl. a több esetben nem alapos előkészítés, a dokumentumok késői, kevés felkészülést engedő, illetve gyors reagálást kikényszerítő megküldése akadályozhatja a tagállami döntések megfelelő előkészítését, éppen ezért ezen problémák megoldását tagállamként elő kell segíteni (érdekünk).

Végül nyilvánvaló, hogy ebben a problematikában az „erőcentrumok” kérdésköre is meghatározó szerepet kap. A KÁÉ előkészítését és levezénylését a Miniszterelnöki Hivatal, illetve annak közigazgatási vezetői végzik, míg az EKTb-ülések vezetése, előkészítése (mi több, az Európai Ügyek Kabinetje üléseinek előkészítése) az Európai Ügyek Hivatala bázisán valósul meg.

Az európai uniós ügyek intézésének kívánatos szerves beintegrálása a kormányzati működésbe és döntéshozatalba semmiképpen nem eredményezheti a szükséges uniós szakértelem csökkenését, az értő szakemberek, vezetők „távoltartását”, sokkal inkább az ellenkező tendenciát.

5. További kérdésként merül fel, hogy az EU-ügyek intézésének kormányzati tartópillérei, bázisai, nevezetesen az egyes tárcák (az érintett országos hatáskörű szervek) mennyiben tudnak megfelelni a tagsági helyzetből eredő többletfeladatoknak, illetve ennek kapcsán milyen változások történtek, illetve lennének célszerűek a hatékony ügyintézés érdekében.⁸⁴

A kezdettől fogva miniszteriális felelősségi rendben kezelt uniós ügyekhez kapcsolódóan a miniszterek, tárcák feladatahoz tartozott az ezen ügyek megfelelő ellátásához szükséges személyi és tárgyi feltételek megteremtése, valamint a belső eljárási mechanizmusok kialakítása. Ennek megfelelően a minisztériumoknál általában létrehoztak olyan új szervezeti egységeket, vagy korábbiakat átszerveztek (pl. nemzetközi főosztályok), melyek az integrációs, illetve uniós ügyekkel foglalkoztak. Meggyőződésünk szerint a tagsági viszonyrendszerben való eredményes és hatékony tárcaműködés egyik alapelve kell hogy legyen *az európai uniós ügyek intézésének, a tagsággal járó tevékenységek szerves beépülése a tárcastruktúrába*. Értve ez alatt mindenekelőtt azt, hogy egy adott szakterülettel foglalkozó részleg (osztály, főosztály) és vezetése keretei között *egyszerre* kell tudni kezelni az uniós döntéshozatali folyamatban a magyar tárgyalási álláspont előkészítését, képviselét (szakértői csoportokban való részvétel, az EU-s munkacsoportokban való részvétel), úgyszintén az uniós döntésekből, jogi aktusokból eredő hazai feladatok végrehajtását, adott esetben a jogharmonizációs feladatokat (hiszen kölcsönös hatásban áll e kétirányú tevékenység); valamint a szakterület egyéb vonatkozásait, kérdéseit, ideértve pl. az ún. általános, horizontális szempontokat is (adott esetben az alkotmányjogi, versenyjogi vonatkozások értését); továbbá biztosítani kell az operatív működés mellett a stratégiai gondolkodást is. A területek uniós és nem uniós természetű megközelítése, az ilyen dichotómiára épített tudások és struktúrák korszerűtlenek, egyben duplumokkal is járnak – átszervezésre szorulnak.

Mindebből két további fontos következmény is adódik: egyrészt a fenti komplex feladatellátáshoz, a „belső és az uniós” ügyintézés valós és eredményes összekapcsolásához, a kétféle (a hazai és az európai uniós) döntéshozatalból–jogalkotásból eredő feladatnövekedéshez arányos, kellő létszámú és tudású szakmai egységeket kell létrehozni;⁸⁵ másrészt szükség van tárcánként olyan nem nagy létszámú szervezeti egységekre, mely az uniós ügyekkel kapcsolatos tárcán belüli koordinációt végzi, illetve a tárcaközi koordinációt is elősegíti⁸⁶ (adott esetben a korábbi ilyen részlegek „visszafejlésével”⁸⁷).

A tárcák EU-ügyek intézésével, az uniós döntéshozatalban való részvételével összefüggésben még az alábbi kérdésköröket, illetve problematikát emeljük ki.

Némileg hasonlóan a miniszterelnök és az európai ügyekért felelős tárca nélküli miniszter közötti „feladatmegosztáshoz”, a minisztériumok felső vezetői szintjén is felmerül a szaktárca európai ügyeiért felelős vezetői (államtitkári) pozíció megtartása, illetve létrehozatala (tulajdonképpen a jelenlegi EKTb-tag funkciójának hasonlatosságára, egyben segítve a minisztert, illetve a közigazgatási államtitkárt), különösen azon minisztériumok esetében, ahol több európai uniós politikával, joggal érintett szakterület ellátásáról kell gondoskodni, vagy ahol sajátosan és meghatározóan jelentkeznek az uniós feladatok. Ugyanakkor az uniós feladatok, aspektusok megfelelő beintegrálása a tárcák működésébe és a vezetői megbízatás szempontrendszerébe adott esetben ennek a funkciónak a kiüresedéséhez is vezethet, épp „különállása” ellen szólhat.

Az európai uniós döntéshozatali tevékenységben való kormányzati részvétel megalapozására és szakmai operatív előkészítésére létrehozott EKTb szakértői csoportok⁸⁸ rendszere és a keretében végzett munka, egyeztetés (horizontális tárcaközi, egyben akár tárcán belüli) jellemzően keresztezi, megtöri vagy elkerüli a szokásos minisztériumi hierarchikus (vertikális) szolgálati utat, különösen abban az esetben, ha alsóbb vezetői pozícióban álló

látja el a csoportvezetői feladatokat, valamint amikor a jelenlegi konstrukció szerinti EKTB-tag olyan csoportvezetővel is együtt kell hogy működjön, akik egyébként szakterületileg nem tartoznak a felügyelete, illetve irányítása alá. A korábban említett változtatási irányokon túl ez esetben azt hangsúlyoznánk, hogy az EU-tagság révén is összetett és többirányú feladatok hatékony megoldása, ellátása (bármilyen egyeztetési mechanizmusban) *a szokásos merev és hierarchikus ügyintézés mellett, illetve helyett új módszereket is követel anélkül*, hogy az átláthatóság, a kiszámíthatóság, a számon kérhetőség szempontja sérülne. Így pl. az érdemi ügyintézők részben csoportos és kellő önállóságot hagyó, illetve követelő, ezáltal is motiváló együttműködésével (tárcán belüli és kívüli csoporthálózatos működés) párhuzamosan a közvetlen vezetők állandó és figyelemfelhívó tájékoztatását biztosítani kell, és egyben esetükben inkább a stratégiai feladatellátást, irányítást és munkaszervezést célszerű erősíteni.

6. Az európai uniós ügyekben való kormányzati részvétel, illetve koordináció további problematikájaként a tárcaközi egyeztetésen túli, kívüli érdekegyeztetés egyelőre gyenge mivoltát kell hogy megemlítsük, és ennek javítását, a nagyobb nyitottságot szorgalmazzuk.

Jóllehet a jelenlegi sajátos eljárási mechanizmus (EKTB és szakértői csoportjai) háttérül szolgáló szabályok, nevezetesen a kormányzati döntés-előkészítés általános szabályai⁸⁹ megfelelő és szélesebb körű egyeztetést írnak elő, ugyanakkor ezek az elvárások egy az egyben nem mindig értelmezhetőek az uniós döntéshozatali tevékenységben való magyar kormányzati részvétel megalapozása körében,⁹⁰ továbbá egyébként a szakértői csoportoktól elvárt szélesebb körű egyeztetések, hatáselemzések nem valósulnak meg maradéktalanul, és ebben adott esetben a szakértői csoport működési szintje, színvonala is szerepet játszhat.

Az EU-ban is intézményesített érdekegyeztetés, konzultáció⁹¹ mellett fontos a tagállami szinten való nyitottság is az önkormányzatok, a civil és a gazdasági szféra irányában, valós bevonásuk az uniós ügyek, tervezetek, a magyar tárgyalási álláspontok egyeztetésébe, hiszen mindez segítheti a megalapozott, kiegyensúlyozott magyar pozíció kialakítását, valamint a későbbi azonosulást, a hatékonyabb tagállami végrehajtást.

Az érintett szféra partneri bevonásához azonban az érdekképviselési feladatot ellátó szervezeteknek is készen kell állniuk, fel kell készülniük, különös figyelemmel az európai uniós ügyek értő, illetve a nemzeti vagy adott érdekeknek az uniós célokkal is összhangban álló megközelítésére.

A társadalmi, gazdasági érdekegyeztetés intézményesített és külön EU-ügyekre szabott fórumai (gazdasági tanácsadó testület) néhány tagállamban ismertek, ugyanakkor ebben az esetben is inkább helyesebbnek véljük az érdekegyeztetés megkettőzésének elkerülését, tehát a külön uniós ügyekre szabott érdekegyeztetési struktúrák helyett az általános érdekegyeztetés beintegrálását az uniós döntéshozatalban való kormányzati részvétel előkészítésébe.

7. Végezetül és a teljességet nélkülözve még néhány *egyéb* vagy csak részben említett, fontosabb tárgykörben szükséges előrelépésre hívjuk fel a figyelmet.

Az EU részéről is fontosnak tartott elv az átlátható intézményi, döntéshozatali működés. Az ehhez kapcsolódó és attól független kormányzati működésben szintén javí-

tani lehet és kell az átláthatóságot; ebben az elektronikus információszabadságról szóló törvény⁹² idei megszületése kétségtől pozitív lépést jelent.

Ehhez is kapcsolódva az EU-ügyekhez kötődő érdemi tájékoztatást, kommunikációt javítani kell.

Már említésre került, hogy nincs megfelelő előrehaladás az e-kormányzati működés és döntés-előkészítés terén, pedig az az uniós vonatkozások nélkül is hasznos, hatékonyságot növelő, idő- és környezetkímélő megoldás. Tulajdonképpen érthetetlen a helyben járás e téren.

Hasonlóan a jogharmonizációs célú jogalkotásról készített részletes útmutatóhoz (IM-irányelv), igen hasznos lenne egy olyan ún. kézikönyvet készíteni, amely a hivatkozott útmutatóban foglaltakhoz képest az ellenkező irányú befolyásra vonatkozó ismeretek gyűjteménye lenne, beleértve az EU döntéshozatali tevékenységében történő magyar részvételhez szükséges elméleti és gyakorlati ismereteket is. Ezen túlmenően is a szükséges európai uniós általános és szakterületi ismeretek köztisztviselők számára való oktatását, és az ilyen ismeretek megkövetelését (a nyelvismeretről nem is szólva) állandóan napirenden tartani.

Az EU-ügyekben is járatos, modern szemléletű, tudásorientált, motivált, professzionális közigazgatási személyi állomány megteremtéséhez és megtartásához még sokat kell tenni, a valódi teljesítményértékelés és teljesítmény-elismerés is várat még magára.

Jegyzetek

- 1 Megjegyezzük, hogy jelen tanulmány keretében nem térünk ki az EU döntéshozatali rendszerének bemutatására, az európai ügyek különböző fajtáinak részletes taglalására, sem az ún. európai közigazgatási térség összes aspektusára, vagy a központi kormányzati döntéshozatali rend leírására.
- 2 A jelen tanulmány tárgykörével jóllehet szorosan összefüggenek az említett nem vizsgált témakörök; azonban ezek – tudomásunk szerint – külön kerülnek tanulmányozásra.
- 3 Az európai ügyek intézésének leírását lásd még: Györkös Péter: EU-koordináció Magyarországon. *Európai Tükör*; 2005/5. (május).
- 4 A hatályos jogforrásokat lásd majd az alábbiakban; a korábbi koordinációs rendszer és jogforrásai bemutatását ezen tanulmány keretei között mellőzzük.
- 5 Lásd a 334/2004. (XII. 15.) Korm. rendelet 1. §-át.
- 6 Lásd a 334/2004. (XII. 15.) Korm. rendelet 2. §-át.
- 7 Lásd a 334/2004. (XII. 15.) Korm. rendelet 3. §-át.
- 8 Lásd részletesebben a későbbiekben, valamint a 334/2004. (XII. 15.) Korm. rendelet 4. §-át.
- 9 Lásd a 334/2004. (XII. 15.) Korm. rendelet 7. §-ának (1) bekezdését. A tárca nélküli miniszternek a nemzeti fejlesztés, tervezés és programozás kormányzati feladatainak irányításához kapcsolódó – és alapvetően a Nemzeti Fejlesztési Hivatal által ellátott – feladatait ezennel nem soroljuk fel (lásd a Korm. rendelet 5. §-át). Kiemeljük mégis, hogy a tárca nélküli miniszter felelős az ország hosszú távú fejlesztéspolitikájának kialakításáért, és el látja a Fejlesztéspolitikai Koordinációs Tárcaközi Bizottság elnöki feladatait is.
- 10 Lásd a 356/2004. (XII. 23.) Korm. rendelet 1. §-át.
- 11 Lásd a 356/2004. (XII. 23.) Korm. rendelet 3. §-ának (1) bekezdését.

- 12 Lásd a 356/2004. (XII. 23.) Korm. rendelet 3. §-ának (2) bekezdését. A kiemelés kapcsán megjegyezzük, hogy az Európa Tanács, valamint az EU Általános és Külügyek Tanácsa üléseivel kapcsolatos feladatok ellátása és összehangolása terén a hatásköri kérdésekről a vonatkozó jogforrások némileg eltérően rendelkeznek (lásd a 356/2004. (XII. 23.) Korm. rendelet mellett a 334/2004. (XII. 15.) Korm. rendeletet, a külügyminiszter feladat- és hatásköréről szóló, többször módosított 152/1994. (XI. 17.) Korm. rendeletet, valamint az Európai Unió döntéshozatali tevékenységében való részvételtől és az ehhez kapcsolódó kormányzati koordinációról szóló, módosított 1007/2004. (II. 12.) Korm. határozatot).
- 13 Lásd az Európai Unió döntéshozatali tevékenységében való részvételtől és az ehhez kapcsolódó kormányzati koordinációról szóló, módosított 1007/2004. (II. 12.) Korm. határozatot.
- 14 Lásd a 356/2004. (XII. 23.) Korm. rendelet 2. §-át.
- 15 Lásd különösen a kormányrendeletnek a 336/2004. (XII. 15.) Korm. rendelettel történt módosítását.
- 16 Ideértve a fejlesztési együttműködés és a humanitárius segítségnyújtás tárgykörét is (lásd a 17. lábjegyzetet).
- 17 Lásd a 152/1994. (XI. 17.) Korm. rendelet 6. §-ának (2) bekezdését.
- 18 Lásd a 152/1994. (XI. 17.) Korm. rendelet 6. §-ának (3) bekezdését.
- 19 Lásd a 152/1994. (XI. 17.) Korm. rendelet 5. §-át; úgyszintén az 1007/2004. (II. 12.) Korm. határozatnak az Állandó Képviselői szervezeti szabályainak alapelvei alcíme körébe tartozó egyes rendelkezéseit is.
- 20 Jelen tanulmány szerzője nem akarja „eltitkolni”, hogy 1991 és 2005 között az IM köztisztviselője volt; 1999 májusától 2005. július végéig vezette az Európai Községi Jogi Főosztályt (Európai Uniói Ügyek Főosztályát).
- 21 Úgyszintén az igazságügy-miniszter (IM) koordinálta a közösségi, uniós jogi aktusoknak a magyar nyelvre történő lefordítását (lásd a 22. lábjegyzetet).
- 22 Lásd az igazságügyminiszter feladat- és hatásköréről szóló 157/1998. (IX. 30.) Korm. rendeletet; a csatlakozás előtti jogharmonizációs feladatait tekintve az akkor hatályos 8. §-át.
- 23 A kormányrendeletnek a csatlakozással összefüggő módosításaként lásd a 96/2004. (IV. 27.) Korm. rendeletet, valamint a 247/2004. (VIII. 27.) Korm. rendeletet.
- 24 Lásd a 157/1998. (IX. 30.) Korm. rendelet 1. §-ának (3) bekezdését, 8. §-át.
- 25 Értsd: az Európai Közösségek Bírósága és Elsőfokú Bírósága.
- 26 Lásd a 157/1998. (IX. 30.) Korm. rendelet 8/A. §-át.
- 27 Ez utóbbi feladat tekintetében lásd a Magyar Köztársaságnak az Európai Bíróság előtti képviseletéről és az azzal kapcsolatos feladatokról szóló 1084/2004. (VIII. 27.) Korm. határozatot.
- 28 Az 1007/2004. (II. 12.) Korm. határozat I.1–2. pontja értelmében: „Az Európai Unió döntéshozatali eljárásában képviselendő magyar hivatalos álláspont kialakítására irányuló eljárásra a kormányzati döntés-előkészítés általános szabályait az e határozatban foglalt eltérésekkel kell alkalmazni. A közös kül- és biztonságpolitikai, valamint az európai biztonság- és védelempolitikai kérdésekre a határozat rendelkezéseit az abban foglalt eltérésekkel kell alkalmazni. Ez a határozat az európai ügyekért felelős tárca nélküli miniszter, valamint a külügyminiszter feladat- és hatáskörére, az Európai Ügyek Hivatalára, továbbá az Európai Ügyek Kabinetjére vonatkozó szabályok figyelembevételével alkalmazandó.”
- 29 Jelentősebb módosításaként lásd az 1023/2005. (III. 10.) Korm. határozatot.
- 30 Ideértve az Európai Bizottság mellett tagállami részvétellel működő bizottságokban képviselendő álláspont kialakítására és képviseletére vonatkozó eljárást is (lásd az 1007/2004. (II. 12.) Korm. határozat 15. pontját).
- 31 Lásd az Alkotmány alapján megalkotott 2004. évi LIII. törvényt az Országgyűlés és a kormány európai uniós ügyekben történő együttműködéséről.

- 32 Lásd az 1007/2004. (II. 12.) Korm. határozat II. részét.
- 33 Az EKTB állandósult napirendi pontjai: I. COREPER I.; II. COREPER II.; III. Tanács-ülések (előkészítése és beszámoló a már lezajlott ülésekről); IV. „Kiemelt ügyek” [tanácsi munkacsoportok és speciális bizottságok kiemelt ügyei; „komitológia” ügyek; az OGY és a kormány együttműködésének kérdései; az Európai Parlamenttel kapcsolatos kérdések; európai bírósági ügyek; az Európai Bizottsággal kapcsolatos ügyek (jogszabálytervezetek); jogharmonizációs és notifikációs ügyek]; V. Egyebek (az európai uniós ügyekhez kapcsolódó kormányzati kérdések, előterjesztések, tájékoztatók stb.).
- 34 Az EKTB-tag gondoskodik a minisztérium (országos hatáskörű szerv) európai uniós feladatainak egységes képviseléről, összehangolja a minisztérium első helyi felelősségével működő szakértői csoportok munkáját, továbbá képviseli a minisztériumot (országos hatáskörű szervet) az EKTB-ben. (Korm. hat.)
- 35 Lásd az 1007/2004. (II. 12.) Korm. határozat III. részét.
- 36 Lásd az 1007/2004. (II. 12.) Korm. határozat 2. mellékletében felsorolt szakértői csoportokat. (Ezek: 1. Belügyi együttműködés; 2. Személyek szabad áramlása; 3. Népegészségügy; 4. Regionális politika, strukturális eszközök koordinációja; 5. Foglalkoztatás- és szociálpolitika; 6. Mezőgazdaság; 7. Halászat; 8. Áruk szabad áramlása, piacfelügyelet; 9. Közlekedéspolitika; 10. Energia; 11. Iparpolitika; 12. Kis- és középvállalatok; 13. Fogyasztóvédelem, a fogyasztók egészségének védelme; 14. Különleges és kizárólagos jogok (liberalizáció); 15. Turisztika; 16. Ifjúsáspolitikai és sportügyek; 17. Távközlés és információk technológiák, postai szolgáltatások; 18. Vállalati versenyjog; 19. Vállalati jog (számvitel nélkül); 20. Közbeszerzés; 21. Adatvédelem; 22. Büntető- és polgári jog, igazságügyi együttműködés; 23. Statisztika; 24. Szolgáltatások szabad áramlása (pénzügyi szolgáltatások nélkül); 25. Külgazdasági kapcsolatok; 26. Közös kül-, biztonság- és védelempolitika; 27. Intézmények; 28. Egyebek; 29. Nemzetközi fejlesztési együttműködés; 30. Környezetvédelem; 31. Audiovizuális politika; 32. Kultúra; 33. Tudomány és kutatás; 34. Nukleáris energia; 35. Oktatás és képzés; 36. Tőke szabad áramlása; 37. Adózás; 38. Pénzügyi szolgáltatások (fogyasztói kölcsön); 39. Állami támogatások; 40. Gazdasági és Monetáris Unió; 41. Vámunió, vámjog, vámegyüttműködés; 42. Pénzügyi ellenőrzés; 43. Költségvetés; 44. Számvitel; 45. OLAF szakértői csoport; 46. Az Európai Közösségek Bírósága és Elsőfokú Bírósága előtti, valamint az ezeket megelőző eljárások; 47. Kábítószer-ügy; 48. Kommunikáció; 49. Munkavállalók szabad áramlása.)
- 37 A szakértői csoport tagjai a téma szerint első helyi felelős és társfelelős minisztérium, illetve országos hatáskörű szerv, továbbá az Európai Ügyek Hivatala, az Igazságügyi Minisztérium és a Pénzügyminisztérium (ún. horizontális kormányzati szervek), valamint az Állandó Képviselő (illetékes) köztisztviselői. A szakértői csoport vezetője engedélyezheti más érdekelt államigazgatási szerv képviselőinek részvételét a szakértői csoport munkájában. (Korm. hat.)
- 38 Számos szakértői alcsoporthoz létrehozatalára került sor.
- 39 Ideértve azt is, hogy a szakértői csoport feladata – a felelős EKTB-taggal együttműködve – az Európai Bizottság által a Tanácsnak beterjesztett új uniós tervezetre vonatkozó tárgyalási álláspont (induló tárgyalási álláspont) EKTB részére történő benyújtása. (Korm. hat.)
- 40 A Korm. határozat tételesen meghatározza, hogy a tárgyalási álláspont tervezetét mikor kell az EKTB ülésére benyújtani, továbbá rendelkezik a tárgyalási állásponttervezet kötelező tartalmi elemeiről is. (IV. rész.)
- 41 A Korm. határozat értelmében továbbá: „A közösségi vívmányok hazai jogrendszerbe való ártutítása érdekében szükséges intézkedéseket a felelős minisztérium az illetékes szakértői csoporttal egyeztetve készíti elő.” (III. 22. pont.)
- Megjegyezzük, hogy a szakértői csoportok tevékenysége többnyire leképezi az EKTB említett összetett tevékenységét.

- 42 Lásd a Kormány ügyrendjéről szóló, többször módosított 1088/1994. (IX. 20.) Korm. határozatot.
- 43 Lásd az 1007/2004. (II. 12.) Korm. határozat 34. pontját: Az EKTB helyettes vezetője tájékoztatja a KÁÉ-t az EKTB tevékenységéről. A KüM közigazgatási államtitkára tájékoztatja a KÁÉ-t az EU közös kül- és biztonságpolitikájának, valamint az európai biztonság- és védelempolitikájának aktuális kérdéseiről. Az EKTB üléséről készített jelentést az európai ügyekért felelős tárca nélküli miniszter a KÁÉ-re és a kormány ülésére tájékoztatásul benyújtja. Lásd a Korm. határozat 37. pontját is.
Lásd még az 1088/1994. (IX. 20.) Korm. határozat 57/A. pontját.
- 44 Lásd az 1007/2004. (II. 12.) Korm. határozat II. 7., 7/A. pontját, IV. 31. pontját.
- 45 Lásd az európai ügyekért felelős tárca nélküli miniszter feladat- és hatásköréről szóló 334/2004. (XII. 15.) Korm. rendelet 2. § c) és e) pontját; valamint az 1007/2004. (II. 12.) Korm. határozat I. 3. pontját.
- 46 Lásd a Kormány kabinetjeiről szóló, többször módosított 1107/2002. (VI. 18.) Korm. határozatot, annak is különösen a 4. pontját. Lásd még az 1007/2004. (II. 12.) Korm. határozatot is.
- 47 Lásd az 1007/2004. (II. 12.) Korm. határozat II. 7. pontját, IV. 31. pontját; valamint a 334/2004. (XII. 15.) Korm. rendelet 2. § e) pontját.
- 48 Lásd az 1007/2004. (II. 12.) Korm. határozat 34. és 37. pontját; valamint az 1088/1994. (IX. 20.) Korm. határozat 71/A. pontját: Az európai ügyekért felelős tárca nélküli miniszter és a külügyminiszter – feladat- és hatásköréhez igazodva – a kormány ülésén tájékoztatást ad az európai uniós tagsággal összefüggő aktuális kérdésekről és az azokból fakadó hazai feladatokról.
- 49 Lásd az 1007/2004. (II. 12.) Korm. határozat II. 7/A. pontját.
- 50 Lásd különösen az 1007/2004. (II. 12.) Korm. határozat VI. részét.
- 51 Lásd különösen a Korm. határozat I. 2. pontját, IV. 31/A. pontját, V. 33–34. pontját, VI. 42–45. pontját; úgyszintén VII. 71. pontját, VIII. 78. pontját.
- 52 A korábban már leírt egyfajta társfelelősségben megvalósuló koordináció (IM–EÜH).
- 53 Lásd „az Európai Közösségek Bírósága és Elsőfokú Bírósága előtti, valamint az ezeket megelőző eljárások” elnevezésű 46. szakértői csoportot (1007/2004. (II. 12.) Korm. határozat).
- 54 A Korm. határozat lényegi elemei: a jogharmonizációt igénylő – elfogadott és kihirdetett – uniós jogi aktusok vonatkozásában *jogharmonizációs javaslatot* kell készíteni az elvégzendő belső jogalkotási feladatokról, ütemezve a feladatelvégzést; a jogharmonizációs javaslatot egyeztetni kell, majd az IM a *jogharmonizációs adatbázisában* rögzíti az egyeztetett javaslatban szereplő adatokat; az adatbázis segítségével is a jogharmonizációs javaslatok beépítése a jogalkotási programokba, a jogharmonizáció rendszeres ellenőrzése (*megfelelési táblázat* megkövetelése), problémás esetben előterjesztés a kormány részére; notifikációs eljárás.
Megjegyezzük, hogy a jogharmonizáció koordinálása, illetve az itt felsorolt tevékenységek kapcsán az EKTB két esetben *kap szerepet*: egyrészt a jogharmonizációs javaslat egyeztetése során esetlegesen felmerülő koncepcionális vita rendezésében (Korm. határozat 8. pontja), másrészt az ellenőrzés során, a jogharmonizációs-notifikációs elmaradások, problémák jelzésében (lásd az EKTB állandósult napirendi pontjai között).
- 55 Ez az IM-irányelv váltotta fel a csatlakozás előtti időszakra vonatkozó, a jogharmonizációs ügyek intézéséről szóló 8002/1999. (IK 10.) IM-tájékoztatót.
Az IM-irányelv részletesen foglalkozik a következő tárgykörökkel: a jogharmonizációs munka folyamata, ellenőrzése és kormányzati koordinációja; a jogharmonizációs célú jogalkotás általános és különös kérdései.
Az IM-irányelv egyik fontos célja a jogszabály-előkészítés számára pontos, egységes és gyakorlatias nézőpontú útmutatást adni arról, hogy a jogharmonizációs célú jogszabálytervezetek előkészítése során milyen tartalmi és formai követelményrendszernek kell megfelelni.

- 56 E tárgykörben fontosnak tartjuk kiemelni azt, hogy a jogharmonizációs célú jogszabály-előkészítés továbbra is decentralizált felelősségi rendben történik a kormányzaton belül (miniszteriális felelősség).
- 57 Ezekről a sajátosságokról, specialításokról szól a már hivatkozott 1036/2004. (IV. 27.) Korm. határozat és a 7001/2005. (IK 8.) IM-irányelv is. Megjegyezzük, hogy a jogharmonizációs tevékenység koordinálása és ellenőrzése terén kialakított rendszerünk alapvetően megfelel a belső piacot érintő irányelveknek a nemzeti jogba történő átvételéről szóló 2004. július 12-ei *bizottsági ajánlásban* foglaltaknak (2005/309/EK, HL L 98., 2005. 4. 16., 47.).
- 58 Megjegyezzük, hogy fontosnak tartjuk azt is kiemelni, ha valamilyen megoldás – álláspontunk szerint – helyes, illetve ha valami jól működik, és ezért változtatásra nem szorul; jól lehet ezekkel a helyzetekkel kevésbé foglalkozunk a továbbiakban.
- 59 Ennek a jelentős és szintén aktuális témakörnek a feldolgozása meghaladja e tanulmány kereteit.
- 60 Itt hívjuk fel a figyelmet az Európai Bizottság 2001-ben közzétett, az európai kormányzásról szóló ún. Fehér Könyvére [COM (2001) 428 final], amely öt alapvető fogalmat tartalmaz a jó kormányzás (*good governance*) ismérveként, úgymint: a nyitottság, a részvétel, a számadási kötelezettség, a hatékonyság és a szervezeti folyamatok koherenciája. Az alapelvek tükrében is való fejlesztési irányokra a későbbiekben térünk vissza.
- 61 Lásd az Európai Közösség létrehozásáról szóló Szerződés (EK Szerződés) 203. cikkének első bekezdését is: „A Tanács a tagállamok egy-egy olyan miniszteri szintű képviselőjéből áll, aki felhatalmazással rendelkezik arra, hogy az adott tagállam kormánya nevében kötelezettséget vállaljon.”
- 62 Lásd az Európai Unióról szóló Szerződés (EU Szerződés) 4. cikkét különösen („Az Európa Tanács adja az Uniónak a fejlődéséhez szükséges ösztönzést, és meghatározza e fejlődés általános politikai irányait. ...”); továbbá az európai alkotmány létrehozásáról szóló szerződés (Alkotmányszerződés) szerint e testület működésében is bekövetkeznének változások (I-21., I-22. cikk).
- 63 Némileg hasonló gondolatmenetként lásd az Európa Tanács tagjainak lehetséges miniszteri segítségét (Alkotmányszerződés I-21. cikk (3) bekezdés); továbbá a belső piacot érintő irányelveknek a nemzeti jogba történő átvételéről szóló 2004. július 12-ei bizottsági ajánlás (2005/309/EK, HL L 98., 2005. 4. 16., 47.) mellékletének 1.1. pontját.
- 64 Még akkor sem, ha az ún. Európa-ügyi *miniszterhez* kapcsolódik tevékenységének egy része (vertikális koordináció, illetve a politikai koordináció elősegítése); és azáltal sem, hogy alapvetően *minisztériumok közötti* horizontális közigazgatási operatív koordinációt végez másfelől.
- 65 Nem egyértelmű ugyanis annak szakmai megítélése, hogy mikor indokolt külön központi közigazgatási szervet létrehozni.
- 66 Példaként: költségvetési kérdések/pénzügyi perspektíva, lisszaboni folyamat.
- 67 Lásd az Alkotmányszerződés I-24. cikkének (2)–(3) bekezdését; a különböző tanácsi formációk közül az Alkotmányszerződés kettőt említ: az Általános Ügyek Tanácsát, valamint a Külügyek Tanácsát.
- 68 Lásd az ún. belső piaci eredménytáblát (a tagállamoknak a belső piacot érintő irányelvek nemzeti jogba történő átvételére vonatkozó eredményét értékelő európai bizottsági összeállítást); melynek legutóbbi, 2005. júliusi kiadása alapján a magyar teljesítmény a legjobbak között van (http://europa.eu.int/comm/internal_market/score/index_en.htm). Ezzel természetesen nem kívánjuk azt állítani, hogy nincs mit javítani, ugyanakkor koncepcionális változtatást nem tartunk szükségesnek.
- 69 Lásd a belső piacot érintő irányelveknek a nemzeti jogba történő átvételéről szóló 2004. július 12-ei bizottsági ajánlásban foglaltakat (2005/309/EK, HL L 98., 2005. 4. 16., 47.).

- 70 Lásd az EK Szerződés 226. cikke szerinti kötelezettségszegési eljárást, valamint még a szerződés 227–228. cikkét.
- 71 Jellemző ugyanis az uniós ügyek egy részére, hogy nem lehet ezeket a hagyományos ágazati felosztásban megfelelően kezelni.
- 72 Megjegyezzük, hogy az Európai Ügyek Kabinetje az elmúlt évek során nem ülésezett rendszeresen.
- 73 Lásd ismét az 1007/2004. (II. 12.) Korm. határozat II. 7/A. pontját is.
- 74 Ehelyütt nem terünk ki arra az általánosabb közjogi kérdésre, hogy a kormány döntéseit mennyiben és mely testületre célszerű, hogy delegálja.
- 75 Ez a helyzet az 1007/2004. (II. 12.) Korm. határozat II. 7/A. pontjában foglalt és már említett szabály ellenére is fennáll.
- 76 Lásd az Országgyűlés és a kormány európai uniós ügyekben történő együttműködéséről szóló 2004. évi LIII. törvényt, annak is a 2. § (3) és (4) bekezdését.
- 77 Ezt az országgyűlési értesítést azonban főszabály szerint (a szokásos kivételekkel) az EKTB fogadja el; az értesítést tájékoztatásul kapja meg a KÁÉ és a kormány – lásd az 1007/2004. (II. 12.) Korm. határozat VII. 51–55. pontját.
- 78 A gyakorlatban az EKTB üléseit tipikusan az EÜH elnöke, illetve elnökhelyettese vezeti.
- 79 Gondolunk itt természetesen a közösségi politikák, uniós együttműködések, a közösségi, uniós jog, valamint a „belső” jog, politikák egymásra gyakorolt hatására.
- 80 Ezekre az általánosabb jellegű elvi és gyakorlati kérdésekre ezen tanulmány keretében nincs mód érdemben és részleteiben kitérni.
- 81 Jelezni kívánjuk, hogy meglátásunk szerint az EU-tagként való működésre történő áttérés során, illetve a tagság kezdeti szakaszában voltak, vannak előnyei is a II. részben leírt külön mechanizmusnak. A koncepcióváltás időzítését az említésre kerülő ún. technikai jellegű feltételek megteremtése is befolyásolja.
- 82 A részleteket illetően többféle megoldás is elképzelhető, ezek azonban összefüggésben állnak már általánosabb kormányzati kérdésekkel is. Továbbá mindezzel természetesen nem azt állítjuk, hogy az EU döntéshozatali tevékenységében való kormányzati részvétel minden egyes fázisában és minden egyes kérdésében kormánydöntésre lenne szükség.
- 83 Jóllehet épp az e célra kifejlesztett és létrehozott ún. EUDOK-rendszer még mindig nem működik élesben és kizárólagosan (tudomásunk szerint).
- 84 Természetesen az alábbiakban általánosítunk. A minisztériumok *eltérő* feladat- és hatásköre, ebből eredő belső tagozódása, munkaszervezése különböző konkrét megoldásokat indokolhat. Ugyanakkor az eltérések ellenére is célszerű lenne szakmai alapon ésszerű modell-megoldásokat kidolgozni és ajánlani, illetve megkövetelni.
- 85 Általában megállapítható, hogy kapacitáshiányosak (és sok esetben tudáshiányosak) a szakmai egységek; az érdemi ügyintézők létszámnövekedésére vonatkozó igények, javaslatok – az ismert okok miatt, létszámstopra való hivatkozással – rendszerint elutasításra kerültek. A valódi, érdemi tárcaátvilágítás, átszervezés ebből a szempontból nem mindenhol történt meg.
- 86 A minisztériumokon belüli és közti koordináció terén szintén vannak még hiányosságok; a tagsággal járó újabb feladatok, mechanizmusok még nem vésődtek be teljesen és rutinszerűen.
- 87 A sajátos, horizontális koordinációt is végző minisztériumokra, szervezeti egységekre ez a megállapítás nem feltétlenül vonatkoztatható.
- 88 Megjegyezzük, hogy a szakértői csoportok működésének eddigi tapasztalatai meglehetősen változatosak amellet is, hogy igen különböző területeket fognak át.
Mivel a szakértői csoportokban végzett előkészítő munka és az EU-s munkacsoportokban zajló egyeztetés, eszmecsere meghatározó jelentőségű az uniós tervezetek érdemi befolyásolása, alakítása és a tárgyalási álláspontok kialakítása szempontjából, ezért e szak-

mai munkát kellő felkészültséggel, időzítéssel, vezetői együttműködésben és prioritásként kell kezelni.

89 Lásd az 1007/2004. (II. 12.) Korm. határozat I. 1. pontját, valamint különösen a jogalkotási törvényt (1987. évi XI. törvényt) és a kormány ügyrendjét.

90 Másként szólva az 1007/2004. (II. 12.) Korm. határozat egyáltalán nem szól ezekről a kérdésekről.

91 Lásd pl. a Gazdasági és Szociális Bizottság vagy a Régiók Bizottságának szerepkörét, tevékenységét.

92 Lásd az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvényt.

Irodalom

Ágh Attila: Intézményrendszer és hatékonyság – Egy „kis kapacitású ország” kitörési kísérlete a fenntartható versenyképesség felé. *Fejlesztés és Finanszírozás*, 2005/2.

Balázs Péter: A nemzetállam bosszúja – az Európai Konvent tanulságai. *Európa Fórum*, 2003/1–2.

Davenport, Thomas H.–Prusak, Laurence: *Tudásmenedzsment*. Budapest: Kossuth Kiadó, 2001.

Dudás Ferenc–Hazafi Zoltán: A közigazgatás megújításának európai uniós törekvései a római konferencia tükrében. *Magyar Közigazgatás*, 2004/1.

Dudás Ferenc: A nemzeti közigazgatás versenyképessége a személyi állomány, valamint a működés továbbfejlesztése tükrében, különös tekintettel az európai uniós követelményekre (I–III.) [Előzmények – tapasztalatok – távlatok]. *Magyar Közigazgatás*, 2004/7–9.

Ficzere Lajos (szerk.): *Tanulmányok a kormány döntési rendszeréről*. Budapest: KJK, 1994.

Ficzere Lajos–Forgács Imre (szerk.): *Magyar Közigazgatási Jog – Különös rész európai uniós tekintéssel*. [Harmadik, átdolgozott kiadás.] Budapest: Osiris Kiadó, 2005.

Forgács Imre: Európai Alkormány – tagállami kormányzás. (Az európai alkotmányozás és a tagállami integrációs döntéshozatal dilemmái). *Magyar Közigazgatás*, 2004/11.

Györkös Péter: EU-koordináció Magyarországon. *Európai Tükör*, 2005/5.

Ibáñez, Alberto J. Gil: *A közösségi jog ellenőrzése és végrehajtása – A nemzeti és az európai közigazgatások szerepe*. Budapest: Osiris Kiadó, 2000.

Józsa Zoltán: Az európai közigazgatási tér összefüggéseiről. *Magyar Közigazgatás*, 2003/12.

Kéri László (szerk.): *Societas Politica – Fejezetek a politikai szociológia köréből*. (3. A kormányzás [Györfi Tamás] és 4. A bürokrácia [Szabó Miklós].) Miskolc: 2001.

Lőrincz Lajos: Új irányzatok a közigazgatás fejlődésében. *Magyar Közigazgatás*, 2003/12.

Lőrincz Lajos: A hatékony állam. *Magyar Közigazgatás*, 2005/8.

March, James G.: *Bevezetés a döntéshozatalba – Hogyan születnek a döntések?* Budapest: Panem Kiadó, 2000.

Osborne, David–Gaebler, Ted: *Új utak a közigazgatásban – Vállalkozói szellem a közösségi szektorban*. Budapest: Kossuth Könyvkiadó, 1994.

Schwarze, Jürgen: The Convergence of the Administrative Laws of the EU Member States. *European Public Law*, Volume 4, Issue 2, Kluwer Law International, 1998.

Tóth Zoltán: Közigazgatási reform az EU-csatlakozás tükrében. *Magyar Közigazgatás*, 2004/1.

Verebélyi Imre: A jó kormányzás néhány jellemzője. *Magyar Közigazgatás*, 2004/5.

A tárgykörhöz kapcsolódó dokumentumok különösen az EU, az OECD és a SIGMA honlapján.

REFORMKONYHA A MAGYAR KÖZIGAZGATÁSBAN

A kötet zárásaként e tanulmány célja, hogy az elmúlt 15 év magyar közigazgatási reformtörekvéseinek elemzésével támpontokat adjon a „Magyarország 2015” projekt megvalósíthatóságához. A tanulmány arra vállalkozik, hogy elemezze a kormányok erőfeszítéseit a közigazgatás egésze működési, szervezeti korszerűsítésében és a személyi állomány hatékonysága növelése érdekében. Az egyes kormányhatározatok csoportosításával, a feladatok végrehajtásának vizsgálatával bemutatásra kerülnek a kormány államigazgatást irányító tevékenységének, illetve kormányzati szerepköre gyakorlásának módja, terjedelme, irányai és eredményessége.¹

1. Bevezetés

Magyary Zoltán, a közigazgatás történetének kiemelkedő alakja az alábbi gondolatokat fogalmazta meg a közigazgatás modernizációjáról: „Közigazgatásunk racionalizálása nemcsak egyszeri munka, hanem állandó célt és speciális módszert igényel. Nem egyszerű empirikus reform, egypár bürokratikus tapasztalatnak vagy ötletnek bravúros érvényesítése, hanem a magyar állam szervezetének elvszerű vizsgálata és üzemének a tudomány eredményeit figyelembe vevő rendezése.”

A magyar jogirodalomból² idevágó megállapítások idézése talán nem tűnik öncélúnak, főleg ha azok paradoxonjai segítenek körvonalazni a közigazgatási reformok természetét. Mocsáry Lajos „beható és gyökeres, anyagi és eljárási reformokat” kíván a „teddide–teddoda változtatások” helyett; Bibó István szintén tényleges reformokat sürget látszatváltozások helyett; Weis István kiábrándultan azonosítja a „változással szembeni ősi tehetetlenségi erőt”. A szakirodalomban és a nemzetközi gyakorlatban megoszlanak a vélemények arról, hogy a közigazgatást apró lépésekkel, finomhangolással, lépcsőről lépésre kell modernizálni, vagy átfogó, nagy horderejű (strukturális) változtatással kell megreformálni. Előfordulhat, hogy a jelenben meghirdetett (netán végrehajtott) széleskörű és intézményes reformkísérlet a történelmi időszakok nem is olyan nagy távlatában eltörpül, korrekcióvá jelentéktelenedik. Lőrincz Lajos – összegezve a ’80-as évek végének tapasztalatait – megállapítja, hogy a közigazgatástól nem várható gyökeres változás, pusztán teljesítményének paraméterei fognak javulni, „azaz úgy változik, hogy változatlan marad”.

Áttekintve az OECD-országok utóbbi évtizedben végrehajtott reformjait,³ valóban azt látjuk, hogy a közigazgatás szívesebben folyamodik a kis változások taktikájához, mert ennek kockázata jobban átlátható. Az időről időre megvalósított kis léptékű változások alkalmasak arra, hogy a közigazgatás racionális és hatékony működésébe vetett bizalmat erősítsék, hiszen ha önmaga érzékelve a problémát gyorsan alkalmazkodik, akkor megelőzi a krízist. A változásmenedzsment egyik fő tétele, hogy nem sza-

bad bevárni a helyzet válságosra fordulását, amelyben a cselekvésre képtelenség vagy annak kilátástalansága mindenki számára nyilvánvalóvá válik, hanem a változás révén kreált átmeneti állapottal egyfajta biztonságérzetet kell teremteni.

A fenti bevezető is mutatja a közigazgatási reformok igen változatos fogalomkészletét, hiszen mind a szakmai, politikai, mind a normatív szóhasználatban találhatunk reformot, korszerűsítést, modernizációt, fejlesztést, fordulatot stb. A terminológiai zűrzavart feloldva (és nem megoldva!) az alábbiakban a közigazgatási „változások” összetevőit vizsgáljuk, megelőlegezve azt a megállapítást, hogy a reform minden esetben minőségi változást céloz.⁴

2. A közigazgatási változások természete⁵

Első megállapításunk, hogy a közigazgatási változásoknak nincs egységes módszertana, stratégiája. A világban sok helyütt tapasztalhatjuk, hogy a kormányok közigazgatásuk reformálásával vannak elfoglalva. A közigazgatás ugyanis a maga hagyományosan merre- struktúrájával állandó reformkényszerben van: a külső verseny ezt diktálja, és a társadalmi konfliktusok egyik közegeként is változásra kényszerül. Ha nincs hatékonyan, jól működő közigazgatás, akkor a gazdasági fejlődés nem tartható fenn. Mindebből következik, hogy egy közigazgatási reformnak lehetnek ugyan rövid vagy középtávon célkitűzései, de alapvetően folyamatosan alkalmazkodnia kell a külső kihívásokhoz.

2.1. A változások kezdeményezői

A közigazgatási változások mind a közigazgatáson belüli, mind kívüli forrásokból eredhetnek. A közigazgatáson kívülről, a környezetéből származó változási kezdeményezések általában alkalmasabbak arra, hogy a közigazgatás fennálló állapotait átfogóbban érintő, azokat radikálisabban átalakító változási programokat fogalmazzanak meg. A külső kezdeményezéseknek ezt a lehetőségét elsősorban az adja, hogy hiányzik belőlük a közigazgatás adott struktúrájának megőrzéséhez fűződő közvetlen érdekelttség. A külső kezdeményezések általános vonásain túl további sajátosságok is megfigyelhetők aszerint, hogy a környezeti rendszer mely eleme, összetevője hordozza a változásra irányuló kezdeményezést.

Mínthogy a közigazgatás politikai jelentősége vitán felül áll, nyilvánvaló hogy a külső változások kezdeményezésében a politikai szférának központi szerepe van. A valamenynyire is jelentős változásokra irányuló kezdeményezések a politikai szint kihagyásával, megkerülésével gyakorlatilag kivihetetlenek.

A közigazgatás környezetét képező társadalmi rendszerek közül általában a gazdaság rendelkezik leginkább befolyásoló képességgel. A politika ilyenkor – mint a közigazgatás közvetlen vezetője – a változásra irányuló kezdeményezés tényeivel találkozik, s arra kényszerül, hogy a változás tényeit utóbb sajátjaként elismeri, s ezzel politikai jelleget kölcsönöz nekik. Bőven akad erre példa a magyar közéletben is, amikor a gazdasági-vállalkozói érdekszféra az államigazgatás azonnali reformját sürgeti, a közszféra re-

formjának drasztikus csökkentését követeli, melyre a politika válaszul – egyébként kifogásolható – prompt költségmegtörést, fűnyírólövű létszámleépítést hajt végre.

Tiszán tudományos kezdeményezéseknek illuzórikus a közigazgatási változások mechanizmusában túlzott jelentőséget tulajdonítani. Hatásuk, szerepük csak a politika közvetítésével juthat kifejezésre. Másfelől azonban ma már ritka az olyan kezdeményezés, amely ne szakmailag gondosan megalapozott és tudományos vitákban kiértékelte koncepción alapulna.

A közigazgatási változásra irányuló kezdeményezések másik nagy csoportja magától a közigazgatástól származik. Az ilyen kezdeményezések méreteiket és radikalizmusukat tekintve elmaradnak a külső kezdeményezések mögött. Ennek egyik oka, hogy a közigazgatás politikai beágyazottsága és jogi kötöttsége miatt kisebb mozgástérrel rendelkezik, mint a társadalomirányítás elsődleges rendszere. A jelentős közigazgatási változások olyan összefüggéseket érintenek és alakítanak át, amelyek már kívül esnek a közigazgatás számára engedett autonómia keretein. További ok, hogy a strukturális viszonyokat számottevően átalakító változások a közigazgatás elemi lét- és működési érdekei ellenében hatnak. Maga a közigazgatás ezért csak akkora mértékű változásokat kezdeményez, amelyek számára még nem okoznak valós bizonytalanságot. Folyamatszerűség (kis lépések) a jellemző, amely együtt jár az összhang hiányával, mely abból fakad, hogy a közigazgatás egyes részelemeire korlátozott változások jórészt párhuzamosan, egymásra tekintet nélkül zajlanak, részben pedig abból, hogy az egymásra következő változási lépések nem mindig egyazon cél irányába visznek.

A közigazgatási változások egységességét, illetve spontaneitását tekintve nagy jelentősége van annak, hogy a változás kezdeményezésében a közigazgatás mely szintje játszik meghatározó szerepet. Az alsó szintek által kezdeményezett változásokban túlsúlyban vannak a szervezetcentrikus vonások, amelyek a közigazgatáson belüli összefüggéseknek is csak egy igen korlátozott mértékét képesek számításba venni. Éppen ezért könnyen kerülhetnek konfliktusba más belső egységek érdekeivel, s ennek bekövetkezése kiszámíthatatlanná teszi a változások sorsának alakulását. Nem véletlen ezért, hogy az alsóbb szintek kezdeményezései általában technikai változásokra irányulnak, ezeknél a legkisebb ugyanis az érdekkonfliktusok veszélye. A nagyobb léptékű, a belső összefüggések szélesebb körét érintő változások kezdeményezése általában a közigazgatás vezetésének szintjeiről ered. Minél magasabb szintű, a politikai irányítással minél közvetlenebbül érintkező vezetésről van szó, annál inkább lehet átfogó változások kezdeményezésére számítani. A vezetés által kezdeményezett változásoknak is számolniuk kell ugyanis a közigazgatási tradíciók módosításának nehézségeivel, és ezzel összefüggésben az alárendelt igazgatási szintek lojalitásának megszerzésével. A változások kezdeményezésekor tehát a közigazgatás vezetésének a várható ellenállás jellegéhez célszerű alkalmazkodnia.

Összegezve, nem ritka forgatókönyv az, amikor a közigazgatás működésével kapcsolatos negatív jelenségeket a közigazgatáson belül (előrehaladottabb esetben a társadalomban) észelve, azt közvetítik a politika irányába, amely ennek megfelelően „leadja” megrendelését a változás megtervezésére. Kézenfekvő (de nem kizárólagos), hogy saját diszfunkcióval terhelt szervezetének továbbfejlesztését a hivatali apparátus maga készíti elő, döntési alternatívát kínálva a politikának. A politikai döntéshozatali mechaniz-

musba belekerülve viszont a javaslatot kompromisszumokkal, módosításokkal legyengítve adják vissza a közigazgatásnak a reformdöntés végrehajtására és levezénylésére. Az apparátus reformmal való azonosulását, ezáltal a végrehajtás sikerét tovább nehezítheti, ha a politikusok igénye eltér a lakosság igényeitől, hiszen így a megrendelő és végfelhasználó eltérő elvárásainak kell megfelelni. Egyetlen reformprogramnak sem szabad megfedkeznie arról, hogy a közigazgatás a változásoknak nem egyszerűen tárgya, hanem akkor is aktív alanya, ha a közvetlen változások kizárólag rá vonatkoznak, és nem tőle erednek. Ezért létfontosságú az együttműködés a közigazgatás részéről.

2.2. Idődimenzió

A közigazgatási változások tervezésénél főszerepet kap az időtényező: mekkora időtartam alatt kerüljön sor a végrehajtásra? A gyors ütemű változások gyakran hosszabb előkészítést igényelnek, mint a lassabb, elhúzódó reformok, mert előbbieknél a változás következményeit teljes körűen fel kell mérni, és fel kell készülni azok kezelésére. Ebből következik, hogy azok a reformok, amelyek a strukturális összefüggések széles körét érintik, ritkán kerülnek gyors végrehajtásra, hiszen előszeretettel aknázzák ki az átmeneti időszak adta korrekciós lehetőségeket.

Egy reform időtartamának alakulásában alapvető szerepe van a politikai szféra konkrét konszenzusteremtő képességének. Ha a változással érintett folyamatok túlságosan konfliktusos természetűek, vagy a politikai szint nem rendelkezik azokkal az eszközökkel, amelyek a konfliktusokat ki tudnák egyenlíteni, akkor ez a körülmény meghatározó a változások menetére. A politika (kormányzat) ciklikus teljesítőképessége közismert: a négyéves periódusok reformkapacitása a választást (kormányalakítást) követően a maximumról indul, és folyamatosan csökken a ciklus közepéig, amikortól szinte megszűnik, és érdemi változásokat már nem képes felvállalni. A politikailag is jelentős, a politika támogatását nem nélkülözhető közigazgatási változások szempontjából tehát a legkedvezőbbnek a politikai ciklus első felét kitevő időszakát tarthatjuk. Ezért is figyelhető meg, hogy a politika által kezdeményezett, vagy támogatott közigazgatási változások tipikusan rövid vagy középtávúak (2–4 évesek).

2.3. Hatásuk

A közigazgatási változások hatásának objektív mérése csak bizonyos megszorításokkal lehetséges, elsősorban a teljesítményparaméterek összevetésével. Általános megállapításokat aszerint tehetünk, hogy tartós vagy átmeneti eredményekre vezettek-e. Ebben az intézményesülésnek van kulcsszerepe. Minél több eszközzel intézményesítik a bekövetkezett közigazgatási változást, annál tartósabb hatásával lehet számolni. Ide kívánczok a tanulmány második felében részletezett megjegyzés a többcélú kistérségi társulásokkal kapcsolatban, amelyek a bevezetésüket követően az intézményépítés szakaszában vannak, és szakmai vélemények szerint is a költségvetési normatív hozzájárulás tartja őket életben.⁶

24. Módszer

A közigazgatás természete mindenütt a világon olyan, hogy önmaga átfogó korszerűsítésére ritkán vállalkozik. Ezért a közigazgatást irányító szervezeteknek időszakonként önálló programokban kell meghatározniuk a szükséges változtatások fő irányait és módszereit.

A reformfeladatok alapvetően két típusra bonthatók, mely szerint vannak rutinszerűen visszatérő, valamely igazgatás-szervezési alapelvekből fakadó immanens feladatok, amelyek szükségképpen soha nem valósíthatják meg az ideáltipikus állapotot, csak közelíthetik. Ilyenek például: egyszerűsítés (debürokratizálás, dereguláció), ésszerűsítés (racionalizálás), ügyintézés, szolgáltatás minőségének javítása. Másfelől vannak az átfogó reformfolyamatokhoz kapcsolódó intézményi-strukturális átalakítások, újraszabályozások, feladat- és hatásköri felülvizsgálatok, amelyek egyszeri vagy fokozatos, de záros intézkedést igényelnek.

A közigazgatás modernizációját a két fő módszer egyidejű, illetve egymást követő alkalmazásával célszerű elérni. A kezdeti periódusban egyidejűleg jelentkezik az alapvető kérdésekben végrehajtandó átfogó közigazgatási reform, valamint az átalakuló rendszerkereteken belüli igazgatási működés folyamatos ésszerűsítése. Az átfogó közigazgatási reformfeladatok teljesítését követően viszont a minden kormányzati ciklusban szükségszerűen felmerülő egy-két reformtéma megoldásán túl a modernizáció súlypontja a struktúra folyamatos ésszerűsítésére, a közigazgatás racionalizálására helyeződik át, amelynek fő célja a már kialakult kereteken belüli hatékonyabb, egyszerűbb és költségtakarékosabb közigazgatási működés elősegítése.

Az átfogó közigazgatási reformfeladatok, illetve ezt követően az adott kormányciklusban felmerülő tematikus igazgatási részreformok a törvények és más jogszabályok útján felülről lefelé haladva rendelkezhetők el és hajthatók végre. Ebben a folyamatban a kormánynak és a miniszterelnöknek kiemelkedő szerepet, valamint külön szakmai és szervezeti-szervezési segítséget kell kapni. Különös tekintettel arra, hogy a meglévő igazgatási pozíciók megőrzése okán az érintett közigazgatási apparátusok vezetői sokszor ellenérdekeltek, és nyílt vagy passzív ellenállással gátolhatják, illetve lassíthatják a közigazgatási reformokat. Ezért a közigazgatást érintő reformok sikeresen csak határozott kormánypolitikai és parlamenti támogatás mellett valósíthatók meg. A közigazgatási reformok sikeres végrehajtását követően a reformot központilag támogató szervezeti formákat fel kell számolni és a folyamatos korszerűsítés operatív feladatait valamely minisztérium vagy a Miniszterelnöki Hivatal feladatává kell tenni.

A közigazgatás megújításának másik útja az alulról felfelé terjedő és szélesedő folyamatos ésszerűsítés, korszerűsítés, amely az alapvető reformokat követően egyre jobban jellemzi majd a magyar közigazgatás modernizációját. A korszerűsítő típusú folyamatban elsősorban nem a közigazgatás alapvető feladatait, hanem a közigazgatás részfeladatait, feladatmegoldó módszereit, az igazgatási működés részleteit szükséges átalakítani a minisztériumokban, a dekoncentrált szerveknél és az egyes helyi önkormányzatoknál. Ezek az igazgatási változtatások döntően egy adott helyen elinduló innovációk, amelyeket azonban területileg és országosan is összefogni, országosan terjeszteni, és ahol indokolt, jogszabállyal vagy pénzügyi eszközzel segíteni kell. A folyamatos korszerűsítés mozgátsa

elő, hogy az adott közigazgatási szerv közvetlenül is képes legyen alkalmazkodni környezete gyorsan változó igényeihez, ehhez tudja igazítani saját szervezetét és eljárásrendjét azokon a területeken, ahol nincs központi előírás. Az átfogó közigazgatási reform során is kiemelt feladat legyen az, hogy a meglévő erőforrások átcsoportosításával fokozatosan kiépüljön az a rendszer, ami szervezeti-eljárási kereteket és érdekeltséget teremt a közigazgatás folyamatos megújulásához, önkorszerűsítő mechanizmusaihoz. Központi szinten a minisztériumok közigazgatási államtitkárai, területi szinten a közigazgatási hivatalok vezetője fogja össze, támogassa és terjessze a bevált korszerűsítési megoldásokat, kezdeményezéseket, kísérleteket. Minden közigazgatási szerv vezetőjének munkaköri kötelezettségévé kell tenni az igazgatás-szervezési munka folyamatos korszerűsítését.

3. Kormányzati reformtörekvések 1990-től napjainkig

Az alábbiakban sorra vesszük az elmúlt másfél évtized kormányainak közigazgatással kapcsolatos korszerűsítési célkitűzéseit és eredményeit. A rendszerváltozás óta a kormányprogramok állandóan jelen levő témája – változó hangsúlyokkal – a közigazgatás reformja. Ezért érdemes röviden áttekinteni azokat a kényszerítő körülményeket, amelyek az egyes kormányok elé állítottak megoldandó feladatokat. A közigazgatás átalakításának koncepciójára annak vagy túl szakmaspecifikus, ezért a lakosság számára érdektelennek tűnő jellege, vagy éppen konfliktusos természete miatt a választási programok csak érintőlegesen térnek ki. Az újonnan hatalomba lépő kormányok viszont hivatali kötelezettségükként fogalmazzák meg az általuk irányított közigazgatás pozitív célkitűzéseit, amelyek a kormányzási ciklus felénél egy vagy több kormányhatározatban konkretizálódnak (még mindig csak iránymutatás, feladatkielölés szintjén).⁷ E közel negyven kormányhatározat (felsorolásukat lásd az 1. sz. mellékletben) szabályozási tárgyainak összevetéséből – mind az átfogó, mind a közigazgatás egyes részterületeire irányuló programok tekintetében – az a következtetés vonható le, hogy az állami irányítás e fontos normatív eszköze sok formális jegyet visel magán, a végrehajtás eszközrendszere kéltően nem biztosított, erélytelen a végrehajtás számonkérése és az egyébként fontos feladatok kormányzati ciklusonként végrehajtásuk hiányában ismétlődnek. Joggal vetődik fel, hogy a permanens reformláng nem okoz-e nagyobb kárt azzal, hogy devalválódik az állami irányítás presztízse a beharangozott, de félbehagyott fejlesztések révén. Józsa Zoltán nemzetközi komparatív elemzésében⁸ rámutat arra, hogy szemben az ambíciózus célokat kitűző, de a határidőket csak ritkán betartó programokhoz képest a közigazgatás realizálása kevesebb dinamizmust mutat. Külön pályán fut a reform retorikája és a tényleges gyakorlata.

Az egyes kormányoknál a korábban elemzett ún. immanens, állandóan jelentkező korszerűsítési igények mellett más-más kényszerítő körülmények játszottak főszerepet. A politikai átmenet során természetszerűen adódott egy transzformációs kihívás, amelyre válaszul az államszervezetnek az új politikai és alkotmányos berendezkedéshez illő és működőképes alapintézményei megszülettek. Ezt követően egyre jobban előtérbe kerültek a közigazgatás hatékonyságának, költségtakarékosságának, eredményességének növelését célzó követelmények, és megjelentek a szolgáltató állam kialakítására irányuló

törekvések. Ez egyúttal a reform eszközrendszerét, módszerét is differenciálta azzal, hogy a jogszabályi megoldások mellett hangsúlyt kaptak a hatásvizsgálatok, gazdasági elemzések, modellezések is. Ezzel párhuzamosan megkezdődött a felkészülés az Európai Unióhoz történő csatlakozásból adódó feladatokra. Az integrációval kapcsolatos – közigazgatást érintő – kihívások a most is formálódó Európai Közigazgatási Tér alapelveiből és az éves monitoring jelentésekből deriválódtak, de igazán a csatlakozást követő uniós támogatások lehívásának feltételrendszere (abszorpciós kapacitás) változtatta a korábban homályos külső kihívást nagyon is egzakt belső kényszerre.⁹

Röviden megemlékezve a nyolcvanas évek tanácsi államigazgatásának korszerűsítési igyekezetéről megállapíthatjuk, hogy a különféle jó szándékú, de nem teljes körű reformmegoldások megmaradtak a szervezeti átalakítások szintjén, melyek azonban fokozatosan egyszerűsítették a szakigazgatás rendszerét, csökkentették az ügyfelek adminisztratív terheit stb. Szinte kilátástalanná tette azonban a tanácsi igazgatási szervezetrendszer megújulását, hogy nem volt központi állami felelőse a közigazgatásnak. Határozott központi elvi irányítás és koordináció híján a tanácsok más jellegű külső ideológiai szervezetek befolyásainak voltak kitéve – elsősorban a sajátos személyzetpolitika és káderképző intézmények által.

3.1. 1990–1994

A rendszerváltozás utáni első kormány programjában (Nemzeti megújulás programja, 1990)¹⁰ olyan közigazgatást vizionál, amely „szolgálva teljesíti” feladatait egy professzionális közigazgatási szakemberállománnyal és fejlett technikai igazgatáskultúra meghonosításával. A kormányprogram a települési – benne gazdasági – önállóság hangsúlyozásával leszögezi, hogy a közigazgatás meghatározó elemei az önkormányzatok lesznek.

Antall József miniszterelnökké választását megelőző parlamenti beszédében¹¹ ismertette a kormányzati irányítás szervezeti és működési rendjének átalakítását célzó rövid távú programot:

„A demokratikus alapokon álló koalíciós kormányzás és a piacgazdaságra történő átmenet együttesen igényli a közigazgatás gyökeres átalakítását. A parlamenttől kapott felhatalmazás alapján a kormány a hivatalba lépését követő négy hónapon belül kialakítja egy ütőképes, korszerű, társadalmilag és anyagilag nagyobb megbecsülést élvező, de kisebb létszámú és költségű államigazgatás szervezeti és működési rendjét. Az államigazgatás átszervezésénél a szakszerűség, a szakmai színvonal emelése a cél, a közszolgálat pedig a kormány lojális partnere kell legyen.”

1989-ben az Országgyűlés megalkotta a XXXI. törvényt, és ezzel lefektette a plurális pártrendszerű, demokratikus jogállam alkotmányos alapját. Az ezt követő mintegy két évben döntések születtek a hatalmi ágak szétválasztását, autonómiáját biztosító törvényekről; megalakultak a központi állami szervek. 1990-ben megszületett a helyi önkormányzatokról szóló törvény. A törvény szabályozásának lényeges sajátosságaként a fő figyelem a települési önkormányzatok szabályozására vetült. A legkisebb és a legnagyobb lélekszámú önkormányzat között az alkotmányos alapjogaik tekintetében az egyenlőség elve érvényesült.

A rendszerváltozással tehát Magyarországon kialakult egy jogállami szervezet, lezajlott az első reformhullám,¹² amely a központosított tanácsai rendszerhez képest széles hatáskörű, függelmi viszonyokat nélkülöző önkormányzati rendszert vezetett be. A politikai kompromisszumok azonban egy máig ható fogyatékoságát eredményezték a közigazgatás szervezetrendszerének azzal, hogy a lecsökkentett feladat- és hatáskörének labilissá tételével (a megyei jogú városok kiemelése, a települések által átvállalható feladatok lehetősége) a területi önkormányzást kiüresítették. A szabályozás két kritikus pontja volt egyrészt a kis érdekérvényesítéssel (bár széles alapjogokkal) és csekély anyagi forrással rendelkező önkormányzatok gazdasági problémái, másrészt a megyei önkormányzatok minimális közigazgatási funkciója.

Utóbbi gyengítésével a központi igazgatás is szükségképpen megerősödött, hiszen lényegi decentralizáció a területi szinten nem valósulhatott meg. A helyi önkormányzatiságra összpontosítás következtében – ellentétben az önkormányzatokkal – az államigazgatás nem kapott alkotmányi alapvetést, ezt kibontó átfogó törvényi szabályozást és részletező további törvényi és/vagy kormányrendeleti rendezést. Mindezt – a „rendszeretlen rendszert” ténylegesen meghatározó – ágazati szabályok helyettesítik, amelyek tartalmára és szerkezetére, szintjére és összefüggésrendszerére semmiféle támpont nem szolgált. A köztársasági megbízottak intézménye volt hivatott a regionális koordinációra, de megfelelő eszközrendszer (és ún. szervezeti törvény) hiányában, illetve azok sokat bírált túlpolitizált jellegük következtében a dekoncentrációt nem tudták kordában tartani, a dekoncentrált államigazgatási szervek túlburjánzása megkezdődött. Az 1990-es évek elejére világossá vált, hogy a centralizált tanácsai rendszerből jogállami elveknek megfelelő, de kontrollmechanizmusok nélküli, nem hatékony rendszer alakult ki, ezért korrekcióra szorul.

1026/1992. (V. 12.) Korm. határozat a közigazgatás korszerűsítéséről

A történelmi léptékű reformteendők első hullámán túljutva hozzá kellett kezdeni a kiteljesítő, korrigáló és stabilizáló jellegű közigazgatási feladatok megoldásához. Ezen feladatokat a kormány külön korszerűsítési tématervben és szektorális feladattervekben foglalta össze. Az elfogadott célkitűzés szerint a modern közigazgatásban a szükségzerű igazgatási funkciókhoz megfelelő hatáskört, jól működő személyi állományt, ésszerű szervezeti kereteket kell biztosítani. A kormányhatározat abból indult ki, hogy két évvel korábban végbement a kielégítő funkcióváltás, amelyet viszont nem követett megfelelő hatásköri reform. Kialakultak a működés alapvető keretei, de jelentős elmaradás tapasztalható a működés hatékonyságában. Ezen aránytalanságok megszüntetése jelentette a fejlesztések minőségi irányait, amelyekhez kiegészítő célként kapcsolódott a racionalizálás mint mennyiségi fejlesztési irány.

A program célul tűzte ki, hogy megteremtse a további tematikus és részkorszerűsítések intézményrendszerét, a közigazgatási modernizációs folyamat bizonyos önfenntartó mechanizmusait is. Ehhez kapcsolódva kifejezetten előírta a határozat, hogy külön programot kell kidolgozni a közigazgatási reform által igényelt nagyobb államszervezeti (feladat- és hatásköri) változtatások érvényesítésére. Ebben szerepeltetni

kell az alkotmánymódosítás és a minősített többséggel megalkotandó más törvények előkészítésének menetrendjét, és az ahhoz kapcsolódó feladatokat.¹³

3.2. 1994–1998

„Olcsóbb kormányzást és olcsóbb államot akarunk. A kormány felülvizsgálja az államapparátus létszámát [...] s határozott véleménye, hogy jelentős megtakarítást lehet elérni a felesleges hivatalok megszüntetésével. Nem szabad urizálni...” – jelentette ki Horn Gyula, az MSZP-SZDSZ kormányprogram parlamenti ismertetésén.¹⁴ A Magyar Köztársaság Kormányának programja (1994)¹⁵ az önkormányzati szabályozás hiányosságait megállapítva legfontosabb céloknak az alkotmányos biztosítékok, választójogi reformok, a polgármesterek, jegyzők jogállásainak körülbástyázását, a közigazgatás szakmai színvonalának emelését, a középszintű önkormányzat és igazgatás helyzetének rendezését és a gazdálkodással kapcsolatos hatékonyságnövelést jelölte meg. A kormányprogram nem tartalmazta, hogy a közigazgatás átfogó továbbfejlesztésére külön program szerint szükség van, ezért a közigazgatás korszerűsítése csak néhány résztermében indult meg. Az államháztartási egyensúlyt stabilizáló intézkedéscsomag szakszerű közigazgatási végrehajtása után csak 1996 első felében nyílt lehetőség arra, hogy egy komplex és hosszú távú reformkoncepció kerüljön kidolgozásra.

1994-ben már minden párt felismerte és választási programjában vállalta, hogy közép-szinten „rendet kell teremteni”, különbségek a módszert tekintve adódtak. Politikai és szakmai kompromisszumokat követően került sor az Ötv. módosítására, mellyel a megyei közgyűlések választási módszere közvetlenné vált, nőtt a megyei hatáskörbe tartozó feladatok száma, csökkent az intézményátadás lehetősége. Az önkormányzati törvény módosításával tehát a megyei önkormányzatok szerepe erősödhetett, de politikai konszenzus híján csupán minimális – nem alapvető – korrekciók születhettek. A területi államigazgatás integrálásában a kezdeti elképzelésekhez képest viszonylag szerény eredmények születtek, elsősorban az ágazati tárcák sikeres ellenállása miatt. Létrejöttek viszont a kormány területi hivatalaiként működő megyei (fővárosi) közigazgatási hivatalok elődjénél szélesebb körű rendeltetéssel (törvényességi felügyelet, államigazgatási koordináció, ellenőrzés, továbbképzés), mely kétséget kizáró előrelépést, de a gyenge szervezettség okán nem kardinális előrelépést jelentett. Az 1997. évi társulási törvény célja a települési közszolgáltatások méret- és költséghatékonyságát leképező dezintegrációs jelenségek orvoslása, de önmagában a törvény nem tudta megnövelni a társulási kedvet.

1996. A közigazgatás reformjának programja [1100/1996. (X. 2.) Korm. határozat]

A közigazgatást jellemző hiányosságok felszámolására, valamint a közigazgatásnak a változó hazai igényekre és az európai integrációs feladatokra való felkészítése céljából a kormány átfogó közigazgatási reformot indított el. Az átfogó reformprogram kijelölte a központi, illetve a helyi közigazgatás jogszabályokban előírt feladatainak, te-

vékenységének, szervezetének és személyi állományának megújítását szolgáló főbb teendőket. A reform négy alapvető célja volt, hogy:

- fejeződjön be az új típusú közigazgatási rendszer alapvető kereteinek és intézményeinek kiépítése;
- növekedjen az igazgatási munka hatékonysága és minősége, erősödjön az állampolgárt szolgáló jellege;
- a helyenként felesleges, túl bonyolult, bürokratikus nehézkes közigazgatás helyett kisebb, egyszerűbb, gyorsabb, költségtakarékosabb közigazgatás alakuljon ki, amely jobban felkészített és megbecsült, stabil személyi állománnyal oldja meg a szükséges közfeladatokat;
- legyen jogszerűbb a közigazgatás, szigorúbb jogkövetkezmények, szankciók tartásuk vissza a jogsértésektől a közhivatalokat, az állampolgárokat, váljon rendszeresebbé a közigazgatás belső és külső ellenőrzése.

A közigazgatás reformjának komplex programja 21 nagyobb témakörben foglalta össze a magyar közigazgatás központi és helyi rendszerkereteinek, valamint működési folyamatainak távlati fejlesztési irányait. Ezek a valóban markáns és világos feladatokat tartalmazó pontok azonban a kormányhatározat (nem normatív) mellékletében kaptak helyet. A reform irányítása először kapott kiemelt figyelmet, miszerint Verebélyi Imrét a közigazgatás-korszerűsítés kormánybiztosává nevezték ki, az új intézmény azonban a központi ágazati apparátustól igen csekély támogatást kapott, melyhez a végrehajtás biztosítékainak hiánya is járult.

3.3. 1998–2002

„Az új évezred küszöbén” kormányprogram a polgári Magyarországért (1998)¹⁶ című dokumentumban a közigazgatás modernizációja kapcsán a súlypontokat az „esélyki-egyenlítő területfejlesztésre” és a „polgárok önszerveződését támogató önkormányzatokra” helyezték. Utaltak a régiók új szerepkörének kialakítására (önszerveződésen alapuló régiók), az állam és az önkormányzatok közötti ésszerűbb feladatmegosztásra és a kapcsolódó finanszírozási rendszer átalakítására, valamint a társulásokban rejlő lehetőségek hatékonyabb kihasználására. Már a kormányprogramban körvonalazódni látszott az „új típusú kormányzás” megvalósítása, amely élve az alkotmány adta keretekkel, a korábbi testületi típusú kormányzást erős miniszterelnöki-kancellári irányítással váltotta fel. Tervbe vette továbbá az európai uniós felkészüléshez fűződő közszolgálati életpálya anyagi és szakmai megbecsülését célzó intézkedéseket, a gyors és hatékony – egyablakos – ügyintézés megteremtését. A közigazgatás területi szintjeinek korábbról napirenden lévő megújításával kapcsolatban: „a kormány áttekinti a kistérségi, megyei és regionális szinten testet öltő társadalmi, gazdasági és infrastrukturális térbeli kapcsolatrendszer alakulását; [...] megfontolja a területi közigazgatás átalakítását, és kidolgozza a koncepcióját” – leszögezve azt, hogy sem a központosítás, sem a decentralizáció nem válhat alapelv!

A közigazgatás továbbfejlesztésének 1999–2000. évekre szóló kormányzati feladattervéről [1052/1999. (V. 21.) Korm. határozat]

A közigazgatás továbbfejlesztésének 2001–2002. évekre szóló kormányzati feladattervéről [1057/2001. (V. 21.) Korm. határozat]

A központi közigazgatás reformjával kapcsolatos legfontosabb kormányzati feladatokra vonatkozó döntések – az 1996-ban indult program folytatásaként, de annak jelentős kibővítésével, továbbfejlesztésével – 1999–2001 között megszülettek. A közszolgálati előmeneteli rendszerre, a közszolgálati életpályára vonatkozó szakmai javaslatok, különösen pedig a közigazgatás továbbfejlesztésének 2001–2002. évi kormányzati feladattervében előírt intézkedések tekintetében közigazgatás-fejlesztési szempontból lényegében szakmai konszenzus alakult ki. A két kormányhatározatban foglalt feladatok jórészt átfednek, és a gyenge hatásfokú végrehajtás következtében még ma is aktuálisak.

A köztisztviselői életpálya, előmeneteli rendszer szabályozása témakörében jelentős kodifikációs eredmények születtek, noha az új szabályok megvalósítása áthúzódott 2002-re. Felállításra került a kiemelt főtisztviselői kar annak érdekében, hogy a stratégiai fontosságú feladatokat egy stabil szakmai elit – kormányváltásoktól függetlenül – lássa el. A kormányzati informatika területén a MeH koordináló szerepe erősödött, kísérletek történtek az e-kormányzás bevezetésére. A köztisztviselők képzésének, továbbképzésének, a közigazgatási vezetőképzés területén fontos döntések születtek, a képzés rendszere megszilárdult, ami fontos eredménynek tekinthető. Az előrelépés viszonylag szerény a központi közigazgatás területén érvényesíthető minőségirányítási rendszerek bevezetésében. A közigazgatási reformra vonatkozó kormányzati feladatterv kiterjedt a helyi önkormányzati rendszer, a területi közigazgatás reformjára is, azonban a fejlesztési irányok egyértelmű meghatározásának hiányában többnyire szakértői előkészítő munkálatok folytak érdemi döntések nélkül. Megállapítható, hogy a feladatok súlyukat tekintve jelentősebb hányadának végrehajtására nem került sor. Nem történt érdemi előrelépés például az államigazgatási eljárásról szóló 1957. évi törvényt felváltó, alapvető jelentőségű törvény megalkotása területén.

Az Orbán-kormány struktúrája – természetesen az alkotmányos kereteken belül, de – alapvető változást jelentett az Antall-, illetve a Horn-kormány felépítéséhez képest. Az egyik alapvető változás az új kormányban a Miniszterelnöki Hivatal kiemelt szerepének megteremtése volt. A kormányrendelet szerint a Miniszterelnöki Hivatal elsődleges feladata, hogy a döntés-előkészítésben az összkormányzati érdeket – a minisztériumok tevékenységének összehangolásával – érvényesítse. A hivatal elsődlegesen a miniszterelnök munkaszervezete, de emellett feladata a kormány testületi működésének alátámasztása, a kormányzati stratégia kidolgozása, a kormányzati döntések végrehajtásának ellenőrzése.

34. 2002–2006

A Medgyessy-kormány 2002-ben elfogadott programja (Cselekedni, most és mindenkiért!)¹⁷ a „decentralizált és depolitizált modern kormányzás és önkormányzatok” címszó alatt hármas célkitűzést nevesített: a települési önkormányzati autonómia

megerősítését, a kistérségek önkormányzatok társulásával való kialakítását és a regionális közigazgatás (benne választott regionális önkormányzatok és regionális közigazgatási hivatalok) létrehozását. A gazdaságpolitikáról szóló fejezetben kiemelten foglalkoztak az önkormányzati finanszírozás reformjával. Ezen reformirányokkal párhuzamosan radikálisan csökkenteni kívánja a központi kormányzat dekoncentrált szerveinek számát és körét. A már „megszokott” dereguláció és debürokratizálás, közszolgáltatások minőségi javulása tárgykörökön túl megcélazza az e-kormányzás kiterjesztését, az internetalapú ügyintéztést, és elődjéhez hasonlóan folytatni kívánja a köztisztviselői életpályák rendezésére irányuló lépéseket.

A közigazgatási rendszer korszerűsítési feladatairól a kormány 2198/2003. (IX. 1.) határozata rendelkezett, amely jól megfogalmazta a közigazgatási rendszer széttagoltságából és koordinátlanságából fakadó, régóta hangoztatott problémákat. A határozat a modernizáció meghatározott célrendszerével összefüggésben az alábbi prioritásokat fektette le:

- minden állampolgár számára legyenek elérhetőek a minőségi szolgáltatások;
- mérséklődjenek az indokolatlan társadalmi és területi egyenlőtlenségek, a társadalmi erőforrások fejlesztése segítse megalapozni az uniós források maximális kihasználásának feltételeit;
- a szolgáltatások színvonala a gazdaságossági szempontok érvényesítésével lényeges többletráfordítás nélkül javuljon.

A 2005-ig szóló feladatokat a *közigazgatási szolgáltatások korszerűsítési programjáról* szóló 1113/2003. (XI. 11.) Korm. határozat tűzte ki. A program a közigazgatás alábbi alrendszereit érintő pilléreken nyugszik:

- A közszolgáltatások és a közigazgatás területi rendszerének korszerűsítése, azon belül
 - a kistérség intézményesítése és a kistérségi modellprogramok felkarolása
 - a régió megerősítése
 - az önkormányzati finanszírozási rendszer átalakítása.
- A területfejlesztés modernizációja.
- A szolgáltató állam kiépülése, azon belül
 - az elektronikus kormányzás kialakítása
 - a közigazgatási hatósági eljárás újraszabályozása.

A kormány a takarékos állam megvalósításának, valamint az állampolgárok magasabb színvonalú kiszolgáltatásának célját szem előtt tartva, a területi államigazgatás hatékony, áttekinthető és költségtakarékosan működő új rendjének a kialakítása érdekében hozta a *regionális és kistérségi szervezést igénylő államigazgatási feladat- és hatáskörök, valamint a területi államigazgatási szervek átalakítására vonatkozó intézkedésekről* szóló 1075/2004. Korm. határozatot.¹⁸

A Medgyessy-kormány 2004 nyarára, azaz a kormányzati periódus felére, lényegében bele sem kezdett a nagy ellátórendszerek reformjába, a kormányprogramban beígért modernizációs fordulatok (államszervezeti reform, egészségügyi reform, haderőreform) az előkészítés fázisában maradtak, be sem indultak. Ennek okai azonban nemcsak a politikai konszenzus mind ellenzékkel, mind kormányon, párton (!) belüli hiányával magyarázhatók, hanem komoly szerepet játszott az államháztartás „jóléti” válságba juttatása, melynek következtében a szervezeti átalakítások feltételül szabott forrásfinanszírozás

realitása minimális lett. A jogi szabályozás előkészítésében ekkorra már előrehaladott állapotba került a többcélú kistérségi társulások bevezetése, melynek 2/3-os támogatás híján az önkéntes változatát fogadta el az Országgyűlés 2004 novemberében.¹⁹

A 2004. szeptemberben Gyurcsány Ferenc vezetésével megalakult kormány (Lendületben az ország! A Köztársaság kormányának programja a szabad és igazságos Magyarországért, 2004–2006)²⁰ már nem kívánta megismételni a 2002-es program nagyra törő (vakmerő?) terveit. A közigazgatás gyökeres átalakításának előkészítését jelöli meg feladatként a decentralizáció és regionalizáció („hosszú távon választott régiókra van szükség”, kistérségi fejlesztések ösztönzése), a kisebb és hatékonyabb állam irányában. Politikai tőke és főleg idő hiányában, azaz a következő kormányzásra való felkészülése miatt Gyurcsány nem kívánta a nagyszabású reformok terheit és politikai költségeit viselni, ezért először a kis lépések taktikáját választva (100 lépés programja) kisebb racionalizáló korszerűsítéseket hajtott végre. Időközben – többéves előkészítést követően – elfogadták, majd egyéves felkészülést követően hatályba lépett a közigazgatási hatósági eljárást szabályozó törvény (Ket.), valamint a többcélú kistérségi társulási rendszerépítés intenzíven folyt. 2005 végére az egyes reform-előkészületi folyamatok beértek, a területi reform alapjául szolgáló törvénytervezetek adóttak, a kormányzati irányítás szervezeti modernizációjának programja elkészült (1064/2004. Korm. határozat alapján), és végül a közigazgatás korszerűsítésének középtávú programja is meghatározásra került.

1052/2005. Korm. határozat a közigazgatás teljesítményének növelését szolgáló rövid távú intézkedésekről és átalakításának középtávú feladatairól

A közigazgatási ügyintézés javításának és a teljesítmény növelésének középtávú programja részben a korábbi döntéseken, részben a kormány 2004–2006. programján alapul. A program teljesítésével elérni kívánt közigazgatást jellemző kulcselemek: versenyképességet segítő közigazgatás; ügyfélközpontú közigazgatás; korszerű informatikai bázisra épülő közigazgatás; a közpénzeket hatékonyan felhasználó közigazgatás és az uniós közigazgatási térbe integrálódó közigazgatás. A program nem átfogó reformra törekszik, hanem elfogadja a kisebb lépések gyakorlatát, ugyanakkor szakít a kevésbé számon kérhető és bizonytalan eredménnyel járó intézkedések rögzítésének hagyományával.

Itt érdemes említést, hogy az állami szerepvállalás elemzése a megváltozott társadalmi és gazdasági környezetben évek óta napirenden van.²¹ Idézve a fenti kormányprogramokból, illetve miniszterelnöki expozékból:

– „Az állampolgárok ma nyomasztónak érzik az állam jelenlétét [...], megalapozatlan és túlméretezett a kötelezettségvállalás” (Antall József);

– „Olcsóbb kormányzást és olcsóbb államot akarunk...” (Horn Gyula);

– „A kormány az állam beavatkozását csak a szükséges mértékre kívánja csökkenteni” (Orbán Viktor);

– „Az állam erős, hatékony, de ugyanakkor a szükségesnél nem nagyobb és nem költségesebb” (Medgyessy Péter);

– „Kisebb és hatékonyabb állam: csak azokat a feladatokat szabad az államra bízni, amelyeket biztonságosan és hatékonyan képes ellátni...” (Gyurcsány Ferenc).

Sárközy Tamás szerint jelentős előrelépés, hogy 2005-re megváltozott, és egyben közeledett a pártok álláspontja az állam szerepének kérdésében. Lényegében politikai egyetértés kezd kialakulni, hogy a túl nagy, túltagolt, túlcentralizált államunk már meghaladott struktúráját jelképez.

3.5. A reformok menedzsmentje

A reformok végrehajtásának felelősei könnyedén megismerhetők az egyes kormányhatározatok normatív részéből. A meghatározott feladatok felelősei döntően miniszterek, ritkább esetben közigazgatási államtitkárok. Mindazonáltal érdemes elemzés tárgyává tenni, hogy a különböző korszerűsítési programok kidolgozásáért, illetve későbbi koordinálásáért ki a felelős; vagyis ki a reform gazdája?

Az Antall-kormány idején a Belügyminisztérium koordinálta a közigazgatási szervezetszerkezettel, személyi állománnyal kapcsolatos feladatokat. A belügyminiszter általános közigazgatás-szervezési feladatai körében javaslatot dolgoz ki a kormány közigazgatás-politikai koncepciójára, a Miniszterelnöki Hivatal ebben az időszakban csupán a kormányfő munkaszervezeteként funkcionál. Az első MSZP–SZDSZ kormány idején marad a belügyminiszter feladata, hogy javaslatot készítsen a kormánypolitika kialakítására, az igazgatási terület stratégiai, fejlesztési koncepciójának kidolgozására, azonban még 1994 nyarán a kormány Verebélyi Imrét a közigazgatás fejlesztésével kapcsolatos feladatok kormánybiztosává nevezi ki. A kormánybiztos feladata, hogy az érintett miniszterek bevonásával, a munka koordinálásával dolgozza ki a középtávú átfogó reformprogramot, amely munkához a Belügyminisztérium nyújtott infrastruktúrát. Az Orbán-kormány által bevezetett új kormányzati struktúra következtében a Miniszterelnöki Hivatal befolyása és szerepe jelentősen megerősödött azzal, hogy alapvető funkciója a kormányzati tevékenység stratégiai irányítása lett. A MeH a kormány működésével kapcsolatos feladatkörében közreműködik a kormányzati struktúra és munkamegosztás továbbfejlesztésére irányuló javaslatok kidolgozásában, valamint ellátja a közigazgatás-fejlesztés és -korszerűsítés kormányzati feladatainak irányítását és összehangolását, a döntés-előkészítő folyamatban érvényesíti a közigazgatás-korszerűsítési követelményeket.²² 1998-ban tehát kialakult az a szervezeti konstrukció, miszerint a Miniszterelnöki Hivatalban területpolitikai és közigazgatási feladatokkal foglalkozó politikai államtitkár működik, mintegy a közigazgatás-fejlesztés központi szerveként, emellett a települési-önkormányzati közigazgatással elsődlegesen a Belügyminisztérium, a terület- és településfejlesztéssel a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium is foglalkozott. Egy későbbi kormányrendelet (a kormányzás négy éve) a megyei közigazgatási hivatalokat is a MeH politikai államtitkár alá vonta. 2002-től nem történt alapvető változás, a közigazgatási reform vezérlése továbbra is két központból (a Miniszterelnöki Hivatalból és a Belügyminisztériumból) történik. Viszont újra „apparátus-idegen” kormánybiztosok kaptak megbízást, hogy a közszolgálati reformot, illetve a kormányzati szervezeti decentralizációs és deregulációs programot kidolgozzák. Előbbiért Vadász János volt felelős, akinek megbízatását a kormány érdemi eredmény nélkül visszavonta,²³ utóbbit pedig Sárközy Tamás vezette, akinek kormányhatározatban megjelölt feladatainak elvégzésével mandátuma lejárt.²⁴

2002 szeptemberében a Belügyminisztériumban IDEA elnevezéssel miniszteri tanácsadó testület jött létre a közigazgatás szervezetrendszerének korszerűsítésére. A program célkitűzéseit magában foglalja a betűszó tartalma: Integráció, Decentralizáció, Európai Unió és Autonómia. A politikai decentralizáció mindenki által elfogadott célkitűzés, az uniós vonatkozásokat részben már említettük – e folyamattal párhuzamosan pedig tovább kell törekedni az önkormányzati rendszer alapvető értékeinek, autonómiájának erősítésére. Kiemelendő, hogy az „integráció” kérdése is legalább ilyen jelentős, ugyanis azt fejezi ki, hogy a különböző modernizációs folyamatoknak egymásra épülve, szerves egységet képezve, integráltan kell megvalósulniuk.

Az IDEA Testület mint miniszteri tanácsadó testület bár nem egyedülálló a magyar közigazgatásban, de feltétlen jelzi a kormány szándékát belső szervezetének modernizálására. Az IDEA Testület egy olyan közpolitikai intézet jelleget ölt, mely a nyugati minisztériumi szervezeti modellek immár évtizedes hagyománnyal rendelkező belső szervezeti egységeihez hasonlítható. Legmarkánsabban innovatív funkciója jelentkezik, mely a szakértői munkára alapozó kezdeményezéseket továbbítja a döntéshozók felé. Széles kutatóhálózat bevonásával és a magyar közigazgatás még szélesebb kapcsolatrendszerének kiépítésével kíván bizonyos stratégiai tervező és koordináló feladatot felvállalni.

Az IDEA Programot Ágh Attila elnök (és Wiener György társelnök) vezeti, tagjai a belügyminiszter és az elnök által felkért hazai elméleti és gyakorlati szakemberek, akik a munkacsoportok keretein belül kapnak – nem állandó jellegű – szakértői megbízásokat. Az elnök és az IDEA-szakértők munkáját segíti, és kiszolgálja az IDEA Titkárság. Az IDEA tevékenységének széles alapzatát a négy munkacsoport – kistérségi, regionális, területi államigazgatási és önkormányzati finanszírozási – adja. 2003 folyamán kialakultak a működési keretek, szakmai kapcsolatok és a szélesebb értelemben vett közigazgatási szakembergárdával való együttműködés formái. 2004-ben a törvény-előkészítés további közvetlen, szakértői munkájának elősegítése és az EU-elvárások feldolgozása, illetve a szélesebb közvéleményhez és a szűkebb szakmai körökhöz való eljuttatása adták a tevékenység alapvető dimenzióit. 2005-ben az intézményesülő kistérségek önkormányzatainak szóló szabályozási és tervezési módszertanok, háttérelvezések járultak hozzá a végrehajtáshoz. Az IDEA Program tovább folytatja széles körű információs és tanácsadó tevékenységét is rendezvények és publikációk formájában.²⁵

4. Módszertani javaslatok

Az elmúlt 15 év közigazgatást – átfogóan, vagy részleteiben – reformálni kívánó törekvéseinek kiindulópontja alapvetően egybevág, céljai hasonlóak, eszközrendszere széles körű de ismétlődő, az eredmény viszont a legtöbb esetben ugyanaz: kisebb korrekciók, helyben járás. A tapasztalat azt mutatta, hogy egy reformra vonatkozó kormánydöntés még nem jelent valós reformot, ahhoz párosulnia kell egy a programot levezénylő stratégiának, taktikai tervnek. A záró fejezetben arra keresem a választ, hogy vajon melyek egy sikeres közigazgatási reform (pl. a *Magyarország 2015* projekt keretében ismertetett államreform) feltételei?

4.1. Szakmai előkészítés

Az elmúlt évtizedben a közigazgatás-korszerűsítésnek széles körű irodalma született, a tudományos megalapozások megtörténtek. Ezt követően a reformkoncepciókat igazgatási szakembereknek kell kidolgozniuk, akik jelentős minisztériumi apparátusi és önkormányzati szövetségi hivatali támogatást kapnak. Az ágazati minisztériumoktól származó információk, elképzelések, javaslatok is szükségesek a reformhoz. Alapkutatásokra tehát már nincs szükség a reform megalapozásához, de annál inkább van empirikus adatfelvételekre, és ezekre épülő modellkísérletekre.

4.2. Legitimáció

Jean-Claude Juncker luxemburgi miniszterelnök nyilatkozta: „Mindannyian tudjuk, mit kellene csinálni, csak azt nem tudjuk, hogyan nyerjük meg utána a választásokat.” A reformok politikai elfogadtatása nem egyszerű feladat. Minden reform előtt álló döntéshozó felteszi a kérdést: van-e társadalmi és politikai közmegegyezés? A politikai pártok egyetértenek-e a reform szükségességével? Olyan általános reformcélrt kell találni, amely bírja a politikai, szakmai, társadalmi közvélemény támogatását. Példaként: „hatékonyabb állam” – nagyon elvont; „olcsóbb állam” – kézzelfogható, de nem célravezető; „szolgáltató közigazgatás” – nem elég átütő...

Tudomásul kell azt is venni, hogy röviddel a reformok után a lakossági támogatottság jelentősen visszaesik, hiszen a pozitív változások várhatóan csak hosszabb idő alatt lesznek érzékelhetők. Az ettől rettegő döntéshozókat „nyugtatja” Sárközy, amikor arra figyelmeztet, hogy „a reform halogatásának politikai hozadékát messze meghaladják a hosszú távú kockázatok”.

4.3. Időzítés

Egy strukturális reform elindítását rögtön a kormányzati periódus kezdetekor kell bejelenteni. Mihamarabb meg kell előzni, hogy rövidlátó, napi politikai szempontok alapján a kormányzati szervezetrendszer növekedéséhez, túltagolásához, a vezető állások szaporításához jelentős érdekek fűződjenek. Mint már korábban utaltunk rá, konfliktusos természete miatt közigazgatási reformtervet nem szerencsés választási programban szerepeltetni, nem merülhet fel a kampány során, ezért a bejelentés váratlanul érheti a lakosságot.

A reformot minél gyorsabban be kell indítani, de a reform végrehajtására időt kell hagyni, mert különben túl felülről irányítotttnak tűnik a folyamat, másrészt a fő problémák a megvalósítás, a végrehajtás során adódnak, ezért idő kell a problémamegoldó alkalmazkodóképességhez (lásd fent). A gyors indítást segíti, ha a választásokat követő kormányalakítással már a reformnak megfelelő kormányzati szervezet kerül kialakításra. Fontos azonban kiemelni, hogy a közigazgatási szervezetrendszer korszerűsítése nem egy-egy négyéves kormányzati ciklusra eső, hanem kormányokon átnyúló feladat, ezért minden lehetséges politikai egyezséggel, dokumentummal szükséges biztosítani a reform fenntarthatóságát.

4.4. Struktúra

A rendszerváltás óta minden kormány célul tűzte ki a magyar közigazgatás belső átalakítását, az önkormányzati feladatok és hatáskörök reformját. Ezek a reform-kezdeményezések mindig azért buktak el, mert a reformot a minisztériumok kizárólag az önkormányzati feladat- és szervezetrendszerek átalakításával képzelték el. Az önkormányzati reform megvalósíthatatlan a kormányzat szerkezeti reformja nélkül. A magyar közigazgatás belső átalakítása elképzelhetetlen a területi és a helyi szint érdemi átalakításával akkor, ha ezzel párhuzamosan nem történik meg a kormányzati, minisztériumi hatáskörök érdemi decentralizálása.

Egységes rendszerben kell a reformjavaslatokat megfogalmazni, ami feltételez egy átfogó programot a célok és feladatok világos hierarchiájával. Kerülni kell a főszabály alóli kivételeket, mert a gyengítő alternatívák tompíthatják a reform hatásosságát – bár növelik az esélyét, és kerülni kell az öszvér-megoldásokat, noha leggyakrabban ilyen kompromisszumok születnek. Ne csak a programalkotás, hanem a végrehajtás is legyen egységes: a több strukturális változás egyszerre bonyolódjon (pl.: egymással párhuzamosan történik meg a feladatok átrendezése, a közigazgatási határok módosítása, a pénzügyi ösztönző rendszer hozzákapcsolása stb.).

Célravezető lehet szakmailag egyaránt elfogadható (érvrendszerrel alátámasztott) változatokat készíteni, hogy a politikai döntéshozók a különböző modellek között válogatva, a saját szempontjaik alapján ötvözni tudják az egyes modellelemeket.

4.5. Érintettek köre (stakeholderek)

Egy reform tervezésénél fel kell mérni az érintettek, támogatók, ellenzők és közömbösök körét, mert csak így lehet hatékony a kommunikációs stratégia. A program sikeressége alapvetően két tényezőtől múlik. Egyfelől ki kell érdemelni a társadalom támogatását az érintett szereplőkkel való egyeztetésen és együttműködésen keresztül, illetve el kell érni, és a végrehajtás során folyamatosan fenn kell tartani mind a politikai, mind a közigazgatási vezetők aktív támogatását.

Várható ellentétek:

- Főleg a helyi szintet érintő reformoknál eltérő lehet a párt országos vezetésének és a helyi képviselőknek a véleménye. Ezért a települési önkormányzatok szintjén egyeztetéseket kell lefolytatni, és a szervezeti formára vonatkozó döntéseknek meg kell előzniük – adott esetben – az összevonásokról hozott politikai egyezséget.

- Nemritkán tapasztaltuk, hogy az ágazati igazgatás lobbija fúrta meg a központi igazgatás rendszerének radikális átalakítását. Elviekben ennek hatástalanítását szolgálná egy függetlenített és kiemelt főtisztviselői kar, de a gyakorlatban ez nem jelent biztosítékot. A munkát csak erős politikai támogatottsággal lehet véghezvinni, amely nem hagy kétséget a minisztériumok (apparátusok) számára, hogy a reformot igenis végigviszi a kormányzat.

4.6. Reformfolyamat irányítása

Az előző ponthoz kapcsolódik az egyik alapvető feltétele a sikeres reformnak, és ez a miniszterelnöki karizma vagy kivételes államférfiúi képesség. Az erős kormányfő kölcsönhatásban a pártjával biztosítani tudja az egységet a párt központi és helyi szintjein, a koalíción belül és a kormányon belül, illetve a végrehajtó apparátusban. A miniszterelnöknek reformot irányító és ellenőrző meghosszabbított kezei a minisztériumi kabinetekig kell hogy érjenek. Meg kell követelni a kormányzati döntések folyamatos tartalmi ellenőrzését a Miniszterelnöki Hivatal által. A végrehajtás szándékos vagy gondatlan elszabotálását politikai, sőt ha szükséges, jogi eszközökkel szankcionálni kell, mert a kormányzati döntések kötőereje az elmúlt években erősen inflálódott. A munkaszervezetek (minisztériumok) és az egész központi közigazgatás szintjén egyaránt kulcskérdéssé válik a hatékonyabb szakmai együttműködés megvalósítása (sőt kikényszerítése).

4.7. Finanszírozás

Világosan kell látni, hogy a reform mindenképpen költségvetési többletkiadásokkal jár. Ezzel összefüggésben azt kell megítélni, hogy van-e költségvetési fedezet a szükségszerűen jelentkező többletkiadás finanszírozására. Amennyiben a reformhoz költségvetési többlet nem biztosítható, akkor hiába születik kormányzati és szakmai döntés a reform megkezdése és végigvitele mellett, hiszen az a reform tartalmi elmaradását jelenti. Hosszú távon a zero összegű játék valós retorikáját kell alkalmazni.

5. Zárszó

A várhatóan júniusban megalakuló új kormány számára a reformkényszer adott, a lehetőségek szűkösek, az idő pedig egyre fogyatkozik... Az előbbieken vázolt módszertani javaslatok lakonikus összegzéseként szeretném alátámasztani a helyzet reformérettségét.

- i. Szakmai előkészítés: koncepció elkészült, jogszabálytervezetek többsége elkészült.
- ii. Legitimáció: egy új kormány megalakulásakor reformkapacitásának a csúcán van.
- iii. Időzítés: már az új kormány felállításával megkezdődhet a reform, végzetes lenne bevárni az őszi önkormányzati választásokat.
- iv. Struktúra: A nemzetközi tapasztalatok szerint azon országok képesek nagyszabású reformokat megvalósítani, amelyek alkotmányos és politikai berendezkedése ezt lehetővé teszi. Magyarországon az a keserű tapasztalat, hogy jogállamot könnyebb volt kialakítani, mint meglévő jogrendet változtatni.
- v. Érintettek: itt az alkalom, hogy a „húsfazék” helyett „reformtál” kerüljön az asztalra.

vi. Reformfolyamat irányítása: a két miniszterelnöki posztra esélyes politikus kormányfői habitusairól már mindenki szerezhette benyomásokat.²⁶

vii. Finanszírozás: a reform célja és egyben feltétele az államháztartási rendszer konszolidálása. Alapvető elv kell legyen a közigazgatási változásoknál, hogy struktúrát és pénzt együtt kell biztosítani, mert ha az előbbi hiányzik, akkor látszatzmegoldásra, ha az utóbbi, akkor félmegoldásra jutunk.

+ 1. A Mellékletben kivonatoltam a legfontosabb kormányhatározat formájában született korszerűsítési feladatterveket. Pusztán az a tény, hogy bizonyos feladatok rendszeresen ismétlődnek, azt bizonyítja, hogy szükségképpen nem kerültek végrehajtásra. Leszűrve a végkövetkeztetést: a racionális tervezésen alapuló kormányhatározatoktól meg kell különböztetni a politikai kinyilatkoztatások adaptációit. Utóbbiak látszatzprogramok, melyek végrehajtása lehetetlen.

Jegyzetek

- 1 1992-től kezdődően az átfogó közigazgatás-korszerűsítési programokról és azok végrehajtásáról Verebélyi Imre hiánypótló írásokat jelentetett meg a Magyar Közigazgatás folyóiratban. 2006. márciusban Sárközy Tamás kormánybiztosi munkáját ismertető, és jelen tanulmány témáját széleskörűen bemutató rangos kötete jelent meg „Államszervezetünk potenciazavarai” címmel.
 - 2 A magyar közigazgatás-tudomány klasszikusai 1847–1947. [Szerk.: Lőrincz Lajos.] Budapest: KJK, 1988.
 - 3 Az OECD nemzetközi összehasonlító elemzéseinek feldolgozását lásd Balázs István és Sívák József a *Magyar Közigazgatás* folyóiratban publikált tanulmányaiban.
 - 4 Ma ott tartunk, hogy az unos-untalan emlegetett reform szó elveszítette az értékét, s nemritkán még fogalma alatt sem ugyanazt értjük. Sőt, azt látjuk, hogy van, amikor helyette inkább modernizációról, vagy korszerűsítésről beszélnek a szakemberek. Ez pedig nemcsak azért van, mert valahogy ki akarjuk váltani az elkoptatott szavakat, hanem mert – és ezt sem tagadhatjuk – az utóbbiak nem, vagy kevésbé igénylik a társadalmi vonzatok tisztázását és az egyetértésen alapuló, kiérlelt koncepcióalkotást az alapvető politikai alkotmányos kérdésekben. (Kovács Árpád: Gondolatok az államháztartás működéséről – elhangzott a Pénzügyi csúcstalálkozó: 10 éves a Bokros-csomag c. konferencián 2005. március 4-én.)
 - 5 A közigazgatási változások tekintélyes német szakirodalmát feldolgozta: Takács Albert (1991).
 - 6 Meg kell azonban említeni ezzel ellentétes szakértői véleményt is, mely szerint a települési önkormányzatok 2004/05-től megalakult többcélú kistérségi társulásai már túljutottak azon a ponton, ahol a folyamat még visszafordítható lenne. (Németh Jenő–Kádár K., 2005.)
 - 7 A kormány döntései rendeleti vagy határozati formát öltenek. Ha a kérdéses ügy jogi szabályozást, illetőleg a kormányzati szervek körén túlmutató normatív rendezést nem igényel, a kormány határozatot hoz. Egyéb esetekben jogszabálynak minősülő rendeletet alkot. Emellett jogi iránymutatásként irányelvet és elvi állásfoglalást is kiadhat, ez utóbbiaknak azonban már hosszabb ideje nincs gyakorlata.
- Formai szempontból háromféle határozat létezik, hatásköri szempontból mindhárom azonos szintet képvisel. Az egyes határozattípusok a nyilvánosságuk fokában, illetőleg közzétételük

módjában különböznek. A határozat konkrét formáját tartalma és a címzettek, azaz a döntéssel érintettek köre határozza meg. Az ország lakosságát érintő, a koncepcionális tartalmú vagy egyéb szempontból jelentősebb döntések általában ún. 1000-es határozatként a Magyar Közlönyben kerülnek közzétételre. A kormány határozatait általában 2000-es jelölésű határozatként, a kormány hivatalos lapjában, a szintén nyilvános Határozatok Tárában kell közzétenni. Nem kerülnek nyilvános közzétételre a kormány ún. belső, 3000-es jelölésű határozatai.

- 8 Józsa Zoltán (2005).
- 9 Sívák József (2005).
- 10 A Nemzeti Megújulás Programja. A Kormányprogram irányelvei, 1990. május 22. [1990–1994. évi Országgyűlés 50. számú irománya.]
- 11 Elhangzott az 1990–1994. évi Országgyűlés 1990. május 22-ei ülésén.
- 12 Lásd bővebben: Ágh Attila (2004).
- 13 1993. december 20-án hivatalba lépett Boross Péter kormánya, amely „Kormányprogram a folyamatosság, a stabilitás és a fejlődés jegyében” című dokumentumában [az 1990–1994. évi Országgyűlés 15145. számú irománya] leszögezte, hogy folytatódik a közigazgatás korszerűsítésének 1992-ben megkezdett programja azzal a céllal, hogy a rendszerváltozással együtt járó államszervezeti reform után a demokratikus értékeknek megfelelő és modern közigazgatási rendszer épüljön ki. A következő részletet kiragadva megfigyelhető némi óvatosság is a félévnyi mandátumot kapott kormánytól: „A kormány a központi közigazgatási szervezet felépítésének, munkamegosztásának és funkcióinak felülvizsgálatát, ésszerű és a realitásoknak megfelelő átalakítását szükségesnek tartja, de jelenleg szervezeti és hatásköri változtatás kizárólag akkor indokolt, ha annak elmaradása a kormányzati működőképességet veszélyeztetné.”
- 14 Elhangzott az 1994–1998. évi Országgyűlés 1994. július 14-ei ülésnapján.
- 15 A Magyar Köztársaság Kormányának Programja. [Az 1994–1998. évi Országgyűlés 15. sz. irománya.]
- 16 „Az új évezred küszöbén – kormányprogram a polgári Magyarorszáért” [1998–2002. évi Országgyűlés 21. sz. irománya]; Orbán Viktor programbeszéde elhangzott az Országgyűlés 1998. július 2-ai ülésnapján.
- 17 Cselekedni, most és mindenkiért! [2002–2006. évi Országgyűlés 19. sz. irománya.] Medgyessy Péter programbeszéde elhangzott az Országgyűlés 2002. május 24-ei ülésnapján.
- 18 Bővebben a Területi államigazgatás reformja c. kutatási összefoglalóban olvasható (235. oldal).
- 19 Először 2004 májusában került betérjesztésre és elfogadásra a törvény, de utóbb azt néhány rendelkezése miatt az Alkotmánybíróság megsemmisítette. [31/2004. (IX. 11.) AB-határozat.]
- 20 Lendületben az ország! A Köztársaság kormányának programja a szabad és igazságos Magyarorszáért [2002–2006. évi Országgyűlés H/11640. sz. irománya]. Gyurcsány Ferenc programbeszéde elhangzott az Országgyűlés 2004. szeptember 29-ei ülésnapján.
- 21 Régi-új polémia került a közbeszéd felszínére, amely tematizálta az olcsóbb/hatékonyabb/kisebb/erősebb/karcsúbb/„kevesebb-több” államot.
- 22 137/1998. (VIII. 18.) Korm. rendelet a Miniszterelnöki Hivatalról.
- 23 1161/2002. (IX. 26.) Korm. Határozat.
- 24 1064/2004. (VI. 28.) Korm. Határozat.
- 25 Az IDEA Program keretében megjelent tanulmányokról, kiadványokról, illetve megrendezésre kerülő szakmai rendezvényeiről bővebb tájékozódást a www.idea.gov.hu internetes portál nyújt.
- 26 Ide kívánczik egy idézet: Gyurcsány egy 2006. márciusi interjújában utalt rá, hogy „csak akkor vállalja a kormányfői megbízatást, ha a kormánypárti frakciók aláírják a kormányalakítás utáni első 100 napban megindítandó államháztartási reformot szolgáló tucatnyi törvénytervezetet”. (Forrás: *Heti Világgazdaság*, 2006. március 31., XXVIII. évfolyam, 10. szám.)

Irodalom

- Ágh Attila (2002): *Demokratizálás és európaizálás*. Budapest: Villányi Úti Könyvek.
- Ágh Attila (2004): *Európaizálás és regionalizálás Magyarországon*. Budapest: ÖnKorPress; készült a Belügyminisztérium IDEA Programja keretében.
- Balázs István (2000): A XXI. század közigazgatásának kihívásai. *Magyar Közigazgatás*, 2000. júl.
- Balázs István (2005): Változások és reformok az európai országok közigazgatásában (Magyarország és szomszédai). *Magyar Közigazgatás*, 2005. december.
- Balázs István–Bércesi F. (szerk.) (2006): *A területi államigazgatás reformja*. Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet; készült a Belügyminisztérium IDEA Programja keretében.
- Horváth M. Tamás (szerk.) (2004): *A központi közigazgatás az EU-csatlakozás tükrében*. Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet.
- IDEA Program (2003): *Magyar közigazgatás a reformok útján*. Budapest: Timp Kiadó.
- Józsa Zoltán (2005): Adalékok a közigazgatási, közszolgáltatási reform fogalmához. *Magyar Közigazgatás*, 2005. július.
- Lőrincz Lajos (szerk.) (1988): *A magyar közigazgatás-tudomány klasszikusai 1847–1947*. Bp.: KJK.
- Lőrincz Lajos (1991): Állandóság és változás a közigazgatásban. *Magyar Közigazgatás*, 1991. dec.
- Magyar Kormányprogramok, 1867–2002*. (2004). Budapest: Magyar Hivatalos Közlönykiadó.
- Németh Jenő–Kádár K. (szerk.) (2005): *Kistérségi módszertan*. Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet; készült a Belügyminisztérium IDEA Programja keretében.
- Péteri Gábor (2006): Hogyan csinálunk közigazgatási reformot? Dániai tanulságok Magyarországra számára. In: Vigvári András (szerk.), 2006.
- Pokol Béla (1989): *Politikai reform és modernizáció*. Budapest: Magvető Kiadó.
- Sárközy Tamás (1999): Az Orbán-kormány szervezeti felépítése (A politikai racionalitás kormányzati struktúrája?). In: Sándor [et al.] (szerk.) (1999): *Magyarország politikai évkönyve 1998-ról*. Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány.
- Sárközy Tamás (2006a): *Államszervezetiünk potenciazavarai – a betegség okai, a beteg állapota, a gyógyulás útjai. (Javaslat egy hatékony és modern kormányzati szervezet kialakítására)*. Budapest: HVG–Orac Kiadó.
- Sárközy Tamás (2006b): MSZP–SZDSZ kormányzás 2002–2006 – a kormányzati technológia oldaláról. In: Sándor–Vass–Tolnai (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 2005-ről*. Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány.
- Sivák József (2005): Helyben járás vagy lépésváltás? (Trendek és kényszerek a közigazgatás korszerűsítésében). *Magyar Közigazgatás*, 2005. január.
- Takács Albert (1988): A közigazgatási reformok szükségessége és lehetősége. *Állam- és Jogtudomány*, XXX. 1–2.
- Takács Albert (1991): A közigazgatási változások típusai. *Magyar Közigazgatás*, 1991. június.
- Tóth Zoltán (2003): Akarjuk-e és képesek vagyunk-e a közigazgatás reformjára? *Magyar Közigazgatás*, 2003. július.
- Verebélyi Imre (1992): A magyar közigazgatás modernizációja. *Magyar Közigazgatás*, 1992. nov.
- Verebélyi Imre (1996): A közigazgatás reformjának programja. *Magyar Közigazgatás*, 1996. nov.
- Verebélyi Imre (1998): Összefoglaló a közigazgatási reformfolyamat első szakaszáról és soron következő feladatairól. *Magyar Közigazgatás*, 1998. június.
- Verebélyi Imre (szerk.) (2000): *Egy évtized önkormányzati mérlege és a jövő kilátásai*. Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet–MTA Politikai Tudományok Intézete–MTA Regionális Kutatások Központja.
- Vigvári András (szerk.) (2006): *Decentralizáció, Transzparencia, Elszámoltathatóság*. Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet; készült a Belügyminisztérium IDEA Programja keretében.

Melléklet

Korszerűsítéssel kapcsolatos kormányhatározatok szabályozási tárgyai és kronológiája (1990–2005)*

A: komplex, átfogó, középtávú program
 B: Átfogó kétéves program
 C: központi szervek
 D: helyi, területi szervek
 E: dereguláció-jogharmonizáció
 F: hatósági eljárás, hatósági jogkörök
 G: államháztartás
 H: informatika
 I: köztisztviselői létszám

1026/1992. (V. 12.) Korm. hat.	a közigazgatás korszerűsítéséről; (A)
1128/1994. (XII. 30.) Korm. hat.	az államháztartási reform előkészítéséről; (G)
1004/1995. (I. 20.) Korm. hat.	a jogszabályok regulációs követelmények szerinti felülvizsgálatáról; (E)
1033/1995. (VI. 15.) Korm. hat.	az egyes minisztériumok és országos hatáskörű szervek, valamint területi államigazgatási szervek feladatai és létszámuk közötti összhang megteremtéséről, valamint a kiadások és a létszámcsökkentés lehetőségeiről; (I)
2174/1995. (VI. 15.) Korm. hat.	az ötéves jogharmonizációs programról; (E)
1055/1995. (VI. 23.) Korm. hat.	az államigazgatási köztisztviselők létszámcsökkentése második ütemének költségvetési fejezetenként; (I)
1105/1995. (XI. 1.) Korm. hat.	a területi államigazgatási szervek reformjának főbb irányairól; (D)
1106/1995. (XI. 9.) Korm. hat.	a központi államigazgatás informatikai koordinációjának továbbfejlesztéséről; (H)
1027/1996. (VII. 4.) Korm. hat.	a területi államigazgatási szervek reformja első ütemének teljesítéséről és a további feladatokról; (D)
1072/1996. (VII. 4.) Korm. hat.	a területi államigazgatási szervek reformjának főbb irányairól szóló 1105/1995. (XI. 1.) Korm. hat. módosításáról; (D)
2171/1996. (VII. 10.) Korm. hat.	a területi államigazgatási szervek reformjának végrehajtásáról, valamint a közigazgatási hivatalok és más területi államigazgatási szervek jövőben tervezett kapcsolatairól; (D)
1094/1996. (VIII. 30.) Korm. hat.	a területi államigazgatási szervek reformjának végrehajtásáról; (D)
1100/1996. (X. 2.) Korm. hat.	a közigazgatás reformjáról; (A)
2335/1996. (XII. 6.) Korm. hat.	az uniós csatlakozásra való felkészülés időszerű feladatairól; (E)
2380/1996. (XII. 20.) Korm. hat.	az új, korszerű okmánycsalád kidolgozásával és bevezetésével kapcsolatos feladatokról; (F)

* Készítette: Lúczy József – a szerző kiegészítésével. Megjelent: Sivák, 2005.

- 2039/1997. (II. 12.) Korm. hat. a közigazgatás reformjának 1997-1998. évi kormányzati feladattervéről; (B)
- 2396/1997. (XII. 8.) Korm. hat. a nem minisztériumi jogállású központi közigazgatási szervek továbbfejlesztésének szabályozási koncepciójáról és intézkedési tervéről; (C)
- 2212/1998. (IX. 30.) Korm. hat. a jogharmonizációs programról és a program végrehajtásával összefüggő feladatokról; (E)
- 1052/1999. (V. 21.) Korm. hat. a közigazgatás továbbfejlesztésének 1999-2000. évekre szóló kormányzati feladattervéről; (B)
- 1066/1999. (VI. 11.) Korm. hat. az államigazgatási informatika koordinációjának továbbfejlesztéséről; (H)
- 2064/2000. (III. 29.) Korm. hat. az államháztartás pénzügyi rendszerének továbbfejlesztési irányairól és a kincstári rendszer új szervezeti rendjének kialakításáról; (G)
- 1057/2001. (VI. 21.) Korm. hat. a közigazgatás továbbfejlesztésének 2001-2002. évekre szóló kormányzati feladattervéről; (B)
- 2158/2001. (VI. 27.) Korm. hat. a jogharmonizációs programról és a program végrehajtásával összefüggő feladatokról szóló 2212/1998. (IX. 30.) Korm. hat. módosításáról; (E)
- 2099/2002. (III. 29.) Korm. hat. a jogharmonizációs programról és a program végrehajtásával összefüggő feladatokról; (E)
- 1005/2003. (I. 30.) Korm. hat. a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény szabályozási koncepciójáról; (F)
- 2124/2003. (VI. 6.) Korm. hat. a közigazgatási szolgáltatások korszerűsítési programjának kormányzati koordinálásáról; (D)
- 2198/2003. (IX. 1.) Korm. hat. a közigazgatási rendszer korszerűsítésével kapcsolatos feladatokról; (A)
- 2218/2003. (IX. 11.) Korm. hat. a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény módosításának szabályozási koncepciójáról és a területfejlesztéssel összefüggő egyes kérdések rendezéséről; (D)
- 1113/2003. (XI. 11.) Korm. hat. a közigazgatási szolgáltatások korszerűsítési programjáról; (D)
- 2317/2003. (XII. 10.) Korm. hat. a közszolgálati reform irányairól, az egységes közszolgálati törvény megvalósításának programjáról; (I)
- 2064/2004. (III. 18.) Korm. hat. a modern, európai Magyarország megteremtését célzó intézkedési tervről; (E)
- 2065/2004. (III. 18.) Korm. hat. a jogharmonizációs programról és végrehajtásával összefüggő feladatokról; (E)
- 1030/2004. (IV. 15.) Korm. hat. a többcélú kistérségi társulások ösztönzéséhez szükséges intézkedésekről; (D)
- 1054/2004. (VI. 3.) Korm. hat. a kormányzati informatika fejlesztésének koordinálásával kapcsolatos egyes feladatokról; (H)
- 1064/2004. (VI. 28.) Korm. hat. a kormányzati szervezeti decentralizációs, deregulációs programról; (D)
- 1075/2004. (VII. 21.) Korm. hat. a regionális és kistérségi szervezést igénylő államigazgatási feladat- és hatáskörök, valamint a területi államigazgatási szervek átalakítására vonatkozó intézkedésekről; (D)

- 1145/2004. (XII. 22.) Korm. hat. a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény hatálybalépésével kapcsolatos feladatok ütemezéséről; (F)
- 1044/2005. (V. 11.) Korm. hat. a közigazgatás korszerűsítését szolgáló aktuális e-kormányzati feladatokról; (H)
- 1052/2005. (V. 23.) Korm. hat. a közigazgatás teljesítményének növelését szolgáló rövid távú intézkedésekről és átalakításának középtávú feladatairól; (A)
- 1082/2005. (VII. 27.) Korm. hat. a szabályozás hatásvizsgálatával összefüggő egyes kormányzati feladatokról, a 2005. évi deregulációs programról; (E)
- 1101/2005. (X. 25.) Korm. hat. a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény hatálybalépésével kapcsolatos, a közigazgatási tevékenység színvonalának javításához, a közigazgatási szervek szolgáltatásainak egységesítéséhez, együttműködésének javításához szükséges feladatokról. (F)

TÁBLÁK

I. tábla

A VILÁG VERSENYKÉPESSÉGI SORRENDJE

Ország	2005. évi rangsor (GCI*)	2005. évi pontszám (GCI)	2004. évi rangsor (GCI)
Finnország	1	5.94	1
Egyesült Államok	2	5.81	2
Svédország	3	5.65	3
Dánia	4	5.65	5
Taiwan	5	5.58	4
Szingapúr	6	5.48	7
Izland	7	5.48	10
Svájc	8	5.46	8
Norvégia	9	5.4	6
Ausztrália	10	5.21	14
Hollandia	11	5.21	12
Japán	12	5.18	9
Egyesült Királyság	13	5.11	11
Kanada	14	5.1	15
Németország	15	5.1	13
Észtország	20	4.95	20
Ausztria	21	4.95	17
Portugália	22	4.91	24
Luxembourg	25	4.9	26
Írország	26	4.86	30
Spanyolország	29	4.8	23
Franciaország	30	4.78	27
Belgium	31	4.63	25
Szlovénia	32	4.59	33
Ciprus	34	4.54	38
Málta	35	4.54	32
Csehország	38	4.42	40
Magyarország	39	4.38	39
Szlovákia	41	4.31	43
Litvánia	43	4.3	36
Lettország	44	4.29	44
Görögország	46	4.26	37
Olaszország	47	4.21	47
Kína	49	4.07	46
India	50	4.04	55
Lengyelország	51	4	60
Bulgária	58	3.83	59
Horvátország	62	3.74	61
Törökország	66	3.68	66
Románia	67	3.67	63
Oroszország	75	3.53	70
Ukrajna	84	3.3	86

* Growth Competitiveness Index

Forrás: World Economic Forum <http://weforum.org>
27 September 2005

II. tábla

Főbb makrogazdasági és államháztartási mutatók tervezett és tényleges alakulása

	2001		2002		2003		2004		2005		2006	
	terv	tény	terv	tény	terv	tény	terv	tény	terv	várható	terv	terv
Makrogazdasági mutatók változása az előző év %-ában												
GDP volumene	5,5	3,8		3,5	4-4,5	2,9	3,8	4,2	kb. 4	3,7		3,9
Infláció	7	9,2	5,5	5,3	4-4,5	7,6	6	6,8	kb. 3	3,6		kb. 2
Egy keresőre jutó realbér	4-5	6,4	4 - 4,5	13,6	6,5	9,2	0,4	-1	3 - 4	5 - 6		kb. 4
Központi költségvetés bruttó adóssága	53,0	52,0	52,0	54,5	56,0	56,8		56,8		58,2		
ebből: devizában fennálló adósság		15,6		13,4		13,8		14,6		16,8		
Folyó fizetési mérleg hiánya	-4,2	-6,2	-4,5	-7,2	-5,1	-8,7	-6,3	-8,8	-8,6	-7,6- -8	-7,5 - -7,8	

Forrás: Pénzügyminisztérium; tervszámok: "A... évi költségvetés makrogazdasági háttérszámításai" c. kiadványok alapján
tényszámok: "Aktuális makrogazdasági adatok, 47.sz., 2006. Január

III. tábla

**Az államháztartás kiadásai néhány nagy ellátórendszerre nézve
a teljes államháztartási kiadás %-ában**

	1991	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Hon- és rendvédelem	6,3	4,7	6,1	6,3	6,6	6,6	7,5	6,0
Közigazgatás	4,7	4,9	6,9	7,5	8,1	7,6	8,0	7,3
Egészségügy	8,9	8,3	9,7	9,5	9,4	9,6	9,2	9,7
Nyugellátás	18,7	16,7	18,1	17,7	17,9	18,7	17,7	19,2
Alap- és középfokú oktatás	6,6	5,5	4,3	4,4	4,7	6,0	6,6	5,6
Felsőfokú oktatás	3,0	2,8	3,1	3,2	3,2	3,9	3,4	3,0
Környezetvédelem	1,3	1,4	2,1	2,0	2,1	2,1	2,0	1,4
Közülekedés	2,1	3,0	4,6	5,1	5,2	4,7	5,8	4,7
Egyéb	48,4	52,7	45,1	44,3	42,8	40,8	39,8	43,0
Összesen:	100	100	100	100	100	100	100	100

Forrás: Állami Számvevőszék

IV. tábla

A központi költségvetés, illetve az önkormányzatok kiadásai a GDP százalékában*

	1991	1993	1995	1997	1999	2001	2002	2003	2004
Éves GDP összértéke (Mrd Ft)	2 498	3 548	5 614	8 542	11 750	15 825	16 500	18 574	20 338,2
Központi költségvetés kiadási főösszege(Mrd Ft)	973	1 240,8	1 988,6	2 703,0	3 565,7	4 470,9	5 826,8	5 670,6	6 239,8
Központi költségvetés kiadásai a GDP százalékában	33,2	35,0	35,4	25,9	31,3	28,3	35	31	31
Ebből a helyi önkormányzatoknak átadott összes összeg részaránya	24,6	25,43	21,03	19,45	19,55	19	17	13	14
Központi költségvetés=100									
Önkormányzatok GFS szemléltető kiadásainak részesedése a GDP százalékában	15,2	17,2	14,6	13,3	13,0	12,3	12,8	11,9	13

Forrás: Pénzügyminisztérium adatai alapján saját számítás
*A 2002. évet kivéve nem vontuk be a választási éveket.

V. tábla

Területi különbségek a GDP alapján, országos átlag = 100%

Megnevezés	1995		2005	
Főváros		179		197,7
Leggazdagabb megye	Győr-Moson-Sopron	109	Győr-Moson-Sopron	125,6
Legszegényebb megye	Nógrád	60	Nógrád	54,0
A három leggazdagabb megye átlaga	1. Győr-Moson-Sopron		1. Győr-Moson-Sopron	
	2. Vas	105	2. Komárom-Esztergom	118
	3. Fejér		3. Vas	
A három legszegényebb megye átlaga	4. Nógrád		4. Nógrád	
	5. Szabolcs-Szatmár-Bereg	68	5. Szabolcs-Szatmár-Bereg	58
	6. Pest (Budapest nélkül)		6. Békés	
A három leggazdagabb és a három legszegényebb megye átlagának hányadosa		1,56		2,04
Főváros és a leggazdagabb megye hányadosa		1,64		1,57
Főváros és a legszegényebb megye hányadosa		3,00		3,66

Forrás: KSH, saját szerkesztés

VI. tábla

Magyarország településeinek megoszlása lakosságszám szerint

Lakosságszám*	Község	Nagyközség	Város	Megyei jogú város	Fővárosi kerület	Főváros	Összesen:
-100	116	-	-	-	-	-	116
101-500	914	-	-	-	-	-	914
501-1 000	690	-	-	-	-	-	690
1 001-2 000	626	11	4	-	-	-	641
2 001-5 000	351	100	52	-	-	-	503
5 001-10 000	7	38	93	-	-	-	138
10 001-20 000	-	3	77	-	-	-	80
20 001-30 000	-	-	24	-	3	-	27
30 001-40 000	-	-	15	1	-	-	16
40 001-50 000	-	-	-	2	1	-	3
50 001-60 000	-	-	1	4	2	-	7
60 001-70 000	-	-	-	4	5	-	9
70 001-80 000	-	-	-	2	3	-	5
80 001-90 000	-	-	-	1	3	-	4
90 001-100 000	-	-	-	-	1	-	1
100 001-200 000	-	-	-	7	5	-	12
200 001-	-	-	-	1	-	1	2
Összesen:	2 704	152	266	22	23	1	3168**

* A KSH 2004. január 1-jei lakosságszám adatai alapján, a 2005. július 1-jei közigazgatási állapot szerint

** A fővárosi kerületekkel együtt

Legkisebb lakosságszámú község:	Gagyapáti, Felsőszenterzsébet	Borsod-Abaúj-Zemplén, Zala	15 fő
Legnagyobb lakosságszámú község:	Kerepes	Pest	9 069 fő
Legkisebb lakosságszámú nagyközség:	Tiszabecs	Szabolcs-Szatmár-Bereg	1 059 fő
Legnagyobb lakosságszámú nagyközség:	Törökbálint	Pest	12 023 fő
Legkisebb lakosságszámú város:	Pálháza	Borsod-Abaúj-Zemplén	1 130 fő
Legnagyobb lakosságszámú város:	Érd	Pest	59 377 fő
Legkisebb lakosságszámú megyei jogú város:	Szekszárd	Tolna	35 008 fő
Legnagyobb lakosságszámú megyei jogú város:	Debrecen	Hajdú-Bihar	204 722 fő
Legkisebb lakosságszámú fővárosi kerület:	Budapest Főváros XXIII. kerület Soroksár		20 605 fő
Legnagyobb lakosságszámú fővárosi kerület:	Budapest Főváros XI. kerület		139 328 fő
Budapest Főváros:			1 705 309 fő
Magyarország	településeinek száma:	3 145	
	lakosságszáma:	10 116 742	

Forrás:Belügyminisztérium

1. tábla - Jelenlegi állapot

KORMÁNY

Központi Statisztikai Hivatal
(közvetlenül irányított országos hatáskörű)

Minisztériumok és az országos hatáskörű szervek																	
Miniszterelnök																	
Miniszte- rnumok	MéH	BM	EUM	FMM	FVM	GKM	HM	ICS-SEM	IM	IHM	KVM	KdM	NKÖM	OM	PM	EU Intm. ¹	Regionális Intm. ²
1. Kormány- zati Ellenő- zési Hivatal, 2. Nemzet- biztonsági Hivatal, 3. Informá- ciós Hivatal, 4. Nemzet- biztonsági Szakszolgá- lat	1. Országos Rendő- r-felügye- lési Hivatal, 2. Országos Katasztrófavé- delmi Főigazga- tóság, 3. Határőrség Országos Pa- rancsnöksége Hivatal, 4. Nemzeti Sport hivatal, 5. Megyei (fővá- rosi) központosít- ott hivatalkák	1. Országos Egész- ség- ségi Hivatal, Pénzü- gár	FMM	Nemzeti Földalapkezelő Szervezet	1. Magyar Energia Hivatal, 2. Magyar Szabadalmi Hivatal, 3. Magyar Űrhivatal, 4. Magyar Űrutasítási Iroda, 5. Magyar Bányászati Hivatal,	GKM	1. Katonai Biztonsági Hivatal, 2. Katonai Felderítő Hivatal, 3. Magyar Nyugdíj- biztosítási Fő- igazgató- ság, 3. Egyenlő Bántamód- talansága	1. Nemzeti és Értékei- Kisebbségi Hivatal, 2. Ország- os Nyugdíj- biztosítási Fő- igazgató- ság, 3. Egyenlő Bántamód- talansága	1. Ország- os Atom- energia Hivatal, 2. Birtok- ter- vezési Fő- igazgató- ság, 3. Országos Parancs- nöksége	Nemzeti Hírköz- lési Hatóság	KVM	Hálón Tűi Magyar- ok Hivatala	Nemzeti Kukulási és Techno- logiai Hivatal	1. Szerecsen- játék Felügye- let, 2. Pénzügyi Szervezetek Alami Fel- ügyelete, 3. Magyar Űrhivatal, 4. Magyar Űrhivatal, 5. Magyar Űrhivatal, 6. Magyar Űrhivatal, 7. Magyar Űrhivatal, 8. Magyar Űrhivatal, 9. Magyar Űrhivatal, 10. Magyar Űrhivatal, 11. Magyar Űrhivatal	1. Nemzeti Fejleszté- si Hivatal, 2. Magyar Űrhivatal, 3. Magyar Űrhivatal, 4. Magyar Űrhivatal, 5. Magyar Űrhivatal, 6. Magyar Űrhivatal, 7. Magyar Űrhivatal, 8. Magyar Űrhivatal, 9. Magyar Űrhivatal, 10. Magyar Űrhivatal, 11. Magyar Űrhivatal	1. Országos Területfej- lesztési Hivatal, 2. Magyar Űrhivatal, 3. Magyar Űrhivatal, 4. Magyar Űrhivatal, 5. Magyar Űrhivatal, 6. Magyar Űrhivatal, 7. Magyar Űrhivatal, 8. Magyar Űrhivatal, 9. Magyar Űrhivatal, 10. Magyar Űrhivatal, 11. Magyar Űrhivatal	
Kormányhivatalok és rendvédelmi szerv- ek	1. Központi Rendőrfel- ügyeleti Hivatal, 2. Országos Rendőrfel- ügyeleti Hivatal, 3. Országos Rendőrfel- ügyeleti Hivatal, 4. Országos Rendőrfel- ügyeleti Hivatal, 5. Országos Rendőrfel- ügyeleti Hivatal, 6. Országos Rendőrfel- ügyeleti Hivatal, 7. Országos Rendőrfel- ügyeleti Hivatal, 8. Országos Rendőrfel- ügyeleti Hivatal, 9. Országos Rendőrfel- ügyeleti Hivatal, 10. Országos Rendőrfel- ügyeleti Hivatal, 11. Országos Rendőrfel- ügyeleti Hivatal	1. Országos Egész- ség- ségi Hivatal, Pénzü- gár	FMM	Nemzeti Földalapkezelő Szervezet	1. Magyar Energia Hivatal, 2. Magyar Szabadalmi Hivatal, 3. Magyar Űrhivatal, 4. Magyar Űrutasítási Iroda, 5. Magyar Bányászati Hivatal,	GKM	1. Katonai Biztonsági Hivatal, 2. Katonai Felderítő Hivatal, 3. Magyar Nyugdíj- biztosítási Fő- igazgató- ság, 3. Egyenlő Bántamód- talansága	1. Nemzeti és Értékei- Kisebbségi Hivatal, 2. Ország- os Nyugdíj- biztosítási Fő- igazgató- ság, 3. Egyenlő Bántamód- talansága	1. Ország- os Atom- energia Hivatal, 2. Birtok- ter- vezési Fő- igazgató- ság, 3. Országos Parancs- nöksége	Nemzeti Hírköz- lési Hatóság	KVM	Hálón Tűi Magyar- ok Hivatala	Nemzeti Kukulási és Techno- logiai Hivatal	1. Szerecsen- játék Felügye- let, 2. Pénzügyi Szervezetek Alami Fel- ügyelete, 3. Magyar Űrhivatal, 4. Magyar Űrhivatal, 5. Magyar Űrhivatal, 6. Magyar Űrhivatal, 7. Magyar Űrhivatal, 8. Magyar Űrhivatal, 9. Magyar Űrhivatal, 10. Magyar Űrhivatal, 11. Magyar Űrhivatal	1. Nemzeti Fejleszté- si Hivatal, 2. Magyar Űrhivatal, 3. Magyar Űrhivatal, 4. Magyar Űrhivatal, 5. Magyar Űrhivatal, 6. Magyar Űrhivatal, 7. Magyar Űrhivatal, 8. Magyar Űrhivatal, 9. Magyar Űrhivatal, 10. Magyar Űrhivatal, 11. Magyar Űrhivatal	1. Országos Területfej- lesztési Hivatal, 2. Magyar Űrhivatal, 3. Magyar Űrhivatal, 4. Magyar Űrhivatal, 5. Magyar Űrhivatal, 6. Magyar Űrhivatal, 7. Magyar Űrhivatal, 8. Magyar Űrhivatal, 9. Magyar Űrhivatal, 10. Magyar Űrhivatal, 11. Magyar Űrhivatal	
Központi és minisztériumi hivatalok miniszter irányítással	1. Központi Rendőrfel- ügyeleti Hivatal, 2. Országos Rendőrfel- ügyeleti Hivatal, 3. Országos Rendőrfel- ügyeleti Hivatal, 4. Országos Rendőrfel- ügyeleti Hivatal, 5. Országos Rendőrfel- ügyeleti Hivatal, 6. Országos Rendőrfel- ügyeleti Hivatal, 7. Országos Rendőrfel- ügyeleti Hivatal, 8. Országos Rendőrfel- ügyeleti Hivatal, 9. Országos Rendőrfel- ügyeleti Hivatal, 10. Országos Rendőrfel- ügyeleti Hivatal, 11. Országos Rendőrfel- ügyeleti Hivatal	1. Országos Egész- ség- ségi Hivatal, Pénzü- gár	FMM	Nemzeti Földalapkezelő Szervezet	1. Magyar Energia Hivatal, 2. Magyar Szabadalmi Hivatal, 3. Magyar Űrhivatal, 4. Magyar Űrutasítási Iroda, 5. Magyar Bányászati Hivatal,	GKM	1. Katonai Biztonsági Hivatal, 2. Katonai Felderítő Hivatal, 3. Magyar Nyugdíj- biztosítási Fő- igazgató- ság, 3. Egyenlő Bántamód- talansága	1. Nemzeti és Értékei- Kisebbségi Hivatal, 2. Ország- os Nyugdíj- biztosítási Fő- igazgató- ság, 3. Egyenlő Bántamód- talansága	1. Ország- os Atom- energia Hivatal, 2. Birtok- ter- vezési Fő- igazgató- ság, 3. Országos Parancs- nöksége	Nemzeti Hírköz- lési Hatóság	KVM	Hálón Tűi Magyar- ok Hivatala	Nemzeti Kukulási és Techno- logiai Hivatal	1. Szerecsen- játék Felügye- let, 2. Pénzügyi Szervezetek Alami Fel- ügyelete, 3. Magyar Űrhivatal, 4. Magyar Űrhivatal, 5. Magyar Űrhivatal, 6. Magyar Űrhivatal, 7. Magyar Űrhivatal, 8. Magyar Űrhivatal, 9. Magyar Űrhivatal, 10. Magyar Űrhivatal, 11. Magyar Űrhivatal	1. Nemzeti Fejleszté- si Hivatal, 2. Magyar Űrhivatal, 3. Magyar Űrhivatal, 4. Magyar Űrhivatal, 5. Magyar Űrhivatal, 6. Magyar Űrhivatal, 7. Magyar Űrhivatal, 8. Magyar Űrhivatal, 9. Magyar Űrhivatal, 10. Magyar Űrhivatal, 11. Magyar Űrhivatal	1. Országos Területfej- lesztési Hivatal, 2. Magyar Űrhivatal, 3. Magyar Űrhivatal, 4. Magyar Űrhivatal, 5. Magyar Űrhivatal, 6. Magyar Űrhivatal, 7. Magyar Űrhivatal, 8. Magyar Űrhivatal, 9. Magyar Űrhivatal, 10. Magyar Űrhivatal, 11. Magyar Űrhivatal	

¹ Európai integrációs ügyek koordinációjáért felelős tárca nélküli miniszter

2 Regionális fejlesztésért és felzárkóztatásért felelős tárca nélküli miniszter

2. tábla - 2006-2014. között

A minisztériumok és az országos hatáskörű szervek

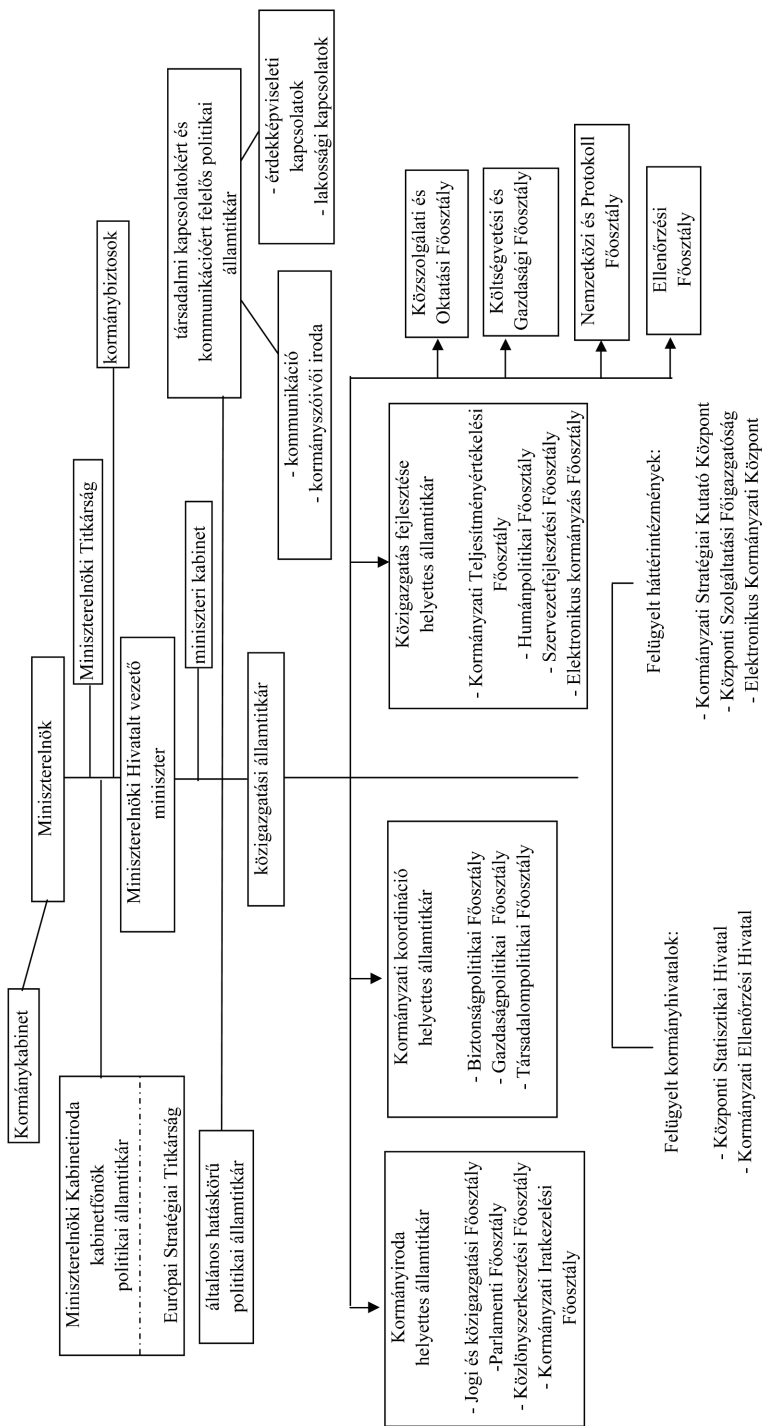
Miniszterelnök

Minisztériumok	Miniszterelnöki Hivatal	Belügyminisztérium	Európai Unió ügyi és Fejlesztési Minisztérium	Gazdasági Minisztérium	Honvédelmi Minisztérium	Igazságügyi és Közbiztonsági Minisztérium	Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium	Művelődési Minisztérium	Külgyminisztérium	Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Minisztérium	Népülési Minisztérium	Pénzügyminisztérium	Polgári nemzeti biztonsági szolgálatok irányító lárca nélküli miniszter
1. Központi Statisztikai Hivatal, 2. Kormányzati Ellenőrzési Hivatal	Megyei (fővárosi) Közigazgatási Hivatalok	1. Magyar Energia Hivatal 2. Nemzeti Hírközlési Hatóság 3. Magyar Idegenforgalmi Hivatal 4. Országos Lakás- és Építési Hivatal 5. Magyar Bányászati Hivatal 6. Magyar Szabadalmi Hivatal	1. Kormány- Földművelési Hivatal 2. Kormány- Biztonsági Hivatal 3. Országos Katasztrófavédelmi Hivatal 4. Országos Földművelési Hivatal	1. Országos Rendőrfőkapitányság 2. Határőrség 3. Országos Páncsnoksga 4. Országos Páncsnoksga 5. Országos Páncsnoksga 6. Országos Páncsnoksga	1. Országos Meteorológiai Szolgálat 2. Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség	1. Országos Művelődési Minisztérium 2. Nemzeti Filmroda	1. Országos Művelődési Minisztérium 2. Nemzeti Filmroda	1. Országos Művelődési Minisztérium 2. Nemzeti Filmroda	1. Országos Művelődési Minisztérium 2. Nemzeti Filmroda	1. Országos Művelődési Minisztérium 2. Nemzeti Filmroda	1. Országos Művelődési Minisztérium 2. Nemzeti Filmroda	1. Magyar Államkincstár 2. Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete 3. Szerencsejáték Felügyelet 4. Vám- és Pénzügyőrség Országos Parancsnoksága	1. Nemzeti biztonsági szolgálat 2. Információs Hivatal 3. Nemzeti biztonsági Szakszolgálat
Kormányhivatalok és rendvédelmi szervek miniszter felügyelete	Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatal	1. Gazdasági Engedélyezési Hivatal 2. Közlekedési Felügyelet 3. Fogysztóvédelmi Felügyelet 4. Országos Mérésügyi Hivatal 5. Magyar Vasúti Hivatal 6. Polgári Légi közlekedési Hatóság	1. Kormány- Földművelési Hivatal 2. Kormány- Biztonsági Hivatal 3. Országos Katasztrófavédelmi Hivatal 4. Országos Földművelési Hivatal	1. Országos Meteorológiai Szolgálat 2. Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség	1. Országos Művelődési Minisztérium 2. Nemzeti Filmroda	1. Országos Művelődési Minisztérium 2. Nemzeti Filmroda	1. Országos Művelődési Minisztérium 2. Nemzeti Filmroda	1. Országos Művelődési Minisztérium 2. Nemzeti Filmroda	1. Országos Művelődési Minisztérium 2. Nemzeti Filmroda	1. Országos Művelődési Minisztérium 2. Nemzeti Filmroda	1. Országos Művelődési Minisztérium 2. Nemzeti Filmroda	1. Magyar Államkincstár 2. Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete 3. Szerencsejáték Felügyelet 4. Vám- és Pénzügyőrség Országos Parancsnoksága	1. Nemzeti biztonsági szolgálat 2. Információs Hivatal 3. Nemzeti biztonsági Szakszolgálat
Központi és minisztériumi hivatalok miniszter felügyelete	Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatal	1. Gazdasági Engedélyezési Hivatal 2. Közlekedési Felügyelet 3. Fogysztóvédelmi Felügyelet 4. Országos Mérésügyi Hivatal 5. Magyar Vasúti Hivatal 6. Polgári Légi közlekedési Hatóság	1. Kormány- Földművelési Hivatal 2. Kormány- Biztonsági Hivatal 3. Országos Katasztrófavédelmi Hivatal 4. Országos Földművelési Hivatal	1. Országos Meteorológiai Szolgálat 2. Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség	1. Országos Művelődési Minisztérium 2. Nemzeti Filmroda	1. Országos Művelődési Minisztérium 2. Nemzeti Filmroda	1. Országos Művelődési Minisztérium 2. Nemzeti Filmroda	1. Országos Művelődési Minisztérium 2. Nemzeti Filmroda	1. Országos Művelődési Minisztérium 2. Nemzeti Filmroda	1. Országos Művelődési Minisztérium 2. Nemzeti Filmroda	1. Országos Művelődési Minisztérium 2. Nemzeti Filmroda	1. Magyar Államkincstár 2. Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete 3. Szerencsejáték Felügyelet 4. Vám- és Pénzügyőrség Országos Parancsnoksága	1. Nemzeti biztonsági szolgálat 2. Információs Hivatal 3. Nemzeti biztonsági Szakszolgálat

3. tábla - 2014. után

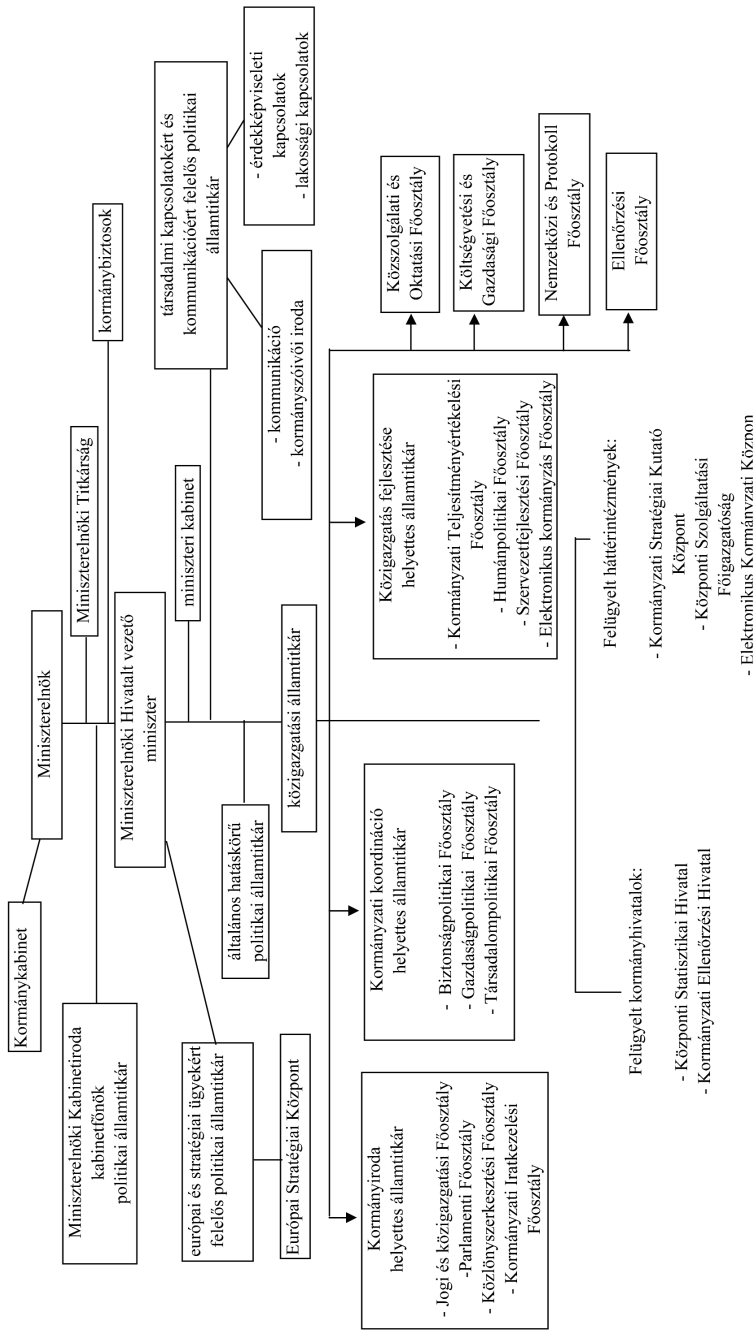
A minisztériumok és az országos hatáskörű szervek												
Miniszterelnök												
Minisztériumok	Miniszterelnöki Hivatal	Belügy-minisztérium	Gazdasági Minisztérium	Honvédelmi Minisztérium	Igazságügyi és Közbiztonsági Minisztérium	Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium	Művelődési Minisztérium	Külgym-nisztérium	Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Minisztérium	Népjöleti Minisztérium	Pénzügy-minisztérium	Polgári Nem-zelbiztonsági Hivatal irányító tarcáa nélküli miniszter
1. Központi Statisztikai Hivatal, 2. Kormányzati Ellenőrzési Hivatal	Regionális Közigazga-tási Hivata-lok	1. Magyar Energia és Bányászati Hivatal 2. Nemzeti Hírköz-lési Hatóság 3. Magyar Idegen-forgalmi Hivatal 4. Országos Lakás- és Építés-ügyi Hivatal 5. Magyar Szaba-dalmi Hivatal	1. Katonai Nemzetbiz-tonsgai Hiva-tal 2. Országos Katasztrófa-védelmi Főigazgató-bírság 3. Országos Pa-rancsnoksága végrehajtás 4. Országos Atomenergia Hivatal	1. Országos Rendőr-főkapitányság 2. Határőrség Országos Pa-rancsnoksága 3. Büntetés-végrehajtás Országos Pa-rancsnoksága 4. Országos Atomenergia Hivatal				Határon Túli Magyarok Hivatala	Nemzeti Föld-alap	1. Országos Egész-ségbiztosítási Pénz-tár 2. Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság 3. Egyenlő Bánás-mód Hatóság	1. Magyar Állam-kincstár 2. Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete 3. Szerencsejáték Felügyelet 4. Vám- és Pénz-ügyőrség Orsza-gos Parancsnok-sága	Polgári Nem-zelbiztonsági Hivatal
Kormányhivatalok és rend-védelmi szervek miniszteri felügyeletei												
Központi és miniszteri hivatalkák mi-niszteri irányítással		Központi Adatfeldol-gozó, Nyil-vántartó és Választási Hivatal	1. Gazdasági Engedélyezési Hivatal 2. Közlekedési Felügyelet 3. Fogvasztóvé-delmi Főfelügyelet 4. Országos Mérésiügyi Hivatal	1. Kormány-zati Frekven-dási Gazdálko-dási Hivatal 2. H.M. Köz-ponti Ellenör-zési és Ható-sági Hivatal	1. Igazságügyi Hivatal 2. Bevándorlási és Állampolgár-sági Hivatal 3. Szervezett Bűnözés Elleni Koordinációs Központ	Országos Kör-nyezetvédelmi, Természetvédel-mi és Vízügyi Főfelügyelőség	1. Országos Műemlékvédelmi Hatóság 2. Nemzeti Filmiroda		1. Mezőgazda-sági és Vidék-fejlesztési Hivatal 2. Mezőgazda-sági Minőségel-lenőrzési Szol-gálat	1. Országos Tisztifonvosi Hivatal 2. Népjöleti Engedé-lyezési és Közigaz-gatási Hivatal 3. Állami Foglalkoz-tatási Szolgálat 4. Országos Munka-biztonsági és Mun-kaügyi Felügyelet	Adó és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal	

A Miniszterelnöki Hivatal szervezeti ábrája



6. tábla - 2014. után

A Miniszterelnöki Hivatal szervezeti ábrája



7. tábla - Jelenlegi állapot

A Kormány kabinetjei

	Társadalompolitikai Kabinet	Gazdasági Kabinet	Nemzetbiztonsági Kabinet	Európai Ügyek Kabinetje	Fejlesztéspolitikai Kabinet	Vidékpolitikai Kabinet
Vezetője:	Miniszterelnöki vezető miniszter	pénzügyminiszter	honvédelmi miniszter	európai ügyekért felelős tárca nélküli miniszter	miniszterelnök	miniszterelnök
Helyettes vezető:	-	-	-	külgügyminiszter	1. európai ügyekért felelős tárca nélküli miniszter, 2. gazdasági és közlekedési miniszter	Miniszterelnöki vezető miniszter
Tagjai:	1. egészségügyi miniszter, 2. foglalkoztatáspolitikai és munkaügyi miniszter, 3. ifjúsági, családlügyi, szociális és esélyegyenlőségi miniszter, 4. informatikai és hírközlési miniszter, 5. nemzeti kulturális örökség minisztere, 6. oktatási miniszter, 7. pénzügyminiszter	1. európai ügyekért felelős tárca nélküli miniszter 2. foglalkoztatáspolitikai és munkaügyi miniszter, 3. földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter, 4. gazdasági és közlekedési miniszter, 5. ifjúsági, családlügyi, szociális és esélyegyenlőségi miniszter, 6. informatikai és hírközlési miniszter, 7. környezetvédelmi és vízügyi miniszter, 8. regionális fejlesztésért és felzárkóztatásért felelős tárca nélküli miniszter 9. Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter	1. belügyminiszter, 2. igazságügy-miniszter, 3. külügyminiszter, 4. Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter	1. Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter, 2. belügyminiszter, 3. igazságügy-miniszter, 4. földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter, 5. gazdasági és közlekedési miniszter, 6. környezetvédelmi és vízügyi miniszter, 7. pénzügyminiszter	1. Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter, 2. pénzügyminiszter, 3. ifjúsági, családlügyi, szociális és esélyegyenlőségi miniszter, 4. regionális fejlesztésért és felzárkóztatásért felelős tárca nélküli miniszter, 5. foglalkoztatáspolitikai és munkaügyi miniszter, 5. oktatási miniszter, 6. pénzügyminiszter, 7. regionális fejlesztésért és felzárkóztatásért felelős tárca nélküli miniszter	1. belügyminiszter, 2. európai ügyekért felelős tárca nélküli miniszter, 3. foglalkoztatáspolitikai és munkaügyi miniszter, 4. földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter, 5. ifjúsági, családlügyi, szociális és esélyegyenlőségi miniszter, 5. oktatási miniszter, 6. pénzügyminiszter, 7. regionális fejlesztésért és felzárkóztatásért felelős tárca nélküli miniszter
Állandó meghívott:	Miniszterelnök kabinetfőnöke	1. Magyar Nemzeti Bank elnöke, 2. miniszterelnök kabinetfőnöke, 3. Központi Statisztikai Hivatal elnöke	1. Miniszterelnöki Hivatal nemzetbiztonsági ügyekben illetékes politikai államtitkára, 2. Pénzügyminisztérium politikai államtitkára	-	1.informatikai és hírközlési miniszter, 2. területpolitika kormányzati koordinációjáért felelős kormány megbízott	-
Eseti meghívott:	MTA elnöke	-	-	-	-	-
Titkár:	-	-	-	Európai Ügyek Hivatalának elnöke	-	területpolitikai kormány megbízott

8. tábla - 2006-2014. között

A Kormány kabinetjei

	A) Nemzetbiztonsági Kabinet	B) Gazdaságpolitikai Kabinet	C) Társadalompolitikai Kabinet	D) Európai Ügyek Kabinetje
Vezetője:	igazságügyi és közbiztonsági miniszter	gazdasági miniszter	művelődési miniszter	európa-ügyi és fejlesztési miniszter
tagjai:	1. külügyminiszter, 2. honvédelmi miniszter, 3. polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat irányító tárca nélküli miniszter, 4. Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter	1. mezőgazdasági és vidékfejlesztési miniszter, 2. környezetvédelmi és vízügyi miniszter, 3. belügyminiszter, 4. pénzügyminiszter, 5. Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter	1. népjóléti miniszter, 2. belügyminiszter, 3. Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter	1. külügyminiszter, 2. igazságügyi és közbiztonsági miniszter, 3. belügyminiszter, 4. mezőgazdasági és vidékfejlesztési miniszter, 5. gazdasági miniszter, 6. Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter
állandó meghívott:	-	1. Magyar Nemzeti Bank elnöke, 2. Központi Statisztikai Hivatal elnöke	Magyar Tudományos Akadémia elnöke	-
eseti meghívott:	1. Magyar Honvédség vezérkari főnöke 2. országos rendőr-főkapitány, 3. Határőrség országos parancsnoka, 4. országos katasztrófavédelmi főigazgató, 5. Információs Hivatal főigazgatója, 6. Nemzetbiztonsági Hivatal főigazgatója, 7. Nemzetbiztonsági Szakszolgálat főigazgatója, 8. Katonai Felderítő Hivatal főigazgatója, 9. Katonai Biztonsági Hivatal főigazgatója	-	-	-

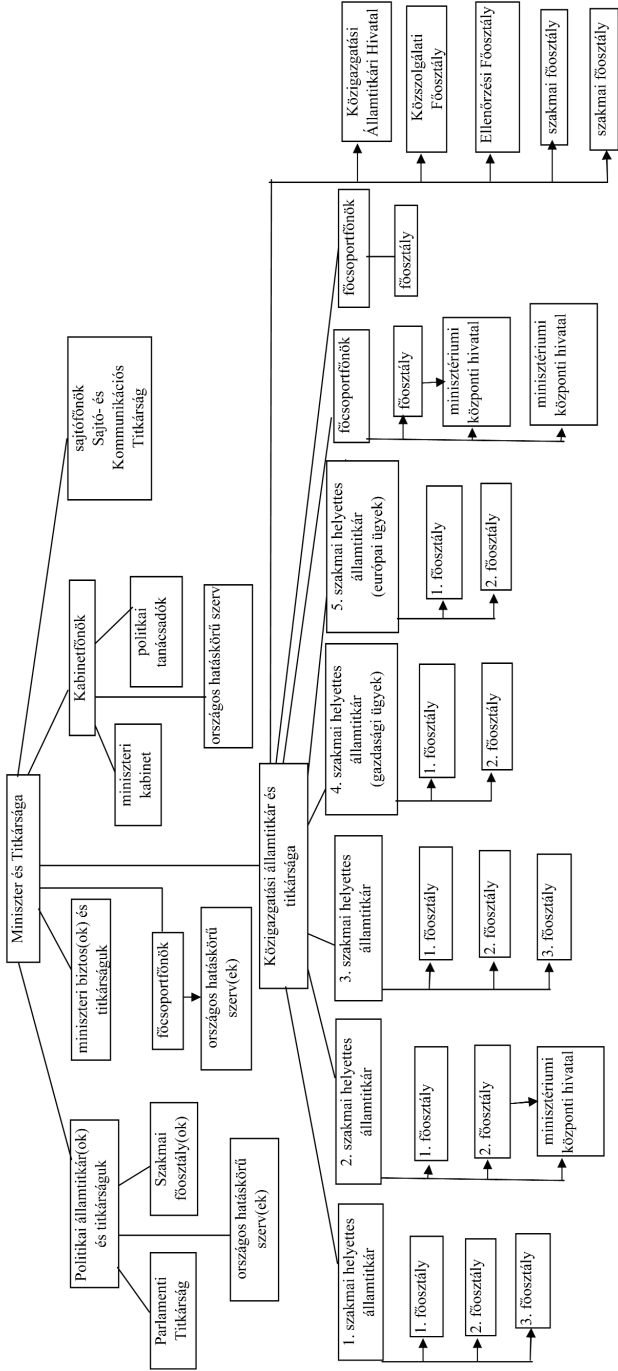
9. tábla - 2014. után

A Kormány kabinetjei

	A) Nemzetbiztonsági Kabinet	B) Gazdaságpolitikai Kabinet	C) Társadalompolitikai Kabinet
Vezetője:	igazságügyi és közbiztonsági miniszter	gazdasági miniszter	művelődési miniszter
tagjai:	1. külügyminiszter, 2. honvédelmi miniszter, 3. Polgári Nemzetbiztonsági Hivatalt irányító tárca nélküli miniszter, 4. Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter	1. mezőgazdasági és vidékfejlesztési miniszter, 2. környezetvédelmi és vízügyi miniszter, 3. belügyminiszter, 4. pénzügyminiszter, 5. Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter	1. népjóléti miniszter, 2. belügyminiszter, 3. Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter
állandó meghívott:	-	1. Magyar Nemzeti Bank elnöke, 2. Központi Statisztikai Hivatal elnöke	Magyar Tudományos Akadémia elnöke
eseti meghívott:	1. Magyar Honvédség vezérkari főnöke 2. országos rendőrfőkapitány, 3. Határőrség országos parancsnoka, 4. országos katasztrófavédelmi főigazgató, 5. Polgári Nemzetbiztonsági Hivatal főigazgatója, 6. Katonai Nemzetbiztonsági Hivatal főigazgatója	-	-

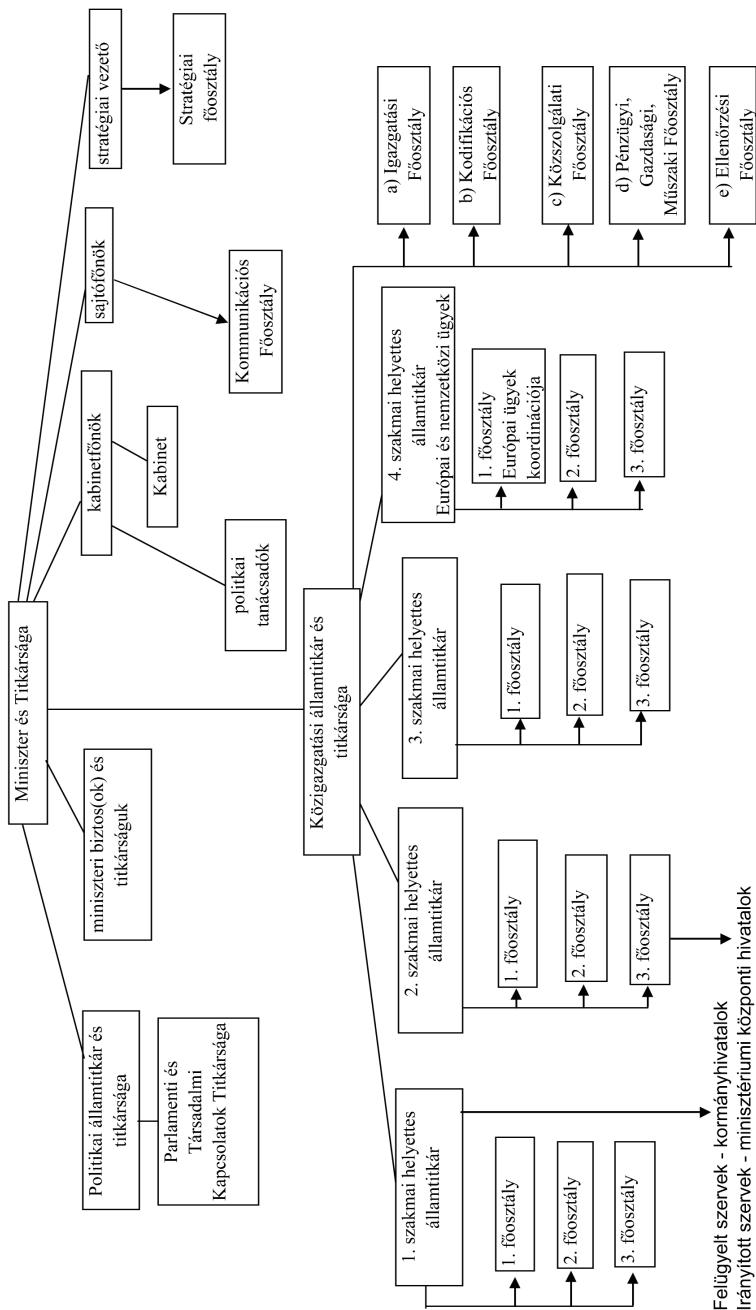
10. tábla - Jelenlegi állapot

A minisztériumok jellemző belső szervezete



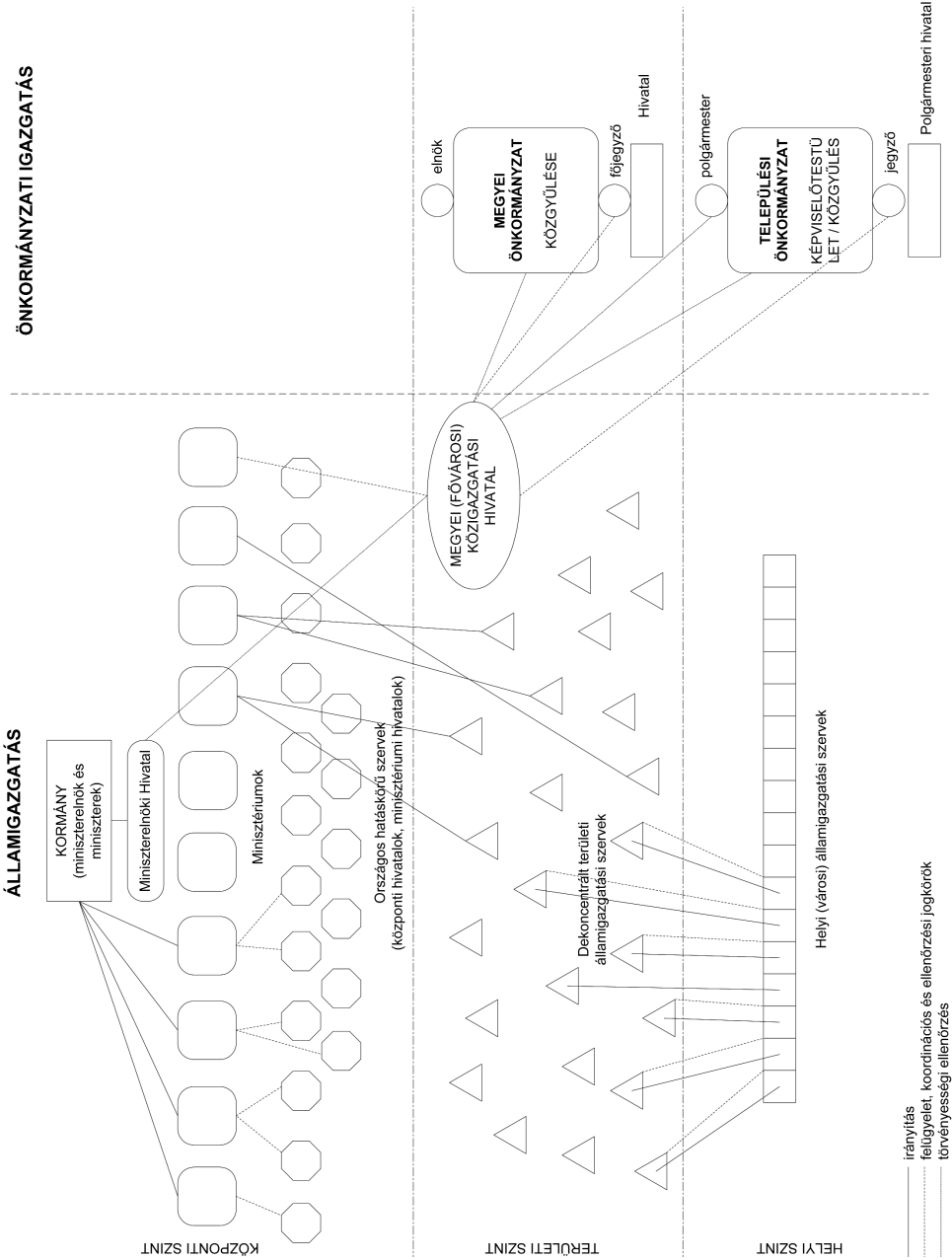
11. tábla - 2006-2014. között

A minisztériumok belső szervezete



Forrás: Magyar Közigazgatási Intézet

13. tábla
MAGYAR KÖZIGAZGATÁS



14. tábla

NUTS statisztikai területi lehatárolás Magyarországon

	NUTS szint	Egységek száma	Magasabb szintet alkotó egységek száma	
			Átlag	Min;Max
Nagyrégió	NUTS1	3		
Régió	NUTS2	7	2.3	1;3
Megye + főváros	NUTS3	19+1	2.9	2;3
Kistérség	NUTS4 (LAU1)	168	8.4	5;15
Település	NUTS5 (LAU2)	3145	18.7	1;79

15. tábla

Magyarország területi beosztása a 1059/2003. EK rendelet alapján

NUTS 3		NUTS 2		NUTS 1	
megnevezés	Népesség	megnevezés	népesség	megnevezés	népesség
Budapest	1.756.796	Közép-Magyarország	2.830.365	Közép-Magyarország	2.830.365
Pest megye	1.073.569				
Győr-Moson-Sopron megye	434.275	Nyugat-Dunántúl	1.003.776	Dunántúl	3.121.822
Vas megye	269.106				
Zala megye	300.395				
Fejér megye	428.422				
Komárom-Esztergom megye	316.977	Közép-Dunántúl	1.120.790		
Veszprém megye	375.391				
Baranya megye	408.046				
Somogy megye	337.707	Dél-Dunántúl	997.256		
Tolna megye	251.503				
Borsod-Abaúj-Zemplén megye	753.029	Észak-Magyarország	1.302.236		
Heves megye	327.688				
Nórád megye	221.519				
Jász-Nagykun-Szolnok megye	420.202	Észak-Alföld	1.563.125		
Hajdú-Bihar megye	553.154				
Szabolcs-Szatmár-Bereg megye	598.769				
Bács-Kiskun megye	574.794	Dél-Alföld	1.379.874		
Békés megye	401.565				
Csongrád megye	430.515				
19+1	átlag= 509.871	7	átlag= 1.456.775	3	átlag= 3.399.141

2003. évi KSH adatok alapján számolva.

16. tábla

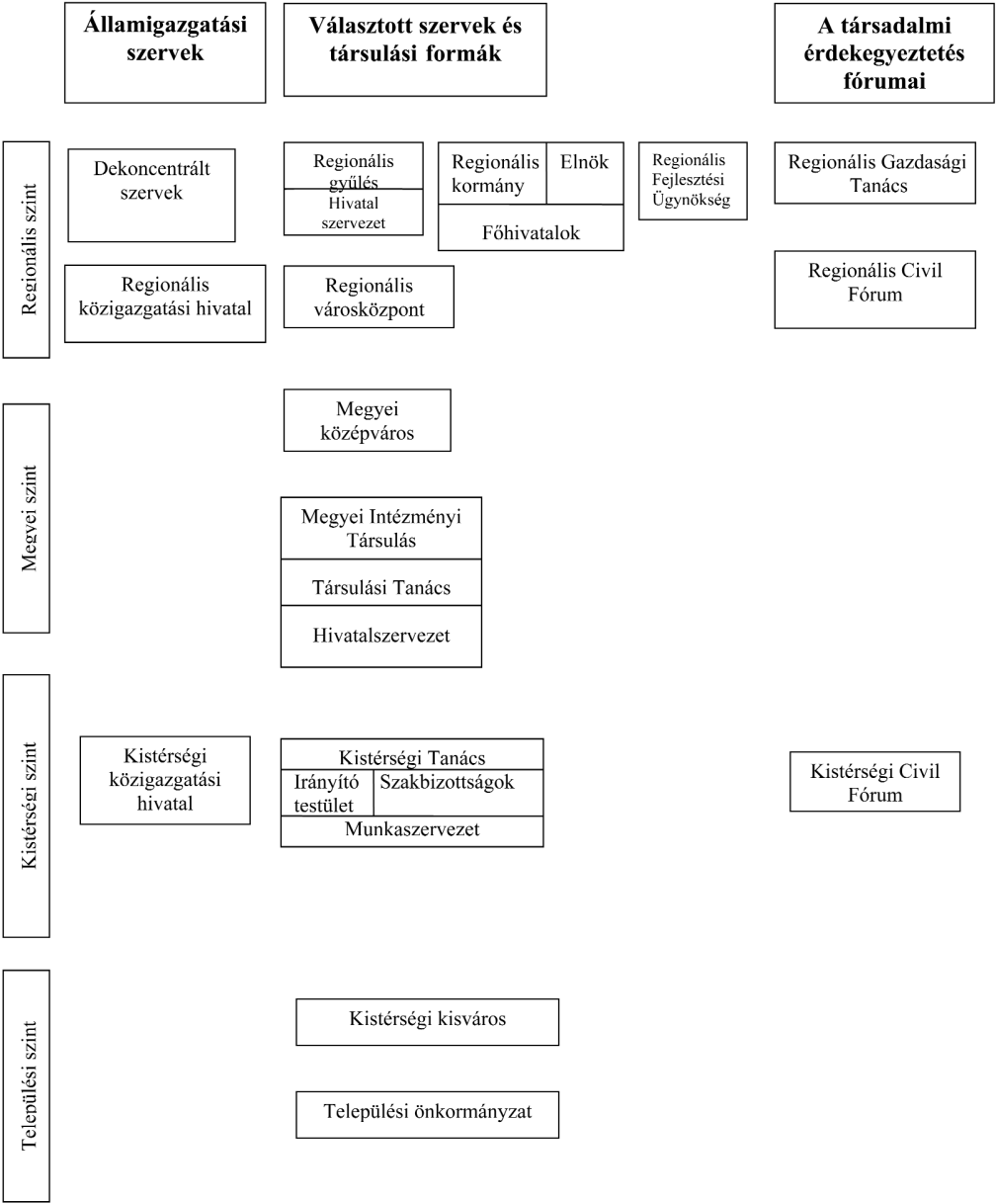
GDP alakulása a régiókban és megyékben

GDP, HU=100 (%)									
Régió (GDP, EU25=100, 2001)	Megye	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Közép- Magyarország (89.2)	Budapest	183.6	188.7	191.1	190.8	169.1	202.7	202.5	212.0
	Pest	72.6	72.8	77.5	77.3	80.3	78.3	87.4	88.1
	Összesen:	145.7	148.4	151.0	150.0	153.6	156.1	158.6	163.9
Közép- Dunántúl (52.7)	Fejér	99.7	104.1	118.1	124.9	115.2	119.0	103.7	94.1
	Komárom- Esztergom	86.6	89.5	86.2	84.1	82.4	83.5	92.7	92.5
	Veszprém	84.6	81.2	80.6	80.9	80.9	84.2	84.5	79.3
Nyugat- Dunántúl (58.8)	Összesen:	90.9	92.3	96.5	98.6	94.4	97.3	94.2	88.7
	Győr- Moson- Sopron	108.5	110.2	109.1	120.3	130.2	134.2	121.6	117.6
	Vas	106.8	109.1	114.6	117.0	118.3	114.3	101.4	98.7
Dél-Dunántúl (42.5)	Zala	91.3	92.8	90.5	89.7	88.8	83.8	86.3	86.6
	Összesen:	102.8	104.8	105.0	110.2	114.6	113.8	105.6	103.4
	Baranya	79.7	77.6	79.8	78.3	78.0	75.7	73.4	74.3
Észak- Magyarország (37.0)	Somogy	75.9	74.5	69.8	68.4	68.3	67.1	69.7	67.7
	Tolna	91.5	89.8	83.2	85.2	87.9	81.3	79.5	78.3
	Összesen:	81.4	79.6	77.2	76.7	77.2	74.2	73.7	73.1
Dél-Alföld (40.5)	Borsod- Abaúj- Zemplén	75.4	69.9	68.7	68.2	66.2	64.1	63.4	62.2
	Heves	74.5	73.8	72.2	72.9	72.3	71.0	74.6	73.4
	Nógrád	59.2	56.9	52.4	56.3	54.4	54.1	56.0	54.4
Észak-Alföld (37.5)	Összesen:	72.4	68.7	66.8	67.3	65.7	64.1	65.0	63.7
	Bács- Kiskun	78.3	75.1	72.5	70.8	69.1	66.4	68.3	67.7
	Békés	77.7	75.8	71.1	68.5	67.4	65.6	64.6	61.9
Összesen:	Csongrád	92.6	91.9	88.7	88.0	85.1	82.4	79.4	77.0
	Összesen:	82.6	80.6	77.2	75.5	73.6	71.1	70.7	68.9
	Hajdú- Bihar	77.5	77.9	76.1	75.4	71.4	71.2	73.6	73.2
Összesen:	Jász- Nagykun- Szolnok	77.0	75.2	74.7	71.7	67.0	66.3	70.1	67.5
	Szabolcs- Szatmár- Bereg	60.2	58.6	57.1	56.0	53.8	53.5	56.4	54.1
	Összesen:	70.9	70.0	68.6	67.1	63.3	63.2	66.2	64.4

Forrás: Központi Statisztikai Hivatal, EUROSTAT REGIO

17. tábla

A regionális intézményrendszer



18. tábla

Megyei jogú városok főbb adatai

MEGYEI JOGÚ VÁROSOK ÉS BUDAPEST	Népesség (1000 fő)	Terület (km²)	Vállalkozá- sok	Kis- és középváll- alkozások	Felsőokta- tásban tanulók	Kórházi ágyak
Közép-Magyarország						
(Budapest)	1740	525	239426	29422	-	22782
Közép-Dunántúl						
Székesfehérvár	105	170.9	12719	1896	6941	1485
Tatabánya	73	94	6760	1134	3188	943
Veszprém	61	127	7492	1374	6166	775
Dunaújváros	54	50.26	4682	796	4293	762
Nyugat-Dunántúl						
Győr	129	-	15912	2615	11332	1574
Szombathely	82	30.89	8870	1633	5428	1133
Zalaegerszeg	62	99.98	7173	1227	-	1243
Sopron	56	32.45	5613	1482	4593	947
Nagykanizsa	52	148.4	4699	1069	-	642
Dél-Dunántúl						
Pécs	160	162.62	17551	2883	22809	2218
Kaposvár	68	103.15	7397	1571	2965	934
Szekszárd	36	96.3	4657	947	1215	1026
Észak-Magyarország						
Miskolc	182	84.15	16001	2886	11236	3470
Eger	58	95	6630	1360	6923	1142
Salgótarján	45	102.85	3760	860	-	600
Észak-Alföld						
Debrecen	207	461.65	20045	3613	23093	3622
Nyíregyháza	117	274	13871	2854	9771	2174
Szolnok	77	18.72	7496	1403	5651	1655
Dél-Alföld						
Szeged	164	281	18172	3109	24147	1984
Kecskemét	107	321	11201	1905	4893	1479
Békéscsaba	67	193.96	6600	1266	4064	629
Hódmezővásárhely	49	483.2	3738	887	796	325

Forrás: KSH

19. tábla

A helyi önkormányzati igazgatási szervezetekben foglalkoztatott közszolgálati jogviszonyban állók statisztikai adatai
(Teljes és nem teljes munkaidőben foglalkoztatottak száma

1994. szeptember 1. és 2004. szeptember 1.)

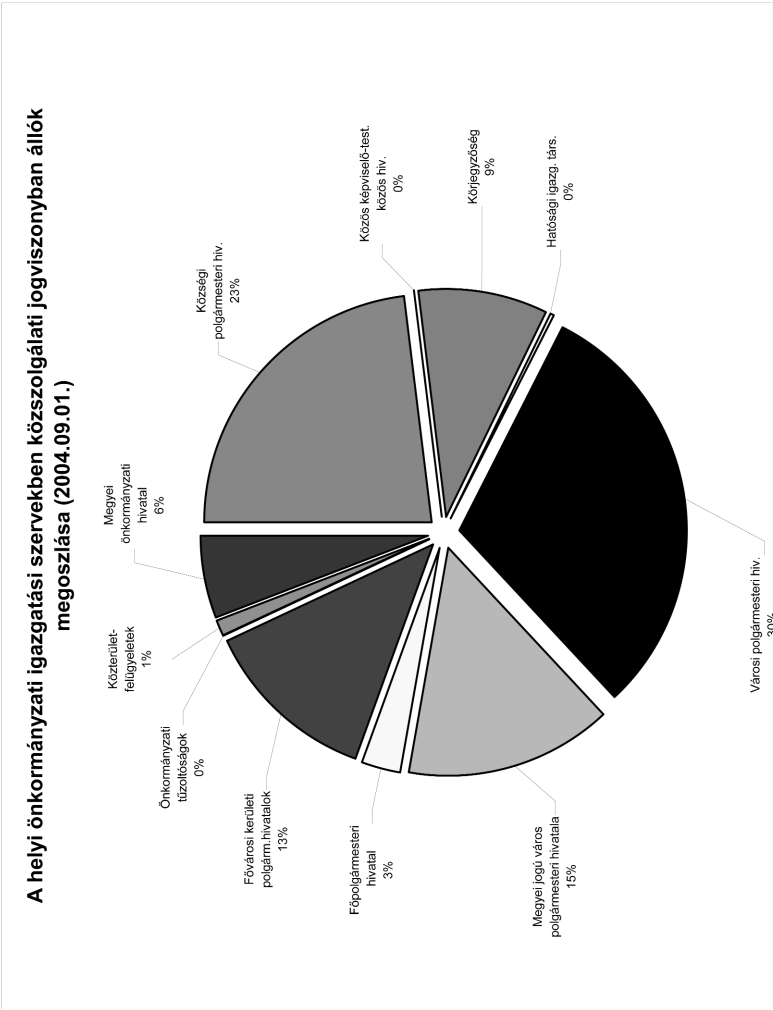
(fő)

Helyi önkormányzati közigazgatási szerv megnevezése	I. besorolási osztály felsőfokú isk. végz. köztisztviselő		II. besorolási osztály középiskolai végz. köztisztviselő		III. besorolási osztály ügykezelő		IV. besorolási osztály fizikai alkalmazott	
	1994	2004	1994	2004	1994	2004	1994	2004
Községi polgármesteri hivatalok	2243	2694	7148	7254	831	414	3471	*
Közös képviselő-testület közös hivatalai	13	5	41	11	5	0	16	*
Körjegyzőségek	687	933	2299	3064	289	171	975	*
Hatósági igazgatási társulások	30	9	25	9	2	1	0	*
Városi polgármesteri hivatalok	2795	5770	4303	6808	1203	1163	1472	*
Megyei jogú város polgármesteri hivatalai	1843	3368	2194	2489	797	767	634	*
Főpolgármesteri hivatal	449	741	567	333	262	221	241	*
Fővárosi kerületi polgármesteri hivatalok	1367	2451	2150	2787	603	417	459	*
Önkormányzati tűzoltóságok	*	2	*	1	*	0	*	*
Közsérület-felügyelet	*	68	*	428	*	12	*	*
Megyei önkormányzati hivatalok	663	1421	138	862	193	308	91	*
Összesen:	10090	17462	18865	24046	4185	3474	7359	*

* Jogintézmény hiánya

20. tábla

A helyi önkormányzati igazgatási szervezetben foglalkoztatott közszolgálati jogviszonyban állók statisztikai adatai
(Teljes és nem teljes munkaidőben foglalkoztatottak 2004. szeptember 1.)



21. tábla

A települések és a helyi önkormányzatok főbb adatai 1990-től

Időpont: január 1.	Helyi önkormányzatok száma			Települések száma						Körjegyzőséget alkotó és körjegyzőségi feladatot ellátó település	Körjegyzőségek száma					nem székhely
	Települési	Megyei	Összesen	Főváros	Megyei jogú város**	Város	Nagyközség	Község	Összesen		Körjegyzőség székhelye				összesen	
											megyei jogú város	város	nagyközség	község		
1990.	0	0	0	1	8	157	277	2627	3070	0	0	0	0	0	0	
1990.*	3093	19	3112	1	8	157	277	2628	3071	0	0	0	0	0	0	
1991.	3096	19	3115	1	20	148	n.a.	2905	3074	1535	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	529	1006
1992.	3114	19	3133	1	20	156	n.a.	2915	3092	1440	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	506	934
1993.	3130	19	3149	1	20	163	n.a.	2924	3108	1396	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	499	897
1994.	3136	19	3155	1	20	173	n.a.	2920	3114	1382	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	499	883
1995.	3148	19	3167	1	22	171	n.a.	2931	3125	1376	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	494	882
1996.	3149	19	3168	1	22	177	240	2686	3126	1364	1	23	40	430	494	870
1997.	3150	19	3169	1	22	183	235	2686	3127	1360	1	25	36	430	492	868
1998.	3154	19	3173	1	22	195	222	2691	3131	1391	1	28	35	441	505	886
1999.	3154	19	3173	1	22	195	222	2691	3131	1399	1	27	35	446	509	890
2000.	3158	19	3177	1	22	199	216	2697	3135	1458	1	27	34	474	536	922
2001.	3158	19	3177	1	22	214	200	2698	3135	1554	2	29	33	516	580	974
2002.	3158	19	3177	1	22	229	186	2697	3135	1591	2	31	32	528	593	998
2003.	3168	19	3187	1	22	229	189	2704	3145	1622	3	30	34	538	605	1017
2004.	3168	19	3187	1	22	233	185	2704	3145	1654	3	35	30	548	616	1038
2005.	3168	19	3187	1	22	251	167	2704	3145	1690	3	38	32	558	631	1059
2005.****	3168	19	3187	1	22	266	152	2704	3145	1696	3	42	29	560	634	1062

* 1990. szeptember 30.

**1990. december 1-jéig megyei város

**** 2005. július 1.

Forrás: Belügyminisztérium

22. tábla

A települések és helyi önkormányzatok száma megyénként

Főváros, megye	Főváros	Megyei jogú város	Város	Nagyözség	Község	Települések száma összesen	Települési	Megyei	Összesen
							önkormányzatok		
Budapest	1	–	–	–	–	1	24	-	24
Bács-Kiskun	–	1	19	9	90	119	119	1	120
Baranya	–	1	11	4	285	301	301	1	302
Békés	–	1	17	12	45	75	75	1	76
Borsod-Abaúj-Zemplén	–	1	23	12	321	357	357	1	358
Csongrád	–	2	7	4	47	60	60	1	61
Fejér	–	2	10	15	81	108	108	1	109
Győr-Moson-Sopron	–	2	7	6	167	182	182	1	183
Hajdú-Bihar	–	1	20	10	51	82	82	1	83
Heves	–	1	8	4	106	119	119	1	120
Jász-Nagykun-Szolnok	–	1	17	7	53	78	78	1	79
Komárom-Esztergom	–	1	9	4	62	76	76	1	77
Nógrád	–	1	5	–	123	129	129	1	130
Pest	–	–	40	26	120	186	186	1	187
Somogy	–	1	13	4	227	245	245	1	246
Szabolcs-Szatmár-Bereg	–	1	23	19	186	229	229	1	230
Tolna	–	1	8	7	92	108	108	1	109
Vas	–	1	9	3	203	216	216	1	217
Veszprém	–	1	13	3	200	217	217	1	218
Zala	–	2	7	3	245	257	257	1	258
Összesen	1	22	266	152	2 704	3 145	3168	19	3187

Forrás: KSH

23. tábla

Többcélu kistérségi és területfejlesztési célú társulások

Megye	2004.11.18				2004.12.31				2005.03.25				2005.04.25				2005.05.18				2005.09.12			
	többcélu kistérségi társulás	területfejlesztési célú társulás	nem alakult társulás		többcélu kistérségi társulás	területfejlesztési célú társulás	nem alakult társulás		többcélu kistérségi társulás	területfejlesztési célú társulás	nem alakult társulás		többcélu kistérségi társulás	területfejlesztési célú társulás	nem alakult társulás		többcélu kistérségi társulás	területfejlesztési célú társulás	nem alakult társulás		többcélu kistérségi társulás	területfejlesztési célú társulás	nem alakult társulás	
Baranya	8	1	-		9	-	-		9	-	-		9	-	-		9	-	-		9	-	-	
Bács-Kiskun	8	2	-		9	1	-		9	1	-		9	1	-		9	1	-		9	1	-	
Békés	4	3	1		4	4	-		4	4	-		7	1	-		7	1	-		7	1	-	
Borsod-Abaúj-Zemplén	12	2	1		14	1	-		14	1	-		14	1	-		14	1	-		14	1	-	
Csongrád	6	-	1		6	-	1		6	-	1		6	-	1		6	-	1		6	-	1	
Fejér	1	5	4		3	3	4		3	3	4		5	1	4		9	-	1		10	-	-	
Győr-Moson-Sopron	3	3	1		4	3	-		4	3	-		4	3	-		7	-	-		7	-	-	
Hajdú-Bihar	6	2	-		6	2	-		6	2	-		6	2	-		6	2	-		6	2	-	
Heves	5	2	-		5	2	-		5	2	-		5	2	-		7	-	-		7	-	-	
Jász-Nagykun-Szolnok	4	2	1		5	2	-		5	2	-		5	2	-		6	1	-		6	1	-	
Komárom-Esztergom	2	5	-		2	5	-		2	5	-		3	4	-		6	1	-		6	1	-	
Nógrád	2	4	-		4	2	-		5	1	-		5	1	-		5	1	-		6	-	-	
Pest	6	5	4		12	2	1		12	2	1		12	2	1		13	1	1		13	1	1	
Somogy	8	-	2		10	-	-		10	-	-		10	-	-		10	-	-		10	-	-	
Szabolcs-Szatmár-Bereg	7	3	1		8	2	1		9	1	1		9	1	1		11	-	-		11	-	-	
Tolna	5	-	-		5	-	-		5	-	-		5	-	-		5	-	-		5	-	-	
Vas	2	6	1		3	5	1		3	5	1		4	4	1		8	1	-		8	1	-	
Veszprém	2	6	1		4	4	1		5	3	1		5	3	1		6	2	1		6	2	1	
Zala	4	1	1		5	1	-		5	1	-		6	-	-		6	-	-		6	-	-	
Összesen	95	52	19		118	39	9		121	36	9		129	28	9		150	12	4		152	11	3	

Forrás: Belügyminisztérium

