

PRO PUBLICO BONO MAGYAR KÖZIGAZGATÁS



2013 2

A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA



szerkesztőbizottság

FELELŐS KIADÓ:

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

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG ELNÖKE:

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

FŐSZERKESZTŐ:

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

SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI TAGOK:

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

PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás

2. SZÁM

	köszöntő	KIS NORBERT	2
tudományos közlemények/ tanulmányok	BUKOVICS ISTVÁN	• Gondolatok a közigazgatás tudományos megalapozásáról	4
	TAMÁS ANDRÁS	• A közigazgatás-tudomány helye és szerepe a tudományokon belül	28
	TURKOVICS ISTVÁN	• A jogorvoslathoz való jog az Alkotmánybíróság gyakorlatának tükrében	35
nemzetközi kitekintés	SÁFI CSABA	• A határon túli oroszokkal kapcsolatos politika intézményi háttérének kialakulása	43
szakmai fórum	NAVRACSICS TIBOR	• A közigazgatás-tudomány korszerűsítése	52
	KÉKI ZOLTÁN	• A jegyző szerepe az államigazgatásban a járások megalakulása után	59
	GYÓRFY NÉ KUKODA ANDREA	• Miért éppen a közigazgatás?	65
szemle	KOLOZSI PÁL PÉTER	• Pénzügyi válság és szabályozás intézményi megközelítésben	74
	SZALAI ANDRÁS	• Rezümé Rixer Ádám A magyar jogrendszer jellegzetességei című könyvéről	83
	JUHÁSZ LILLA MÁRIA	• Egyetemek a közzolgálati továbbképzésért	87
tájékoztató	E számunk szerzői		91
	Szerzőinkhez		92
	Idegen nyelvű tartalomjegyzék		94
	Impresszum		97

Köszöntő

TISZTELT OLVASÓINK!

Megalakult az első közigazgatás-tudományi doktori iskola! A közigazgatás-tudomány fejlesztését célként követő tudományos folyóirat számára ez a fejlemény mérföldkő. De mérföldkő az államtudományok, a jogtudományok, a rendészettudomány és más társtudományok művelői, az akadémikum és a felsőoktatás szereplői és nem utolsósorban a közigazgatás, a közszolgálat ügyét szem előtt tartók számára. Magyary Zoltán, akinek születése 125. évfordulóját ünnepeljük a közeljövőben méltóbb mementót aligha kaphatna. A közigazgatás tudományos igényű és értékű kutatása és oktatása tőle indult olyan útra, amely 2013-ra érlelődött önálló doktori iskolává. A Nemzeti Közszolgálati Egyetem közigazgatás-tudományi karának égisze alatt olyan tudományos műhely épül, amely szövetségben a társegyetemekkel Magyary nyomdokain képes hatni a hazai közigazgatás átalakítására és reflektálni az európai, nemzetközi közszolgálat változásaira. A tudomány és a közigazgatás-fejlesztés nemzetközi kapcsolatrendszerében a doktori műhely visszahozhatja az Administrative Sciences világában azt a magyar jelenlétet, amely 1945 előtt még komoly és erős volt. Erre utal, hogy a Network of Institutes and Schools of Public Administration (NISPA) 2014-ben éves konferenciáját az NKE-vel (és a BCE-vel) közösen Budapesten rendezi, továbbá a European Decision Science Institute nemzetközi konferenciáját – szintén az NKE közreműködésével – 2013. júniusában nálunk rendezi. Ezen túl persze a doktori iskolának a közigazgatás oktatása, a tisztviselői továbbképzés, a Magyary-program kutatási és képzési elemei számára is alapot és inspirációt kell adni. Nem utolsósorban szakértői pályaképet kínálni azon fiatalak vagy tapasztaltabb tisztviselők számára, akik ösztönzést éreznek munkájuk tudományos művelésére is. A doktori iskola gyümölcseként a közigazgatás tudományának ki kell alakítania helyét és inter-diszciplináris kapcsolatait a tudományágak rendszerében.

A Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatásra a lapelődök hagyományain komoly szerep vár a doktori iskola missziójának támogatásában. E lapszámunk tudományelméleti írásai már ezt a célt követik. Szakmai fórum rovatunk a járásokkal kapcsolatos 2013. februárjában rendezett konferenciából ad ízelítőt, kiemelten a közigazgatásért felelős miniszter előadásának közlésével. Tudósítunk a Nemzeti Közszolgálati Egyetem és a jogi, közgazdasá-

gi, közpolitikai képzésben meghatározó társegyetek szövetségéről is, amelynek fő célja a megújuló tisztviselői továbbképzés közös fejlesztése és biztosítása.

Lapunk 2013. őszétől olyan életszakaszba lép, amelyben már a közigazgatás-fejlesztés uniós támogatása nem tud teljes finanszírozást biztosítani. Ezért kérjük és bátorítjuk azon több ezer olvasónkat, akikhez az elmúlt két évben lapunk gratis jutott el, rendeljék meg lapunkat és előfizetésükkel járuljanak hozzá annak további működéséhez. Mi pedig továbbra is várjuk a közszolgálat és a felsőoktatás területén szellemi kihívásokat kereső partnereinket.

Salutem Lectori!

Dr. Kis Norbert,
a Nemzeti Közszolgálati Egyetem rektorhelyettese

• tanulmányok

Bukovics István

GONDOLATOK A KÖZIGAZGATÁS TUDOMÁNYOS MEGALAPOZÁSÁRÓL¹

Jelen munka kiindulópontja, hogy a közigazgatás feladata az elfogadható társadalmi állapotok fenntartásának vezérlése.

A közigazgatás, mint tevékenység, igazgatás (nem csupán adminisztráció). A fogalom kibernetikai értelmében nemcsak szabályoz, vezérel is. Ennélfogva célszerű a vezérlélmélet megállapításait érvényesíteni. A társadalmi igény (a szükséglet) mindig plurális (minden igénylőnek egyidejűleg több, egymástól függetlenül kielégíthető és kielégítendő) igénye van. Kielégítésük helyessége lokálisan nem, csak globálisan (rendszerszinten) biztosítható.

Ezen igényalternatívákból (egymástól függetlenül megvalósítható igényváltozatokból) való fiskális választás a teljesülés személyi és tárgyi feltételeinek összhangját (korrelációját, harmóniáját) mindig rontja. A klasszikus közgazdaságtan központi fogalmai, a szűkösség és a verseny többé nem elegendők a közigazgatás problematikájának jobb megértéséhez és így tudományos megalapozásához. Szükség van az igényteljesülési feltételek harmonizációjára.

Az igényteljesülési feltételek harmonizációjának elmulasztása nemkívánatos állapotokat és konfliktusokat gerjeszt. Az igényteljesülés illetve igénytámogatás személyi és tárgyi feltételeinek összhangját megfelelő informatikai eszközzel biztosítani lehet.

• • • • •

BEVEZETÉS

Felfogásunk szerint a közigazgatás feladata az elfogadható társadalmi-gazdasági állapotok vezérlése. A vezérlés fogalmát itt a vezérlélmélet szűkebb jelentésében értjük². Mint ilyen, csak tudományos megalapozottsággal lehet eredményes.

1 Ezen tanulmány a szerző „A tudomány szerepe a hazai közszolgálat fejlesztésében” című tudományos konferencián elhangzott előadásának írásos kibővített változata. NKE 2012. november 7.
2 W. Ross Ashby: Bevezetés a kibernetikába, Akadémiai Kiadó Budapest, 1972.

Ha az eredményes közigazgatás célját tudományos eszközökkel akarjuk elérni, akkor ennek kellő kommunikálása érdekében megfelelő tudományelméleti kiterőt kell tennünk. Ennek illusztrálásául anticipáljuk az elfogadható társadalmi-gazdasági állapot később kidolgozandó operatív diszciplináris definícióját: „Valamely kockázati rendszer elfogadható állapotán a kockázati rendszer azon állapotát értjük, amelyre vonatkozóan *megcáfolható*, hogy *nemkívánatos*.”

E *konstraintuitív* (mesterkéltnek, túlbonyolítottnak ható, a józan észnek ellentmondó) fogalmi konstrukcióval kell megfizetni az egyértelműség és az operativitás árát. A tudományosság érdekében matematikai (bár nem numerikus) jelrendszert kell találnunk, amelyben semmi sem magától értetődő. A nyilvánvalóság túl sokszor vezette már félre a gondolkodást semhogy közigazgatás létfontosságú területein ez a fényűzés megengedhető lenne.

ELŐZMÉNYEK

A közigazgatás, mint tudomány, tehát a *közigazgatás-tudomány*, vagy *közigazgatástan* jogtól független önálló létfeltételei és létmódja alapkérdéseinek első felvetését³ e vonatkozású nézeteivel egyetértve,⁴ könyvtől datálhatjuk. Willoughby szerint „a közigazgatásban vannak olyan alapvető alkalmazási elvek, amelyek analógiái bármely tudományra jellemzőek.”

Hozzátesszük: ezeket az elveket felettébb kívánatos feltárni és a ma rendelkezésre álló eszközökkel kidolgozni.

R. Dahl, Willoughby álláspontját kritikailag elemezve és továbbgondolva kifejti, hogy van három feltétel, amelyek teljesülése nélkül jogtól független közigazgatás-tudományról nem lehet beszélni.

- Tisztázni kell a közigazgatás normatív tartalmát.
- Nélkülözhetetlen az emberi természet jobb megértése és az emberi cselekvések kiszámíthatósága.
- Összehasonlító vizsgálatokra van szükség a közigazgatásban alkalmazható általános elvek megismeréséhez.

Robert Dahlnak köszönhető a közigazgatás-tudomány létrejöttének első komoly előkészítése. Ez azonban nem mentesít az azóta eltelt csaknem hét évtized fejlődése figyelembe vételének kötelezettsége alól⁵.

3 R. Dahl 1947: Dahl, Robert A. (1947). „The Science of Public Administration: Three Problems.” *Public Administration Review* 7 winter: 1 -11.

4 W. F. Willoughby 1927: *Principles of Public Administration*. DC Brooking Institution

5 Egy történetien megjegyzés: Dahl és Samuelson egy évben születtek (1915). Dahl idézett dolgozata egy időben jelent meg Paul Samuelson alapművével [P.A. Samuelson: *Foundation of Economic Analysis*, Harvard University Press, Cambridge, Mass 1947]. Dahl és Samuelson feltehetőleg ismerték egymást. Ha ketten összefognak, ma a közigazgatástudomány olyan egzakt lenne, mint a közgazdaságtudomány, és Dahl is megkapta volna a Nobel-díjat. Dahl, dolgozatának megírásakor nem olvashatta Thomas S. Kuhn: *A tudományos forradalmak szerkezete* című . forradalmi könyvét (magyarul: Gondolat Könyvkiadó Budapest, 1984.), a tudományos paradigma forradalmi változásairól, de nincsen nyoma annak, hogy később is megismerte volna. Különbözően vélhetőleg figyelembe veszi, és részt vesz egy közigazgatás-tudományi paradigma kidolgozásában. Ehhez megpróbálunk a jelen dolgozatban némi hozzájárulással szolgálni.

A közigazgatás-tudománynak a társadalom *érdekegyeztetését* kell szolgálnia *érdekmentes*, azaz tudományos módszerekkel.

Mint minden fejlett egzakt tudomány esetében, a joggal egyenlő társadalmi jogú közgazdaságtan tudományos (kialakítandó) szemléletmódja szerint is, ha nem csak *leírni* (adminisztrálni⁶) akarjuk a gazdasági viselkedést, hanem meg is akarjuk *változtatni*, azaz *igazgatni*, akkor, a jelenségek *jobb megértésére való* törekvés elméleti és gyakorlati haszonnal jár. Ennek során azonban különbséget kell tennünk a jelenség *lényeges és létfontosságú* (*vitális és esszenciális*) jellege között. Más szóval el kell szakadnunk a valóságtól: *absztrahálni* kell. Az absztrakció az elméletalkotás hatékony, nélkülözhetetlen eszköze. Egy ismeretkör vagy ismeretrendszer tudományos szempontból akkor *lényeges*, ha *diszciplináris és fejlődőképés*. A diszciplinaritás azt jelenti, hogy az ismeretek között logikai szigorúsággal demonstrálva van azok logikai státusa, vagyis, hogy mi az, ami

- egyfelől: feltevés, hipotézis, definíció, konvenció, elképzelés, sejtés, vízió, tapasztalat, mérés, értékítélet, normatív megállapítás, irányelv stb.;
- másfelől: mi az, ami logikailag bebizonyított állítás, vagy annak következménye.

Az egzakt tudomány modellekkel dolgozik, a modell mindig absztrakció terméke, tehát mindig bizonyos körülmények *tudatos elhanyagolásának* eredménye. Az elméletben a létfontosságú elem elhanyagolása lényegtelen; a gyakorlatban a létfontosságú figyelmen kívül hagyása életveszélyes.

Az egzakt tudományban semmi sem hiteles, ami magától értetődő. A konstraintuitivitás operacionalizálása teszi a jó elméletet gyakorlattá.

A tudományos modelltől életszerűséget számon kérni értelmetlenség.

Egy tudományos diszciplína akkor és annyiban fejlődőképés, ha és amennyiben meg tudja őrizni *paradigmáját* általában és alapfeltevéseit és fogalmi rendszerét különösen. Hogy képes eredeti módszereivel új jelenségek értelmezésére és előrejelzésére.

JAVASLAT A KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNY PARADIGMÁJÁRA

Kuhn óta van egy *konszenzuális enthüzméma*, amely a tudományosság fogalmának egyfajta implicit definíciója⁷. Ez a tudományelméleti paradigmafogalom felfogásom szerint két részből áll. Az első *lényeges*, a második *létfontosságú*. Az első rész a következő négy kategória magyarázatával konkretizálható.

- A vizsgált jelenségek köre. (Ide értendő hangsúlyosan a *közigazgatási ágensfogalom*, annak *eseménytere és állapottere*.)
- A jelenségek vizsgálatainak módszerei (Ide értendő hangsúlyosan a közvélemény-kutatás, a szinguláris véletlen események kockázatértékelése, a véletlen tömegjelenségek

6 Ahogyan azt a nemzetközileg széles körben elfogadott „public administration” angol elnevezés sugallja.

7 A kuhnianusi tudományfelfogás kitűnő kifejtése [Laki János: A tudomány természete, Thomas Kuhn és a tudományfilozófia történeti fordulata, Gondolat Kiadó, Budapest 2006.] könyvében található.

statisztikai feldolgozása, a joganyag-hatáselemzés és a formális fogalomelemzés [FCA, Formal Concept Analysis]).

- *Elmélet*, vagyis a közigazgatás-tudomány *érvényesnek tartott megállapításainak logikai rendszere*, melynek elemei egy *nyelv*, egy *igazságkritérium*, *axiómák* (előfeltevések, hipotézisek, enthüzmémák), *definíciók* és *tételek*.
- *Modell*, vagyis mindazon entitások rendszere, amelynek elemeire vonatkozóan a közigazgatás-tudomány érvényesnek tartott megállapításai definíció szerint automatikusan vagy normatívan teljesülnek. (Ide értendő hangsúlyosan a közigazgatási *ágens*, az *infrastruktúra* valamint a *helyszín* és a *színhely*⁸ fogalmának intuitív és explikatív viszonya).

A második, létfontosságú rész, amely a tudományt a társadalomhoz köti, a következő kulcsfogalmakból áll:

- Egy *relevanciafogalomból*, amelynek alapján eldönthető, hogy az illető tudomány mely és milyen jelenségeket tart vizsgálatra *érdemesnek*.
- Egy *kompetenciafogalomból*, amelynek alapján eldönthető, hogy az illető tudomány mely kérdésekben tartja magát *illetékesnek* nyilatkozni, állást foglalni.
- Egy *értékmérvéből*, amelynek alapján az illető tudomány önmagáról eldönti, hogy mit tart *értékesnek*, milyen értékrendet fogad el, preferál és propagál.

E paradigmafogalmat, mint vezérelvet használva a következőkben a *Dahl-féle kritériumok* közül az első kettővel foglalkozunk. Úgy gondoljuk, hogy ha az első kettőt, vagyis a *normativitást* és az *emberi tényezőt* kellőképpen körüljártuk, akkor a harmadik, vagyis az összehasonlító közigazgatás-tudomány kérdése már elégséges megalapozást nyert.

KÖZGAZDASÁGTAN ÉS ÁLTALÁNOS TRANSZPORTELMÉLET

Minthogy felfogásunk szerint a közigazgatás a gazdasági viselkedés vezérlése, ezért a közgazdaságtan nem kerülhető meg. Azt a részt választjuk, amely egyrészt a közigazgatás sztenderd alapkönyvéből, vagyis Samuelson, 1947⁹-től máig 19 kiadást megélt munkájában nem szerepelt, viszont a szerző Nobel-előadásának főtárgya volt. Egyúttal nézetem szerint a közigazgatás-tudomány alapjaihoz szorosan hozzátartozik. Így közvetett, de elválaszthatatlan közigazgatás-elméleti relevanciával bír.

KERESZTEFFEKTUSOK A KÖZGAZDASÁGBAN

Négy évtizeddel ezelőtt emlékezetes Nobel-előadásában Paul Samuelson meglepő bejelentést tett. Felhívta a figyelmet egy közkeletű közhely tarthatatlanságára. Kimutatta, hogy a háztartási és a társadalmi szintű *gazdálkodás* között (metaforikus konnotációjuk ellenére)

8 A helyszín és a színhely fogalmának paradigmatis (explikációjával) magyarázatával a [Bukovics István: A természeti és civilizációs katasztrófák paradigmatis elmélete, MTA doktori disszertáció 2008] munkámban foglalkoztam, a társadalmi tolerancia vizsgálata kapcsán.

9 Paul A. Samuelson-William D. Northaus: Közgazdaságtan, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2012.

alapvető különbség van. Veszem a bátorságot és saját szavaimmal próbálom körülírni, hogy miről van szó. Talán segít, ha többszintű részletességgel kísérletezem.

Egyetlen mondatban: A közgazdaságban a *kereszteffektusok lényegesek*, a háztartásban legfeljebb *létfontosságúak*.

Bővebben: A kereszteffektus fogalmát Samuelson a termodinamikából vette át a Le Chatelier¹⁰ által 1884-ben felfedezett törvény nyomán, amelynek rendszerelméleti terminológiában való megfogalmazása a következőképpen hangzik: „Ha a stabilis egyensúlyban lévő rendszert megzavarjuk, a közvetlenül nem perturbált változók oly módon változnak, hogy az eredeti zavar csökkenni kényszerül. A stabilis egyensúlyi rendszer igyekszik kitérni a kényszer elől.”¹¹ A kereszteffektus a rendszer válasza a megzavarásra.

Egy Samuelsontól eredő példa a következő:

Gondoljunk el egy olyan, maximális egyensúlyi profitra törekvő gazdasági rendszert, amelyben a következő négy változó kezelésére (kézben tartására) van lehetőség.

- munkabér (p_1),
- elvégezhető munkamennyiség (v_1),
- földbér (p_2),
- bérelhető földterület (v_2)

Végezzük el a következő két gondolatkísérletet:

- Először emeljük a munkabért rögzített földbér mellett, ennek mértéke: $(dv_1/dp_1)p_2$
- Másodszor (azonos mértékű munkabéremeléssel, de) rögzített bérelhető földterület mellett. Ennek mértéke: $(dv_1/dp_1)v_2$

Samuelson szerint a v_1 azaz az elvégezhető munkamennyiség az egyensúly fenntartásának feltételeként mindkét esetben csökkenni fog, ám az első esetben ez a csökkenés meredekebb (nagyobb mértékű) lesz, mint a másodikban. Képletben: $(dv_1/dp_1)p_2 \leq (dv_1/dp_1)v_2 \leq 0$

Ezt fejezi ki a Le Chatelier - Samuelson ebben a speciális esetben.

Mindkét esetben a béremeléssel (p_1) megzavartuk egy rendszer egyik változóját, mire a másik, szabad (azaz meg nem zavart) változója, vagyis az elvégezhető munkamennyiség (v_1), úgy csökkent, hogy (egy új egyensúly beállításának érdekében) a béremelés hatását kompenzálja.

Le Chatelier – Samuelson elv annyival mond többet a Le Chatelier elvnél, hogy két, különböző feltételek között fellépő kereszteffektus hatását kvantitatíve összehasonlíttja.

A Le Chatelier – Samuelson elv 1947-es felfedezése óta az elv heurisztikus alapját képező klasszikus (fenomenologikus, Gibbs-féle) termodinamika óriási fejlődésen ment keresztül. A fejlődés egyik ágát éppen a kereszteffektusok elmélete jelenti, amely általános, a transzportelméletben¹² nyert önálló paradigmát.

10 Le Chatelier, H.: Sur un énoncé general des lois des équilibres chimiques C.R.99, 1884.

11 Fényes Imre: Termosztatika és termodinamika, Műszaki Könyvkiadó, Budapest, 1968.

12 A transzportelmélet nem tévesztendő össze a logisztikával, vagy a szállítmányozással illetve a közlekedési problémákkal foglalkozó tudományággal. Találójában az energiaátalakulások tanának nevezhető.

Ebben a fogalmi keretben Le Chatelier – Samuelson elv modernebb megfogalmazása is megadható. Nem tekintjük azonban feladatunknak a közgazdaságtan transzportelméleti megalapozását; ez a munka évtizedek óta folyamatban van. A kérdést más oldalról közelítjük meg.

ÁTTEKINTÉS

Felfogásunk szerint alapértelmezésben a közigazgatás a gazdasági viselkedés vezérlése a szó eredeti kibernetikai értelmében, abban a felfogásban, ahogyan azt Ashby, 1972-ben kifejti, de azzal a kiegészítéssel, hogy rendszerelméletileg mind a közigazgatás *vezérlő* mind *vezérelt* komponense: kockázati rendszer, s mint ilyen, problémakörének kezeléséből nem hiányozhatnak a mai kockázatkezelési elmélet és gyakorlat eredményei.

Módszertanilag tehát három – Ashby óta színre lépett és termékennyé vált – diszciplína és professzió szemléletmódjával és alkalmazásával élünk. Ezek tematikailag a következők:

- A logikai kockázatelemélet alkalmazhatósága a közigazgatásban.
(Autoidentikus kockázati rendszerek állapotkezelése a közigazgatásban.)
- A gyenge kölcsönhatásban álló kockázati rendszerek sejtautomata-modellje.
- Konfliktuselméleti modell a közigazgatásban.

A LOGIKAI KOCKÁZATELMÉLET ALKALMAZHATÓSÁGA

A logikai kockázatelemélet paradigmája szerint a kockázati rendszerek diszfunkcionális viselkedését, azaz nemkívánatos eseményeket egy többváltozós monoton növekvő Boole-függvény írja le és a rendszert e Boole-függvény független változóinak *passzivalásával* (0-értékadásával) tesszük elfogadhatóvá. E módszer alkalmazásának következménye, hogy a változók *aktiválása* vagy aktiválódása (1-értékfelvétele) estén a rendszer nemkívánatos állapotba kerülhet. A Le Chatelier–Samuelson elv érvényesülése során a kockázati rendszerek kölcsönhatása miatt a passzivalás aktiválást válthat ki és viszont. A rendszer e kényszer előli menekülése nagysebességű folyamatok esetén új *versenyhelyzetet* produkál, amely a *diszfunkció* és az *eufunkció* konfliktusából ered. A logikai konfliktuselmélet keretein belül a helyzet mennyiségileg a *repasszivalás* mint akció sebességének növelésével egy bizonyos határig kezelhető, azon túl viszont új kezelésmódra kell áttérni. Elméletileg két út látszik járhatónak. Az egyik a párhuzamos állapotkezelés, a másik a *sui generis konfliktuselméleti* paradigma.

PÁRHUZAMOS VEZÉRLÉS: SEJTAUTOMATA-MODELL

Magyarországon a közigazgatásilag kezelendő kockázati rendszerek számát első közelítésben az önálló kóddal (postai irányítószámmal) rendelkező helységek száma határozza meg. Ennek nagyságrendje (matematikai értelemben) 4, azaz számuk kb. 10^4 . Feltételezzük, hogy azon intézmények (vállalatok) száma, amelyekre vonatkozóan a törvény (katasztrófavédelmi törvény...) *biztonsági elemzés* illetve *biztonsági jelentés* készítését írja elő, Magyarországon jelenleg 100 és 200 között van. Így indokolt egy olyan párhuzamosan (szinkron) működtetendő, általános biztonsági kockázatkezelési hálózati modell koncepciójából kiindulni, amely hatáskör-

ében lefedi az ország területét és online valósidejű hártási és megelőzési (proaktív) potenciállal rendelkezik. A CEAM-rendszerre vonatkozó korábbi munkámban¹³ ezzel összefüggésben további részletek találhatóak. Az azóta eltelt időszakban elért további kutatási eredmények megmutatták, hogy a CEAM-rendszerre vonatkozóan kidolgozott módszerek, fogalmak és algoritmusok továbbfejleszthetők és a klimatikus extremitások adaptációs modelljének szolgáltatásai általánosabb közigazgatási feladatokra is kiterjeszthetők.

KONFLIKTUSELMÉLET

A logikai kockázatelmélet a diszfunkciót egy monoton növekvő Boole-függvénnyel írja le és ebből levezethető a Shannon-féle Quorum-függvény, amelyből (egyebek mellett) a kockázati rendszer *kolluktációjára* (technikai értelemben vett „vergődésére”) lehet következtetni. Ez a függvény a 0-1 intervallumon van értelmezve, értelmezési tartomány szintén a 0- intervallum és a rendszer diszfunkcionális állapotba kerülésének kockázatát ábrázolja a rendszert ért zavaró hatások függvényében. A Quorum-függvény meghatározásában feltételezzük, hogy adva van a *diszfunkcióleíró* Boole-függvény, amelynek folyománya, hogy a Quorum-függvény nem alkalmas a rendszert érő *radikális hatások* következményeinek leírására, amikor a Boole-függvény logikai struktúrája változik meg. Márpedig ilyen esetek a közigazgatásban mindenütt sűrűn előfordulnak. Ezért szükség van egy általánosabb elméletre, amely a kockázati rendszereket érő radikális hatások következményeinek leírására alkalmas. Ez a logikai konfliktuselmélet.

A KÖZIGAZGATÁS TUDOMÁNYOSSÁGÁNAK DAHL-FÉLE KRITÉRIUMAI

A közigazgatás-tudomány létfeltételül¹⁴ a *normamentességet*, az *emberközpontúságot* és a *nemzetközi kompatibilitást* posztulálta.

A következőkben a normamentesség kérdéskörét a *logikai kockázatelmélet*, az emberközpontúságot pedig a *logikai konfliktuselmélet* fogalmi keretében vizsgálom.

A kettő kapcsolatát egy sejtautomata-elméleti modell, az AIM-SORS modell létesíti.

A harmadik Dahl-féle kritérium, vagyis a nemzetközi kompatibilitás jelenleg meghaladja az illetékességem kereteit.

A NORMAMENTES KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNY KÉRDÉSKÖRE

Dahl egyrészt amellest érvel, hogy az egzakt tudomány soha nem lehet *normatív*, ugyanakkor a közigazgatás-tudomány szükséges feltételeként jelöli meg az emberi természet jobb megértését. Itt tehát egy meglehetősen éles ellentét, mondhatni *explikálatlan fogalmi konfliktus van*. Hiszen a normativitást, a *mit kell, mit szabad* tenni kérdése elválaszthatatlan az emberi viselkedés megértésétől. Mi több: az emberi viselkedés megértésének éppen az az egyik

¹³ Bukovics István: *Klimatikus extremitások adaptációs modellje (CEAM)* Klíma 21 / 2009., Budapest

¹⁴ R. Dahl, 1947

legoperatívabb kulcsa, hogy az ember milyen *raciónalis* válaszokat ad a kapott *normatív* hatásokra. A helyzet legtömörebben talán az *etika vagy logika* dilemmájával jellemezhető¹⁵.

Álláspontom szerint a kérdés konstruktív feltevése a következő. Hogyan lehetséges etikai kérdéseket logikai eszközökkel kezelni?

Dahllal együtt feltehetőleg sokan adnák a lakonikus „Sehogy sem!” választ.

Az alábbiakban pozitív oldalról közelíték a kérdéshez.

Tézisem szerint a *logikai kockázatelemzés* módszerei kiválóan alkalmasak etikai kérdések logikai kezelésére. Ráadásul anélkül, hogy a (voltaképpen tartalékban tartható) *deontikus, modális* vagy egyéb logikákhoz kellene folyamodni.¹⁶

Ezzel azonban nem állítom azt, hogy a közigazgatás tudományos megalapozásához elegendő lenne a logikai kockázatelméletre való korlátozódás.

A logikai kockázatelméletnek sokféle közkeletű szakmai megnevezése van. Ezek etimológiai, illetve szemiotikai meghatározottság tekintetében szembeszökő diverzitást mutatnak, ami egy megújuló terminológiai bizonytalanság melegágya.

A diszciplína a politikai hatalom kényes közelségében van. A hatalom mindig is szerette volna a biztonságot (természetesen a közigazgatás keretében) állami monopóliumnak tekinteni. Nem ismerve (el) az *érdektelen biztonság* paradigmáját, nem tud mit kezdeni a biztonság különféle antinómiáival és (teljesülési) paradoxonjaival¹⁷. Ennek következménye, hogy a *diszciplína* és *professzió* kívánatos társadalmi harmóniája gyakorlatilag elveszti önértékét.

A kockázat közismert *valószínűségi* elmélete nem tud mit kezdeni az egyedi, egyszeri esemény kockázatával. 2001. szeptember 11. a *valószínűségi* kockázatelméletnek is gyásznapja. Ugyanakkor a *logikai* kockázatelmélet társadalmi recepcióját egy inherens *paradigmakonfliktus* jellemzi.

A konfliktus abban áll, hogy a kockázatfogalomnak kettős olvasata van. *Etikai* kérdéseket *logikai* eszközökkel próbál megközelíteni, logikai kérdéseket viszont etikailag hajlamos vizsgálni. Összemos *tényállítást* és *értékítéletet*. A logika hallgatólagosan feltételezi az *érvénytelenség vélelmét*. Az „ami nincsen bizonyítva, az érvénytelen” elve a *bizalomnak*, ennek az etikai alapértéknek az intézményesített hiányát jelenti. A logika paradigmátikusán *érdektelen*, módszerében pedig cinikusnak látszóan szkeptikus. Etikailag tehát: *etikátlanak tűnik*. Ámde ahogyan a logika etikai értelemben etikátlan, ugyanúgy az etika *par excellence* logikai értelemben: *logikátlan*.

Ennek egyik mellékkövetkezménye az *egzigencia-konfliktus*: a jog a tudománytól jogkövetést, a tudomány viszont a jogtól tudománykövetést vár el. Ugyanakkor van jele annak, hogy a jog, amit sokan nem tekintenek tudománynak, logikus akar lenni¹⁸.

¹⁵ Tudjuk, hogy ezt a dolgot Russell és Wittgenstein vitte kenyértörésre. Ugyanakkor „az etika logikátlan, a logika etikátlan” *bon mot* sem intézi el a kérdést.

¹⁶ Bárdi – Madarász: *Logika-jogi alkalmazások* Eötvös József Könyvkiadó, Budapest 1977 óta tudható, hogy a logika helye a (*par excellence* etikai töltetű) jogban megújuló elbírálásban részesítendő.

¹⁷ A teljesülési paradoxonok jócskán próbára teszik a klasszikus szimbolikus logika teljesítőképességét. Lásd erre vonatkozóan az olykor közigazgatási relevanciájának látszó részeket is tartalmazó D. Bonevac: *Paradoxes of Fulfillment* c. dolgozatát, *Journal of Philosophical Logic* Volume 19, Number 3 (1990).

¹⁸ Bárdi – Madarász: *Logika-jogi alkalmazások* Eötvös József Könyvkiadó, Budapest

Ennek a konfliktusnak a feloldására egzakt tudományos (tehát logikai) módszer mindmáig nem került alkalmazásra, mivelhogy az etikai-logikai konfliktust *etikai* és nem *logikai* problémának tekintik. Mintha a konfliktus, *mint olyan* tiszta etikai képződmény lenne, és nem lehetne tiszta logikai eszközökkel vizsgálni.

Hogy ez a felfogás tudományosan tarthatatlan, azt nézetem szerint a *logikai konfliktuselmélet* van hivatva bizonyítani. Ma azonban a konfliktuselméletek zöme a puha tudományok szekértáborában helyezkedik el.

NORMATIVITÁS ÉS KÉNYSZER

A közigazgatás specifikuma a *kényszer*. (A nevezetes – rossz emlékü – 3T, a múlt század hetvenes éveiben közkeletű „Tiltani, Tűrni, Támogatni”, az egykori pártvezetőknek tulajdonított, valójában Németh László megfogalmazásából eredő normaelv egyik része.)

Az egzakt tudományok közül a kényszer fogalmát (természetesen minden etikai meg gondolás nélkül) a legeredményesebben a klasszikus mechanika kezelte. Ugyanígy elegáns hatékonyságot produkált a matematikában a lineáris programozás.

Bár az utóbbi Samuelson révén a közgazdaságtanba is behatolt, a közigazgatásban nem nyert explicit alkalmazást.

Ezen a ponton máris felbukkan a közigazgatás-tudomány egyik alapkérdése: Lehetséges-e csupán kényszerrel célokot elérni? A kérdésre adott etikai válasz természetesen negatív, míg a szabályozásemélet annyit tud hozzátenni, hogy a *vezérlés*, azaz a célkövető beavatkozás sohasem nélkülözheti a *szabályozást*. A szabályozás lényege a *hibajel alapján történő beavatkozás*. A logikai kockázatelemélet üzenete: Valamely rendszer (természetesen akár társadalmi rendszer) *nemkívánatos* állapota mindig elkerülhető oly módon, hogy a nemkívánatos állapotot okozó és *hatáskörünkben lévő* eseményeket *elhárítjuk, vagy megelőzzük*, egyszóval: passzíváljuk.

Ez az állítás messze nem tautológia, ugyanis a biztonsági kockázatok logikai elmélete igen hatékony módszerekkel rendelkezik arra, hogy a komplex nagyrendszerek *nemkívánatos állapotának elkerülését* gazdaságilag hatékony módon megelőzze, mind anyagi-pénzügyi, mind pedig a hosszú- illetve rövidtávú érdekek érvényesítésével összefüggésben.

A végrehajtás csakis közigazgatással képzelhető el.

KÉNYSZER ÉS TÁMOGATÁS

A probléma azonban itt az, hogy a „*nemkívánatos*” ellentéte nem a „*kívánatos*”, hanem csak az „*elfogadható*”. Márpedig *axiológiailag* a kettő korántsem ekvivalens. Ha tehát a közigazgatás-tudomány (politikai) célja az *elfogadható* állapotokon túl a *kívánatos* állapotok elérése, akkor többé nem elegendő a negatív tényezők kiiktatása (elkerülése, tiltása kényszerítéssel), hanem a pozitív tényezők *támogatására*, ösztönzésére is szükség van.

A jog akkor is kényszerít, ha támogat. A támogatás nélküli irányítás (azaz a pusztán rendeletalapú kormányzás) kibernetikai képtelenség. Nem tudjuk, létezhet-e *kényszerített haladás* (már a hajtott csordától eltekintve), mindenesetre ennek egzakt tudománya (számomra) nem ismeretes. A közigazgatás-tudomány számára minden bizonnyal elérhető.

A jogelmélet jól ismeri a szankció fogalmát, de nincsen olyan jogtudományi diszciplína (tudomásom szerint), hogy „támogatásemélet”. Nos, ha valóban nincsen, akkor ki kell találni.

MULTIPLÉXITÁS ÉS IGÉNYPLURALIZMUS

A társadalom elfogadható állapotának fenntartásához szükséges feltétel a munka személyi és tárgyi feltételeinek összhangja. Ez az összhang a közigazgatási támogatási rendszer megfelelő kialakításával érhető el. A személyi és tárgyi feltételek között inherens módon többértelmű kapcsolat van. Ezt nevezem a rövidség kedvéért multiplexitásnak. Ez egyidejűleg két következménnyel jár. Egyrészt annyit jelent, hogy *egy* adott munkafolyamatot *többféle* munkaeszközzel, *többféle* módon *lehet* elvégezni, és az amortizáció és a fejlődés szükségképpen egyenetlen volta miatt, *kell is elvégezni*.

Másfelől *egy* adott eszközzel (az ajakrúztól a szuperszonikus repülőgépig), *egy* adott tárgyon többféle művelet (állapotváltozás, munkafolyamat) végezhető.

Ebből következik, hogy a társadalomban fellépő igények, legyen szó bármiről az új bölcsődétől a temetőbővítésig, mindig komplex módon jelentkeznek mind munkaerő, mind pedig munkaeszköz és munkatárgy vonatkozásában. Ezt nevezem a rövidség kedvéért *igénypluralizmusnak*. A multiplexitás és az igénypluralizmus az a két logikailag összefüggő kockázati tényező, ami a társadalmi állapotok egyensúlytalanságát napi szinten újratermeli és az emberi cselekvés számára megújuló kudarcforrást nyit.

KOOPERATÍV EGYENSÚLY

E konfliktus megoldásának a kulcsa az igényteljesülés feltételeinek *kooperatív egyensúlya*. A mai társadalom civilizációs viszonyai között a közgazdaság-tudomány ortodox meghatározása többé nem elegendő:

Samuelson korszakalkotó művéből idézzük:

„A közgazdaságtan azt tanulmányozza, miként használják a társadalmak szűkös erőforrásait értékes termékek és szolgáltatások előállítására, és hogyan osztják el ezeket a különböző egyének között.”¹⁹

Ma a bőség zavara ugyanolyan globális kockázati tényező, mint a hiány. Ugyanakkor a *hiány* nem mindig káros. Ma már bizonyos, hogy például a kábítószer gazdasági tényező. Betiltása szűkösséget és így keresletet indukál. Hiánya ebben az értelemben tehát káros. Érték is, hiszen szükségletet elégít ki. Elosztása az egyének között nem kívánatos. E probléma megoldása az igénykorlátozás elméletétől várható. Ez pedig nem közgazdasági, hanem közigazgatási feladat, ámde nem kényszerítő eszközök alkalmazásával, hanem globális hatáselemzésének tanulmányozása alapján történő támogatáspolitikával. Ahogyan például a lóvasút és a lóvontatású közlekedés iránti igényt a gépjárművek támogatása megszüntette (elősegítette

¹⁹ Samuelson, 2012, 7. old.

megszüntetni). A bőség globális káros hatásai, a *feleslegkeletkezést* segítve meghaladhatják a lokális túltermelési válságokét, amelyeket a közigazgatás korabeli szükségszerű (az informatikai eszközök hiányából fakadó) tehetetlenségének tulajdonítunk.

A klasszikus *kompetitív* egyensúly elmélete után a *kooperatív* egyensúly elméletét is ki kell dolgozni. A kooperatív egyensúly problémáját korunk meghatározó szolgáltatása esetére Huberman–Lukose elemezte.²⁰

A KATASZTRÓFAKEZELÉS, MINT A KÖZIGAZGATÁS ELMÉLETI ISKOLAPÉLDÁJA

Felfogásom szerint a közigazgatásban megjelenő események elméleti szempontból jelentős mértékben *kockázati események*. Szereplői – a jogalany fogalmának mintájára – *kockázatviselők* vagy *kockázathordozók*. Ezek intézményi szinten történő és kollektív entitásokat is felölölő általánosítását a nemrég meghonosodott *agens* névvel²¹ illetjük. A fogalom közel áll – különösen jelen kontextusban – az EU-ban bevezetett *stakeholder* tágabb értelemben vett fogalmával. A természeti és civilizációs katasztrófa-jelenségek és az ellenük való védekezés egzakt tudományos vizsgálatához mindenekelőtt a szemléleti modell legfontosabb elemeit szükséges rögzíteni. Ez a szemléleti modell jelentette a lényegileg jogi szemléletről a tudományos szemléletre való áttérés első kiegészítő, de szemléletében innovatív lépését. Hatása a katasztrófatorvény megújult szövegezésén már érezhető. Akadémiai elfogadása 2009-re tehető.

Ezért a közigazgatás tudományos megalapozását az biztonsági kockázatok alábbi logikai elméletének ismertetésével kezdjük. Ha egyetlen terminussal kívánjuk jellemezni a logikai kockázatelemzési módszert, akkor közelítőleg a „logikai értékelemzés” kifejezést használhatjuk.²² Ennek az alkalmazott logikában általánosan elterjedt módszernek a logikai kockázatelemzés viszonyára leszűkített esetét a következő alapfogalmak, főszabályok és alapelvek jelentik^{23 24} (ld. alább).

A közigazgatási esemény fogalma. Nemkívánatos esemény, nem-valószínűségi esemény.

Eredetileg a *nemkívánatos* fogalma szigorúan véve nem annyira tudományos, mint inkább *morális, etikai*. Nem az *igaz-hamis*, hanem a *jó-rossz* illetve – tágabban a *kell - nem kell*, a *helyes - nem helyes*, a *szabad - nem szabad*, a *kívánatos - nemkívánatos*, az *elfogadható - elfogadhatatlan* stb. dilemmáihoz kötődik. Tudományossá akkor válik, ha azt vizsgáljuk: adott körülmények között *igaz-e, hogy bekövetkezik egy nemkívánatos* illetve *ilyen értékmodális esemény*, fennáll-e egy ilyen tény. Itt nem arról van szó, hogy meghatározzuk, miben áll a

20 Huberman –Lukose: Science, 277, 25 July, 1997

21 Az *agens* intuitív fogalmára nézve ld. Sieuwert Maarten van Otterloo: A Strategic Analysis of Multi-agent Protocol

22 Willard Van Orman Quine: A logika módszerei., Akadémiai Kiadó, Budapest (1968)

23 Fáy Gyula: (Technokrata) tanulmány a kudarcról., Iskolakultúra, 1992/3, 33. (1992)

24 Lídia Kiss– Gyula Fáy: On the Logic of Chemical Reactor Criticality Institute for Power Economy, Budapest and Janus Pannonius University, Pécs and University of Osijek, Yugoslavia (1988)

„nemkívánatos”, illetve konnotációi, hanem ennek logikai értelemben szükséges és elegendő feltételeit vizsgáljuk.

Mindenesetre a „nemkívánatos” ellentétét nem fogjuk összemosni a kívánatossal.

A nemkívánatos események a legszorosabban összefüggnek a kockázatos eseményekkel, azaz a *kockázati rendszereken* bekövetkező eseményekkel. A kockázatos (más szóval a bizonytalan kimenetelű) eseményeknek *kockázati tényezőik* vannak. A nemkívánatos eseményt mindig egy úgynevezett *kockázati rendszerre* vonatkozóan fogjuk fel. A kockázati rendszer valamely esemény (folyamat, történés, tény) kockázati tényezőinek, valamint e tényezők között értelmezett bizonyos logikai összefüggéseknek az együttesével jellemezhető. A kockázati tényezők maguk is események, pontosabban *tények*. A logikai szigorúság megköveteli, hogy „be nem következett esemény”-ről és „fenn nem álló tény”-ről is beszéljünk. Eseményekről, illetve tényekről és ehhez hasonlókról szólva mindig *ezekre vonatkozó állításokra, kijelentésekre* gondolunk, és ezekre a kijelentésekre a (szimbolikus vagy formális) logika szabályait tekintjük érvényesnek.²⁵

A nemkívánatos esemény közismert és ma talán egyik legjelentősebb példája a 2001. szeptember 11-i New York-i merénylet napjához kötődik. Ez az esemény nemcsak a biztonság és szabadság alapkérdéseinek, hanem a kockázatelemzés, illetve a katasztrófavédelem elméleti alapjainak újragondolását is szükségessé tette.

Azzal, hogy a Világkereskedelmi Központ két tornyának egyszerre történő elpusztulását rendkívül kicsiny valószínűségére tekintettel elhanyagolták, és nem is kötöttek rá (együttes) biztosítást, a kockázatelemzésben új fejezet nyílt. A „nem-valószínűségi kockázat” fogalma eladdig nem létezett. Azon a napon azonban olyan esemény következett be, amelynek egyszerűen nem volt valószínűsége. Nem valószínűtlen volt, nem is zéró valószínűségű, hanem *valószínűség nélküli*.

A kockázati esemény technikai elemzése. Hibafa.

A logikai kockázatelemzés alkalmazási területén található kockázati rendszerek állapotát úgynevezett hibafával lehet leírni, viselkedésüket pedig az úgynevezett hibafa-analízissel lehet elemezni. A Wikipédia megfogalmazása szerint „A hibafa egy logikai diagram, ami egy rendszeren belül kimutatja egy lehetséges kritikus esemény és az azt elképzelhetően kiváltó okok között a kölcsönös kapcsolatot.” A hibafa-módszer ma már csaknem félévszázados múltra tekint vissza. Elméletünk szűkebb, matematikai értelmében a hibafa használata a rendszert érő valamely nemkívánatos eseményt (pontosabban annak bekövetkezésére vonatkozó kijelentést, állítást) logikai műveletekkel visszavezeti bizonyos egyszerűbb, hatáskörünkben lévő úgynevezett primitív eseményekre. Tehát nem tárgyi meghatározásra kell törekedni, hanem „explikatív” meghatározásra, más szóval logikai meghatározásra, a szükséges és elegendő feltételek megadására.²⁶

25 Willard Van Orman Quine: A logika módszerei., Akadémiai Kiadó, Budapest (1968)

26 Bertrand Russel: Miszticizmus és logika., Magyar Helikon, Budapest (1976)

Az, hogy egy kockázati rendszerre vonatkozóan mi minősül *nemkívánatosnak*, teljesen szubjektív megítélés kérdése, és az elmélet szempontjából érdektelen.²⁷ Igen gyakori, konfliktushelyzetekben pedig egyenesen tipikus, hogy ugyanaz az esemény egyidejűleg többféleképpen is megítható. Így például egy repülőgépnél egy felhőkarcolóval való ütközése egy terrorista számára lehet kívánatos, míg mások számára nem.

Önazonosság. A közigazgatás strukturális stabilitása.

A hibafa-módszer mind hagyományos, mind pedig modernebb formájában hallgatólagosan feltételezi, hogy a vizsgálat tárgyát képező kockázati rendszer eseményei egy *rögzített logikai struktúrával* rendelkeznek. Más szóval feltételezi, hogy a kockázati rendszer környezetével való kapcsolata során megőrzi identitását, önazonosságát. Az elmélet alkalmazhatóságának ez az egyik szükséges, elengedhetetlen feltétele. A második feltétel korrekt megfogalmazásához egy matematikai fogalomra, a Boole-függvény fogalmára van szükség.

A legegyszerűbb közvetlen tapasztalatok mutatják, hogy a kockázati rendszerek önazonosságának megváltozása ma már szinte hétköznapi jelenség. Ha egy repülőgép (amelynek biztonsági kockázatát kitűnően le lehet írni és ki lehet számítani a hibafa-módszerrel, pontosabban: annak logikai kockázateleméleti modellje, az általunk használt szakkifejezéssel élve explikátuma alapján) összeütközik egy felhőkarcolóval (amelynek szintén jól ismert hibafája és így kockázati explikátuma van), akkor olyan új kockázati rendszerek állnak elő, amelyek többé nem kezelhetők az eredeti módszerrel. A repülőgéproncs – jöllehet maga is kockázati rendszer, s mint ilyennek rendelkeznie kell valamilyen hibafával – viselkedése, állapotváltozásai, környezetével való kapcsolatai merőben más természetűek, mint bármelyik működő, bár mégoly veszélyes állapotú repülőgépe. Hasonló a helyzet a felhőkarcoló romjai vonatkozásában is. Sem a géproncs, sem a felhőkarcoló romjának hibafája nem vezethető le az eredetiekéből, mert a kockázati rendszerek hibafája logikailag független a kölcsönhatásban nem lévő kockázati rendszerek hibafáitól. Hasonló eseteket a közigazgatás gyakorlata a fentiekén kívül naponta számtalanszor produkál a csődeljárásoktól a tömegosztatásig, az utcanév-változtatástól a honosításig.

A kockázati rendszer állapota, mint a közigazgatás tárgya.

Az explikátum interpretációja.

A fentiek alapján létrehozható a kockázati mátrix²⁸ explikátuma, azaz logikai olvasata. Ez a következőképpen interpretálható, fejleszthető tovább és foglalható össze.

- (1) A kockázati mátrix bármely olyan kockázati rendszerre vonatkozhat, amelyre vonatkozóan értelmezhető az a kijelentés, hogy a *rendszer elfogadhatatlan kockázatú*. Ezt a kijelentést a *rendszer főexplikátumának* nevezzük.

²⁷ Ugyanakkor a nemkívánatosnak minősülő esemény az alkalmazások gyakorlati szempontjából létfontosságú.

²⁸ Bukovics István: Katasztrófaigazgatás és tűzvédelem, Verlag Dashofer Szakkönyvkiadó Kft, Budapest, 2012.

- (2) Azt az eseményt, amelyre a rendszer főexplikátuma vonatkozik, a rendszer *főeseményének* nevezzük.

A főexplikátum előállítható, mint a rendszer *állapothatározóinak* $4 + 9 = 13$ változós Boole-algebrai függvénye. Ezek rendre a kockázati esemény gyakoriságának négy és súlyosságának kilenc esetét jelentik.

Állapothatározók és primexplikánsok

Az állapothatározók a kockázati esemény állapotára vonatkozó logikai állítások. Mint ilyenek azonban csupán az állítások *jelentését* határozzák meg, *igazságát*, logikai értékét nem. Ez azt jelenti, hogy meg kell különböztetni egy állítás *említését* és *használatát*. Egy állítás említése alapján nem lehet eldönteni az állítás igazságértékét. Például az a mondat, hogy „az épület állapotára vonatkozó adatközlés a közbiztonsági referens feladata” csupán (burkolatlan) *említést tesz* egy kockázati rendszer *állapotáról szóló állításról*. A kockázati rendszer állapotára vonatkozó állítás igazságértéke, *vagyis* az állapot *megítélése* ettől teljesen különböző dolog. Egy kockázati rendszer állapotáról szóló állítás *használatáról* van szó, ha megadjuk az állítás logikai értékét.

A katasztrófavédelmi törvény²⁹ előírja, hogy mely *tényeket* kell megállapítani bizonyos kockázati rendszerekről. Ezek a tények mindig kétkomponensűek: egy súlyosság-érték és egy gyakoriság-érték alkotta párt jelentenek. Ez jelenti a kockázati mátrix (mint egy komplex logikai állítás) *használatát*. Azt azonban nem részletezi, hogy milyen módon lehet megszerezni azon állapothatározók logikai értékét, amelyekből *végző soron* a kockázati események osztályba tartozása logikailag levezethető.

A „végző soron” kitétel arra utal, hogy olyan tapasztalati *tényekről* (eseményekről) vagy (ezekről szóló, mérési illetve megfigyelési adatokra vonatkozó) *állításokról* van szó, amelyek fennállása vagy igazsága *közvetlen* emberi döntési *hatáskörben* van.

Így annak megállapítása, hogy egy lakóépület összeomlása halálos áldozatokkal jár-e, *nincsen közvetlen emberi hatáskörben*. Ehhez *magának* a lakóépületnek az ismerete nem elegendő; további információkra, vizsgálatokra, mérésekre, megfigyelésekre van szükség.

Például *közvetlen emberi hatáskörben* van annak megállapítása, hogy egy épület egyik vasbeton födémrészében a 25 cm osztásközű hálóvasalás 12 mm átmérőjű vasakból áll.

Az ilyen megállapításokat *primexplikánsoknak* nevezzük.

Hasonlóképpen primexplikáns, hogy egy tehergépkocsi rakományának súlya túllépi a megengedett határértéket.

A *primexplikánsok igazságértékét* nem a logikai következtetések, hanem felelős szakértői nyilatkozatok (röviden szaknyilatkozatok) jelentik.

Azokat az eseményeket, amelyekre a primexplikánsok vonatkoznak, a *primeseményeknek* nevezzük. A primesemény mint eseményhalmaz *mindazon események halmaza, amelyek minden elemére vonatkozóan igaz a primexplikáns mint logikai állítás*.

²⁹ 2011. évi CXCVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról.

Például, ha a legutóbbi példában említett primexplikánsnak azt az explicit nevet adjuk, hogy „A Gk gépkocsi túlterhelt”, akkor minden olyan eseményre vonatkozik, amelyekre ez az állítás az adott kockázati rendszerben előforduló minden lehetséges eseményekre vonatkozóan fennáll.

A primexplikánsok és a prímesemények egyértelmű kapcsolatban állnak egymással.

Ebben az értelemben beszélünk egy prímesemény primexplikánsáról és egy primexplikáns prímeseményéről.

Ha valamely p primexplikáns logikai értéke igaz, akkor azt mondjuk, hogy prímeseménye *aktív*, illetve, hogy *aktív primállapotban van*. Ekkor azt írjuk, hogy $(p) = 1$

Ha valamely primexplikáns logikai értéke hamis, akkor azt mondjuk, hogy prímeseménye *passzív*, illetve, hogy *passzív primállapotban van*. Ekkor azt írjuk, hogy $(p) = 0$

Prímesemények és állapotok

A kockázati rendszer állapotát állapotathatározói egyértelműen meghatározzák. Így például beszélhetünk a kockázati rendszer azon állapotáról, amelyben a főesemény súlyosságának értéke = „súlyos sérüléseket okozó esemény” és gyakoriságának értéke = „Nagyon Gyakori” vagyis valószínű, hogy az E esemény 1 év alatt legalább egyszer bekövetkezik.”

Ezt logikailag a következő állapotleírással, állapotleíró állítással fejezhetjük ki:

„A rendszer azon állapota, amelyben $E7 = 1$ és $E16 = 1$.” Illetve egyszerűen az $\{E7, E16\}$.

Ebbe beleértjük, hogy az összes többi állapotathatározó logikai értéke 0, azaz hamis.

Egy állapot-osztályba (kockázati osztályba) általános esetben több állapot is tartozhat.

Például az I. osztályba $\{E7, E16\}$ még a következő állapotok is beletartoznak $\{E4, E15\}, \{E5, E15\}, \{E6, E15\}, \{E4, E16\}, \{E5, E16\}, \{E6, E16\}, \{E8, E16\}$.

A rendszernek mindig kell valamilyen állapotban lennie. Matematikailag az állapot olyan eseményfüggvény, amely egy teljes eseményrendszeren van értelmezve.

A kettővel fentebb mondatban a „mindig” szónak igen fontos szerepe van. Arra utal, hogy a mérés vagy megfigyelés mindig valamilyen állapotban találja a rendszert. Ha csak az állapotfüggvényről van tudomásunk, azaz ha ismerjük értelmezési tartományát és értékészletét, akkor semmit nem tudunk mondani a függvény értékéről.

Egy függvény értelmezését és értékét általában is gondosan meg kell különböztetni egymástól. (Az a kérdés, hogy a „meg nem figyelt” rendszernek van-e állapota, filozófiai és nem kockázateleméleti természetű. Ezért a diszciplína fogalmi rendszerén belül értelmezhetetlen és így értelmetlen.)

A kockázati rendszer állapotathatározóit a prímesemények illetve a primexplikánsok egyértelműen meghatározzák.

Habár a kockázati rendszer állapotát állapotathatározói egyértelműen meghatározzák, ezek azonban nem primexplikánsai a rendszernek, mivel megítélésük és befolyásolásuk nincsen közvetlen emberi hatáskörben. Ugyanakkor kockázati rendszer állapotathatározóit a rendszer összes aktív prímeseménye meghatározza. A kockázati rendszer állapotát tehát közvetve a rendszer primexplikánsai is meghatározzák.

A gyakorlatban egyáltalán nem mindegy, hogy egy kockázati rendszer állapotát állapotathatározói vagy primexplikánsai segítségével határozzuk meg. Ezért két állapotfogalmat kell megkülönböztetnünk, aszerint, hogy az állapotathatározás mely eszközkészletét használjuk.

Makroállapotok és mikroállapotok

Mostantól a rendszer összes aktív primexplikánsainak halmazát a rendszer mikroállapotának nevezzük. Pontosabban: legyen $\mathbf{PR} = \{p1, p2, \dots, pn\}$ a rendszer összes prímeseményeinek halmaza és legyen \mathbf{ST} a rendszer összes mikroállapotainak halmaza. Azt mondjuk, hogy a rendszer az $S \in \mathbf{ST}$ mikroállapotban van, ha $S = \{p \mid (p) = 1, p \in \mathbf{PR}\}$

A prímeseményekre bevezetett beszédmódot az állapotathatározókra is kiterjesztjük és értelemszerűen használjuk az „aktív illetve passzív” állapotathatározó kifejezést illetve jelölésmódot. A rendszer összes aktív állapotathatározóinak halmazát a rendszer makroállapotának nevezzük. Ha máshogy nem mondjuk, állapoton mikroállapotot értünk.

A kockázati rendszer explikátuma (az explikációs egyenletrendszer) alapján a rendszer bármely állapotában kiszámítható a főexplikáns logikai értéke és az is, hogy a rendszer állapota melyik kockázati osztályba tartozik. Ezt az $E1, E2$ illetve az $E3$ explikáns logikai értéke jelenti.

A rendszer állapotának jelölésére többféle jelet alkalmazunk.

Az egyik jelölés a *konjunktív* jelölés. Ha $p1, p2, \dots$ prímeseményeket (primexplikánsokat) jelentenek, akkor például $p5 \times p8$ jelöli azt a rendszerállapotot, amelyben $p5 = 1$ és $p8 = 1$ és az össze többi primexplikáns logikai értéke 0.

A másik a *digitális állapotjelölés*: egyszerűen elhagyjuk a p betűt és csak az indexeket írjuk. Például 2×8 ugyanazt jelenti, mint $p2 \times p8$.

Ha azt akarjuk részletezni, hogy mely állapotathatározókról van szó, akkor alkalmazhatunk *explicit írásmódot*, vagyis felsoroljuk az összes aktív primexplikáns neveit, ezeket vesszővel választjuk el és szögletes zárójelbe tesszük. Például $S = [p4, p7]$ azt jelenti, hogy $S \in \mathbf{ST}$ akkor és csak akkor, ha $(p4) = 1$ és $(p7) = 1$, és minden $i \neq 4, 7$ esetén $(pi) = 0$

Alkalmazhatunk halmazelméleti jelölést is: például $S = \{p4, p7\}$, vagy $S = \{p \mid (p) = 1\}$ és ebbe beleértjük, hogy ha $(p) = 0$ akkor $p \notin S$.

Bármely két mikroállapot kizárja egymást.

Például $[p1, p2] \cap [p2, p3]$, ugyanis $[p1, p2] \cap [p2, p3] \in \mathbf{ST}$ azt jelenti, hogy $(p1) = 1$ és $(p2) = 1$ de $(p3) = 0, (p4) = 0, \dots$ Továbbá, hogy $(p2) = 1$ és $(p3) = 1$, de $(p1) = 0$

A $(p1) = 1$ és $(p1) = 0$ ellentmondás, ami állításunkat bizonyítja. Általában: valamely S állapot olyan esemény, amely annak a kijelentésnek felel meg, hogy minden p -re $(p) = 1 \equiv p \in S$.

Makroállapot esetében $\{E7, E16\}$ jelenti azt a makroállapotot, amelyben a súlyosság esete $E7$: „súlyos sérüléseket okozó” és a gyakoriság esete: $E16$: „nagyon valószínű, hogy 1 év alatt legalább egyszer bekövetkezik”.

Hogy ebben az állapotban milyen osztályba sorolandó a főesemény, illetve, hogy mi a rendszer főexplikánsának a logikai értéke, azt az alábbi logikai szabályok alapján lehet megállapítani:

- (1) Egy konjunkció (logikai értéke) akkor és csak akkor igaz, ha mindegyik komponense igaz.
- (2) Egy diszjunkció (logikai értéke) akkor és csak akkor hamis, ha mindegyik komponense hamis.

Ha az $S \in \mathbf{ST}$ állapotban a rendszer főeseményének logikai értéke igaz, azt $(S) = 1$ jelöli.

Állapotminősítés és állapotváltoztatás

A katasztrófavédelmi törvény csupán *minősíti* az eseményeket és a (makro-) állapotokat, de nem nyújt sem támpontot sem módszert ezek logikai értékének *megítélésére, megelőzésére* illetve *megváltoztatására*.

Egy törvénynek – különösen szankciói révén – kétségtelenül van (be nem tartását) viszatartó hatása. *Ennyiben* – indirekt módon – a katasztrófavédelmi törvénynek is van bizonyos *megelőző* ereje.

Ezúttal – konstruktív módon – ismertetünk egy eljárást, amellyel a biztonsági kockázatkezelés *kompetenciái operacionalizálhatók*: egységes elveket követve hatékonyan és megbízhatóan alkalmazhatóak.

A törvény alkalmazása feltételezi, hogy a végrehajtók rendelkeznek olyan kompetenciákkal, amelyekkel a szóban forgó kockázati rendszer (kockázati mátrixa explikátumának) prímeseményei visszavezethetők a *legálisan és ténylegesen* gyakorolható *közvetlen* végrehajtói hatáskörökre.

Ennek megvalósítása során értelmezni kell az *E4, ... E16* állapothatározókat: az értelmezésnek egy általános fogalmi rendszerben kell definiálhatónak lennie, hiszen ellenkező esetben rögtönzésre, kézi vezérlésre lenne szükség, ami megbízhatatlanná és szubjektívvá tenné a törvény végrehajtását és a katasztrófák elleni védekezést.

MINŐSÉG ÉS MEGBÍZHATÓSÁG

Annak az általános fogalmi rendszernek, amelyben a kockázati rendszerek állapothatározóit definiálni kell, alkalmasnak kell lennie a rendszer minőségének meghatározására is. Ennek oka, hogy a kockázatok bizonytalanná teszik a rendszerekre vonatkozó ismereteinket, ennek következtében csökken a rendszer megbízhatósága. Ez azt jelenti, hogy olyan állapotba is juthat a rendszer, amelybe kevesebb kockázatos körülmények között nem juthatna.

Ezt az alapelvet úgy is ki lehet fejezni, hogy a kockázati eseményeket minősíteni kell, hogy meghatározhassuk kockázatuk mértékét.

Alapelveként fogadjuk el, hogy: **a minősítetlen esemény mindig elfogadhatatlan kockázatú**. Azt, hogy egy rendszer milyen állapotba juthat, azt matematikai-logikai eszközökkel a rendszer összes lehetséges állapotainak halmazával jellemezzük. Ezt a halmazt a rendszer *állapotterének* nevezzük.

Az állapotérre vonatkozó tudományos ismeretek nem merülnek ki az állapotér elemeinek valamiféle taxatív felsorolásában: az állapotér nem *állapottár*.

Az állapottér arról is felvilágosítással szolgál, hogy milyen logikai kapcsolatok vannak az egyes állapotok között, más szóval, hogy milyen szabályok alapján lehet különféle tulajdonságú állapotokra vonatkozó ismeretekről újabb ismeretekre következtetni és ilyen ismeretek érvényességét bebizonyítani, helyességét ellenőrizni.

Minden fizikailag létező (tehát nem képzeletbeli) rendszernek (az atomok elemi részeitől a csillagvilág égitesteiig) van valamilyen *környezete*.

A rendszer viselkedését, azaz *állapotváltozásait* a környezetével való kölcsönhatása befolyásolja. Ennek a kölcsönhatásnak két megnyilvánulása van.

Egyrészt előre jelezhető, másrészt előre nem jelezhető állapotváltozásokat okoz.

Az állapotváltozásokat annyiban tudjuk előre jelezni, amennyiben ismeretes és *változatlan* a rendszer *minősége*. Ha megváltozik a rendszer minősége, akkor előre nem jelezhető állapotok is bekövetkezhetnek és az előrejelzés bizonytalanná válik. Ebből következik, hogy ha megbízható ismereteket akarunk szerezni valamely rendszerről, vagyis állapotváltozásait előre kívánjuk jelezni, akkor gondoskodnunk kell minőségének állandóságáról.

Ezt a feladatot látja el a *minőségbiztosítás*.

Az élet minden területén a legkülönbélebb rendszerek minőségbiztosításának módszerei jól ismeretesek (az oktatásról a hadviselésig) és nemzetközi szabványokban vannak lefektetve. Megkülönböztetünk kötelező és ajánlott szabványok.

A legradikálisabb környezeti hatások a katasztrófák. A katasztrófák a rendszerek minőségének megváltozását okozzák. A katasztrófák elleni védekezés kulcsa (feltétele és arányos biztosítéka) a védendő rendszer minőségbiztosítása.

A katasztrófák elleni védekezés feltételezi a védendő rendszer minőségének ismeretét. Nem lehet minden katasztrófa ellen védekezni abban az értelemben, hogy megakadályozzuk magát a katasztrófát, de a katasztrófákat megismerhetjük és ismeretükben azok *nem kívánatos hatásait* elkerülhetjük. Ennek módszere a *minőségbiztosítás*.

A minőségbiztosítás egy olyan *fogalmi rendszert* – *szaknyelvi keretet* – szolgáltat, amelyben tudományos egzaktsággal definiálható a kockázati rendszer állapottere és lehetséges állapotváltozásainak szabályrendszere, egyszóval a rendszer *minősége*.

A következő pontban ismertetjük az e célra jelenleg legalkalmasabb minőségbiztosítási szabvány fogalmi rendszerét és azt, hogy miként alkalmazható katasztrófa-helyzetek kockázatelemzésére. Szemléletünk szerint: **a biztonsági kockázat mindig a minőség kockázatát jelenti**.

AZ ISO 9001:2001 MINŐSÉGBIZTOSÍTÁSI SZABVÁNY

Ez a szabvány azokat az előírásokat tartalmazza, amelyeket egy intézménynek be kell tartania az elfogadható minőség biztosítása érdekében.

A közigazgatás intézmények feladata. Az intézmények *funkcióit* az intézmény *struktúrája*, szervezeti felépítése határozza meg. Ahhoz, hogy az intézmény elfogadhatóan működjék, szervezettnek, azaz *elfogadható minőségűnek* kell lennie.

Minőségét az jellemzi, hogy milyen környezeti hatásokkal szemben képes megőrizni működőképességét, azaz, hogy milyen hatásokkal szemben invariáns.

Másként fogalmazva: hogy azonos hatásokra azonos válaszokat ad, válaszreakciókat produkál.

Az ISO 9001:2001 minőségbiztosítási szabvány *Aghaie*³⁰ által adott explikátuma valamely intézmény – mint kockázati rendszer – minőségének elfogadhatóságát *indirekt logikai* úton határozza meg. Ez az indirekt logikai megközelítés azt jelenti, hogy nem azt határozzuk meg

30 Evaluating ISO 9001:2000 Implementation Using Fault Tree Analyses (FTA), Total Quality Management & Business Excellence Volume 15, Ussue 2004.

közvetlenül, hogy mikor elfogadható egy kockázati rendszer minősége, mert ez *lényegileg határozatlan* tulajdonság. Ehelyett *indirekt módon* szükséges és elegendő feltételét adjuk annak, hogy egy kockázati rendszer minősége *elfogadhatatlan* legyen. Ezek után akkor tekintünk egy kockázati rendszert elfogadható minőségűnek, ha *megcáfolható*, hogy elfogadhatatlan minőségű. (Az indirekt bizonyítás módszere a matematikában széles körben alkalmazásra kerül. Egy állítás igazságát úgy bizonyítjuk be, hogy tagadását cáfoljuk.)

Az, hogy egy rendszer *elfogadható minőségű*, két vonatkozásban is *relatív fogalom*. Egyrészt függ a rendszer pillanatnyi *állapotától*, másrészt attól az elfogadhatatlan kockázatu *eseménytől*, amellyel szemben védelmet kell nyújtania.

Szaknyilatkozat és minősítés

A közigazgatás intézményes feladatai közé tartozik a feladatkörébe tartozó *kockázati rendszer* minősítése. A minősítés alapján történik a rendszer *kockázatkezelése* (megelőzés, hártás, helyreállítás). Ez az ISO-rendszer alkalmazásával történik. Az ISO rendszer alkalmazása azt jelenti, hogy a minősítendő kockázati rendszert magát intézményként fogjuk fel és megvizsgáljuk, hogy eleget tesz-e elfogadható módon a minőségbiztosítási előírásoknak, röviden, hogy elfogadható-e a minősítése.

A minősítendő kockázati rendszernek nincsen mindig kifejező neve. Azonosítására szolgáló megnevezése sokszor csak az elfogadhatatlannak tartott (nemkívánatos) főesemény nevéből megalkotott leírással történik. A logikai kockázatelemzésnek ugyanis csak az a feladata, hogy olyan kritériumrendszert állítson fel (egy sokváltozós Boole-függvény formájában) amellyel közvetlen emberi hatáskörben lévő prímeseményekre vezethető vissza a főesemény kimenetele.

Ha azonban a főesemény kimenetelét egy minőségbiztosítási eljárással akarjuk megítélni, akkor szükségünk lesz a *főesemény kockázatviselőjének* megnevezésére is.

Tehát a közigazgatás számára: **Valamely nemkívánatos esemény kockázatkezelése az esemény kockázatviselője minőségének elfogadhatatlanságát jelenti.**

E szemlélet mindig feltételez egy intézményt, amelynek a minőségbiztosítása a felelős valamely nemkívánatos esemény bekövetkezéséért (megelőzésének, vagy hártásának elmulasztásáért).

A KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNY ÉS A JOG VISZONYA

Ebben a pontban amellett kívánok érvelni, hogy a közigazgatás-tudomány, *mint tudomány* független a jogtól (nem a *jogtudománytól*, amelyet ebben a vonatkozásban élesen megkülönböztetünk magától a jogtól.)

A jog jogfilozófiai problematikája

Elfogadott nézet, hogy a jog mibenlétét csak jogbölcseleti elvek alapján lehet meghatározni. A jogbölcselet azonban mindmáig saját önmeghatározásával küzd, és ebben a küzdelemben

nem jutott túl egy önreflexió csapdán.³¹ szerint „a jogfilozófia legnagyobb problémája az, hogy melyek a problémái.” Moór írja: „Hegel szerint a jogfilozófia egyetlen feladata a jog fogalmának kifejtése”. A hegeli kifejtést (a jog metafizikai szubsztancia) Moór metafizikai spekulációnak bélyegzi, viszont önálló meghatározást nem ad.

A jog fogalmának tételes meghatározására a Moór professzor dolgozatához hozzászólók (Bibó István és mások) sem vállalkoztak, ám a jog mint jelenség leglényegesebb jellemzőit kifejtették. A napjainkban elfogadott meghatározás szerint³²: „A jog olyan magatartási szabályok és azokhoz kapcsolódó egyéb magatartás-előírások (jogi normák) összessége, – amelynek keletkezése állami szervekhez kötődik, azaz azokat az állam bocsátja ki vagy szankcionálja, – amelyek az adott társadalomban általánosan kötelezőek, vagyis azokat általános érvényesség jellemzi, – amelyek érvényesülését az állami szervek végső soron kényszerrel ténylegesen biztosítják.” Ez a meghatározás a jog *funkciójának* a következő meghatározásával egészül ki:

– A rend és biztonság kialakítására, fenntartására és a konfliktusok megoldására szolgál.

– A társadalmat tudatosan alakítja, tervezi.

– Ez a meghatározás tipikus esete a klasszikus, etimológiai definíciónak, amely jószerével csupán a szélesebb fogalom alá rendelést ismeri, amelynek sémája: „olyan ez-és-ez, amely ilyen-és-ilyen”.

Számomra ez túl kevés ahhoz, hogy a célbavett megkülönböztetést szolgálja. Korszerűbb, technikaibb és egzaktabb a rekurzív definíció, amelyet³³ nyomán a következőképpen próbálunk alkalmazni: a „jog eset” és a „jogi döntés eredménye” – alapfogalom.

Azt a kijelentést, hogy „x jog eset” így jelöljük. $J(x)$. Azt, hogy „x jogi döntés eredménye y”, így: $JDE(x, y)$. Mármint a jog eset rekurzív definíciója így festene: Ha $J(x)$ és $JDE(x, y)$, akkor $J(y)$. Ez a matematikában teljesen szokványos eljárás jól alkalmazhatónak *tűnik* egyéb, puha tudományban is, például a jogtudományban (nem állítom, hogy alkalmazható is). Itt csak azért említettem, mert ilyen definíciós apparátussal könnyebb lenne a verbális közlés nehézségein úrrá lenni. Ez megkönnyítené a jog és közigazgatás megkülönböztetését.

Jóllehet a jog és a jogtudomány elméletileg élesen különböznek egymástól, a gyakorlatban összefonódnak. Ezért a közigazgatásnak a jogtól való megkülönböztetéséhez elegendő a szemléleti modelljük – *paradigmájuk* – különbségeit demonstrálni.

Így a következőkben a jog és a jogtudomány kifejezéseket felcserélve használom, bár különbségüket továbbra is figyelembe veszem. Ez a szövegkörnyezetből világos lesz. Hasonlóan járok el a közigazgatás és a közigazgatás *tan* esetében is.

31 Moór Gyula: A közjog és a magánjog fogalmi elhatárolódásának kérdése, András Nyomda, Kolozsvár, 1943. (i.m. 248.)

32 <http://www.econom.hu/a-jog-fogalma/>

33 Bibó István: Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó, Magyar Jogi Szemle, Budapest, 1944.

A paradigmatis különbségek

A jog magát (bizonyos esetekben) *tévedhetetlennek* deklarálja, illetve bizonyos intézkedéseit megmásíthatatlanná (kivégzés) teszi, amikor a „fellebbezésnek helye nincsen”, vagy a „jogerős” döntést hozza.

Ezzel szemben a tudományosság Popper-féle kritériumát elfogadva a tudomány (szándéka szerint) és a közigazgatástan attól tudományos, hogy alkalmazza a *falszifikáció* (cáfolhatóság) elvét, amennyiben olyan formájú *kijelentésekre, állításokra és megállapításokra* törekszik, amelyek tagadása (cáfolata) egyértelmű, és formailag (jelentésüktől függetlenül) szintaktikai, szemantikai és pragmatikai (egyszóval szemiotikai) értelemmel és érvényességgel bír.

Az „a vádlottat a Bíróság két év letöltendő büntetésre ítéli” cáfolata az eredeti jogi fogalmi rendszerben értelmezhetetlen (mert többértelmű). Ezzel szemben a „7 nem prímszám” teljesen egyértelmű (természetesen az aritmetika fogalmi rendszerén belül, az *enthüzmákat* beleértve). Azt hogy a „7 prímszám” a szaknyelv *cáfolhatónak*, a köznyelv – és a *jog is* – *cáfolhatatlannak* tartja.

A joggal szemben elvárás, hogy *egyenlő mércével* mérjen. (Bár nincsen olyan dolog, hogy „az igazság mércéje”, legfeljebb Leibniz álmában a *ratiocinator*). A tudományban megengedhetetlen és lehetetlen lenne, ha egyenlő mércével mérnék egy hegy magasságát és a hajszál vastagságát. (A fraktálmélet erről sokkal többet tudna mondani.)

A tudomány hatékonyságát annak köszönheti, hogy maga dönti el, mit tart *lényegesnek* és mit nem. Így joga van elhanyagolni a *létfontosságút* is. A jog ezt nem teheti meg. A jogban a létfontosságú nem lehet lényegtelen.

A jogban érvényes a „*nem tudom*” tilalma. („*Non liquet*”). A tudomány fenntartja magának a jogot a *tévedésre* és az *illetéktelenségre*. Egyes bíróság lehet illetéktelen valamely ügyben, de a jog, *mint olyan* mindenben illetékes, még saját illetéktelenségének megállapításában is.

A tudomány mindig hanyagol, modelleket alkot a valóságról, tehát igazságokat hallgat el, meghamisít, hamis látszatot kelt, bizonyos értelemben hazudik is. Ezáltal jut előre, fejlődik, termel értéket, elégit ki (és kelt új) társadalmi igényeket.

A jog ezzel szemben méltányosságot kénytelen gyakorolni, másként nem képes feloldani az *egyes, különös* és *általános* dialektikus konfliktusát. A méltányosság az általános érvényűség szégyenlős beismerése. Gyökeresen más kategória, mint a hanyagolás.

A tudomány megállapításai objektívek. Egyes tudományos megállapítások örökérvényűek, sőt az emberi civilizációtól és kultúrától függetlenül igazak (Pl. a 7 az prímszám.)

A jog végső soron szubjektív.

A jog lényegileg gyakorlati, a tudomány nem.

A jog értékorientált, értékcentrikus, érdekérvényesítő. A tudomány érdektelen és ténycentrikus.

A jog (a bikkfanyelv ellenére, melyet az egyértelműség érdekében használni kényszerül) nem lehet *konstraintív*. Nem kerülhet szembe a józan paraszti ésszel, az emberek igazságérzetével. A tudomány fittyet hány a józan paraszti észre és kitalál egy olyan jelrendszert, amelyben semmi sem magától értetődő, és ezért mindent bizonyítani, posztulálni vagy definiálni kell.

A jog elfogadja az ártatlanság vélelmét. A tudomány lételeme a kételkedés. A bebizonyítatlan állítás ártalmas. A tudományban az „ártalmasság vélelme” uralkodik.

A jog nem lehet elvont. A legkonkrétabb, tudományos szempontból legesetlegesebb tényező perdöntő lehet. A tudomány egyik leghatékonyabb eszköze az absztrakció.

A jog nem képes etikai fogalmakat pusztán logikai eszközökkel kezelni. A logika viszont igen.

A jog elvárja a tudománytól a *jogkövetést*, a tudomány nem várja el a jogtól a *tudománykövetést*.

Jog és közigazgatás

Egy gondolatmenettel alátámasztom, hogy a közigazgatás ősi, legelemibb mozzanatai az emberré válás folyamatában megelőzik a jog kialakulását. Másként kifejezve: szociálintropológiai gondolatmenettel megmutatom, hogy a közigazgatás a létfenntartásból, a jog viszont a fajfenntartásból eredeztethető, tehát ontológiai koordinációja szempontjából másodlagos.

Terjedelmi korlátok miatt e véleményemet nem tudom szakmai adatokkal és szakirodalmilag dokumentált érvekkel teljes mértékben alátámasztani, csupán utalok azokra a számomra e vonatkozásban legimpresszívabb tanulmányokra, amelyek ezen részben spekulatív következtetésekre indítottak.³⁴ Egyben ez az oka az általam alkalmazott szakterminológia kialakulatlanságának.

Rakjuk egymás mellé a következő elemi történéseket, mozzanatokot és érveket, és tételezzük fel, hogy azok az előadott az időrendi sorrendben következ(het)tek be illetve érvényesültek. Azt is tételezzük fel, hogy az időrendi kapcsolat oksági kapcsolattal is társult.

Az állati sorban élő, elsősorban növényevő illetve dögevő (nem vadászó, nem ragadozó) emlősök között és számára voltak olyan egyedek és situációk, amelyek vonatkozásában a gyűjtögető életmód evolúciós előnyt jelentett az ilyenekkel nem rendelkezőkhöz képest..

A gyűjtögető életmódban a társulás előnyösebb, mint a magány, mivel a táplálék *lokálisan* szűkös. Ezért *versengés* alakul ki az egyedek között. A versengés következménye a *csoportosulás*.

A táplálék nemcsak *térben*, hanem *időben* is szűkös, ezért vándorolni kell, és pedig az előző pont szerint *csoportosan*.

A csoport egyben maradása – *kohéziója* – evolúciós előny a szétoszlásához képest.

A csoportos vándorlás következménye, hogy kialakul a *csoportthatár*.

Léteznek a *csoportkohézió* ellen ható tényezők. Például a ragadozók, a szórásból adódó *éhségkülönbségek*, rátermettség-deficitek, talajjegyentlenségek, betegségek, előregedés stb. Ezek a *veszélyeztető* vagy *fenyegetettségi* tényezők.

34 Fényes Imre: A fizika eredete, Kossuth Könyvkiadó, Budapest 1980.

Csányi Vilmos: Az emberi viselkedés, Szamona, Budapest Könyvkiadó Zrt, Budapest, 2006.

Claude Lévi-Strauss: Strukturális antropológia I-II., Oziris Kiadó, Budapest, 2011.

A csoport nem vándorolhat örökké. Ennek tipikus okai: A látásviszonyok megváltozása (éjszakai sötétség), időjárás viszonyosságok, természetes elfáradás. Ezért *pihenőhelyre, táborhelyre*, ill. *menedékre* van szükség.

A veszélyeztető tényezők az *álló csoportot* is fenyegetik. Ezért a csoportot védeni kell. Kialakul a *revír* (mint a madár fészkelőhelyének általánosítása) védelmének szükséglete. Ennek két legősibb eszköze a *körbevezetés* és a *hangriasztás*. Mindkét védelmi jelzőeszköz (többek között) két evolúciós hátránnyal jár:

- A *szelektivitás hiánya*. Ugyanis mindkét jelet a veszélyeztetett és a veszélyeztető egyaránt képes értelmezni.
- Nem ad *előrejelzést*. Nem tesz lehetővé *felkészülést* a veszélyre. (V. ö. *forecasting* vs. *nowcasting*.)

Radikális evolúciós előnyt jelent a által felfedezett és az emberré válás folyamatában meghatározó szerepet játszó *szelektív őrfunkció*. Ezzel a kifejezéssel nevezhető meg a következő szituáció és akció.

A *koagulált csoport* (egyben maradt, egészként létező, határral rendelkező) tagja között szükségképpen kétféle egyednek kell léteznie. Az egyik a *belső*, a másik a *szélső* egyed. A *belső* egyednek minden szomszédja a csoport tagja, míg a *szélső* egyednek van a *csoport*hoz *nem tartozó* szomszédja is. A csoporthoz nem tartozó szomszéd lehet egy rivalizáló csoport *szélső* tagja, akár magányos támadó, akár egyéb veszélyforrás (szakadék, áradó folyó, ismeretlen (be nem látható) terület, stb.). A *szélső* tagok abban a helyzetben vannak, hogy képesek szelektív módon jelzést adni a *belső* tagok részére. Ez pedig az ujjal való mutató oly módon, hogy *külső* tag ezt ne érzékelhesse.

Ez *indexikus* és *szimbolikus jelhasználati mód*: utal valamire, ami nem hasonlít a *jelöletére*. Az ilyen jel *rejtekhelyről* vagy *takarásból* (akár a saját hátával való takarás által) adható. A *szélső* tag, aki *őrhelyzetben* van, általános esetben képes lesz ilyen akciót végrehajtani.

Ez az *őrjel* azzal a további evolúciós előnnyel is jár, hogy *extenzív*: a csoport minden tagja láthatja és értelmezheti. Az egyedekben genetikusan meglévő utánpótlási képesség révén ez a jel reprodukálódik.

Ezáltal érvényesül a Berry-féle *kompozicionalitás* elve. A csoport egységesen kezd reagálni egy elvont szimbolikus jel hatására. Innen számítható a közigazgatás.³⁵

KITEKINTÉS

A közigazgatásnak, mint vezérlésnek nemcsak védekezési azaz (szélesebb értelemben) szabályozási (korrekciós, háritási) funkciója van, hanem mint célmeghatározónak, előremutató szerepe is. Ezzel összefüggésben a támogatáspolitikai döntések előkészítésében és végrehajtásában oroslánrésze van. A PASS (Public Administration Supply System) elnevezésű számítástechnikai program egy infokommunikációs projekt szerves része, melynek célja a közigazgatás feladatkörébe vágó támogatási rendszerek ésszerű megszervezése.

³⁵ Itt valóban *köz-igazgatásról* van szó, ellentétben a legtöbb jogállamban alkalmazott „*adminisztráció*” *konszenzuális konnotációival*.

A program igazolja, hogy ha a támogatási rendszer lokális, vagy globális ugyan, de fiskális érdekelveken alapul, akkor óhatatlanul a közgazdaságban fellépő Le Chatelier – Samuelson elv érvényesülése következtében zavaróan hat az *igényteljesülés* személyi és tárgyi feltételeinek egyensúlyára. Ezáltal kedvező feltételek jönnek létre a munkanélküliség, a felhasználatlan árukészletek, és a felesleges szolgáltatások növekedésére.

Ennek kivédésére a PASS-modell bizonyítottan alkalmas. Alkalmazásának gyakorlati feltételei a számítástechnika mai színvonalán minden különösebb nehézség nélkül biztosíthatók.

Célja:

- számítástechnikai eszközökkel modellezni egy a közigazgatásban alkalmazható támogatási rendszert.
- feltárni ennek alkalmazástechnikai következményeit,
- tanulmányozni hatásait a közigazgatás egyes kvalitatív és kvantitatív jellemzőire.

A modell olyan támogatás-allokációs döntés-előkészítést mutat be, amelyben az összes személyi és tárgyi feltételek típusainak száma egyenlő.

Így az igények támogatása során, gazdasági makroszinten nem bomlik meg a foglalkozás és a termelés-szolgáltatás egyensúlya.

Mindezek kifejtése egy következő tanulmány témája lenne/lesz.

A KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNY HELYE ÉS SZEREPE A Tudományokon BELÜL¹

*Tegyük fel, hogy létezik közigazgatás-tudomány. Ehhez általános előkérdés, hogy mi a tudomány, és mi a közigazgatás. Az ezekre adott válaszok szerint tárgyalható a téma – vagyis ke-
részhető e tudomány helye és szerepe –, amely ezúttal első sorban tudományelméleti, s koránt-
sem csak közigazgatás-tudományi kérdés.*

• • • • •

A tudomány – nagyvonalú egyszerűsítéssel – összefüggő ismeretek rendszere, amelynek meghatározzák vizsgálati tárgyát és módszerét, az ebből (és így) nyert ismeretek rendszerezésének módjait, majd az ezek alkalmazásával rendezett ismeretek szabályosságait. A szabályosságok tudományos tételekbe foglalhatók. E tételek együttese újra rendezhető; szabályosságaik axiómákat vagy paradigmákat (azok rendszerét) alkotják. Bármikor felülvizsgálhatók, reprodukálhatók, megismételhetők, kísérlettel ellenőrizhetők, stb. Ha az eljárás egyetlen mozzanata kétes, nem bizonyított, tudományossága kétségbe vonható. Pl. ha a vizsgálat tárgyának nincs egzakt-sága, vagy a módszer megbízhatósága nem bizonyított, a leírást nyugodtan félretehetjük, tudományra nem számíthatunk benne. A tudományelmélet ca. 150 éve ezek szerint állapítja meg valamiről azt, hogy tudományos ismeret. Elsősorban a matematikai és természettudományi értekelés jellegzetességei ezek; alapvetően okozatos és pozitivisták szabályosságok.

¹ A Nemzeti Közszolgálat Egyetem által 2012. november 7-én megrendezett, "Tudomány szerepe a hazai közszolgálat fejlesztésében" elnevezésű - tudományos konferencián elhangzott előadás szerkesztett változata. A téma tárgyalását időszzerűvé tette az NKE Közigazgatás-tudományi Kara önálló doktori iskolájának létesítése, az akkreditációs bizottságban felmerült kérdések, kételyek a közigazgatás-tudomány helyét és szerepét illetően a társadalomtudományokon belül. A magyarázatot nem a szűkebb értelemben vett „szakma” igényelte, hanem mások, akik nem a jogtudománynak, s különösen nem a közigazgatás-tudomány művelői. A tudomány mai elvárásai szerint más tudományterületek művelői is vizsgálhatják, – másféle előfeltevések és elképzelések alapján – valamely tudománynak tartott ismeretrendszer elfogadhatóságát, s az akkreditációs eljárásban ez nyilvánvaló. Egy kérdés tehát mindaddig kérdés, amíg arra nincs elfogadható válasz. Formális, vagy leegyszerűsítő megoldás lenne arra hivatkozni, hogy az NKE-nek létezik közigazgatás-tudományi kara, vagy az MTA IX. Osztályának létezett Közigazgatás-tudományi Bizottsága (ma „albizottságként” szervezett), továbbá épp elég közigazgatási tudományos folyóirat jelenik meg világszerte. Miért ne létezne? A kérdésre kérdéssel válaszolás másféle technika (jogilag a „bizonyítási teher” megfordítása). Különben pedig épp elégszer tárgyalt kérdés ez: sok közigazgatási tankönyv kezdődik azzal, hogy meghatározza tárgyát és módszerét, továbbá a közigazgatás-tudomány helyét és szerepét a társadalomtudományokon belül. Ebben az előadásban tehát garantáltan nem kell újdonságokra számítani.

A társadalomtudományok nem pont ilyenek. Szigorú értelemben egyikük sem állja ki a (pozitivisták) természettudomány kritériumrendszerének kritikáját minden tekintetben. A természettudományok és a társadalomtudományok reménytelenül elszakadtak egymástól, talán a felvilágosodás korától. Majd viszonylag hamar „kizárás” következett: a „társadalomtudományok” nem tudományok. Ez átmeneti radikalizmusnak bizonyult; hozzávetőlegesen 100 éve „kemény” és „lágy” tudományként vesznek tudomást egymásról. A társadalomtudományok természetesen „lágyak”; nem természeti okozatosságot fejeznek ki. Bizonyos társadalomtudományokban az okozatosságot a „történetiség” helyettesíti. A társadalomtudományok egy része – tudománynak elismerve, (és persze „történetileg”) – régebbi, mint a természettudományok. Története szerint nemcsak a tudomány mindenkori tartalma, hanem fogalma is sokat változott, amit jól érzékeltethet pl. a filozófia hajdani tündöklése, majd folyamatos átalakulása – és jelentéktelenedése a többi, újabb tudományhoz képest.

Közigazgatás – mai elképzeléseink szerint – mindegyik társadalomban, valamilyen szinten létezett, ill. létezik. Közérdekű irányítás, szervezés a mindenkor szükséges együttműködés érdekében általánosan érvényesül. Az államként szervezett társadalmakban sajátságosan intézményesül; közérdekű igazgatás nélkül államot elfogadhatóan ábrázolni sem tudunk. A közigazgatás – eltérő tartalommal – a mindenkori állami működésnek (létezésnek) egyik lényeges sajátossága, amelyet a jelenkor közigazgatási professzorai vagy definícióba sűrítnek (hogy más tudósoknak legyen mit kritizálni), vagy ellenkezőleg, meghatározását tudatosan mellőzik azzal, hogy az olyan összetett jelenség, amit részleteiben érdemes ábrázolni, de értelmetlen kategorikusan definiálni. E „részletek” különben fölöttébb megsokasodtak legalább kétszáz éve, s a közigazgatás fogalmát is szinte átalakították, kezelésük tényleges módja, vagy módszere szerint; vagyis a jogi szabályozás általánossá tételével és a szakigazgatás lehetőség szerint teljessé fejlesztésével. A mai értelemben vett közigazgatás nélkülük nem létezik. Sok más fontos tulajdonsága is van, ám ezek – vagyis jogi szabályozás és szakigazgatás meghatározó intézményesülése – csakugyan kritériumok, lényegi ismérvek.

További lényeges ismérve – Európában évtizedek óta – a közigazgatás működésének az államok közötti (nemzetközi) kapcsolatok hatása, valamint a (denacionalizált, vagy transznacionális, vagy globális) világtőke-struktúrák befolyása. Az EU tagországaiiban a közösségi jog elsőbbsége korlátozza az egyes államok közigazgatását, a nemzetközi vagy világtőke pedig csökkenti, szűkíti az állami hatásköröket, növeli a nemzetközi vállalatok és bankok cselekvési lehetőségeit.

A közigazgatás mint tevékenység, annak mindenkor időszzerű ésszerűségei, intézményesülése tehát a kezdetüktől folyamatos az országok vagy államok történetében; tudományként mégsem ezzel egyidejűen számíthatunk. Egyes, rokonítható kérdései érintkeztek pl. az antikvitásban a filozófiával, a jogtudománnyal, a történetírással, stb.; mindebből nem lett nyomban igazgatástudomány.

A közigazgatás-tudomány – a szakirodalom egyöntetű véleménye szerint – legfeljebb a 18. századtól számítható. Létezésére – némi egyszerűsítéssel – ilyen tárgyú művekből, és a felsőoktatás tematikájából lehet következtetni (s nem abból, hogy hirtelen akkor javult volna a közigazgatás gyakorlata). A felvilágosodás és az ipari forradalom kora újította az ismereteket, s az emberi kapcsolatokat egyaránt. A polgári társadalom közigazgatása lényege-

sen változott a rendi társadaloméhoz képest. Úgy tűnik, egyik tulajdonsága, hogy összetettebbé, sokoldalúbbá vált. Egyre több tényező mutatkozott figyelmet érdemlőnek, relevánsnak – amellyel foglalkozni kell –, mind az irányítóknak, mind az irányítottaknak. A közigazgatás tárgyává lett sok minden, amely a rendiségben egyáltalán nem volt az. Megváltozott a „közügy”, ill. „közérdek” jelentése, értelme, miként az is, hogy mi a „jogos”, vagy „jogellenes”. Hozzávetőlegesen a 18. századtól a tudományos igényű gondolkodás megújult, megismerhetősége tömegek számára vált lehetővé. A *tudományok differenciálódása*, új tudományok keletkezése ekkor és később szinte szokássá válik. Tudományos ismeretrendszerként önállósul a közigazgatás, a közgazdaság tudománya, majd a 19. században pl. a szociológia. E szellemi folyamatban gyakran szintetikus tudományok keletkeznek, pl. növénytanból és állattanból biológia, vagy (később) biokémia, biofizika, stb. Voltak – ma is vannak – kevésbé sikeres szintézisek, amelyek nem bizonyulnak maradandónak. A közigazgatás eredetileg nem „tisztá” jogtudomány. Előzménye nyilvánvalóan a „*kameralisztika*” – vagy 150 éve egyáltalán nem létező „tudomány” vagy ismeretgyűjtemény – továbbá a *pénzügytan*. Az előbbi képzelhető általános őszkezdeménynek a közigazgatás tudományához, ez utóbbi a szakigazgatáshoz, persze némi fantáziával.

A közigazgatás tudományának első megjelenési alakja nálunk és Európában a *közigazgatási jog*. Magyarországon a 19. század második felétől önálló egyetemi tantárgy és tanszék műveli. Korábbi pl. a franciáknál, de ott is közigazgatási jog. E tudomány-szakosodás kora nagyjából megegyezik az alkotmányos állam, joguralom és jogállam eszméinek kialakulásával és azok tudományos célú magyarázatával. Különösen a német és a francia változatban alapkövetelmény a közigazgatás (alkotmányos, törvényes) jogi szabályozottsága, s ami ebből következik, a közigazgatás működésének jogszerűsége. A közigazgatási feladatok, problémák minősítése, azonosítása, besorolása a jog szabályai alapján elvégezhető, ezért a „jogállam” felfogása szerint a *jog általános mértéke* a közigazgatásnak. Ennek megfelelő jogalkotás és jogalkalmazás szükséges; a korszerű közigazgatásnak feltétele a számára releváns viszonyok jogi szabályozása, továbbá ügyfelei számára e jogszabályok kifogástalan hatósági alkalmazása. Ez megfelelt a jogállam eszméjének; a jogszerű államban mind az állami működés (intézményes közigazgatás), mind az állampolgárok közszempontból releváns magatartása jogilag szabályozott. A kormányzás irányító döntései jogszabály-alakban kifejezettek, s akikre ez irányadó: jogalanyként kötelezettek, ill. jogosultak. A kormányzás műveletei közigazgatási működésben valósulnak meg, s ezeknek jogi mértékük van. A közigazgatás ebben az értelemben alapvetően jogi (közjogi, ill. alkotmányjogi) kérdés. A közigazgatás tudománya *jogtudomány*, azon belül *önálló tudomány*szak, vagy szaktudomány.

A 19. században nemcsak nálunk, de számos európai országban ezt így gondolták. Vagyis, minden társadalmi viszony, amelyet jog szabályoz, jogtudományi vizsgálat *tárgya*. A tényleges viszonyoknak csak a jogi természetű része, összefüggése számít, azaz a vizsgálat *módszere* jogi módszer. Tudományként való elismerése megegyezik a gyakorlattal, s az arra felkészítő jogi oktatással. A 19. században ez jogi diplomához kötött, irányító, vagy vezetői pozícióban; az egyetem állam- és jogtudományi diplomát adott hallgatóinak (*iuris et utriusque doctor*), amely a klasszikus hivatásrendbe sorolást (bíró, ügyész, ügyvéd, közigazgatási vezető) egyaránt megalapozta. Lényegében a mai jog- és államtudományi karon ugyanezen az

alapon áll a képzés, s az megfelel a 19. század végi koncepciónak. A közigazgatási jog tudománya azonos-e a közigazgatás-tudománnyal?

A 19. században kialakult séma most – bár tradicionális, – nem rossz, és nem is jó. Időközben valami megváltozott, s lényegesen. Kezdeté nálunk az 1869. évi IV. tc., amely szerint az igazgatásslolgáltatás a közigazgatástól elkülönítettik. Értelemszerűen azért, mert ezek egymástól különböző államtevékenységi formák. Ezt követően a „közigazgatás” nagyon kiterjedté vált, szabályai elképesztő mértékben növekedtek, az alkalmazásukhoz szükséges szaktudás nagyon kibővült; áttörte az egységes, általános jogi ismeretek kereteit. A közigazgatás „*szakosodása*” – a szakigazgatás általánossá válása –, egyben a szakjogszabályok alkalmazása az ismeretek olyan gyűjteményévé vált, amely önmagában általános jogi alapokon szinte követhetetlen.

A közigazgatási jog szabályaiban *rendkívüli gyarapodás* állt be a 19. század végétől. Már a 20. század elején a hazai hatályos jogszabályok nagy része (kb. 70%-a) közigazgatási tárgyú. Jelenleg ez hozzávetőlegesen 75%. A mennyiségi növekedés a *változás gyorsaságával* párosul. Pillanatnyilag ez szinte reménytelen munkává teszi a jogászképzésben pl. a közigazgatási jog részletező, tudományos bemutatását, mondjuk tananyagként. A hazai állam- és jogtudományi karok, legalább 25 éve – esélytelen küzdelmet folytatnak a közigazgatási jog időszerű (naprakész) bemutatása érdekében. Oktatása pusztán emiatt azért nem kilátástalan, de nehezített, s csak bizonyos redukciókkal oldható meg.

A közigazgatás tudományának *jogtudományként való* értelmezése Magyarországon a 19. század végétől általánossá vált, annak részletező magyarázata azonban elmaradt, miként több más európai ország tudományos életében is. Részben a folyton-folyvást változó jog lehet az oka annak, hogy a közigazgatás-tudomány szakértői többnyire beérték azzal, hogy műveikben, így tankönyveikben is, a mindenkor változó *tételes jog ismertetésére* szorítkoztak. Részben oka lehet ennek az is, hogy mind a német, mind a francia szakemberek a közigazgatás működését vizsgálva kétféle megoldást jelöltek meg abban értelmezési alapegységnek: a közigazgatás működésének alapjaként a közigazgatási cselekményt (*aktust*), ill. a közigazgatási *jogviszonyt*. A közigazgatás jogtudománya jogviszonyelméletként inkább lehetőség, mint kidolgozott doktrína volt akkor, amikor jelentősen *más* elméleti (tudományos?) szempontok jelentek meg, a 19. század végén, a 20. század kezdetén. Vagyis, a közigazgatás tudományos magyarázata közigazgatási jogtudományként még nem teljesedett ki, nem vált viszonylag teljes egészévé, amikor *lényegesen más magyarázatok*, értelmezési szempontok térhódítása kezdődött.

A tényleges jelenségek elemzését a *szociológia* helyezte előtérbe. Új tudományként jelent meg a 19. században, Európában inkább elméletként, mint gyakorlatot meghatározó eljárás-ként. Pl. *Comte*, *Durkheim*, *Weber* vagy *Ehrlich* a szociológiaelmélet megalapozásában jeleskedtek, s nem a gyakorlati szociológiai eljárások technikai kidolgozásában. A gyakorlatban alkalmazható módszereket, technikát a 20. században az USA-ban alakították ki, újabb önálló szociológiaelmélet nélkül. Ezen módszerek segítségével értelmezhető pl. a közigazgatás működésének *hatása* és *eredményessége* is.

Hasonló logikával teljesen önálló szempont és módszer az, amely *nemzetgazdasági* (közgazdasági) alapon értelmezné azt, hogy bármely közérdekűnek tartott intézkedés milyen költségekkel jár: bevétel és kiadás kettős könyvelésében mi bizonyulhat kifizetődőlnek, vagy

ráfizetésnek. Ez a *gazdálkodási szempont*, amely minden magángazdálkodásnak alapja. A nyilvánvalóan ráfizetéses gazdálkodást ésszerű megszüntetni. Ebből egyáltalán nem következik az, hogy ugyanígy kellene eljárni a közérdekű feladatok teljesítésekor is. Itt nem az számít, hogy kifizetődően megoldható-e a közfeladat, hanem az, hogy lényeges-e a társadalom, (az ország, állam) léte szempontjából annak megoldása. Eleve „ráfizetéses” összetevői is vannak. Ezek az alapokon értelmezhető pl. a közigazgatás működésének *megfizethetősége*, vállalható *gazdaságossága*, elérhető *hasznossága*.

Az említett két fő értelmezési szempont – szociológiai és gazdaságtani – számos változtatban, irányzatban jelent meg, azok valaminő egységesítése, szintézise pedig *politikaként* (*policy* és *politics* értelemben), s politika-tudományként. Az USA-ban kialakult felfogás szerint a közigazgatás elvi magyarázatában lényeges a szociológiai és a gazdaságtudományi szempont, s ezeknek tulajdonképpen szintézise lehetne a politika tudománya. Ezekből az elképzelésekből alakultak ki a ma is létező „közigazgatás-tudományi” irányzatok – pl. szervezés-tudományi, szervezet-elméleti, szervezet-szociológiai, politikatudományi, stb. –, nagy szervezetnek, vagy akár nagyüzemnek értelmezve a közigazgatás működését, a nagyüzem szabályosságait kérve számon azon.

A közigazgatás elvi magyarázata jelenleg, a legjobb esetben is, *szintetikus tudomány*. Egységesítése a jelenségek analitikus felbontása nyomán olyan *szintézist* igényel, amelyben a különböző szociológiai és közgazdaságtani aspektusok együtt kezelhetők. Így lesz belőlük – több amerikai szerző szerint – politikatudomány. Megjegyezhető egyfelől, hogy a 20. század nagy amerikai közigazgatási szakértői végzettségük szerint közgazdászok, szociológusok, politológusok, s csak egy vékony réteg jogász. A jogászok iránti averzió az amerikaiaknál szinte hagyományos. Másfelől az USA valószínűleg többet költött tudományos kutatásra e területen is, mint bármelyik európai állam. Tudományos eredményei erősen befolyásolják az európai kutatókat, különösen az utóbbi 50 évben.

A közigazgatás gyakorlati szakemberei és elméleti kutatói nem polihisztorok; viszonylag pontosan meghatározható tárgykörben, s arra alkalmas módszerrel dolgoznak. Legalább száz éve a közigazgatás tudományos magyarázata szelvényezett, vagyis *közigazgatás-tudományok* léteznek, mintegy alaki gyűjtőfogalomként. Magyarországon kb. 80 éve tudatosan különböztetik meg a közigazgatási jogot és a közigazgatást, mindkettőt tudományként. A két világháború között a budapesti jogi egyetemi oktatásban pl. két önálló tanszék művelte, Tomcsányi Móric és Magyary Zoltán vezetésével, s egyiknek sem jutott eszébe az, hogy a másik kritizálásával próbálja bizonygatni a maga tudomány-művelési módjának megalapozottságát, vagy a másikénál alaposabb voltát.

Túl vagyunk már az ilyen időkön. A kellenél nagyobb teret hódított magának a tudományokban is a *demokratizmus*, meg a „pluralizmus”, – jellegzetesen nem a tudományosság, hanem a politika fogalmai –, azzal a jelszóval, hogy „*beszéljük meg, vitassuk meg*”. Ez egyébként a hordószónokok tündöklésének egyik nélkülözhetetlen kelléke, a *másik* nyilvánvalóan a hordó. A tudományban mindig vannak viták – némelyik egészen elfogult, s korántsem elegáns – de nem ez a lényeges. Hanem a *bizonyítás* és a *bizonyítottság*. Ennek megítélése nem ugyanaz a társadalom-tudományokban, mint a matematikában, vagy a természettudományokban. A bizonyításhoz bizonyítékok szükségesek, s nem feltétlenül vita.

Előfordul, hogy a közigazgatás-tudományokon belül kérdés az, hogy melyik „résztudomány” alapján érhető el szintézis. A *meghatározó* tényező kiválasztása lenne ez, amelyben ha döntés keletkezik, az okszerűen befolyásolja az összes értelmezési tartományt. Vagyis, ha egy közigazgatási feladat egyértelműen leírható, megoldásának milyen értelmezési szempont lehet általános alapja? Jelenleg ebben látszólag a menedzserizmus fő szempont; közigazgatás *helyett* közmenedzsmet. A közigazgatás *általános elvárásai* jelenleg: a pártatlanság, a célszerűség, a törvényesség, az átláthatóság, a hasznosság, a hatékonyság vagy eredményesség, a szakmaiság, a becsületesség.

Mind egyiknek jellegzetes értelmezése van, szociológiai, gazdasági, politikai nézőpontból, és jogi értelemben is. Tudományos kritériumok ezek a gyakorlati elvárások? Részben bizonyára igen. Ha a társadalom irányítása általánosan *politikai alapon*, de *jogi eszközökkel* oldható meg, úgy annak helyén más csak úgy szerepelhet, ha jogi követelményként is kifejezett. Épp emiatt általános és nagyon viszonylagos a mindenkori jogi szabályozottság.

Bármely – politikai, szociológiai, gazdasági, stb. – elképzelés értelme, tartalma kifejezhető jogszabályként, s rendszerint az jogként meg is jelenik. A jogi kifejezési mód általános, vagyis alapvetően nem tisztán jogi kérdések is lehetnek jogszabályi tartalmak, s épp a közigazgatási jogban. A jogalkotás nemcsak elvontan jogi szempontokat vesz figyelembe – pl. igazságosságot, törvényességet, pártatlanságot –, hanem valamennyi számításba veendő szempontot is – pl. hasznosságot, átláthatóságot, hatékonyságot, fenntarthatóságot, s megannyi szociológiai, közgazdasági és egyéb tényezőt –, vagyis a közigazgatást vizsgáló tudományterületek jelentős megállapításait is. A mai jogszabályok túlnyomó része társadalom-irányítási szabály, így tartalmazza a szorosan jogi értelmű célokra és elképzeléseken túl valamennyi ésszerűség, aspektus szerinti elvárást, jól, vagy rosszul. Lehetősége azonban ez: *formáját* adja annak, ami elismerhető vagy elvárható, ám ennek *tartalma* nemcsak jogi elképzelésekből adódik.

Nem véletlen, hogy valamennyi liberális törekvés, – amely a legkülönfélébb érveléssel államokat cselekvési lehetőségükben korlátozna gazdaságpolitikájukban, pénzügyi-, vagy szociális rendszerük kialakításában, – ragaszkodik ennek *jogi* kifejezéséhez, a piacok globalizációját lehetővé tevő jogi szabályozáshoz, a hatályos jog deregulációjához, globális pénzügyi feltételek forszírozásához a közszektorban; *egy egészen új „jogi” alapozottsághoz*. Egy olyan közigazgatáshoz, amely főképp *management*, elfogadhatósága *marketing*, igazsága a *hasznosság* és *kifizetődőség* (valaki számára). S ebben is van ésszerűség, bár főleg azoknak, akik nem kedvelik az önfenntartásra, önellátásra és önvédelemre képes államot, mert a másokra rászoruló és a másoktól függő, a másoktól kölcsönvett pénzt költő – vagyis a terelgethető, kényszeríthető, önállóságáról lemondó – államot tartják céljaiknak megfelelőnek. (*E pluribus unum.*² Ebből és így? Bár többféleképpen lehet *sokból egy*.)

Ehhez képest a jog – legalább alaki – meghatározó szerepe a közigazgatásban nehezen vitatható. Minden helyzetet, amelynek jelentősége van az egységes társadalmi folyamatokban, működésben – a társadalom együttműködésében –, a közigazgatási jog szabályoz. Alkalma-

² Az USA címerének szalagmondata (A szerk.)

A JOGORVOSLATHOZ VALÓ JOG AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG GYAKORLATÁNAK TÜKRÉBEN

zásáról a jogalkalmazó közigazgatási hatóságok dönthetnek. Továbbá, ezek a döntések csak jogszerűségük miatt lehetnek érvényesek. Ha jogszerűtlenek lennének, azokról – a jog alapján – bíróság dönthet. A közigazgatási bíróság a legtöbb közigazgatási döntést felülvizsgálhatja. A közigazgatás ezzel általánosan érvényes jogi kontroll alatt áll. Jogszerűsége lényeges tulajdonsága.

Mértékváltással ez azt jelenti, hogy *az elfogadható közigazgatás általános mértéke annak jogszerűsége, törvényessége, alkotmányossága*. Ugyanez a közigazgatás általános közpolitikai alapja is. Témánk szempontjából jelentős az, hogy e jogi aspektus közvetlenül viszonylag keveset mutat meg a közigazgatás részleteiből, tudományos értelemben vett tárgyát illetően. Ezért a közigazgatás tudománya egyrészt elképzelhetetlen a közigazgatási jog tudománya nélkül, másrészt a közigazgatási jog tudománya elképzelhetetlen sok más tudomány eredményeinek hasznosítása nélkül.

Az Alkotmánybíróság fennállása óta több beadvány kapcsán is foglalkozott a jogorvoslathoz való joggal. Az évek alatt kialakult egy bírói gyakorlat, amelynek eredményeként mára már meglehetősen pontosan meghatározásra került a nevezett jog terjedelme. Teljes bizonyossággal természetesen nem állítható, hogy a jogorvoslathoz való joggal kapcsolatban megállapított és jelenleg is érvényben lévő elvek sorában nem következhet be változás a jövőben. Véleményem szerint azonban a jelenleg kialakított gyakorlat alapján felállítható szempontrendszer, amely a jogorvoslathoz való jog terjedelmi korlátait jelöli ki, szinte már teljesnek tekinthető. Jelen tanulmányban az kerül bemutatásra, hogy az AB gyakorlata alapján melyek azok a szempontok, amelyeknek egy jogorvoslati rendszernek összességében, és az egyes jogorvoslatoknak önmagukban is meg kell felelniük. Mivel a tanulmány a közigazgatási jog területét érinti – a felhasznált döntések is leginkább ezt a területet érintő beadványokkal kapcsolatban születtek –, ezért a leírt megállapítások elsősorban a közigazgatási eljárási joggal kapcsolatosak. Ez azonban nem azt jelenti, hogy más a büntető, vagy a polgári jogi eljárásjogokra nézve ne lennének igazak.

• • • • •

A jogorvoslathoz való jog egy, az Alaptörvényben rögzített, a különböző eljárásjogokban reálizálódó, nevezzük úgy, alkotmányos alapjog. Mint ilyen tehát alkotmányos védelmet élvez. Ha nevezett jog valamilyen sérelmet szenved, abban az esetben az Alkotmánybíróság (AB) lesz jogosult a sérelem orvoslására.¹ A testület munkája ezen a területen azért is jelentős, mert egy olyan alapjogról van szó, amely ilyen formában más nemzetek jogrendszerében jellemzően nem kerül szabályozásra. Egyes feltevések szerint a jogorvoslathoz való jog alkotmányos szintre történő emelése egy fordítási hiba, tehát tévedés eredménye.² Ugyan-

1 Az alkotmányos közigazgatást védő, biztosító feladata van ugyanis az Alkotmánybíróságnak. ld: HOLLÓ András, *Az Alkotmánybíróság a közigazgatás alkotmányosságáért*, In: Magyar Közigazgatás, 2005. november, LV. évfolyam 11. szám 645.p.

Tamás András szerint a jogállamiság egyik jogi elve, hogy „Az alkotmányosság biztosítékát az alkotmánybíráskodás jelenti” ld. TAMÁS András, *A közigazgatási jog elmélete*, Bp., Szent István Társulat, 2001., 209-212. p.

2 Ld. *Az Alkotmány kommentárja* II. JAKAB András szerk. Bp., Századvég Kiadó, 2009, XII. fejezet 2090.p.(389)

is a nemzetközi jogi dokumentumokban a „remedy” szó használatos, azonban ez az igényérvényesítésre vonatkozik, amely azonban az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint nem eleme a jogorvoslathoz való jognak.³ Ezt az álláspontot támasztja alá a nemzetközi szabályozás is, hiszen a hazaival megegyező szabályozás az EU tagállamainak alkotmányaiban jellemzően nem található.⁴ Bármilyen indok is vezérelte a jogalkotót a szabályozásban, ezzel eldöntötte, hogy a jogorvoslathoz való jogot az emberi jogok szintjére emeli.⁵ Ezáltal tehát egy hazai specifikumról beszélhetünk, amely kialakításában az AB nem támaszkodhatott más nemzetek már bevált gyakorlatára. Tovább nehezítette a testület munkáját, hogy az Alkotmány, és hasonlóan jelenleg az Alaptörvény is meglehetősen szűkszavúan rendelkezik a jogorvoslathoz való jogról. Az Alkotmány nem sorolja fel a jogorvoslat eszközeit, és nem állapítja meg fórumrendszerét, továbbá azt sem írja elő, hogy mind az első fokon, mind a másodfokon eljáró fórum bíróság legyen. Az alkotmány ugyanis a különböző eljárásokra vonatkozó törvényi szabályozásra bízta a jogorvoslati formák megjelölését, a jogorvoslatot elbíráló fórumok megállapítását, valamint annak meghatározását, hogy hány fokú jogorvoslati rendszer érvényesülhet.⁶ Az elmúlt két évtizedben elmondható, hogy az AB már-már teljes körűen kialakította az álláspontját a jogorvoslathoz való joggal kapcsolatban. Mára gyakorlatilag kijelölésre került egy keret, vagy feltételrendszer, amelynek rendeltetése, hogy szavatolja a jogorvoslathoz való jog sértetlenségét. Jelen tanulmányban az Alkotmánybíróság gyakorlatán keresztül ezt a feltételrendszert kívánom bemutatni, – legalábbis ahogyan én látom – oly módon, hogy fókuszba a közigazgatási eljárást – illetve a kifejezetten rá vonatkozó gyakorlatot – helyezem. Véleményem szerint a most ismertetésre kerülő álláspontok, a jogorvoslathoz való joggal kapcsolatosan egyáltalán szóba jöhető minden kérdésre, aggályra kiterjedő választ adnak. Be kell látnunk azonban, hogy az élet mindig produkálhat olyan újszerű, megoldásra szoruló kérdést, amelyre további válasz kialakítása szükséges. A magam részéről én ennek valószínűségét azonban egyre csekélyebbnek látom. Megjegyzendő továbbá, hogy a kialakult gyakorlat nem mindig – sőt általában nem – a bírói testület teljes egyetértése mellett alakult ki. Előfordult már olyan eset is, amikor a bíróság a korábban kialakított álláspontját mondhatni revideálta. Arra is találunk példát, hogy egyes, a jogorvoslathoz való joggal kapcsolatos tárgykörökben bizony kissé zavarosnak tekinthető gyakorlat született.⁷ Kihathat az is egy későbbi gyakorlat kialakítására, hogy a testület összetételét tekintve nem ál-

3 20/2005. (V.26.) AB határozat

4 Kivételként említhető, bár jobbra leginkább a büntetőeljárásra vonatkoztatva, a Lengyel Köztársaság alkotmányának 78. cikke; Finnország alkotmányának 21. cikke; Portugál Köztársaság alkotmányának 29. cikke; Szlovák Köztársaság alkotmányának 46. cikke; Szlovén Köztársaság alkotmányának 25., valamint 157. cikkei. ld: *Az Alkotmány kommentárja* II. JAKAB András szerk. Bp., Századvég Kiadó, 2009, XII. fejezet 2090-2091.p. 208. számú lábjegyzet

5 ERDEI Árpád, *Gógyítható-e a perorvoslati rendszer? = Magister Artis Boni et Aequi Studia in Honorem*, szerk. VARGA István - KISS Daisy, Bp. ELTE Eötvös Kiadó, 2003.

6 1437/B/1990. AB határozat

7 Ilyen tárgykörnek tekinthető a közigazgatási határozatok bíróság általi felülvizsgálatának jogorvoslati jellege. A kialakult gyakorlat ellentmondásait részletesen bemutatja: Patyi András, *A magyar közigazgatási bíráskodás a hatályos magyar alkotmányos rendszerben, az Alkotmánybíróság határozatai tükrében*, Jogtudományi Közlöny, 2001. október, LVI. évfolyam, 10.szám, 420-425.p.

landó, ezért előfordulhat, hogy egy megváltozott összetételű testületben olyan bírák kerülnek többségbe, akik elleneztek egy döntést, és akár egy új ügy kapcsán változtatnak a korábbi testület álláspontján. Mindezek ellenére úgy vélem, a most bemutatásra kerülő megállapítások időtállóan tekinthetők.

Azt hiszem, kijelenthetjük, hogy a jogorvoslathoz való jog az ügyfél kezében a legmarkánsabb eszköz jogainak védelme érdekében. Éppen ezért különösen fontos, hogy egy adott szabályozásban oly módon legyen rögzítve, hogy képes legyen betölteni a neki szánt szerepet. Először is annak a meghatározása vált szükségessé, hogy mikor mondhatjuk el azt, hogy a jogorvoslathoz való jog megfelelő módon érvényesül és betölti a neki szánt szerepet. Ezzel kapcsolatosan az *Alkotmánybíróság egy általános követelményt* állított fel a jogorvoslatokkal kapcsolatosan. Ennek értelmében a jogorvoslathoz való jogot az azt megtestesítő jogorvoslat akkor juttatja érvényre, ha az a *ténylegesség és hatékonyság* követelményeinek megfelel. Erre tekintettel mondta ki az Alkotmánybíróság, hogy minden jogorvoslat lényegi eleme a jogorvoslás lehetősége, vagyis, hogy a *jogorvoslat formailag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát*.⁸ Ezen követelményen belül természetesen az AB részletesebben is foglalkozott a kérdéssel, és felállított egy kritériumrendszert, amely pontos megállapításokat tartalmaz. A most ismertetésre kerülő különböző kritériumok ugyanolyan jelentőséggel bírnak, még akkor is, ha a velük kapcsolatban felmerült aggályok nem ugyanolyan gyakorisággal fordulnak elő a gyakorlatban.

Elsőként nézzük, milyen álláspontra helyezkedett az AB a jogorvoslat elbírálójára, azaz a *fórumrendszerre* vonatkozóan. Nem szorul különösebb magyarázatra, hogy mennyit érne egy olyan fellebbviteli rendszer, amelyben a sérelmezett döntést hozó valamint az ezzel szemben benyújtott jogorvoslatot elbíráló személye megegyezne. Ezen aggály kiküszöbölése tárgyában az AB arra az álláspontra helyezkedett, hogy a jogorvoslathoz való jog tartalma *a más szervhez, vagy magasabb fórumhoz fordulás lehetősége*.⁹ Ezáltal tehát a jogorvoslathoz való jog közvetlen hatást gyakorol a közigazgatás szervezetrendszerére is. A közigazgatás szervezeti felépítése azonban olyan, hogy előfordul, hogy a megjelölt követelménynek nem tud eleget tenni, egy adott ügycsoportra nézve ugyanis csak egy szerv van a döntéshozatal jogával felruházva, azaz a rendszer egyfokozatú. Kézenfekvő tehát a következő kérdés: alkotmányellenes-e az ilyen módon kialakított rendszer, illetve az ennek figyelembevételével megalkotott szabályozás? A közigazgatás szervezetrendszere az ellátandó feladatokhoz igazodik, ezért igen bonyolult, és gyakorlatilag állandó változás alatt áll. Mindemellett a szervezetrendszernek több követelménynek is meg kell felelnie, ezek közül csak egy a jogorvoslathoz való jog fórumrendszerre vonatkozó követelménye. Az is tény, hogy a közigazgatás igen szerteágazó, ebből következik, hogy az általános szabályokban lehetetlen minden egyes hatósági ügyre nézve meghatározni a jogorvoslatot elbíráló konkrét szervet. Ez alapján elfogadható az a megállapítás, amely szerint az eljárási törvénynek a jogorvoslati fórumrendszerre vonatkozó szabályai *másodlagos* (szubszidiárius jellegű) szabályok. Ez jelen esetben

8 23/1998. (VI.9.) AB határozat

9 5/1992.(I.30.) AB határozat

azt jelenti, hogy akkor alkalmazandók, ha az egyes szakigazgatások területén törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik.¹⁰

Az olyan ügyek esetében, amelyekben a fellebbezés joga a fórumrendszeri sajátosságok következtében nem biztosított, a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata az ügyfél kezében a fellebbvitel lehetőségének mondhatni egyetlen eszköze. A vizsgálat fókuszába az került, hogy az milyen viszonyban áll a jogorvoslathoz való joggal. A kérdés azonban ezen esetkörben nem olyan egyszerű, hiszen az Alkotmány, és az Alaptörvény is önálló alkotmányos követelményként deklarálja (deklarálta) a közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálatát. Ebben az esetben tehát az AB feladata a két alkotmányos követelmény egymáshoz való viszonyának a vizsgálatára is kiterjedt.¹¹ A testület arra az álláspontra helyezkedett, mely szerint a jogorvoslathoz való jogból nem vezethető le a bírósághoz való fordulás biztosításának követelménye. A két alkotmányos követelmény tehát ily módon nem függ össze egymással. Leszögezte azonban az AB azt is, hogy ugyan a két követelmény független egymástól, azonban olykor, ha a szükség úgy kívánja, kiegészítik egymást.¹² Az egyfokozatú rendszerben, ahol biztosított a más vagy magasabb fórumhoz fordulás lehetősége, ott a bírósági felülvizsgálat tulajdonképpen egy plusz lehetőség, amelyet a jogorvoslathoz való jog közvetlenül nem érint.¹³ Ahol azonban a fellebbezésre nincs lehetőség, a bírósági felülvizsgálat kvázi pótolja a fellebbezés hiánya miatt támadt űrt. A két jogintézmény azonban nem csereszabatos. A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatánál a bíróság – a fellebbezést elbíráló szervhez képest – szűkebb jogosítványokkal rendelkezik, hiszen leginkább a törvényesség követelményének vizsgálatára terjed ki a jogköre. Figyelembe kell venni azt is, hogy a bírósági felülvizsgálat ipso iure nem bír halasztó hatállyal, ezáltal előfordulhat, hogy egy már végrehajtott döntés kérdésében kell a bíróságnak egy újabb döntést hoznia. Adódik tehát az újabb kérdés: nem szűkülnek-e az ügyfél jogai egy olyan eljárásban, ahol a fellebbezés joga kizárt, és „csak” a bírósági felülvizsgálat biztosított? Nos, ezt a kérdést az AB tudomásom szerint eddig nem vizsgálta, ráadásul a közigazgatási joggal foglalkozók körében sincs egységes álláspont.¹⁴ Választ a testület azon kialakított álláspontja alapján kaphatunk, amelyet a jogorvoslatok hatékonyságával kapcsolatosan alakított ki. Az Alkotmánybíróság egyértelműen leszögezte, hogy a jogorvoslatoknak alkalmasaknak kell lenniük a jogsérelem tényleges orvoslására. Ez abban nyilvánul meg, hogy a jogorvoslatnak biztosítani kell a tényleges korrekciót, azaz a jogsérelem tényleges orvoslását, és ezzel összefüggésben a végrehajtás tekintetében le-

gyen alkalmas a döntés foganatosításának elhalasztására, azaz valósítsa meg a halasztó hatályt.¹⁵ A hatósági eljárásban a bírósági felülvizsgálaton kívül is több jogorvoslati alakzat létezik, – ha nem csak a Ket. szabályait nézzük, – most nézzük, milyen álláspontra helyezkedett az AB a jogorvoslathoz való joggal kapcsolatos viszonyuk tekintetében. A testület jelenlegi konzekvens álláspontja értelmében a jogorvoslathoz való jogból csak a rendes jogorvoslat vezethető le, a rendkívüli jogorvoslat a törvény által biztosított egyfajta plusz lehetőségként értelmezhető.¹⁶ Elgondolkodtató, hogy az AB gyakorlata ezen a területen nem fogható-e fel valamiféle szűkítő értelmezésként.¹⁷ A magam részéről azokkal értek egyet, akik a jogorvoslathoz való jog rendes jogorvoslatokra vonatkozó értelmezését szűkítő értelmezésként kezelik. Egyetértek azzal, hogy a jogorvoslat kérdéskörét mindig többtényezős összefüggésben kell értelmezni. A jogorvoslathoz való jog eleme a magasabb fórumhoz vagy más szervhez fordulás lehetősége, az alanyi jog sérelme, valamint az érdemi határozattal szembeni igénybevitel lehetősége. Ezzel összefüggésben tulajdonképpen irreleváns, hogy ezen feltételeket milyen jogorvoslat útján garantálja a jogalkotó.

Hatályos eljárási jogunkat vizsgálva ugyan nem aktuális, de a hatósági eljárás ismerte a jogtörténetben a többfokozatú fellebbviteli rendszert.¹⁸ A gyakorlatban azonban a jelen – egyfokú fellebbviteli – szabályozás mellett is felmerült a fokozatok száma és a jogorvoslathoz való jog összefüggésének a kérdése. Előfordult olyan beadvány, amelyben az indítványozó azt firtatta, hogy az egyfokú fellebbviteli rendszer vajon kielégíti-e az alkotmányos igényeket. Az AB döntése értelmében, az egyfokozatú fellebbviteli rendszer kielégíti a jogorvoslatokkal szemben támasztott alkotmányos követelményt. Emellett azt is kifejtette a testület, hogy az Alkotmány (Alaptörvény) a törvényekre bízta annak eldöntését, hogy a fellebbviteli fokozatok számát mennyiben határozza meg. Ezek számának egynél többként való meghatározása azonban nem alkotmányos követelmény.¹⁹

A gyakorlatban kérdésként merült fel, hogy milyen döntésekkel szemben kell a jogorvoslat lehetőségét feltétlenül biztosítani. A közigazgatási hatósági eljárásokban különböző típusú és széles tárgykörökben születnek döntések. Az AB a támadható döntések körét is meghatározta, oly módon, hogy kimondta: alkotmányos követelmény az egyedi ügyben született, és érdemi döntésekkel szembeni jogorvoslatok biztosítása.²⁰ Egy, a hatósági eljárásban hozott döntést főszabály szerint a hatóságoknak mindig indokolniuk kell. Az indoklás kötelezettsé-

10 90/2007. (XI.14.) AB határozat

11 Sólyom László véleménye szerint a közigazgatási határozatok felülvizsgálata, valamint a jogorvoslathoz való jog elhatárolása szükséges, mivel ez két külön alapjogi intézmény. dL SÓLYOM László, *Az alkotmánybíráskodás kezdete Magyarországon*, Bp. Osiris Kiadó, 2003., 577.p.

12 66/1992. (XII.21.) AB határozat, 667/B/2002 AB határozat

13 A bírósági felülvizsgálat és a jogorvoslathoz való jog viszonyáról, a kialakult gyakorlat kapcsán Patyi András korábban már részletes alaposággal kifejtette az álláspontját, amivel csak egyetérthetek. (Patyi i.m.) Ezzel kapcsolatosan azt állapíthatjuk meg, hogy a helyzet sokat nem javult.

14 Támponthoz adhat a 39/1997. (VII.1.) AB határozat, Az ebben kifejtettek értelmében a bírói gyakorlat a közigazgatási határozatok felülvizsgálatát nem korlátozza a formális jogszerűség ellenőrzésére. Ezzel a véleménnyel egyetért és idézi KOZMA György, *KÖZÉRDEKVÉDELEM: A közigazgatási bíráskodás múltja és jövője*, szerk., VARGA Zs. András-FRÖHLICH Johanna, Bp. PPKÉ JÁK, 2011, 22-23.p.

15 38/2006. (IX.20.) AB határozat

16 9/1992. (II.30.) AB határozat, 22/1995. (III.31.) AB határozat, 49/1998. (XI.27.) AB határozat, 50/2003. (XI.5.) AB határozat

17 Ilyen szűkítő értelmezést lát az AB gyakorlatában pl.: PAULOVICS Anita, *A jogorvoslathoz való jog mint alapjog a közigazgatásban = Ratio Legis – Ratio Iuris Ünnepi tanulmányok Tamás András tiszteletére 70. születésnapja alkalmából* Bp. Szent István társulat, 2011. 254.p; Vö. HARMATHY Attila alkotmánybíró: a 42/2004. (XI.9.) AB határozat kapcsán különvéleményében kifejtettek szerint.

18 pl.: 1901. évi XX. törvénycikk – A közigazgatási eljárás egyszerűsítéséről, vagy a 1929. évi XXX. törvénycikk – A közigazgatás rendezéséről. Ezt megelőzően a különböző közigazgatási ágakat szabályozó törvények is a többfokozatú fellebbviteli rendszert ismerték, általános, a hatósági eljárásokra vonatkozó szabályozás 1901-et megelőzően nem létezett.

19 22/1995. (III.31.) AB határozat

20 53/2002. (XI.28.) AB határozat

ge nagymértékben összefügg az ügyfelet megillető hatékony jogorvoslással, hiszen a jogorvoslati szakaszban válik az eljárás igazán ellentmondásossá. Ha az ügyfél nem ismeri a hatóság döntésének okait, amelyeket adott esetben alappal támadhat, a jogorvoslathoz való joga kiüresedik, hiszen érdemben nem tudja kérelmét mire alapozni. Önmagában azonban az, hogy egy döntés indoklással ellátott, nem feltétlenül segíti az ügyfelet jogainak védelmében. Mivel az indoklásnak tartalmaznia kell a döntés meghozatalánál figyelembe vett bizonyítékokat, felmerülhet a kérdés, hogy létezik-e valamilyen mérce, amely úgymond iránymutatásul szolgál a hatóságoknak a bizonyítékok értékeléséhez. Az AB arra az álláspontra helyezkedett a döntés alapjául szolgáló bizonyítékokkal kapcsolatosan, hogy azoknak *megfelelő alapot kell teremteniük a hatékony jogorvosláshoz*.²¹ A bizonyítékok figyelembe vételénél a hatóságoknak elsődlegesen azt kell szem előtt tartaniuk, hogy a tényállás teljes mértékben feltárásra kerüljön. Bár ezzel kétségtelenül összefügg, de további feltétel, hogy lehetőséget biztosítsanak – persze ha egyáltalán szükséges – a későbbi eredményes jogorvoslatra. A hatóság döntése indoklásában köteles megjelölni a mérlegelési és méltányossági szempontokat, amelyeket alkalmazott, ha voltak ilyenek. Önmagában véve rendhagyónak nevezhető ez a követelmény, hiszen az ügyfél tájékoztatásának körébe tartozik, és erre is alapozható jogorvoslat. A közigazgatási hatósági ügyekben azonban nem ritka, hogy nincs diszkrecionális jogköre az eljáró szervnek, a döntés meghozatala során sem mérlegelési, sem méltányossági joggal nem bír. Felvetődött a gyakorlatban az a kérdés, hogy korlátozza-e az ilyen szabályozás, az ügyfelek jogorvoslathoz való jogát. Könnyen előfordulhat, és elő is fordul, hogy két, jogilag azonosnak minősített ügyben úgy alkalmaz ugyanolyan szankciót egy hatóság – akár ugyanaz is –, hogy az egyik esetben lenne éppen méltányolható ok, amely végül is – ha ez lehetséges lenne, – enyhébb szankció kiszabását alapozhatná meg. Az AB gyakorlata szerint, *ha egy hatóságnak nem biztosított a mérlegelés, vagy méltányosság gyakorlásának joga egy eljárásban, önmagában ez nem korlátozza a jogorvoslathoz való jogot*.²² Az előfordulhat, hogy az ilyen döntések, mondjuk úgy, nem igazságosak, hiszen nem azonos mércével mérték az ügyfeleket. Az is tény, hogy elvben az ügyfél egy jogorvoslatot megalapozó jogalaptól is elesik. A testület szerint azonban ez a probléma nem hozható összefüggésbe a jogorvoslathoz való joggal, hiszen a hatékony jogorvoslat lehetősége adott, igaz, nem ezen az alapon. Az AB nagyobb jelentőséget tulajdonított annak, hogy az ügyfél megfelelő módon szerezzon tudomást a sérelmezett döntésről. A megfelelő tudomásszerzés azonban több szempontból is vizsgálható. Fontos, hogy az ügyfél *megfelelő időben* szerezzon tudomást a döntésről, hiszen időt kell neki hagyni az átgondolt és megalapozott jogorvoslati kérelem elkészítésére.²³ Önmagában azonban nem feltétlenül elegendő, ha az ügyfél a döntésről megfelelő időben szerez tudomást, ha nem ismeri például a sérelmezett döntés indokait. Ezzel összefüggésben arra az álláspontra jutott a testület, hogy legalább annyira fontos az ügyfél *megfelelő tájékoztatása a döntés indokairól is*, amely a szerv indoklási kötelezettségében ölt testet.²⁴ A hatóság oldalán

21 630/B/2005 AB határozat

22 498/D/2000. AB határozat

23 24/1999. (VI.30.) AB határozat

24 21/1997. (III. 26.) AB határozat

felmerülő indoklási kötelezettséget nem csak az Alkotmánybíróság, de a közigazgatási joggal foglalkozók is egyöntetűen meghatározó, a jogorvoslathoz való joggal szorosán összefüggő garanciaként ítélik meg.²⁵ Ezen a gondolatsoron tovább haladva újabb problémával találjuk magunkat szembe. A hatósági eljárásban, szemben például a büntető eljárással, az esetek jelentősebb részében nincs jogszabály által garantálva az ügyfél akár jogi, akár adott esetben más szakirányú megfelelő képviselője. Mivel az ügyfelek laikusnak tekinthetők az őket érintő kérdésekben, vajon korlátozza-e az ilyen szabályozás a jogorvoslathoz való jogukat? Azért is érdekes ez a felvetés, hiszen az indoklásban kifejtetteknek akkor van igazán értelme, ha azt az ügyfél értelmezni tudja, és erre alapozottan dönt a fellebbevitel kérdésében, miszerint él-e egyáltalán ezen jogával, és ha igen, milyen alapon. A testület egyértelmű álláspontja az, hogy a hatékony jogorvoslásnak *nem elengedhetetlen feltétele a jogi vagy más képviselő törvény általi biztosítása*.²⁶ Az a tény ugyanis, ha egy jogszabály nem biztosítja ugyan a megfelelő képviselőt, de nem is zárja ki annak lehetőségét, hogy az ügyfél igénybe vegye egy megfelelő szakértelemmel rendelkező személy segítségét magánjogi úton. Más lenne a helyzet, ha jogszabály ezt tilalmazná, de ez hazai jogunkban tudomásom szerint ismeretlen. Az eddigiekben leírtakon kívül még egy fontos körülmény merült fel, amelyben a testületnek dönteni kellett. A jogorvoslathoz való jog abszolút, vagy korlátozható. Ebben a kérdésben arra az álláspontra helyezkedett az AB, hogy a jogorvoslathoz való jog *nem korlátozhatóan*, azonban a korlátozása akkor felel meg az Alkotmányban foglaltaknak, *ha a korlátozás a szükségesség, arányosság követelményeinek figyelembevételével valósul meg*.²⁷

Azt állítottam, hogy az AB gyakorlata ezen a téren többnyire kiforrottnak tekinthető, alapjaiban nem valószínű, hogy változni fog. A hivatkozott gyakorlat még abból az időből származik, amikor az Alkotmány volt hatályban. Alkotmányunk azonban már nincs, hatályban szerepét az Alaptörvény, mint új Alkotmány váltotta fel.²⁸ A tanulmányban tett megállapításaimat azonban jelenleg ez a tény nem érinti, hiszen az Alaptörvény a jogorvoslathoz való joggal kapcsolatban nem hozott a tett megállapításokat érintő jelentős változást.

Szükséges kitérnem azonban – a területi korlátokra való tekintettel csak röviden – egy, a tanulmány készítésének idején bekövetkezett és a témát érintő jogszabályváltozásra, amely a negyedik Alaptörvény módosításaként vált ismerté.²⁹ Ennek értelmében az AB a jövőben kialakítandó gyakorlata kapcsán nem veheti figyelembe a korábban az Alkotmány idejében született gyakorlatot. A szabályozás indokaként a jogalkotó a két jogszabály önállóságát jelölte meg. Az Alaptörvény ugyanis nem az Alkotmány módosításaként értelmezendő, hanem egy, a régít felváltó új jogszabályként. Álláspontom szerint a módosítás szövege eb-

25 Egyes nézetek szerint a közigazgatási határozatok indoklási kötelezettsége alaptörvényi szinten kellene, hogy szabályozásra kerüljön, ld.: ÁDÁM Antal, *A végrehajtó hatalom és a közigazgatás a magyar alkotmányos jogállamban = A közigazgatási szervezetrendszer átalakítási kísérletei*. 17. Pécs, A „jövő közigazgatásáért alapítvány” 2009.

26 799/E/1998. AB határozat

27 71/2002. (XII.17.) AB határozat

28 Az új szabályozás szükségességének kérdéséről több tanulmány több szempontból átfogóan értekezik: Cserny Ákos, Gellér Balázs, Kukorelli István, Müller György, Patyi András, Torma András, moderátor: Kiss Norbert, *Kerekasztalon az új Alaptörvény*, Magyar Közigazgatás, 2011, június, 1. szám, 3-15.p.

29 Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása (2013. március 25.) ZÁRÓ ÉS VEGYES RENDELKEZÉSEK, 19. Cikk, (2) „az alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályukat veszítik.”

ben az értelemben elfogadható. Meg kell jegyezni azonban, hogy az új jogszabály nem hozott minden elemében újat, több rendelkezés is van, amely a régire „támaszkodik”, gyakorlatilag változatlan, vagy a változtatások kisebb jelentőségűek. Ezen a vonalon elindulva úgy gondolom, hogy az új gyakorlata kialakításánál az AB-nak csak annyiban kell újat alkotnia, amennyiben az az új szabályozás, vagy célszerűség okán szükséges. A jogorvoslathoz való jog kapcsán kifejtettek alapján elmondható, hogy a kialakított gyakorlat több ponton időtállóan tekinthető. Ezen kérdésekben új gyakorlat kialakítása véleményem szerint nem indokolt, és a testület támaszkodhat a már meglévőre.³⁰ Vannak azonban vitatható átgondolást igénylő megállapítások – ezek ismertetésénél általában, ha röviden is, de kifejtettem és mások is kifejtették már álláspontjukat –, amelyek kapcsán a változtatás indokolt lehet. Az új gyakorlat kialakításához egyértelműen jogalapot adhat az Alaptörvény nevezett módosítása. Annyit azonban megjegyeznék, hogy tulajdonképpen a változtatás lehetősége eddig sem volt kizárt a testület számára.

³⁰ A negyedik módosítás indoklásából: a 19. cikkhez: „Ez természetesen nem zárja ki azt a lehetőséget, hogy a testület az Alaptörvény egyes rendelkezéseinek értelmezésekor a korábbival megegyező következtetésre jusson.”

nemzetközi kitekintés •

Sáfi Csaba

A HATÁRON TÚLI OROSZOKKAL KAPCSOLATOS POLITIKA INTÉZMÉNYI HÁTTERÉNEK KIALAKULÁSA

A Szovjetunió szétesését követően mintegy 25 millió etnikai orosz és még ennél is több oroszajkú lakos maradt a szovjet utódállamokban, vagyis az Oroszországi Föderáció határain kívül, és ezáltal létrejött Európa legnagyobb nemzeti/nyelvi kisebbségi közössége. Ez a hatalmas népességszám, amely az utódállamok közötti migráció és a népességfogyás következtében mára lecsökkent, magától értetődően feltételezte, hogy az orosz (kül)politika is figyelmet fordít rá. Mivel az orosz külpolitikai mozgástér egyik legfontosabb területe a posztszovjet térség, így a határon túli oroszok/oroszajkúak is a külpolitika részévé váltak. A velük való törődés, foglalkozás komplex megközelítést igényel. Vagyis a határon túli oroszokkal/oroszajkúakkal kapcsolatos politika kialakítása – hasonlóan más nagy határon túli nemzetrésszel rendelkező államokhoz – nemcsak a jogszabályi, de az intézményi háttér megteremtését is feltételezi. Intézményi háttér nélkül ugyanis a kérdéskört szabályozó jogszabályok megvalósítása, betartatása, ahogy a nemzetközi jog számos esete is mutatja, erősen kétségessé válik.

• • • • •

A KEZDETEK

A posztszovjet térségbe került orosz/oroszajkú lakossággal kialakítandó intézményi kapcsolatok már nem sokkal az utódállamok megalakulását követően létrejöttek. Az 1990-es évek ezen időszakában ebben az orosz diplomáciai képviseletek játszották a vezető szerepet. Ami a belföldi, azaz oroszországi intézményi hálózatkiépítést illeti, az előkészületek már az 1990-es évek elején elkezdődtek. Létrehoztak egy tárcaközi munkacsoportot, amelynek fő felada-

ta a „közel-külföldre” vagyis a volt szovjet tagköztársaságokba került oroszországi honfitársak támogatási problémájának az áttekintése volt.¹

A határon túli oroszokkal/oroszajkúakkal kapcsolatos politika kiforratlanságát mutatja, hogy már 1994-ben fölmerült egy olyan központi államigazgatási szerv létrehozása, amelynek fő feladata a határon túlra került oroszországi honfitársakkal kapcsolatos politika koordinálása és végrehajtása lett volna. A kérdéssel foglalkozó orosz diplomaták és szakértők több alkalommal is az egykori Határon Túli Magyarok Hivatalát hozták föl követendő példaként. Helyette 1994 augusztusában létrejött egy, a határon túli oroszországi honfitársakkal foglalkozó kormánybizottság,² amelyet decemberben egy újabb rendelettel megerősítettek, illetve 1997-ben módosítottak.³

A kormánybizottság felállításával létrejött struktúra gyakorlatilag a mai napig megmaradt. Legfontosabb feladatait az alábbiakban lehet összefoglalni:

- A szövetségi és a helyi végrehajtó szervek munkájának koordinálása.
- A szövetségi végrehajtó szervek tevékenységének az ellenőrzése, beleértve a kiutalt pénzeszközök fölhasználását is.
- Az Elnöki Rendeletben megfogalmazott intézkedések végrehajtásának a biztosítása.

A kormánybizottság ülésein áttekintik a támogatási igényeket, a határon túl élő oroszországi honfitársak támogatásával kapcsolatos intézkedési programról szóló kormányrendelet végrehajtását, az utódállamokban működő orosz diplomáciai képviselők tevékenységét, illetve meghatározzák az egyes programok és tervek megvalósításának célszerűségét. A feladatok nagy számához és a támogatandók széles köréhez viszonyítva a kormánybizottság rendelkezésére álló pénzeszközök ugyanakkor szerénynek mondhatók. Még 2005-ben is mindössze 300 millió rubel költségvetéssel rendelkezett. Igaz, ez az összeg már mintegy húsz százalékkal magasabb az előző évi, 2004-es forrásoknál.⁴

Az Állami Duma 1996-ban határozatban hozta létre a Honfitársak Tanácsa szakértői-tanácsadói testületét, melynek tagjai között a határon túli oroszországi honfitársak szervezeteinek delegáltjai is megtalálhatók. Feladatai közé többek között az utódállamok orosz/oroszajkú lakossága tevékenységének a koordinálása, gazdasági, jogi és társadalmi helyzetük elemzése, programtervek kidolgozása és rendezvények lebonyolítása tartozik.

1 OsznovnienapravlenijyagoszudarsztvennojpolityikiRosszjizskojFederaciiivotnosenyiszootyecsesztvennyikov, Tatjana POLOSZKOVA: *Diaszpori v sziszte mezdunarodnih szvjazej* (Moszkva: Naucsnaja Knyiga 1998) 123-136

2 Polozsenyije o Pravitelstvvennoj komisszii po gyelam szootyecsesztvennyikov za rubezsom, utverzgyennoje Posztanavlenijem Pravitelstvva Rosszjizskoj Federacii ot 11 gyejabrja 1994 goda No 1369

3 Posztanavlenijem Pravitelstvva Rosszjizskoj Federacii ot 11 gyejabrja 1994 goda No 1369 "Ob utverzgyenyii o Pravitelstvvennoj komisszii po gyelam szootyecsesztvennyikov za rubezsom" (sz izmenenyijami ot 16 mar-ta 1997 goda)

4 Szooobszenyije dljapecsati „O zasedanyii Pravitelstvvennoj komisszii po gyelam szootyecsesztvennyikovza rubezsom ot 15 fevralja 2005, <http://www.mid.ru/bdomp/Nsdgpcch.nsf/05a95604fc81125843256da400378f3b/7b3ca17aae44832fc3256fb6003139ac!OpenDocument>

TÁRSADALMI SZERVEZETEK

Néhány év alatt az orosz döntéshozókban is tudatosult, hogy a hivatalos állami struktúra mellé a társadalmi szervezetek, illetve egyéb pénzeszközök bekapcsolására is szükség van. Ezen célok megvalósítása érdekében elnöki rendelettel jött létre a határon túli honfitársak támogatására szolgáló Rosszjijanye alapítvány.

A politikában széles körben elterjedt gyakorlat, hogy ha valamilyen probléma megoldása valóban nem áll komolyan érdekében senkinek, akkor létrehozhatnak egy bizottságot. A végrehajtó hatalom részéről a határon túli oroszok/oroszajkúak helyzetének konszolidálása érdekében tett lépések is hasonlítanak erre a politikai szemléletre. Ugyanakkor a külföldön élő oroszországi honfitársakkal kapcsolatos állami politika főbb irányairól szóló elnöki rendelet megszületése után röviddel már több mint százötven oroszországi társadalmi szervezet, alapítvány jött létre a határon túli orosz honfitársak támogatására. Természetesen ezen szervezetek és alapítványok többségét nem általános, minden területre kiterjedő támogatás céljából hozták létre, hanem csak egy-egy részterületet ölelnek föl (az anyaországba történő visszatelepülés, orosz tannyelvű iskolák támogatása, stb.) vagy egy-egy földrajzi régióra, országra koncentrálnak csupán (Közép-Ázsia, Krím, stb). Vannak azonban olyan szervezetek, amelyek tevékenysége széleskörűen fogja át a problémakört. A legismertebb szervezetek a FÁK országok Intézete (Insztitut sztran SZNG), az Orosz Közöségek Kongresszusa (Kongressz Russzkih Obscsin), az Oroszországi Honfitársak Gyűlése (Asszambleja Rosszjizskih Szootyecsesztvennyikov), Rogyina (Asszociácija Rogyina), a Jurij Dolgorúki Alapítvány (Moszkovszkij Fond podgyerzski szootyecstvennyikov imenyi Jurija Dolgorúkiego). De nemcsak Oroszországban jöttek létre különböző szervezetek, hanem a posztsovjettérségben is számtalan, többségében orosz/oroszajkú egyesület alakult meg.

POZITÍV CÉLKITŰZÉS VS. NEGATÍV MEGVALÓSÍTÁS

Ugyanakkor hiába jött létre számtalan oroszországi és határon túli szervezet az utódállamokban oroszországi honfitársak támogatására, hiába jött létre egy a kereteket többé-kevésbé meghatározó jogi háttér, ha a működési mechanizmusok megteremtésével, valamint a problémakör komplex megközelítésével a döntéshozók továbbra is adósok maradtak. Egyszerre figyelhető meg a szervezetek párhuzamos tevékenysége és a konkrét feladatok végrehajtásának más szervekretörténi áthárításának a szándéka. A 2000-es évekre egyre jobban kivehetővé vált a törés a meghirdetett állami politika és annak gyakorlati megvalósítása között, a belső jogszabályok közötti ellentmondás, a költségvetési források szűkössége és a nemzetközi jogi szabályozás elégtelen volta.

A határon túli oroszok/oroszajkúak támogatását az oroszországi végrehajtó hatalom folyamatos átszervezései is negatívan befolyásolták. A Szövetségi Migrációs Hivatal 2005-ig több átszervezést élt meg: a teljes megszűnéstől az önálló hivatalig minden stádiumon keresztülment.⁵ Rész-

5 Oficialnij szajt Federalnoj migracionnoj szluzsbi (<http://www.fms.gov.ru/about/history/details/38013/5/>)

ben hasonló átszervezéseken ment keresztül a Határon Túli Oroszországi Honfitársak Ügyei-vel foglalkozó Kormánybizottság is, melynek titkársága számtalan minisztériumhoz tartozott azelőtt, hogy a külügyminisztériumhoz került volna. Nem egy minisztérium, így például a FÁK-ügyekkel foglalkozó, azóta megszűnt, illetve beolvadt tevékenysége más minisztériumokéba. Ezek az átszervezések természetesen az apparátus tagjait is érintették. A munkatársak és a vezetők folyamatos cserélődése ugyancsak negatív hatással volt a meghirdetett célok elérésére és megvalósítására. A kormánybizottságot korábban miniszterelnök-helyettesek vezették, míg a külügyminisztérium felügyelete alá történő átkerülés után a külügyminiszter irányítja.

A határon túli oroszok/orszájkúak támogatását egyéb, technikai jellegű problémák is nehezítették. Az állami költségvetés elfogadásának a csúszása az 1990-es években a már meghirdetett projektek, programok elhalasztását eredményezte. Az oroszországi bürokratikus huzavona a határon túli oroszokban/orszájkúakban olyan érzéseket keltett, hogy az orosz politikai elitnek csak politikai céljai demonstrálása érdekében van rájuk szüksége. Ez az anyaországban való csalódottság elsősorban az 1990-es évekre volt jellemző. A jecini érában a posztszovjet térség államaiban élő orosz/orszájkú lakosság problémakörének megoldására Oroszország részéről nem születtek megfelelő lépések, intézkedések, a kérdéskörrel gyakorlati értelemben nem foglalkoztak. Oroszország került a témát az utódállamokkal folytatott tárgyalásokon, megbeszéléseken.⁶

A határon túli orosz honfitársak helyzete országonként/régióként nagymértékű eltérést mutat. Ezért a problémakör rendezése kétoldalú, illetve a csak néhány országot magába foglaló megállapodások keretében hatékonyabb lehet, mint a FÁK államok mindegyikére kiterjedő multilaterális keretek között. A felső szintű bilaterális találkozókon azonban a kérdéskör már nem szerepelt a fő tárgyalási témák között. A kialakult helyzet orosz részről történő túlzottan is visszafogott egykori kezelését jól mutatja, hogy az első állami vezető, aki valamely szovjet utódállamban tett látogatása során találkozott a helyi orosz/orszájkú közösség képviselőivel, Putyin volt. Az ezt megelőző időszakban egyetlen ilyen jellegű találkozó sem jött létre. Egyfajta félelem alakult ki a korábbi orosz vezetőkben azzal a váddal szemben, hogy az ilyen lépések nem demokratikusak és csak további nehézségeket állítanak Oroszországnak az egyes szovjet utódállamokkal való kapcsolatrendszerében. A putyini politikai vezetés ez irányú aktivitása az orosz sajtónak is feltűnt.⁷

PUTYINI AKTIVIZÁLÓDÁS

Az ezredforduló, legalábbis retorikai értelemben mindenképpen, mérföldkőnek tekinthető. A 2000-es moszkvai FÁK csúcstalálkozón fejezte ki Putyin először nyíltan az utódállamokban élő orosz honfitársakkal kapcsolatos anyaországi álláspontot, mely szerint minden FÁK

6 Natalja AJRAPETROVA: Problémi szootyestvennyikov bez politizacii. *Nyezaviszimaja gazeta*, 2000.11.23 (http://www.ng.ru/cis/2000-11-23/5_nopolitics.html)

7 Natalja AJRAPETROVA: Sztranam SZNG szledujet ozsidaty szjurprizov ot Rosszii. Beszprecedentnaja politicseskaja aktivnoszty Kremlja i ego rukovodszta zasztavljajet nasih szoszedej szcsitatyszja sz Moszkvoj vszerjzno *Nyezaviszimaja gazeta* 25 janvarja 2000. g. (http://www.ng.ru/cis/2000-01-25/5_surprise.html)

államokban élő orosz anyanyelvűnek, aki Oroszországban akar élni, ezt jogában áll megtenni, mindazoknak viszont, akik továbbra is lakóhelyükön akarnak maradni, a polgári-demokratikus jogok mindegyikét élvezniük kell.⁸

Gyakorlati értelemben ez a fordulat egyben a kormánybizottság átszervezését is jelentette. 2000-ben új személyi összetételű testület jött létre miniszterelnök-helyettesi vezetéssel. Ezzel párhuzamosan a rendelkezésre bocsátott pénzügyi források bővülése is megfigyelhető. A 2000-ben felhasználható 50 milliárd rubel 2001-re 90 milliárdra bővült, amely azonban továbbra is aprópénznek tekinthető. A szűkös állami forrásokat azonban a magánszféra továbbra sem támogatta a tőle elvárt mértékben.⁹ A költségvetési források folyamatos emelkedésének eredményeként 2002-ben 105 milliárd, 2003-ban 210 milliárd, 2004-ben 250 milliárd és 2005-ben 300 milliárd rubel feletti összeggel gazdálkodhatott a kormánybizottság. Ezzel párhuzamosan a kormánybizottság tevékenysége is megújult kissé.

A határon túli orosz honfitársakkal kapcsolatos politikában a fordulat első jelentős és látványos megnyilvánulása a 2001. november 11-én és 12-én Moszkvában megrendezésre került Honfitársak Kongresszusa volt, amelyre közel félszáz országból mintegy hatszáz küldött érkezett. Az eseményt 2006-tól átnevezték Honfitársak Egyetemes Kongresszusára (Vszemirnij Kongressz Szootyecsesztvennyikov). Habár ez volt az Oroszországból elszármazottak első valódi kongresszusa, az eseménynek már voltak előzményei. Az első hasonló rendezvényt még a Szovjetunió fennállása idején, 1991 augusztusában hívták össze. A folytatást az augusztusi puccs és a szovjet állam ezt követő gyors felbomlása hiúsította meg. A következő próbálkozás 1995-ben volt, amikor az Állami Duma tett arra kísérletet, hogy egyfajta egyesítési szándékból összehívja a határon túli orosz honfitársak szervezeteinek vezetőit. Az ún. „oroszkérdés” átpolitizáltsága azonban, amely különösen az utódállamok részéről volt jelentős, eleve megghiúsította a rendezvény sikerességét.¹⁰

A 2001-es kongresszus idején már más szelek fújtak. Oroszország, ha lassan is, de kezdte visszaszerezni a posztszovjet térségben korábban elvesztett befolyásának egy részét. Ráadásul az orosz belpolitikai helyzet is lassan konszolidálódott. Az orosz politikai elit egyre inkább kezdte felismerni a posztszovjet térségben élő oroszok/orszájkúak adta potenciált. Ezen kívül az utódállamok államisága is egyre szilárdabb alapokon állt, egyre kevésbé kérdőjeleződött meg szuverenitásuk. Ez is közrejátszott abban, hogy ugyan elsősorban gazdasági értelemben továbbra is ötödik hadoszlopként tekintettek az ott élő orosz/orszájkú népesítésre, de már egyre kevésbé látták őket önállóságukat megkérdőjelező erőként. Ebben természetesen közrejátszott egyrészt, hogy az orosz/orszájkú lakosság létszámában és ará-

8 Konsztantyin ZATULIN (szerk.): *Rol isztyitov grazsdanszkogo obszestva v formirovanii szovremennoj diaszporalnoj polityiki Rosszijoszkoj Federacii* (Moszkva: Isztyitov diaszporii i integracii (Isztyitov sztran SZNG) 2011) 102.,

Putyin podcserkivaet vazsnyeysuju rol otnosenij Rosszii szo sztranami SZNG, Prezidentszkij vesztnyik (GIUR), 26 janvarja 2000. G.

9 Viktorija SZOKOLOVA: *Migracionnij rezerv. Pravityelsztvo nye znaet, scsto gyelatyz russzkimi „inosztrancami”*, (http://www.killerclan.ru/art/Migracionny_rezerv_pravitelstvo_ne.html)

10 Konsztantyin ZATULIN (szerk.): *V Pomosz rosszijoszkomu szootyecsesztvennyiku za rubezsom*, (Moszkva: Isztyitov diaszporii i integracii (Isztyitov sztran SZNG) 2007) 411.

nyaiban minden FÁK utódállamban vesztett súlyából. Másrészt viszont szerepet játszott ebben az is, hogy utódállamokat vezető elitek, a hatalom birtokosai elsősorban gazdaságilag és biztonságpolitikailag újraértékelték az oroszországi kapcsolatok jelentőségét. Oroszország pedig ezzel párhuzamosan fölismerte azt, hogy az utódállamok orosz/ oroszajkú lakossága integrációs erő lehet a posztsovjet térség államai közötti együttműködésben. Legalábbis elméleti szinten, mert, ha megnézzük a Független Államok Közösségét, mint szervezetet, akkor ez az integráció a legkevésbé sem sorolható a sikeres kísérletek közé.

A kongresszus politikai és szimbolikus jelentőségét külön emelte, hogy azon az orosz elnök is felszólalt. Beszédében kiemelte Oroszország és az oroszországi honfitársak közötti kapcsolatok, együttműködés fontosságát. Az elnök beszédében nemcsak a kulturális és humanitárius, a gazdasági és szociális kapcsolatokat említette, de kitért a migrációs folyamatokra is. Sőt, a korábbi határon túli oroszokkal/ oroszajkúakkal kapcsolatos politika bírálata sem maradt el. A Kormánybizottság addigi működését gyakorlatilag eredménytelennek minősítette. Nem zárta ki annak a lehetőségét sem, hogy a határon túl élő orosz honfitársakkal egy önálló közigazgatási hivatal foglalkozzon. A kérdéskörrel foglalkozó önálló hivatal létrehozása mellett érvelt korábban Luzskov moszkvai főpolgármester is.¹¹ Az elképzelésekből azonban Putyin elnökségének első két periódusa alatt nem valósult meg semmi.

Néhány hónappal a kongresszuson elhangzott beszéde után Putyin ismételt kiállt a hatékonyabb érdekképviselet mellett. 2002 nyarán külön szemrehányást tett az utódállamokban működő orosz diplomáciai képviseletek ügyintézését illetően, amelyet közömbösséggel, formalizmussal és túlzott bürokráciával jellemezett.¹²

AD HOC JELLEGŰ INTÉZMÉNYI POLITIKA

A Putyin által több alkalommal is beharangozott önálló állami intézmény létrehozásának napirendről történt lekerülése véleményem szerint összefüggésben lehetett a politikai elitnek a kérdéskörrel kapcsolatos határozatlanságával. Helyette, mintegy pótcselekvésként, az elnöki adminisztráció keretében, a külpolitikai kérdésekkel foglalkozó igazgatóság alárendeltségében létrejött a határon túli orosz honfitársakkal foglalkozó részleg. Feladata mintegy megismétlése a korábbi intézményi feladatkörökben és jogszabályokban megfogalmazottaknak. Ugyanakkor újdonság, hogy a problémakört a nyelvi jogok és az orosz nyelv helyzetének a stabilitásán keresztül szemléli. A legfontosabb célkitűzésként az orosz nyelv helyzetének a konszolidálását és az orosznyelvű társadalmi közeg megőrzését és fenntartását jelölte meg.¹³

A kérdéskör kezelésének ad hoc jellegét mutatja, hogy 2002 áprilisában a kormánybizottsággal kapcsolatos elnöki rendelet úgy fogalmazott, hogy ugyan a programokra, pro-

jektek előkészítésére és megvalósítására a központi költségvetés fog fedezetet nyújtani¹⁴, de mindez, valamint a bizottság elnöksége szervezetileg a külügyminisztérium alá kerül át. De ugyancsak egy évet kellett várni a kormánybizottság új személyi összetételére vonatkozó kormányhatározatra is.¹⁵ Azt követően, hogy a bizottság szervezetileg átkerült a külügyminisztérium felügyelete alá, újabb évek kellett eltelnie ahhoz, hogy a külügyminisztériumban létrehozzanak egy első miniszter-helyettesi posztot a határon túli oroszországi honfitársak és a külföldre irányuló kulturális politika felügyeletére. Ez volt az első alkalom, hogy az orosz külügyek történetében ilyen magas posztot nő töltsön be, Elenonóra Mitrofanova személyében,¹⁶ aki 2004-óta egyben a külföldön működő orosz központok (Roszszarubezscentr) vezetője is. Az intézményt szervezetileg a külügyminisztérium felügyeli.

Habár, a határon túli oroszországi honfitársakkal kapcsolatos politika irányítása a külügyminisztérium felügyelete alá került, a terület minisztériumon belüli hányattatása tovább folytatódott. 2003-2004 folyamán rövid ideig önálló hivatalként működött (Upravlenije po robotam sz szootyecsesztvennyikami), ezt követően a kérdéskört a külügyminisztériumon belül az általános humanitárius együttműködés keretében kezelték, és csak 2005 októberében hozták létre az oroszországi honfitársakkal foglalkozó főosztályt (Departament po rabotye sz szootyecsesztvennyikami).

Amikor a határon túli oroszokkal/ oroszajkúakkal kapcsolatos politika eddigi sikertelenségéről van szó, nem szabad megfeledkezni az oroszországi intézményi rendszerről sem. A kérdéssel foglalkozó kormánybizottság¹⁷ 1994-es létrehozása óta játszik vezető szerepet az utódállamokban élő oroszországi honfitársakkal kapcsolatos feladatokban. Az eddigi elért eredmények azonban nézetem szerint azt bizonyítják, hogy a kormánybizottság már nem tudja betölteni azt a feladatot, amelyre létrehozták. A kezdeti időszakban valóban eredményeket ért el abban, hogy képes volt az érdekelt feleket egy struktúrába tömöríteni, de ez a fajta tevékenység a 2000-es évek közepére igen csak meghaladottá vált. Álláspontom szerint az ilyen típusú kormánybizottsági struktúra olyan ügyek vitelére alkalmas, amelyek megoldása elsősorban rövidtávon lehetséges. Ennek megfelelően olyan bonyolult és szerteágazó terület esetén, mint az utódállamokban élő oroszországi honfitársak helyzetének kezelése, egy állandó, akár önálló, akár valamely szakminisztérium, elsősorban a külügyminisztérium, illetve az elnöki adminisztráció vagy a miniszterelnökség alárendeltségében működő államigazgatási hivatal keretében sikeresebben megvalósítható. Nem véletlen, hogy a kérdéskörrel foglalkozó orosz szakértők a 2004-ben sajnálatos módon megszűnt Határon Túli Magyarok Hivatalát, vagy egy ahhoz nagyon hasonló struktúrát követendő példának tartották a maguk számára is. Az ilyen intézményi felállással ugyanis nagymértékben csökkenthető a külön-

11 KOCSETKOV: Ot podgyerzski k szotrudnyicsesztvu, *Prava Cseloveka* 2001 No 3, 5

12 Vladiszlav BOROVIJOV: V Rezkaja nota v viztuplenijii Prezidenta na vsztrecse sz poszlami RF: Vlagyimir Putyin upreknul nasih diplomatov v szlaboj zascsite intyereszov rosszizszkih grazsdan i otyecsesztvennogo biznesza, *Rosszizszkaja gazeta*, 13 július 2002 g. (http://www.rg.ru/Anons/arc_2002/0713/hit.shtml)

13 V Kremle szozdan otgyel po rabotye sz szootyecsztvennyikami ([http://lenta.ru/\[russia/2002/07/22/department/\]](http://lenta.ru/[russia/2002/07/22/department/]))

14 Pravila iszpolzovanyija szredsztv federalnogo bjudzseta, vigyeljemih na realizaciju meroprijatyij po podgyerzse szootyecsztvennyikov, prozsvajuscshih za rubezsom, utverzsgyennije Posztanovlenijem Pravityelsztva Rosszizszkoj Federacii ot 22 maja 2002 goda No 330

15 Szosztav pravityelsztvennoj komisszii po gyelam szootyecsztvennyikov za rubezsom, Utverzsgyeny Raszporjazsenijem Pravityelsztva Rosszizszkoj Federacii ot 10 július 2002 g. No 771-r

16 [http://www.mid.ru/\[bdomp/Nsdgpcch.nsf/05a95604fc81125843256da400378f3b/432569ee00522d3cc3256e130032cf92!OpenDocument\]](http://www.mid.ru/[bdomp/Nsdgpcch.nsf/05a95604fc81125843256da400378f3b/432569ee00522d3cc3256e130032cf92!OpenDocument])

17 Pravityelsztvennaja komisszija po gyelam szootyecsztvennyikov – PKDSZR

böző szakminisztériumok és egyéb központi államigazgatási szervek eltérő, egymás érdekeit gyakran gyengítő tevékenysége. A struktúra további előnye, hogy a végrehajtás, a felelősség és a számonkérés is áttekinthetőbb. Az elért eredmények és az elszünetelt kudarcok is szemmel láthatóbbak. Ezen kívül a munka hatékonyságát nagymértékben növeli az a szakemberi garnitúra, amely kizárólag ezzel a témával és az ehhez kapcsolódó kérdéskörökkel foglalkozik. További előny, hogy az önálló intézményi fölállásnál egyszerre jelenik meg a téma elméleti és a gyakorlati vetülete is. Fontos megemlíteni még, hogy ez a fajta struktúra képes lehet arra, hogy koordináló szerepet töltsön be a határon túli orosz honfitársakkal foglalkozó nagyszámú szervezet között, akik között egyszerre vannak jelen a kormányzati, a regionális, a nem kormányzati (NGO), illetve a határon túli szervezetek. Az, hogy mind szövetségi, mind alacsonyabb szinten hasonló struktúrák alakultak ki, magába foglalja annak a veszélyét, hogy párhuzamosan, egymás mellett futnak a programok. Ebből kifolyólag előfordul, hogy nagyon hasonló programok mind központi, mind regionális szinten megvalósításra kerülnek. A legtöbb párhuzamos program és rendezvény a kormánybizottság és a moszkvai önkormányzat között figyelhető meg.

A kérdéskör minisztériumon belüli „marginális szerepét” mutatja, hogy a felállítás szerint a kormánybizottság titkársága ugyan a külügyminisztérium keretében működik, de ennek munkáját mindössze egy a határon túli orosz honfitársakkal foglalkozó főosztály segíti. Igaz, a minisztérium fennhatósága alá tartoznak a külföldi orosz tájékoztatói és kulturális központok (Roszszarubeszcentr), amelyek a szintén részt vesznek a határon túli oroszok/orszájkúák támogatási programjaiban. Nézetem szerint ebben a kormánybizottság- külügyminisztérium struktúrában is van egy potenciális ellentmondás. Mivel a külpolitika végrehajtásának a koordinálása a külügyminisztérium feladata,¹⁸ a határon túli orosz honfitársakkal kapcsolatos tevékenység koordinálása pedig a kormánybizottságé,¹⁹ a kettő között még akkor is lehetnek súrlódások, ha a kormánybizottság elnöke a külügyminiszter és az elnökhelyettesek is a külügyminisztérium miniszterhelyettesei vagy államtitkárai. Az irányítás további bonyolultságát jelzi, hogy az elnöki adminisztráció keretében is létrehoztak egy, a külföldi országokkal történő regionális és kulturális kapcsolatokkal foglalkozó igazgatóságot.²⁰ Természetesen jogosan merülhetne föl a kérdés, hogy mi történik akkor, ha egy problémát, egy adott helyzetet a kormánybizottság és az elnöki adminisztráció különbözőképpen ítél meg. A jelenlegi orosz hatalmi berendezkedésből kiindulva a kérdés természetesen csak elméleti síkon értelmezhető.

18 Ukaz Prezidenta No 375 ot 12 marta 1996 g O koordinirujuscsej roli MID RF v provegenii egyinnoj vnyesnyepoliticseszkov linnyii RF

19 Polozsenyije o Pravitelstvnoj komisszii po gyelam szootyecsesztvennyikov za rubezsom utverzsgyeno Posztanovlenijem Pravitelstvta RF ot 11 dekabrja 1994 goda No 1369 (<http://www.mid.ru/bdomp/ns-dgpch.nsf/1f19f2b74cd6969ac3257249003e53ae/b3e8a5763d064b64c325768900266323!OpenDocument>)

20 Upravlenyije po mezsregionalnim i kulturnim szvjazam sz zarubezsnyimi sztranami (<http://archive.kremlin.ru/articles/svyasi.shtml>)

ÖSSZEGZÉS

Az a tény, hogy a határon túli oroszokkal/orszájkúakkal kapcsolatos politikának külpolitikai és belpolitikai vetületei is vannak, további érveket ad ahhoz, hogy a végrehajtásért és a koordinációért ne egy kormánybizottság, hanem egy önálló intézmény, esetleg egy önálló államtitkárság legyen a felelős. A határon túli oroszok/orszájkúák az orosz kül- és belpolitika számára komoly, de eddig nem kellően kihasznált erőforrásnak tekinthetők. Az utódállamokban élő oroszok/orszájkúák szellemi és gazdasági erőforrása Oroszország számára olyan természetes adottságnak tekinthető, amely sikeresen használható a kétoldalú gazdasági, politikai, társadalmi és egyéb kapcsolatok fejlesztésében. Másrésztől, mint humán erőforrás-tartalék is fontos szerepet játszhat abban, hogy ellensúlyozza a csökkenő népesség okozta negatív kihívásokat, többek között a nemzetpolitikában, a gazdaságban és népesség regionális eloszlásában. De a hatékonyabb és eredményesebb politika megvalósításához nemcsak a szervezeti struktúra megváltoztatása szükséges, hanem a határon túli oroszok/orszájkúák szervezeteivel való együttműködés újraértékelése, új alapokra történő helyezése is, melyben a szövetségi szerveken kívül fontos szerepet kell kapniuk a régióknak, az NGO-knak, a vállalati szektornak és civil szerveződéseknek is.

Navracsics Tibor

A KÖZIGAZGATÁS KORSZERŰSÍTÉSÉNEK PROGRAMJA*

A 2010 júniusa óta tartó közigazgatási reform az utóbbi bő fél évszázad legjelentősebb átalakítása, így indokoltnak tűnik, hogy – három év tapasztalatai alapján – megmérjük az eddig eltelt időszakot. Jelen írás célja az elmúlt három évben, a közigazgatás korszerűsítésével kapcsolatos vitákban megfogalmazott érvek, elképzelések stratégiai szintű áttekintése és összegző értékelése.

2010 tavaszán ideológiai hovatarozás nélkül közmegegyezés volt a magyar politikai és szakmai közvéleményben, abban a tekintetben, hogy a magyar államot és a magyar közigazgatást át kell alakítani. Természetesen „vérmérséklettől” és nézetrendszerrel függően mindenki másképp ítélte meg, hogy mit, milyen mélyen és milyen irányban kell változtatni. Abban azonban egyetértés mutatkozott, hogy az a közigazgatási rendszer, amely az 1989-1990-es demokratikus átmenet során - az akkor elfogadott alkotmánymódosítások, illetve törvények révén - elnyerte intézményi vázát és aztán megtelt tartalommal, 2010-ben már nem tudott mindenben megfelelni a kor kívánalmainak sem belső, sem külső szempontból.

Külső szempontból azért nem, mert 2010-re egy olyan válság alakult ki Európában és a világgazdaságban is, amely hihetetlen mértékben növelte azon országok előnyét, amelyek gyors, hatékony döntéshozatali rendszerekkel rendelkeztek. Olyan intézményi rendszerrel, amely a meghozott kormányzati vagy éppen törvényalkotási döntéseket viszonylag gyorsan a gyakorlatba át tudta ültetni. A végrehajtó hatalom, a törvényhozó hatalom mellett, kiegyensúlyozandó hatalmi ágként jelent meg a válság következtében és ismét felértékelődött. Eltekintve attól, hogy az európai integráció amúgy is erősíti a végrehajtó hatalom súlyát egy politikai rendszeren belül, azt lehetett érezni, hogy azon országok, amelyek erős és hatékony intézményrendszerrel, döntéshozatali központtal rendelkeztek, nagyobb esélyt kaptak arra, hogy gyorsan meghozzák és végre is hajtsák azokat a szükséges döntéseket, amelyek a válság kezeléséhez szükségesek voltak. Azon országok pedig, amelyek pártpolitikai összetételből valamint az intézményrendszerük felépítéséből adódóan nehezebben tudtak határozott döntéseket meghozni, bajba kerültek.

* A Nemzeti Közszolgálati Egyetem által 2013. február 21-én megrendezett, a járási rendszer kialakításáról szóló, "A haza üdvére, és a köz szolgálatában" elnevezésű konferencián elhangzott előadás szerkesztett változata.

Egy további belső tényező is érzékeltette azt, hogy az állam megújításra, vagy legalábbis átalakításra szorul. Ez pedig az a nagyon erős bizalmi válság, ami 2010-re kialakult, és ami többek között a 2010-es választási eredményben is visszatükröződött. Érdemes megjegyezni az akkori események, viták tükrében, hogy az élet szinte minden területén megjelent egy alapvető bizalmatlanság állam és polgár között, vagy szociológusi megfogalmazással, társadalom és elit között. Jól mutatták ezt egyébként egzakt mérőszámok is: amikor versenyképességi mutatókat néztünk, azt láthattuk, hogy a magyar gazdaság versenyképességét hagyományosan több mutató mentén bemérő intézmények szinte mindenütt állami, közigazgatási kérdésekben értékelték le, még akkor is, ha ezt tágabb értelemben kell vennünk, tehát az adóterheléstől kezdve az ügyintézés hosszúságán keresztül a hatáskörök elmosódottságáig. Noha reálisan nem gondolhattuk azt, hogy négy év alatt a magyar közigazgatás minden problémája megoldható, abból sem indulhattunk ki, hogy mivel ez így van, hozzá sem kezdünk.

A fentiek figyelembevételével a 2010-ben megalakult kormány célul tűzte ki magának azt, hogy egy olyan közigazgatási reformot hajtson végre, amely kettős célt szolgál. Elsőként hosszú távú célkitűzésként megjelölve az állam és polgár közötti hagyományos viszonyrendszer megváltoztatását: az alattvalói attitűdöt a politikai kultúra részéről, illetve a hatósági attitűdöt az állam részéről, mely utóbbi az elmúlt 100-150 évben - mióta a modern magyar állam közigazgatási rendszere kialakult - meghatározó volt és mára egyértelműen elavulttá vált. E kultúraváltás során a mellérendeltségen, a partneri viszonyon alapuló kultúra erősítése a cél, ahol állam és állampolgár között nem alávetettségi, kitétségi viszony a jellemző, hanem olyan ügyintézési kapcsolatrendszer, amely a polgárok számára az államot, mint elsősorban segítőt, védőt, ügyintézőt jeleníti meg. Az állam számára pedig a polgár az, akinek a pénzből fenntartjuk az intézményrendszert, aki felé felelősséggel tartozunk, aki felé el kell számolnunk, és aki az állam működésének, a közjó kiteljesítésének legfőbb alanya. A másik célt, amely a megvalósítás tekintetében talán nem ennyire hosszú távú, abban jelöltük meg, hogy a magyar állam, amely - mint ezt a felmérések is mutatták - 2010-re az ország versenyképességének egyik hátráltató tényezőjévé vált, az intézményi, kulturális átalakulás folytán minél rövidebb időn belül a versenyképességnek ne hátráltatója, hanem segítője legyen. Ne rontsa, hanem javítsa a versenyképességi mutatókat és segítse azt, hogy Magyarország egy erősebb gazdaságú, a világgazdasági versenyben jobban helytálló ország legyen.

Ezen megfontolások jegyében, a közigazgatási reform gyakorlati megvalósításával egy időben kezdtük el kidolgozni azt a cselekvési programot is, amely Magyar Zoltán közigazgatási reformtörekvései emlékének tisztelegve, a Magyar Program nevet kapta. Ezt a programot teljes egészében először 2011 júniusában mutattuk be. Hangsúlyozom, hogy a gyakorlati megvalósítással párhuzamosan történt mindez, hiszen 2010 júliusában a központi államigazgatás átalakítását már megkezdték az új minisztériumi rendszer kialakításával, melynek célunk volt, hogy az addig megszokott, hagyományos kormányzati döntéshozatali logikát is változtassuk meg és álljunk át egy másik kormányzati döntéshozatali módszerre. A területi államigazgatás szférájában is elkezdtek az intézményépítés folyamatát, amikor 2010 szeptemberétől újra megkezdtek működésüket a megyei közigazgatási hivatalok, előre meghatározottan ideiglenes jelleggel. A megyei közigazgatási hivatalok voltak azok az intézmények, amelyek a magukban hordták a 2011. január 1-jével megindult megyei kormányhi-

vatalok létét. A kormányhivatalokban a törzshivatalokat gyakorlatilag a megyei közigazgatási hivatalok jelenítették meg. A hivatalosan 2011 júniusában bemutatott, de már 2010-ben megalkotott Magyar Program ennek jegyében alapvetően négy „beavatkozási területet” jelölt meg, melyek a közigazgatási reform négy fő csapásirányát jelentették: ezek a szervezet, a feladat, az eljárás és a személyzet. Tehát négy olyan területet jelöltünk meg, amelyekben fokozatosan haladva, reményeink szerint az évek során áttörést tudunk elérni a közigazgatási reform tekintetében.

A SZERVEZET ÁTALAKÍTÁSA

2010-ben ismét szembesültünk a közigazgatás régóta fennálló szervezeti problémájával, ami a közigazgatás-tudományi irodalomban már régóta közismert volt. Magyar Zoltán 1943-as vívmánya, hogy létrehozott egy szervezeti katasztert és egyetlen, hatalmas ágrajzban jelenítette meg a magyar állam intézményrendszerét éppen azért, hogy a modernitás jegyében átláthatóvá tegye az állam működését, rendszerszerűen megjelenítette és – még ha csak szimbolikusan tűnően is, valójában azonban ténylegesen - rendet teremtett az állam működésében. Sajnos, az eredeti szándéktól eltérően ez nem hagyományteremtő lépés lett, hanem egyszeri vívmány, hiszen 1943-at követően közel 70 éven át nem jelent meg újabb szervezetkataszter. Éppen ezért az egyik alapvető célnak azt tartottuk, hogy a Magyar Állam jusson abba a helyzetbe, hogy egy új szervezetkataszter megalkotásával legalább láthatóvá tudjuk tenni az állam szervezetrendszerét. Véleményem szerint, ez nem csak szimbolikus tett: hiszen, ha le tudunk rajzolni egy állami intézményrendszert ágrajzban, a maga teljességében, az a rendet sugallja, továbbá a rendet ki is kényszeríti. Ha egy ágrajz használatával meg akarjuk jeleníteni az állami intézményrendszert, az a kivételek számának csökkentését is jelenti, valahová mindenkit el kell helyezni, valamilyen rendszerbe mindenkit bele kell tenni. Egyesek számára ez esetleg valami túlzott, poroszos rendszeret jelenthet, de például a korrupció elleni küzdelem egyik legfontosabb kritériuma, hogy átláthatóvá tudjuk tenni az állami intézményrendszert, meg tudjuk szüntetni azokat a „pókhálós zugokat” az államigazgatás intézményrendszerén belül, ahol nyugodtan meg lehet húzódni és nyugodtan lehet korrupciós tevékenységet folytatni. A cél az, hogy lehetőség szerint tisztán lássunk minden intézményt.

Ehhez a szervezetkataszterhez társult az első lépésünk, mégpedig az intézményrendszer átalakítása az államigazgatás központi szintjén, azaz az új minisztériumi rendszer kialakítása. Ezt 2010-ben a magyar hagyományokból kiindulva meglehetősen idegenkedéssel szemlélték, ugyanis a hagyományos közép-európai kormányserkezethez képest valóban radikálisan új intézményrendszert jelent ez a változás. Az angol-francia kormányzati rendszerhez nyúltunk inkább vissza. Ez a váltás a Közép-Európában megszokott ágazati, szakpolitikai beosztással szemben a nagyobb szervezeti egységeket, a különböző ágazatokat integráló minisztériumok rendszerét hozta be. Ezt a szisztémát sokan, sokféleképpen magyarázzák, sok érv hozható fel mellette. Jómagam alapvetően azt tartottam a legfontosabbnak, hogy szakítsunk a magyar kormányzat, döntés-előkészítés és döntéshozatal egyik legfontosabb tulajdonságával, az ágazati lobbyk harcával, egészen pontosan azzal, hogy a kormányülés az ágazati lobbyk küzdelmében merül ki. Most, hogy a minisztériumi rendszer több ágazatot tö-

mörít egyetlen minisztériumba, a miniszterek feladatává vált az ágazati harmónia megteremtése, illetve amennyiben a miniszter az ágazati harmóniát nem is tudja megteremteni, az ágazati összeütközéseket legalábbis tompíthatja. Történt ez azért, mert pontosan tudtuk 2010-ben, hogy nagyon sok olyan lépést kell majd megtennünk, amely az elmúlt húsz év, vagy annál is hosszabb időszak ágazati logikáját, ágazati érdekegyeztettségét töri meg. Ebből adódóan nagyon komoly ellenállásra kellett számítanunk, vagy megfontolt szakpolitikai nézetkülönbségekből adódóan, vagy ágazati érdekegyeztettségokból, egzisztenciális érdekekből fakadóan. Tudtuk azt is, hogy jobban kezelhetőek az ágazati érdek-összeütközések, ha a minisztereknek kell a saját minisztériumukban, valamely ismervek által összerendezett ágazati érdekek mentén rendet teremteni. Így szinte mindegyik „nagy” minisztérium leírható valamilyen integrációs ponttal.

A legtöbbet vitatott, kárhóztatott megoldás az Emberi Erőforrások Minisztériuma és a Nemzetgazdasági Minisztérium volt. Az Emberi Erőforrások Minisztériumánál sokan életképtelennek minősítették azt a megoldást, hogy a költségvetésfüggő, jóléti, az emberi erőforrásokhoz kötődő szakpolitikák egyetlen minisztériumhoz kerülnek, külön-külön erős államtitkári jogosítványokkal, azonban mégis azzal a kötelezettséggel, hogy a minisztériumon belül kell megtalálni azt az integrációs pontot, amely egy egységes, de legalábbis koordinált minisztériumi álláspontot jelenít meg. A Nemzetgazdasági Minisztériumnál pedig többnyire azért aggódtak, hogy a Pénzügyminisztérium és a Gazdasági Minisztérium egybeolvasásával megszűnik Magyarországon a felelős költségvetési politika, a felelősség nélküli költsékezés lesz majd úrrá a ciklusban. Az elmúlt három év történetéből kiderül, hogy soha még nem volt ennyire erős a költségvetés-politikai szempont a gazdaságpolitika kialakításában, mint éppen az átalakítás óta.

Ugyanakkor ez a szervezetépítés a központi államigazgatás területén is további lépéseket igényelt. Hiszen nemcsak a minisztériumi rendszerben akarunk egyszerűsítést és átláthatóságot, hanem talán még ennél is erőteljesebben a háttérintézmények vonatkozásában. Ahol ugyanis igazán átláthatatlan „intézménydzsungel” volt a központi államigazgatásban, az a háttérintézmények rendszere. Nekünk, akik kidolgoztuk a reformprogramot, és akik a végrehajtás oroszlánrészét is elvégezzük, az is a kötelezettségünk, hogy példát mutassunk. Éppen ezért elsőként a minisztériumok közül a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium egységesítette a háttérintézmények rendszerét. Már létre is hoztuk a Közigazgatási és Igazságügyi Hivatalt, amibe idén a Nemzeti Államigazgatási Központ is beolvadt. Ezáltal valósítjuk meg az egységes háttérintézményi rendszert és mintaként ajánljuk ezt a többi minisztériumnak is. Természetesen, mivel többletjogosultságunk nincs, az ő irányukban az ajánlások, az ösztönzések szintjén maradunk, de azt látom, hogy a háttérintézményi rendszer racionalizálásának érdekében más minisztériumoknál is megindult a munka.

A FELADATRENDSZER REFORMJA

A második irányt a feladatok tekintetében végrehajtott reformok jelentették. Itt két vonalon indultunk el. Egyrészt a Magyar Egyszerűsítési Program jegyében azonosítottuk azokat az úgynevezett lakossági adminisztrációs terheket, amelyekről úgy gondoljuk, hogy az évek so-

rán, éppen a koordinálatlan jogalkotás következtében ráakódtak a napi ügyintézésre. Sok esetben már nem jelentenek értéket, hanem egészen egyszerűen otffejlesztjük őket a jogalkotásban. Könnyebbéget már nem hoznak, rosszabb esetben már kifejezetten akadályt jelentenek a mindennapi ügyintézésben, esetleg nehézséget jelentenek a jogrendszer számára azáltal, hogy nem használt jogszabályok „pufferét” alkotják. Ilyenek lehetnek törvények, országgyűlési határozatok, kormányrendeletek. Ezek hatályon kívül helyezésével igyekeztünk megtisztítani a jogrendszert a még hatályban lévő, de már felesleges jogszabályoktól, továbbá végignéztük azokat a konkrét eljárési szabályokat, amelyek egyszerűsíthetők. Ide tartozik például az okiratok bekérésének rendje, vagy az okiratok mellékelésének szükséglete. A folyamat a dereguláción túl az egyszerűsítést is magában foglalja. Ez a munka jelenleg is zajlik. A legnagyobb, leglátványosabb lépés az állami és az önkormányzati feladatok elhatárolása volt. Ez különösen most, a járási rendszer kialakításánál nyeri el igazi jelentőségét. A területi államigazgatásnál az egyik legfontosabb intézkedés az, hogy járási rendszer kialakításával igyekeztünk szétválasztani azt a szerkezetet, amelyben a jegyző, a polgármester vagy a polgármesteri hivatal dolgozói, a képviselőtestület egy személyben voltak a helyi közösség megjelenítői, ügyintézői és az állam ügyintézési pontjai. Nem steril megoldás született, nem 100 százalékban tartoznak az állami feladatok a járási rendszerhez, a helyi feladatok nem maradnak teljes egészében az önkormányzatoknál. Közel egyéves konzultációs sorozat végén ésszerű megoldást próbáltunk találni. Megkíséreltük úgy azonosítani a feladatokat, hogy azon állami feladatok, ahol a standardizáció, az egységes jogalkalmazás, az egységes keretek a jellemzők - mert ezek adják meg a jogbiztonságot - kerüljenek a járási hivatalokba. Azon (akár állami) feladatok pedig, amelyeknél több érv szól az egységes jogszabályi keretek alkalmazásán kívül a helyi érzékenység figyelembevételével, tartozzanak a jövőben is jegyzői hatáskörbe, illetve az önkormányzati igazgatás területére. Ilyenek például a zajrendelettel, vagy az építésügyi szabályzattal kapcsolatos feladatok, hiszen ezek azok a területek, ahol végképp összegubancolódtak az egységes állami érdekek és a helyi szabályozás érzékenységének szempontjai. Mindezzel tehát megkíséreltünk egy életszerű feladatelhatárolást megvalósítani.

Az eddigieket persze nem tekintjük véglegesnek. Már többször hangsúlyoztam, hogy nem kezelem hiúsági kérdésként a feladatelhatárolást. Amennyiben valami az életben nem válik be azok közül, amit mi a tárgyalóasztalnál vagy az íróasztal mellett eldöntöttünk, változtassunk rajta. Az egész járási rendszer alapvető lényegének tartom, hogy rugalmas legyen. Akkor tud jó eszköz lenni a járási rendszer, ha az állam sem csinál presztízs-kérdést abból, hogy az alapegységei hogyan működnek és az önkormányzatok sem tekintik riválisnak, vagy éppenséggel ellenségnek a járási hivatalokat. A partnerség, az együttműködés és a rugalmasság kell, hogy jellemezze a járási rendszer működését.

AZ ELJÁRÁSOK REFORMJA

A harmadik nagy terület az eljárési szabályok reformja. Ez magában foglalta valamiféle gyorsítását az államigazgatási eljárásnak. A határidők esetében a munkanapot alapul vevő-

ről visszatértünk a naptári nap alapú számításra, 30-ról 21 napra visszük le az eljárési határidőket. Ismét bevezetjük az "államigazgatás hallgatását": azaz amennyiben az államigazgatás az adott határidőn belül nem ellenez valamit, vagy nem nyilvánít véleményt, elfogadottnak kell tekinteni a kérvényt. Szeretnénk az eljárési szabályokba folyamatosan, minél több gyermeküket védő rendelkezést behozni, elsősorban persze ez a gyámhatósági eljárásokra vonatkozik. Azt, amit az igazságszolgáltatásban már meg tudunk tenni, szeretnénk a közigazgatásban is megvalósítani. Törekszünk rá, hogy az igazságszolgáltatás mellett a közigazgatás is gyermekbaráttá váljon. Nem hagyhatunk fel azzal a reménnyel, hogy egyszer majd a társadalom is gyermekbaráttá válik. Akkor valóban barátságos és jó hangulatú ország leszünk.

Szintén itt, az eljárások kategóriájában jelent majd óriási változást a kormányablakok rendszere. A kormányablakok 2011. január 1-jén indultak a megyei jogú városokban és Budapesten. Ezek célja egyrészt, hogy egy korszerűbb eljárési rend révén modernebb ügyintézési kultúrát honosítsanak meg, másrészt az állam és az állampolgár között olyan találkozási pontot jelenítsenek meg, amely jól szimbolizálja a bevezetőben említett partnerséget. Reményeim szerint ez a partnerség jelenti a jövőben az állam és polgára közötti viszonyt.

A kormányablakok tekintetében az idei év lesz a nagy fejlesztés, a hálózattá kiépítés időszaka, hiszen év végéig, mintegy 300 kormányablakot szeretnénk létrehozni az okmányirodák és a már meglévő kormányablakok bázisán. Abban is bízunk, hogy a MÁV-val való együttműködés keretében, a nagy pályaudvarok 2014-ben történő felújítása során, egy-egy kormányablakot ott is létesíthetünk, így az emberek már utazás közben is hatékonyan tudnak ügyeket intézni.

A SZEMÉLYZET MEGÚJÍTÁSA

A személyzet megújítása a negyedik irány, ahol talán a legnagyobb az adósságunk - és ez anyagi értelemben is értendő. Ahogy azt többször megfogalmazták már, a közigazgatási reform addig szakértelem, szervezőkészség, eltökéltség kérdése, amíg jogszabályokat kell alkotni, meglévő struktúrákat kell átalakítani. Onnantól kezdve viszont, hogy életpályában kell gondolkodni, életpályákat kell felépíteni, az előbbi erényekhez társul egy szomorú és szükségszerű tényező, mégpedig a pénz. Azaz az életpályához már egyértelműen anyagi forrás is kell. Ezért e tárgyban minden jogalkotó keze hirtelen óvatosabban vezet tovább a sorokat. Elkezd számolgatni, azt nézi, hogyan tud olyan fenntartható életpályát létrehozni, amely nem okoz csalódást a belépőknek, ugyanakkor fenntarthatóvá is válik. Mi, ahogyan ez ilyenkor szokott lenni, a lépcsőzetes megoldást választottuk. A teljesítményértékelés felől közelítjük meg a dolgot, talán a belépők számára nem annyira pozitív módon. Egy egységes személyzeti politika alapelemeinek kialakítása lehetővé teszi, hogy számszerűségében, képzettségében, felkészültségében is át tudjuk tekinteni az államigazgatásban résztvevő emberek összességét a központi államigazgatástól a járási rendszerig. A kormánytisztviselői kar számára bevezetjük a teljesítményértékelési rendszert. Ezt már több formában, többször bevezették, gyakorlatilag mindegyik rengeteg kritikát kapott. Ezeket a kritikákat is figyelembe vettük a munkaköri specialitásokra érzékenyebb teljesítményértékelési rendszer bevezetésénél. Szeretnénk felépíteni egy olyan előmeneteli- és bérezési szisztémát, amely reménye-

ink szerint fenntartható rendszert jelent majd. Olyan szempontokat kell egymás mellé illeszteni, amelyek esetleg nehezítik az előrehaladást. Az anyagi tényezőkön túl, a képzési rendszer, a garanciarendszer felépítése, a nyitottság, az eltérő munkakörök és ezek honorálásának kérdése mind olyan faktorok, melyek megvitatásával most foglalkozunk. A munkaköralapú teljesítményértékelés mellett, kézenfekvő a munkaköralapú bérezés bevezetése is, csakúgy, mint azon szempontok megjelenítése, amelyek figyelembe veszik a helyi-, illetve a központi államigazgatásban dolgozó kormánytisztviselők – tetszik, nem tetszik – eltérő felelősségi terjedelmét. Teljesen más felelősséget jelent egy járási hivatalban hatósági munkát végezni, vagy egy országos hatáskörű hivatalban dolgozni. Anyagi értelemben, a tevékenység következményeit illetően is eltérő lehet a felelősség mértéke.

Hogy tudunk mégis egy olyan rendszert létrehozni, amely nem szétszakítja a bérezés tekintetében a kormánytisztviselői kart, hanem integrált egységet alkotva, elismerve a különböző képzettségeket, felelősséget, a szolgálatban eltöltött időt egységes bérezési rendszert eredményez? Ez ennek az évnek a feladata. Az alapelvek vitájánál tartunk. Abban bízom, hogy az év második felére elő fogunk állni egy kiforrott koncepcióval, amelyet aztán nyilvános szakmai vitára is fogunk tudni bocsátani.

Össességében megállapítható, hogy számos megvalósítandó feladat áll még előttünk a közigazgatás megújítása érdekében. 2014 választási év, ilyenkor újra mandátumot kell kérni a választópolgároktól az ország irányítására. Meggyőződésem, hogy a közigazgatási reformnak olyan további feladataiba nem érdemes belefogni, amelyeket ebben a ciklusban már nem tudunk megvalósítani. Nagyjából ennyit tudtunk a négy év során megtenni, az alapokat lefektettük, most működtetjük az általunk átalakított rendszert. 2014 tavaszán meg kell vitatnunk az eddigi eredményeket, hogy aztán a választások után akár mi, akár mások, de reményeink szerint az eddigi nyomvonalon tovább tudják folytatni a közigazgatás átalakítását.

A JEGYZŐ SZEREPE AZ ÁLLAMIGAZGATÁSBAN A JÁRÁSOK MEGALKULÁSA UTÁN*

A jegyző - történelmi időkre visszatekintve is - meghatározó szereplője a közigazgatásnak. Ahhoz, hogy érthető és értékelhető legyen a jegyző járások megalakulását követő jogállása, vissza kell kalandozni az elmúlt idők szabályozásába.

A tanácsrendszer előtti korszakban a jegyző az állam köztisztviselője, a községi közigazgatás vezetője volt.

Az 1990. évi önkormányzati szabályozás visszanyúlt a közigazgatási hagyományokhoz. A települési önkormányzatok hivatalának vezetője a jegyző, akit a pályázók közül a képviselő-testület választ, majd nevez ki határozatlan időre. A jegyző az önkormányzat embere, bár általános hatáskörű, helyi államigazgatási szerv is egyben, miután számtalan államigazgatási hatáskör címzettje.

A járási hivatalok létrejöttével a jegyzők jogállása alapvetően megváltozik. Az általános hatáskörű államigazgatási szerepe megosztásra kerül a járási hivatallal, miután több hatásköre átkerül oda. Ugyanakkor az új önkormányzati törvényi szabályozás beemeli a jegyzőt az önkormányzati szervek sorába. 2013. január 1-től önkormányzati hatáskörben is eljárhat a jegyző. Ez a megfoglyatkozott államigazgatási hatáskörök mellett az önkormányzati pozíció erősödését jelenti. A viharos jogalkotási folyamatok sodrában azonban módosultak a munkaviszonyra vonatkozó szabályok. A jegyzőt a polgármester nevezi ki, s megbízatása bármikor, indokolás nélkül visszavonható.

A jegyzői jogállás ezen változásait mutatja be az előadás.

• • • • •

„Aki nem érez magában ösztönt arra, hogy a jegyzői hivatalnak szentelje magát teljes erővel, kedvvel, kitartással és önfeláldozással működjön a község javára, az ne válassza hivatásul a jegyzői pályát.” Ez az idézet egy falusi nótárius 1872-ben kelt intelmeiből származik.

Az előadás első része a régmúlt idők jegyzői hivatásáról, egyes vonatkozó szabályairól és a státusz társadalmi megítéléséről villant fel pár gondolatot. Lehetne az is a cím, hogy a „jegyző egykor”, valamint megnyugtatóan annyit, hogy a következő rész címe nem az lesz, hogy a „jegyző kettőkor”.

* A Nemzeti Köszolgálati Egyetem által 2013. február 21-én megrendezett, a járási rendszer kialakításáról szóló, "A haza üdvére, és a köz szolgálatában" elnevezésű konferencián elhangzott előadás szerkesztett változata.

A jegyzői tisztség Európában a XV. században alakult ki. A magyar közigazgatásban pedig Mária Terézia uralkodása idején vált szabályozottá, általánossá.

Ha megengednek egy személyes megjegyzést: kevesen vagyunk már, akik a kezdetek óta végzik ezt a tevékenységet. Persze az idő nem érdem. Jól bizonyítja ezt Rockefeller pénzügyi magnás, bankár esete, aki egy alkalommal egyik New York-i bankjában tett látogatást. Beszélgetés közben a bankfiók vezetője sokat sejtetően és várakozóan megjegyezte: - Elnök úr, ma éppen 20 éve dolgozom a bankban. Mire Rockefeller: - Ugye milyen türelmesek vagyunk?

Az 1878-ban megjelentetett „A községi közigazgatás kézikönyve” oldalakon át sorolja a jegyző feladat- és hatásköreit. Így például: testületi ügyek előkészítése és végrehajtása; pénz- és adóügyek; vagyonügyek; kereskedelmi ügyek; árvaügyek; vándorlók és házalók tüzetes ellenőrzése; újoncállítási lajstrom karbantartása; oktatási ügyek; közmunka összeírása; stb. szerepelnek a hatásköri listában.

De nem csak a hatásköröket ismerteti részletesen a kézikönyv, hanem a jegyzővel kapcsolatos magatartási szabályokat is. Íme, az egyik legfontosabb: „... a magánfelekkel szemben köteles mindég előzékeny készséggel viseltetni.”

Fontos megemlíteni, hogy a jegyzőknek nem csupán részvételi és tanácskozási joguk volt a képviselő-testületi üléseken, de szavazhattak is. A szavazati jog a jegyző vonatkozásában óriási jelentőséggel bírt. Nem egy volt a döntéshozók közül, hanem ő volt az, aki felkészültsége, tudása alapján az adott kérdésekben egyfajta szakmai értéket jelentett meg, az eligazodásban segítve a képviselőket. Erre ma is nagy szükség lenne. Ezt bizonyítja az a hozzászólás, ami egy nagyváros képviselő-testületi ülésén hangzott el. Figyeljék ezt a fantasztikus mondatot: - Tisztelt Képviselőtársaim! Igaz, hogy mi csak képviselők vagyunk, de azért néha nézhetnének a város érdekeit is!

Érdekes és érdekes belelapozni az 1990-et megelőző évek lexikonjaiba, mit is írnak jó pár évtized távlatából a jegyzőről. Az Új Magyar Lexikon 1962-ből a következőképpen határozza meg a jegyző fogalmát: „A községi közigazgatás vezetője. Az állami ügyekben nagyobb felkészültsége és a felsőbb szervekhez fűződő kapcsolata révén a jegyzőé volt gyakorlatilag a döntő szó...”

A régebbi kiadású Britannica Hungarica pedig a jegyző címszó alatt a következőket írja: „Az Állam köztisztviselője, a községi közigazgatás adminisztratív vezetője, (...) élethosszigan választották meg a megfelelő képesítésű jelöltek közül.”

A XIX.–XX. században – annak első feléről beszélek – a jegyzői szakma társadalmi presztízse kiemelkedő volt. Jól reprezentálja ezt Eötvös Józsefnek A falu jegyzője című híres regénye, amelyben a szerző Tengelyi Jónás jegyzőt pozitív főhősként mutatja be.

Most pedig álljon itt egy idézet:

„A jegyző maga az elvi szilárdság és a makulátlan erényesség; ő a becsület megszállottja. Puritán jellem, aki kimagaslik... Romantikus alkat; megelőzi a korát gondolataival”

Nos, ezt nem rólunk, nem a jelenkor jegyzőiről írták, hanem az Eötvös-regényt elemző műkritikában jellemezték így a mű főszereplőjét.

Az 1800-as évek végén Dobozi István több megye járási jegyzői egyletének elnöke, a Községi Közlöny társszerkesztője – megjegyzem, ma már Magyar Közlönyre sem futja – a következőképpen fogalmaz: „A községi jegyző hivatása buzgalom, részrehajthatatlanság és fontos

helyzetének teljes átérzése által kiérdemelni az egész község bizalmát és tanácsaival felvilágosítani úgy az egyeseket, mint az előjáróságokat; neki a törvényeket, szabályrendeleteket s utasításokat megmagyarázni, s azok pontos teljesítése felett őrködni.” Ebben a megfogalmazásban nem csupán a jegyzői státusz főbb szabályai le lehetők fel, de tükrözi a kor társadalmi elvárásait is a jegyző tevékenységével, munkájával szemben.

Nézzük, hogy az 1990. évi önkormányzati választásokat követően hogyan alakul a jegyzői jogállás.

Az 1990-től 2000-ig terjedő időszak talán a hőskornak is nevezhető. Azonosak a feladatai, azonosak a hatáskörei a közigazgatás legszebb hivatását, munkáját végző köztisztviselőinek, a jegyzőknek. Szinte minden elsőfokú államigazgatási hatáskör címzettje a jegyző. Az új önkormányzati rendszer kiépítésének, megszilárdításának éveit ezek. Fantasztikus időszak, a polgármesteri hivatalok, körjegyzőségek kialakításának időszaka. Az újonnan választott önkormányzati testületek szervezeti és működési rendjének kidolgozása, új rendeletekkel a helyi közösség életét meghatározó normák kimunkálása – és még sorolhatnám – mind-mind erre az időszakra estek.

Természetesen a megfeszített munkának is van selejtje, így van ez a jogalkotás terén is. Erre kiváló példa Kiss László alkotmánybíró úr falujárások során gazdagodó gyűjteményének egy ékköve. Az adott településen, valószínűleg az állattartó telepen tüzeset lehetett, mert a következőképp szabályoztak: „A viharlámpát a tehénistálló falán úgy kell elhelyezni, hogy azt se állat, se ember a farkával le ne verje.”

1990-ben az önkormányzati törvény a magyar közigazgatás-történeti hagyományokra is építkezve szabályozta a jegyző jogállását, feladatait és hatásköreit. A törvényhozó egyrészt visszanyúl a régi elnevezéshez, titulushoz, másrészt lényegében visszahozta az első tanács-törvény előtti időszak alapvető feladat- és hatásköri szabályait is. Nevezetesen a képviselő-testület hivatalának vezetőjeként felel az önkormányzati ügyek döntés-előkészítéséért és végrehajtásáért, másrészt államigazgatási ügyekben – kevés kivételtől eltekintve – a hatáskörök címzettje.

A magyar közigazgatás rendszerében elhelyezve a jegyző általános hatáskörű, helyi, elsőfokú államigazgatási szerv.

Az önkormányzati törvény azzal teremtette meg és deklarálta függetlenségét a mindenkorri politikai hatalomtól, hogy pályázat útján a képviselő-testület választotta ki a jelöltek közül és kinevezése határozatlan időre szolgált.

Pártatlanság, semlegesség és kiemelkedő szakmai kvalitások voltak a jegyzővel szembeni alapvető elvárások, követelmények.

A képviselő-testületi üléseken az önkormányzati törvény tanácskozási jogot biztosított a jegyzőnek. A hivatalvezetői státuszuk különös módon alakult. A hivatal munkavállalói felletti munkáltatói jogokat a polgármesterek gyakorolták. Ezen a szakmailag elképesztő helyzeten az Ötv. 1994-es módosítása változtatott, amely a jegyzőkhöz tette a munkáltatói jogokat, de gyakorlatilag a polgármester korlátlan vétőjogát beépítve a szabályozásba. Ez a zavaros munkajogi rendszer a mai napig megmaradt. Persze ahol az együttműködés korrekt a polgármester és a jegyző között, ott nincsenek véres ütközetek, eltérően egy néhai rendőri

jelentésben foglaltaktól, amelyben a falusi kultúrházról szólóan azt írja, hogy „véres volt az egész épület, ebből is látszott, előtte nem író-olvasótalálkozó volt ott”. A jegyzői státusz erős volt ebben az időben. Gyakorlatilag csupán kivételesen, fegyelmi eljárás keretében megállapított súlyos mulasztás esetén vagy közös megállapodással lehetett elbocsátani a jegyzőt. Ez a nyugodt szakmai tevékenységet és a jegyzői munka politikai semlegességét illetően egyértelműen pozitív szabályozás volt. Ugyanakkor tény, hogy a gyengén teljesítő vagy a lojalitás minimumát is alulmúló jegyzőtől szinte lehetetlen volt megszabadulni. Elképesztő összegeket fizettek ki az önkormányzatok egy-egy közös megegyezéssel közszolgálati jogviszony-megszüntetés után.

Ez a „jelenség” méginkább felerősödött két alapvető oknál fogva. Egyrészt 1994-től változott a polgármester választásának szabályozása. Ekkortól már nem a képviselő-testület, hanem közvetlenül a választópolgárok választják a polgármestert. Ez a politikai legitimitáció oldaláról óriási mértékben erősítette a polgármesterek pozícióját. Hatásköre viszont csak a képviselő-testületnek, illetve a jegyzőnek volt. Ezért hát okszerűen a képviselő-testülettel és a jegyzőtől kellett hatásköri területeket elhódítani, hogy a politikai legitimitáció után cselekvőképességében is erősödjön. A képviselő-testületek vonatkozásában az átruházott hatáskörök bővítésével ez viszonylag egyszerűen megoldható volt. A jegyző vonatkozásában azonban a törvények erős falat húztak, ezért főleg a közigazgatási és emberi értékekben gyengébb polgármesterek egy részének útban volt az erős jegyző.

Persze ezt az érzetet egyes jegyzők nyakasságukkal, makacsságukkal csak felerősítették, amire jó példa egy indulatos képviselői elszólás, miszerint: „- A jegyző úr szelét ki kell fogni.” Másrészt a társadalmat megosztó politikai tusakodás közepette főleg a fővárosi kerületekben, illetve egyes városokban a polgármesterek saját embereiket szerették volna a jegyzői székbe ültetni. A változtatásnak pedig – a szó szoros értelmében – nagy ára volt. A 90-es évek végén történt kísérlet arra, hogy a jegyzők közszolgálati jogviszonyát határozott idejűvé módosítsák. Balsay István akkori államtitkár, egykori nagyvárosi polgármester azonban meghallgatva a jegyzők véleményét, visszalépett ettől az elképzeléstől. Balsay pontosan tudta, hogy az önkormányzat, illetve a hivatal működésének szakszerűsége és törvényessége milyen összefüggésben áll a viszonylagos jegyzői függetlenséggel, semlegességgel.

Az ezredforduló az addig egységes jegyzői hatáskör-telepítés rendszerét változtatta meg alapvetően. Ez a jegyzői államigazgatási hatáskörök differenciált telepítésének időszaka.

A bekövetkezett változások a jegyzők „szereposztását” alapvetően átrendezték. A rendészeti igazgatás köréből kikerültek az okmányok kiállításával kapcsolatos hatáskörök. A hatáskör civil területre történő telepítése azonban igazgatási decentrumokba, úgynevezett körzetközponti jegyzőkhöz történt. Ezt megelőzően, illetve ezzel egy időben a vállalkozói igazolványok kiállítása a gazdasági kamaráktól, illetve a gyámügyi hatáskörök jelentős része a települési jegyzőktől ugyancsak központosításra került. Ezt követte a szociális intézmények, a falugondnoki szolgálat engedélyezésének központosítása, majd a kiemelt – később teljes körű – építéshatósági feladatok körzetesítése. Az előbbieket egyenes következménye, hogy a kereskedelmi, telepengedélyezési hatáskörök szintén a körzetközponti jegyzőkhöz kerültek.

Ugyanakkor ezek a változások a jegyzők jogállását nem befolyásolták. A jegyző maradt köztisztviselő, a polgármesteri hivatal vezetője, az önkormányzat közigazgatási szakmai vezetője.

Az elmúlt évtized során a hivatal vezetésében egy sajátos kettős hatalom alakult ki. A polgármester ugyanúgy részt vesz a hivatal vezetésében, mint a jegyző. A polgármester irányítási és a jegyző vezetési tevékenysége keveredik, összecúsúzik. Azt viszont látni kell, hogy a helyi közigazgatás két meghatározó szereplőjének, a polgármesternek és a jegyzőnek az együttműködés alapvetően kihat a hivatali munkán túl az önkormányzat teljesítményére is.

A 90-es években Szegeden egy JOSZ-rendezvényen a város polgármestere az együttműködés fontosságát érzékeltetve a következőképpen fogalmazott: „Megválasztásom előtt sohasem dolgoztam az igazgatásban. Amikor bejöttem a városházára, azt sem tudtam, merre van a toalett; és akkor a jegyző megfogta a kezemet...”

Nemrég egy kaposvári rendezvényen, a Somogyi Jegyzők Gyűlésén, Fábrián Adrián, a Pécsi Egyetem tanszékvezetője idézte volt szombathelyi kollégámat és barátomat, Kaczarski János címzetes főjegyzőt, aki egy konferencián így kezdte hozzászólását 2010 őszén: „Jegyző vagyok, gyáva és megalkuvó.” Mielőtt e keserű kijelentés okára, miéртjére megkeresnénk a választ, nézzük napjaink lényeges szabályozás változásait.

Az új önkormányzati törvény a jegyzőkre vonatkozó szabályozáson lényegesen változtatott. 1990 óta a szakirodalomban osztozkodás folyik a jegyzőn, hogy az önkormányzat vagy az állam embere. A feladat- és hatáskörmegosztás alapján általában olyan közmegegyezés alakult ki, hogy 60% az államigazgatási és 40% körüli az önkormányzati feladatuk. Azért sem lehet ezt számokban mérni, mert a körzetközponti hatáskörök torzítása miatt általános következtetés levonására alkalmas méricskélés egyáltalán nem végezhető. Kétségtelen tény, hogy 2013-tól a jegyző önkormányzati szerepe jelentősen erősödik azáltal, hogy önkormányzati hatáskörei is lehetnek, átruházott hatáskörben, önkormányzati ügyekben is dönthet. Ez a rendelkezés beemelte a jegyzőt az önkormányzati szervek sorába. Ugyanakkor miközben az új szabályozás az előzőekben említett módon erősítette a jegyző pozícióját, egyéb vonatkozásban végtelenül legyengítette azt. A jegyzőt a polgármester nevezi ki.

Ez azt is jelenti, hogy a jegyző már sem az állam, sem az önkormányzat embere, hanem a polgármesteré. Eddig elvárás volt, hogy a jegyző a mindenkori hatalommal szemben legyen lojális, most már „elvárás”, hogy legyen lakáj is. Korábban/Nemrég egy hasonló rendezvényen merült fel a kérdés, hogy most már talán a polgármester ünnepi beszédét is a jegyző írhatja? A válasz egyértelműen igen. Persze az ünnepi beszéd akkor jó, ha előzetesen elolvassa a beszéd szövegét, mert ha nem, úgy járhat, mint egy nagyközség első embere az ünnepi beszéd olvasása közben. Többször meg-megcsóválta a fejét, majd egyszer megállt az olvasásban és azt mondta: - Na kérem, ezzel már magam sem értek egyet. Folytatva: az egyetlen önkormányzati költségvetési szerv, amelynek a vezetőjét nem a képviselő-testület választja, illetve nevezi ki, a polgármesteri (önkormányzati) hivatal. A közszolga helyett a szolga szerepet erősíti az a 2013. január 1-től élő szabály, miszerint a jegyző vezető beosztású köztisztviselőnek minősül és megbízatása bármikor indoklás nélkül visszavonható. Ebből eredően kialakulhat egy olyan helyzet, hogy ha ciklusonként változik a polgármester személye, úgy vele együtt változik a jegyző személye is. Lehet, hogy úgy járnak, mint az az iskolai igazgatónő, aki nyugdíj előtt állt, és az Oktatási Bizottság vezetője a következőképpen fogalmazott: „Tisztelt Képviselő Hölgyek és Urak! Az igazgatónőnek már nincs ciklusa”. Lenne mit tenni a Jegyzők Országos Szövetségének! Mert biztos vagyunk abban, hogy a felelős, a helyi közigazgatás értékei iránt elkötelezett politikusok meg

MIÉRT ÉPPEN A KÖZIGAZGATÁS?

*Az igazgatásszervezői szakma választásának motivációi
(kérdőíves felmérés a Közigazgatás-tudományi Kar hallgatói körében)*

fogják érteni, hogy a jegyzőnek nem egy személyt kell szolgálnia, hanem egy közösséget, nem egy személynek tartozik felelősséggel, hanem egy közösségnek, nem egy személy iránt kell elkötelezettnek lennie, hanem egy közösség iránt, a nemzet iránt és az ő akaratukat megtestesítő törvények, jogszabályok iránt. Ehhez pedig a testület által választott és határozatlan időre kinevezett jegyzői státuszra van szükség.

Vannak elkötelezett, értékes képviselők, akiknél meghallgatásra találhat szavunk. A politikusokba vetett ezen bizalmamat látszik alátámasztani egy immár klasszikus közgyűlési hozzászólás, amely így hangzott: „– Képviselő asszonynak így alulnézetből valóban vannak értékei.”

2013-tól nem csupán az önkormányzati törvény változtat a jegyző helyzetén. A járási hivatalok felállítása a hatásköri változásokon túl átrendezi a jegyzői jogállást is.

A gyámhivatali, okmányirodai és egyes szociális igazgatási ügyek a körzetközponti jegyzőktől a járási hivatalokhoz kerültek, ám a hatáskörök jó része a jegyzőknél maradt. Ma úgy definiálható, hogy a jegyző az egyik általános hatáskörű, elsőfokú, helyi államigazgatási szerv. Ezen jogállása, ha úgy tetszik, megosztásra került közte és a járási hivatal között. Különlegesség viszont, hogy a hatáskörök áttelepítésére a járási hivatalokhoz szinte teljes körűen a körzetközponti jegyzőktől került sor. A nem körzetközponti jegyzőktől kis túlzással csupán a szabálysértési hatáskör került el, valamint kevés szociális, gyámügyi és nem meghatározó jelentőségű kisebb államigazgatási hatáskör. Az azonban világosan látható, hogy mind önkormányzati, mind államigazgatási ügyekben lesz dolga – nem is kevés – a jegyzőknek.

Az új önkormányzati törvény a szakmai, törvényességi értékeket stabilan megjelenítő jegyzői szerepkört átpozicionálta. A határozatlan idejű testületi kinevezés és stabil státusz nem csupán a pártatlanság, a semlegesség biztosító volt, de az önkormányzati rendszer demokratikus és törvényes keretek közt történő működésének egyik fontos záloga is. A helyi hatalom ellensúlya, lelkiismerete is volt – pozitív értelemben – a jegyző szakmai, törvényességi mozgásteréből eredően.

Most szilenciumra vagyunk kényszerítve, megalkuvásra és gyávaságra. Ma csak az a jegyző bátor, aki készül az ajtót becsukni maga után.

Ezekben a kérdésekben a jegyzők egységes fellépésén túl, számítunk a közigazgatás-tudomány jeles képviselőinek kiállítására is. Közös erővel és érveléssel lehet és kell a döntéshozó politikusokat meggyőzni a módosítás szükségességéről.

A közigazgatás, a tisztviselői hivatás, mint választható életpálya elsősorban a Nemzeti Közszolgálati Egyetem megalakulásával került a pályaválasztó fiatalok látókörébe. A hallgatók a közigazgatást viszonylag jó megélhetést biztosító, érdekes, változatos és széleskörű munkalehetőséget adó „örök” szakmának tekintik, melyben hosszú távon képzelik el életpályájuk alakulását. A két különböző évben végzett felmérés eredményeinek elemzése alapján azonban ezen a Karon is észrevehető, hogy a hallgatók körében egyre nagyobb számban jelennek meg olyanok, akik a jelentkezéskor nem feltétlenül tudják, hogy mi is az a közigazgatás és nem is feltétlenül a közigazgatásban képzelik el folytatni szakmai életüket. Választási motivációik között új tényezőként jelenik meg, hogy a KTK-n magasak a keretszámok, viszonylag alacsonyok a felvételi pontszámok és nagyon vonzó az államilag támogatott helyek magas száma is. A sikeres pályaválasztás érdekében fontos lenne elérni, hogy ez utóbbi szempontok helyett inkább a szakma iránti elhivatottság kialakulását biztosító feltételek, azaz a megfelelő pályaismeret, a reális önismeret, a pályaválasztási érettség (a határozott életcél), az egyéni értékrendszer, az értékorientáció valamint a saját és a pályaadottságok összeegyeztetése vezérelje a felsőoktatásban továbbtanulni igyekvőket az életpályául kitűzött szakmájuk kiválasztásakor.

• • • • •

BEVEZETÉS, AZ EMPIRIKUS KUTATÁS HÁTTERE

Közismert tény, hogy Magyarországon a rendszerváltást követően a 2000-es évek közepére a felsőoktatásban tanuló hallgatók száma négyszeresére nőtt,¹ majd az Európai Unióhoz való csatlakozás, a bolognai rendszerű képzés bevezetése még tovább bővítette a tömeges diplomaszerezés igényét és lehetőségét az országban.

A 20. század végére világossá vált, hogy az alacsony iskolázottság nemcsak bérhátrányt, hanem a munkanélküliség magasabb kockázatát is magában hordozza. Az emberek többsége a tanulás értékét a jobb megélhetés, a magasabb társadalmi státus lehetősége szempontjából ítéli meg. A magasan iskolázottnak általában magasabb az életműködésük, a társadalmi

¹ Oktatási adatok, 2011/2012. Statisztikai tükkör. KSH. 2012/23. VI. évf. 23. sz. 1-5.

presztízsük és összehasonlíthatatlanul nagyobbak az érvényesülési lehetőségeik.² Ráadásul bizonyos szakmákban már csak felsőfokú minősítés birtokában lehet elhelyezkedni, vagyis a diploma a munkaerőpiacon való érvényesüléshez már szinte alapkövetelménnyé vált.

Felmerül azonban a kérdés, hogy mit és hol tanuljanak a fiatalok?

A lehetőségek bőségesek, azonban jelenleg nincs biztos szakma és diploma, a XXI. század munkavállalójának egyik legfontosabb tulajdonsága a megújulás képessége. Mindezt okozhatja a munkaerőpiac instabilitása, a bizonytalanná vált foglalkoztatás, de az értelmiségi szakmák folyamatos átalakulása, gazdagodása és a szakmaváltoztatás igényének fokozódó megjelenése is. Nehéz ma megtalálni az egyén számára ideális és a munkaerőpiacon is igényelt és elismert foglalkozást.

A felsőoktatásban továbbtanulni szándékozók előtt álló egyik lehetséges pálya a közigazgatás. Azonban a közigazgatás, az igazgatásszervezői szak nem tartozik a „divatszakmák” közé, a felsőoktatásban továbbtanulni szándékozó fiatalok keveset tudnak erről a szakmáról. 2011-ben a II. Magyar Zoltán Konferencián Kiss Norbert megfogalmazásában hangzott el, hogy „a felsőoktatás képesítési nomenklatúrájában, a pályakövetési és rangsorolási kimutatókban marginális a közigazgatási pálya súlya”.³ A közigazgatás, a tisztviselői hivatás választható pályaként, szakmaként sokáig nem volt jelen a fiatalok előtt, ezért vált fontossá a pályaválasztók számára egy világos képzési-nevelési folyamat megjelölése, ami a közigazgatási pályára vezetheti őket. A Nemzeti Közszolgálati Egyetem megalapításának célja éppen az volt, hogy a közigazgatás összehangolt és tervezett utánpótlásképzésének bázisintézményévé váljon, s általa megvalósuljon a tisztviselői életpálya programozásában stratégiai kérdésként kezelendő feladat, a felsőoktatásban történő közszolgálati pályaeorientáció.

A 2012-es év oktatáspolitikai intézkedései, a felsőoktatást érintő kormányzati döntések nyomán a NKE, s azon belül a Közigazgatás-tudományi Kar a felsőoktatásba készülő fiatalok körében egyre nagyobb érdeklődésre tett szert. Az NKE karai számára 2013-ra is biztosított magas felvételi keretszámok, s azon belül az államilag támogatott helyek magas száma⁴ minden bizonnyal tovább növelik az egyetem népszerűségét a továbbtanulni szándékozók körében. Felvetődhet azonban a kérdés, hogy valóban a közigazgatási pálya megismerésére való törekvés, a köztisztviselői hivatás iránti elkötelezettség, a nemzet szolgálatának vágya, a közigazgatási pálya presztízse, vonzereje, vagy pedig a kedvező bejutási feltételek az okai annak, hogy jelenleg sokan igyekeznek bekerülni az NKE karaira?

Jelen tanulmány a közigazgatási pálya választási motivációinak témájában 2009-ben és 2012-ben a Közigazgatás-tudományi Kar hallgatói körében végrehajtott kérdőíves felmérések eredményeinek rövid összegzését tartalmazza. A két vizsgálat eredményei összehasonlításának célja annak feltárása volt, hogy a két időszak között lezajlott szervezeti változások (2009-ben még Budapesti Corvinus Egyetem kara, 2012-ben az „új egyetem” létrejötte) ha-

2 Nagy József (2000): *XXI. század és nevelés*. Osiris Kiadó, Budapest.

3 Kis Norbert: *Közigazgatási humánpolitika – tisztviselői életpálya*. II. Magyar Zoltán Emlékkonferencia: A közszolgálati életpálya – Életpályakérdések a közszolgálat egyes területein. 2011. március 24. BCE KIK Magyar Zoltán Szakkollégium. www.kozszov.org.hu/dokumentumok/.../kis_norbert-r.doc

4 1671/2012 (XII. 27) Kormányhatározat a 2013-ban a közigazgatási rendészeti, katonai és nemzetbiztonsági felsőoktatásban felvehető államilag támogatott és önköltséges hallgatói létszámról. Magyar Közlöny 2012. évi 179. szám

tottak-e – és ha igen mennyiben – a közigazgatási felsőoktatásba jelentkezők pályaválasztási motivációjára, az igazgatásszervezői szakmával szembeni hozzáállásukra.

A KUTATÁS SORÁN MEGFOGALMAZOTT KÉRDÉSEK

A magyar felsőoktatásban a közelmúltban lezajlott változások (az egyetemi integráció, a bolognai oktatási rendszer bevezetése, a felvételi keretszámok változása, az állami támogatás átalakulása stb.) a továbbtanulni igyekvő fiatalokat a felsőoktatásról, a diplomaszerezés szükségességéről, életpályájuk tervezéséről, a viszonylag jó megélhetést biztosító szakma kiválasztásáról való gondolkodásuk erőteljes megváltoztatására készítette.

Mennyire fontos ma a diploma? Milyen szakmák, szakirányok biztosíthatnak jó megélhetést a jövőben? Hogyan gondolkodnak ma a fiatalok a felsőoktatásban való továbbtanulás szükségességéről? Milyen szempontok alapján választanak a különböző szakmák és a különböző felsőoktatási intézmények között? Az NKE Közigazgatás-tudományi Karára jelentkezőket mi motiválja a közigazgatási szakma választására? Milyennek látják az igazgatásszervező hallgatók jövőbeli szakmai életpályájuk alakulását? Élethivatássá alakulhat-e a köz szolgálat vagy csak „parkolópályát” jelent a hallgatók számára a KTK?

Ezekre a kérdésekre igyekszik a tanulmány választ találni a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Karán tanuló hallgatók véleményének elemzésével.

A KÉRDŐÍVES FELMÉRÉS SZERVEZÉSE, A VÁLASZADÓK ÖSSZETÉTELE

A 2009/2010-es tanév első félévében végrehajtott kérdőíves felmérés során elért 26,2%-os visszaérkezési arány (76 fő levelezős és 74 fő nappali tagozatos válaszadó) kismértékben növekedett a 2012 októberében megismételt felmérés idejére (32,0%): ekkor összesen 234 db kitöltött kérdőív érkezett vissza és a válaszadókon belül az arány eltolódott a nappali tagozatos hallgatók felé (72,2%). Mindkét évben az alapképzésben résztvevő nappali tagozatosokon belül az első évfolyamosok, a levelező tagozaton belül pedig a másodévfolyamosok voltak döntő többségben. A válaszadók nem szerinti összetételét tekintve mindkét időpontban a női hallgatók voltak aktívabbak, 2009-ben a válaszadók 89,3%-át, 2012-ben pedig a 77,8%-át tették ki. Életkoruk terjedelme (*R*) 42 év volt, 18 évestől 60 éves életkorig szóródott, átlag-életkoruk a hallgatók összességét tekintve (*SD*) 23,3 év volt.

A KÉRDŐÍV KÉRDÉSEIRE ADOTT VÁLASZOK

A szakmaválasztás ideje

A felsőoktatásban való továbbtanulást illetve a szakmaválasztás idejét tekintve eltérés tapasztalható a nappali és a levelező tagozatra járó hallgatók között. A felmérésben részt vevő nappali tagozatos hallgatók döntő hányada (2009-ben 75,7%-a, 2012-ben 61,2%-a) az érettségi évét jelelte meg. Ez a válasz fiatal korukat tekintve nem meglepő, hiszen még a középiskolások is viszonylag kevés tapasztalattal rendelkeznek a munkáról, a munkaerő-piacról, szakmaválasztá-

sukban erőteljesen befolyásolják őket az aktuális divatszakmák, a lehetséges szakmai irányokra vonatkozó tanácsokra pedig leginkább csak a szüleiktől, tanáraiktól számíthatnak.

A szakmáról való döntés idejét tekintve teljesen más a helyzet a levelezős hallgatók esetében. Ennek nyilvánvaló oka, hogy ők már jellemzően idősebb, több élet- és munkatapasztalattal rendelkező, a szakmát, a munkaerőpiacot és a saját képességeiket jobban ismerő, határozottabban kialakult érdeklődési körrel rendelkező emberek. A válaszadó levelezősöknek jóval kisebb hányada (18,4%-a) döntött a közigazgatási szakma mellett az érettségije évében, a többiek egyéb időpontokban, jellemzően néhány, leginkább a közigazgatási szakmában képzés nélkül eltöltött év után választották az igazgatásszervezői szakirányt felsőoktatási tanulmányaik helyszínéül. A képzés megszerzése számukra elsősorban a munkahelyük megtartásának illetve a munkahelyi ranglétrán való továbblépésnek a feltétele volt.

A felsőoktatás, a közigazgatási szakma és a Kar választásának okai (nyílt végű kérdések)

A kérdőív külön kérdésekben kérdezett rá a felsőoktatásban továbbtanulás, a közigazgatási szakma és a konkrét egyetemi Kar választásának okaira.

A felsőoktatásban való továbbtanulás okai kissé eltérő említési gyakorisággal és sorrenddel, de gyakorlatilag megegyeztek a két kutatási időszak válaszadói esetében. A felsorolt okok az említések gyakorisága szerint:

- ma a diploma elengedhetetlen a jó megélhetéshez, az érettségi kevés az érvényesüléshez
- diplomával jobbak az elhelyezkedési lehetőségek és szélesebb a szakmaterületek közötti választási lehetőségek köre
- a felsőfokú végzettség jobb megélhetést, magasabb fizetést, jobb életszínvonalat biztosít
- büszkeség, a társadalmi elismertség utáni vágy (a diplomások közé tartozás felemelő érzése)
- tudásvágy, szakismeretszerzés és -bővítés igénye (a gimnázium nem ad szakmát), a tanulás szeretete
- munkavégzés helyett inkább tanulás: „még nem akarok dolgozni” (érdekes: 2009-ben még felmerült az ingyenes tanulás lehetőségének kihasználása is, mint motiváció)
- a család többi tagja is diplomás, bizonyítás a családnak, volt tanároknak illetve a főnöknek
- a munkahely megtartásához követelmény a diploma (diplomaszerzés kényszere, elsősorban levelező tagozatosok válasza)
- munkahelyi előrelépés, magasabb beosztásba (s ezáltal magasabb bérkategóriába) kerülés (elsősorban levelező tagozatosok válasza)
- csak 2009-ben felsorolt okok: elhivatottság, a szakma szeretete, a gyakorlati tudás mellé elméleti tudás szerzése, illetve az egész életen át tartó tanulás követelménye.

A közigazgatási szakma választásának okai is nagyjából megegyeztek a két kutatási évben. A hallgatók leginkább a könnyű és széles körű elhelyezkedési lehetőség reményében választották közigazgatási szakmát hivatásukul, megítélésük szerint: „ez egy örök szakma”, „hosszú távú munka”, „biztos, stabil állás”, „közigazgatási dolgozókra mindig szükség lesz”.

A szféra legfőbb pozitívumaként a „pálya kiszámíthatóságát”, a kötött szabályok által nyújtott nagyobb biztonságérzetet jelölték meg: „életpálya-program”, „jövőkép”, „világos és egyértelmű előmeneteli létra”.

Elsősorban a nappali tagozatosok körében volt jelentős a szülői-rokoni példa (ők is a közigazgatásban dolgoznak), az ismerősök javaslatának hatása a szakmaválasztásban.

Érdekes, hogy míg 2009-ben a szakma iránti érdeklődés még első helyen állt a szakmaválasztás okai sorában, addig a 2012-es felmérésben részt vevők már csak negyedik helyen említik a „jogágak, irodai munkakör, adminisztrációs tevékenység, államigazgatás, politika, emberekkel való foglalkozás” iránti érdeklődést, mint a közigazgatási szakma választásának indokát.

Sok hallgató említette a közigazgatási szakma vonzó tulajdonságaként a „sokszínű, változatos, érdekes és hasznos munka” végzésének lehetőségét.

A közigazgatással korábban már munkakapcsolatba kerülő hallgatók a szakmában maradás, a munkahelyi továbblépés illetve egy adott közigazgatási szervvel kötött tanulmányi szerződés léte miatt választották az igazgatásszervezést szakmájukul.

Többen személyes tulajdonságokat jelöltek meg szakmaválasztásuk indokául: elhivatottság, kötelességtudat, rendszeret, pontosság, precizitás, a haza szolgálatának vagy éppen „a szülőfalu élhetőbb településsé tételének” célja.

A Közigazgatás-tudományi Kar választásának okai némiképp eltértek a két kutatási időszakban, aminek természetes oka, hogy a Kar 2009-ben még a Budapesti Corvinus Egyetem, 2012-ben viszont már a Nemzeti Közszolgálati Egyetem részét képezte.

2009-ben arra a kérdésre, hogy miért a Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatás-tudományi Karát választották továbbtanulásuk helyszínéül, a válaszadó hallgatóknak több mint fele (53,4%) magának a Corvinus Egyetemnek a „jó hírnevét”, „presztízsét”, „kiadott diplomáinak hazai és nemzetközi elismertségét” említette első helyen. Tehát nem konkrétan a Kar, hanem elsősorban az Egyetem hírnevére utaltak, de a másodikként leggyakrabban említett (28,8%) „magas színvonalú szakmai képzés”, a „jól felkészült, szakértő előadók” és a „sokoldalú tudás közvetítése” válaszok azt mutatták, hogy közvetlenül a Kar tevékenységének társadalmi elismertsége sem hagyott kívánnivalót maga után.

2012-ben ugyancsak megjelent a „régiegyetem” presztízsének indoka a kar választásában, de ekkor már inkább az újdonság ereje, az „új egyetem” iránti kíváncsiság és az egyetem lendő presztízsébe, jó hírnevébe vetett hit vonzott többeket erre a területre. Ebben az évben azonban az intézményválasztási okok sorában ez az ok csak az ötödik helyen szerepelt az említések gyakorisági sorában.

Hallgatóink intézményválasztási döntésében mindkét évben nagy súllyal (2012-ben elsődleges helyen!) szerepelt az intézmény lakóhelyhez való közelsége, illetve a távolabbról érkezők körében a budapesti oktatási helyszín. Budapest tekintetében az intézmény könnyű megközelíthetősége, a munkaerőpiacon való könnyebb elhelyezkedési, valamint a fellelhető kulturális és szórakozási lehetőségek nagyobb száma jelentett fontos vonzerőt több, döntése meghozatalában bizonytalan jelentkező számára. (2012-ben a Kar választási

indokai között megjelent, hogy igazgatásszervező szak gyakorlatilag már csak az NKE-n végezhető, vagyis a választás adott).

2009-ben magas arányban játszott szerepet az intézményválasztásban azon ismerősök javaslata, ajánlása is, akik korábban ezen a Karon szereztek diplomájukat. Ez mindenképpen pozitívnak volt értékelhető a Kar szempontjából, hiszen az ilyen ajánlások egyfajta elégedettségi visszajelzést is jelentenek az intézmény tevékenységével kapcsolatban. (2012-ben az említések között jóval kisebb számban fordult elő az ismerősi ajánlás mint az egyetemi karválasztásának oka.).

2009-ben többeket éppen a Kar által hirdetett és felvállalt „generalista” szakemberképzés ígérete fogott meg, néhányan (3%) említették, hogy bár jogi pályán szeretnének majd dolgozni, mégsem valamely egyetem jogi karát választották, mert a Közigazgatás-tudományi Kar a jogi ismereteken felül szélesebb körű szakmai ismeretekkel is ellátja hallgatóit, az általa kibocsátott diplomát versenyképesnek ítélték meg nem csak a köz-, hanem a magánszférában is.

A Kar jó kommunikációs, promóciós tevékenységét mutatja, hogy a felvi.hu-n ill. a minden évben megrendezett kari nyílt napon látottak-hallottak is többeket meggyőztek intézményünk választásának helyességéről (6,8%).

A Kar számára kedvezőnek értékelhető válaszok mellett a felmérésben megjelentek kevésbé pozitívnak tekinthető intézményválasztási indokok is, melyek aránya 2012-re jelentősen növekedett.

2009-ben a „kevés helyen van ilyen szak”, az „ide volt elég a pontszámom” mellett, néhányszor említették a hallgatók a „humán beállítottságú vagyok” és az „ebben az intézményben nincs matematika felvételi, sőt matematika tantárgy sem” válaszokat is, melyek nem igazolják egyértelműen a megalapozott, felelős és valóban a személyes érdeklődési körnek megfelelő, a szakma iránti elköteleződést mutató pályaválasztási gondolkodást.

2012-ben ugyanezek az indokok meglehetősen előkelő helyre kerültek az intézményválasztás okai rangsorában, mind a „humán beállítottság”, mind pedig az „alacsony felvételi ponthatár” jelentős szerepet töltött be sok hallgató egyetemválasztásában.

Hasonlóan kevésbé pozitívnak tekinthető a Közigazgatás-tudományi Kar szempontjából a 2012-ben megjelenő új egyetemválasztási szempont, miszerint többen azért jelentkeztek a hallgatók közül az NKE-re (és azon belül a KTK-ra), mert ezen az egyetemen illetve karon voltak magasak a felvételi keretszámok, viszonylag alacsonyak a felvételi ponthatárok és ez a szak (igazgatásszervező) államilag támogatott szak, ami sok hallgató pályaválasztásában játszott döntő szerepet.

A pusztán anyagi okok vagy a könnyebb bejutás lehetősége miatt történő egyetemi karválasztás ténye nem biztosítja egyértelműen, hogy minden igazgatásszervező hallgató az érdeklődésének és képességeinek megfelelő tanulmányokat folytatás és a diploma megszerzése után is hosszú távon a közigazgatásban kívánja folytatni pályáját.

A felsőoktatás, a közigazgatási szakma és a Kar választásának okai (zárt végű kérdések)

A fentebb elemzett nyílt végű kérdések után a közigazgatási szakmára vonatkozó különféle állítások ötös skálán való értékelésével fejzhatték ki a hallgatók a felsőoktatásban való to-

vábbtanulás szükségességéről és a közigazgatási szakmáról való elképzeléseiket. Az állításokra adott „osztályzatok” megerősítették, igazolták, s mintegy szintetizálták a megelőző, nyílt végű kérdésekre adott válaszokat. (1: egyáltalán nem játszott szerepet... 5: nagyon fontos volt döntésemben)

Az „a mai bizonytalan gazdasági helyzetben csak a minél több tanulás biztosíthat stabil jövőt” állítással való egyetértés 2009-ben adott 4,28-as, 2012-ben adott 4,22-es átlagpontszáma újfent azt sugallja, hogy az emberek egyre inkább kezdik felismerni, hogy a mai világban megszűnt az élethosszig tartó foglalkoztatás luxusa. Ma már mindenkinek saját magának kell gondoskodnia az élethosszig tartó *alkalmazhatóságról*, aminek egyetlen eszköze az élethosszig tartó tanulás, a sokoldalú, a „sokirányú tehetséggel rendelkező” munkavállalói szerep kifejlesztése (Friedman, 2005).⁵

A határozott, tudatos és felelős gondolkodás szükségességének, a karriertervezés fontosságának, a tanulás értéke felismerésének és elismerésének irányába történő elmozdulást sejtet, hogy válaszadó hallgatóink pályaválasztási döntéseiben szinte egyáltalán nem játszottak szerepet a „mindegy volt, hogy hova vesznek fel csak ne kelljen még dolgozni mennem” (2009: 1,18 2012: 1,31), a „mindegy volt, hogy hova vesznek fel csak diplomát szerezzek, később majd válhatok még pályát” (2009:1,49 2012: 1,81), vagy a „más szakmát választottam, de végül ide vettek fel” (2009: 1,35 2012: 1,66) állítások.

Kicsit magasabb pontértéket kapott (2009: 2,4 2012: 2,85) a „kizárásos alapon választottam ezt a pályát, mérlegelve, hogy mely tárgyakból voltam jó középiskolában” állítás szerepe a szakmaválasztásban, de az „ezt a szakmát könnyű megtanulni, nem kell hozzá túlzott erőfeszítés” állítás nagymértékű elutasítása (2009: 1,5 2012: 1,69) is pozitívnak értékelhető. Az alacsony pontértékek tompítják a nyílt végű kérdéseknél fellelhető „humán beállítottság” és az „alacsony felvételi ponthatárok miatti könnyű bejutás lehetősége”, mint a Kar választását okozó jellemzők keltette negatív érzéseket.

Napjainkban szinte közhelyként emlegetett tény, hogy diploma nélkül ma már nehéz boldogulni a munkaerőpiacon, nincs könnyen megtanulható szakma, csak magas fokú szakértelemmel, speciális tudás birtoklásával lehet kitűnni a versenyben, ezért fontos, hogy olyan szakmaterületen induljon el a fiatal, amin később is élvezettel dolgozik majd, ahol később még tovább tud fejlődni. A „közigazgatási szakterületet érdekesnek tartom, és ebben szeretnék később elhelyezkedni” állításra 2009-ben adott magas pontérték (4,1) szerint a KTK hallgatói pályaválasztási döntésük meghozatala előtt igyekeztek minél több ismeretet szerezni a közigazgatási szakmáról, meggyőződtek róla, hogy valóban megfelel-e az érdeklődésüknek, vagyis olyan terület-e, ahol végzés után szívesen elhelyezkednének. Sajnálatos, hogy az erre az állításra adott pontérték 2012-re 3,3-ra esett vissza, ami viszont éppen ellentmond az előző pozitívnak minősíthető megállapításnak, mivel azt sugallja, hogy az elmúlt néhány évben a karriertervezésben éppen hogy csökkent a tudatos, a valóban az érdeklődési körnek megfelelő szakmaválasztás szerepe, és egyre inkább előtérbe kerül a „papír” mindenáron és

5 Friedman, T. L. (2006): *És mégis lapos a Föld. A XXI. század rövid története*. HVG könyvek, Budapest.

lehetőleg minél könnyebb módon történő megszerzésének célja, a könnyebb diplomaszerezési lehetőségek felé történő elmozdulás.

A „más szakmát választottam, de végül ide vettek fel” állításra adott, mindkét évben alacsony (bár romló) osztályzatok (2009: 1,35 2012: 1,66) ugyanakkor pozitívnak tekinthetők, hiszen azt sugallják, hogy jelenleg viszonylag még kevesen vannak a „kényszerpályás” hallgatók, akik érdeklődés hiányában lemorzsolódhatnak, vagy későbbi pályaelhagyóként „felesleges” erőforrásokat kötnek le a közigazgatási képzésben. (A Kar számára külön kihívást jelenthet a közigazgatási szakma megszerettetése és ezen hallgatóknak a közigazgatási pályán tartása).

Az „a szüleim, rokonaim is ezen a pályán dolgoznak” állítás mindössze 1,74 illetve 1,71-es, valamint a „szüleim, rokonaim, tanárain, barátaim javasolták ezt a pályát” állítás 2,43-as és 2,60-os osztályzata szerint feltételezhető, hogy manapság a szülők befolyása már jóval kisebb mértékben érvényesül a fiatalok pályaválasztási döntéseiben, mint régebben. Ebben szerepet játszik a foglalkozások számának bővülése, a különböző szakmákról való könnyebb ismeretszerzés lehetősége és a saját érdeklődési kör figyelembevételének nagyobb lehetősége a pályaválasztás során. A fiatalok manapság sokkal szabadabbak, mint szüleik voltak, többféle szakma, szakirány közül választhatnak, egy érdekes szakma megszerzése vagy egy kedvezőbb munkalehetőség elérése reményében könnyebben változtatnak lakóhelyet, kevésbé helyhez kötöttek.

A kérdőív egy további részében a hallgatók azt a feladatot kapták, hogy néhány állítást soroljanak be egy skálán az 'egyáltalán nem értek egyet' kategóriától a 'teljesen egyetértek' kategóriáig.

A hallgatók döntő többsége (2009: 97,9 %, 2012: 92,3%) egyetértett (az „egyetértek” vagy a „teljesen egyetértek” kategóriát jelölte meg) azzal az állítással, hogy a „Közigazgatás-tudományi Karon szerzett diplomának magas a presztízse”, valamint azzal az állítással is, hogy a „közigazgatási szakma örök, mindig lesz rá kereslet a munkaerőpiacon” (2009: 91,1% 2012: 89,6%).

Azokkal az állításokkal már kevésbé értettek egyet a hallgatók, miszerint „ezzel a diplomával könnyen fogok állást kapni” (2009: 75,5% 2012: 81,5%) valamint, hogy „ez a szakma biztos megélhetést, jó anyagi lehetőségeket biztosít” (2009: 79,6% 2012: 71,6%). A diploma presztízisének, hírnevének magas értéke köszönhető annak a korábban már említett ténynek, hogy 2009-ben a Budapesti Corvinus Egyetem hazai és nemzetközi elismertsége, egyetemi rangsorokban elfoglalt előkelő helye javította az egyes karok diplomái értékének megítélését is, a 2012-es évi még magasabb egyetértési arány pedig a Nemzeti Közszerződés Egyetemnek előlegezi meg a magyar felsőoktatási intézmények között elfoglalt előkelő helyet. A munkaerő-piaci helyzet ismeretét, az arról való reális gondolkodást fejezik ki a bizonytalanabb elhelyezkedési elképzelések, ugyanakkor a még mindig kedvezőnek mondható egyetértési arányok azt mutatják, hogy a hallgatók bíznak abban, hogy egy, a munkaerőpiacon versenyképes diploma birtokában, felsőfokú végzettséggel mégiscsak könnyebb lesz biztosítaniuk a mindennapi megélhetést, az elfogadható életszínvonalat.

A hallgatók egyre inkább felismerik azt is, hogy a diploma megszerzése ma már nem biztosít élethosszig tartó foglalkoztatást, azaz további ismeretbővítésre, folyamatos tanulásra lesz szükség az egyetem elvégzése után is. Hallgatóink többsége ezt a továbbképzést a köz-

igazgatási szakmán belül képzelel el. 2009-ben még a válaszadók 60,6%-a, 2012-ben már csak 54,5%-uk nem értett egyet azzal az állítással, hogy „emellé a diploma mellé tanulni kell még egy másik szakmát is, hogy biztosítva legyen a jövőm”.

A Kar megjelölése a felvételi lapon és a diplomaszerezés utáni elhelyezkedési tervek

A közigazgatási szakma választásában való határozottság szintjét mutatja az is, hogy nappali tagozatos hallgatóink hányadik helyen jelölték felvételi lapjukon a Közigazgatás-tudományi Kart. (A levelezős hallgatók gyakorlatilag 100%-os első helyes jelölésének oka, hogy a költségtérítéses képzésbe jelentkezők célirányosan, határozottan a választott (vagy már folytatott) szakmának megfelelő képzést nyújtó intézménybe adják be jelentkezésüket.)

A nappali tagozatos hallgatók nagyobb döntési bizonytalanságát, határozatlanabb pályakeresési próbálkozását mutatja, hogy a válaszadó hallgatóknak csak mintegy háromnegyede (2009-ben 74,3%-a, 2012-ben 75,1%-a) jelölte első helyen a felvételi lapján a KTK-t. A Kart nem első helyen megjelölők közül mindkét évben legtöbben a jogi irányt preferálták (ELTE ÁJK, Károli Gáspár Református Egyetem, Pázmány Péter Katolikus Egyetem) illetve a Corvinus Egyetem karaira jelentkeztek első helyen, de a Debreceni Egyetem, a Budapesti Műszaki Egyetem, a Budapesti Gazdasági Főiskola valamint a SOTE és az ELTE különböző karai, 2012-ben pedig az NKE más karai is szerepeltek felvételi lapjaikon. A KTK számára külön kihívás, hogy ezeket az elsősorban más pályára készülő hallgatókat is meggyőzze arról, hogy jó helyre kerültek, és megszerettesse velük a közigazgatási szakmát.

A szakma iránti elköteleződés mértékét mutatja, hogy hallgatóink *a diplomaszerezést követően a közigazgatási szférában kívánják-e elhelyezkedni*. Az erre vonatkozó kérdésre, 2009-ben a hallgatók 85,3%-a, 2012-ben már csak 73,7%-a válaszolt határozott igennel. Természetesen a levelezős hallgatók nagymértékű határozottsága mellett a nappali tagozatosok jóval bizonytalanabbak voltak, 2009-ben a hallgatók 16,2%-a, 2012-ben 18,8%-a még nem tudta határozottan eldönteni hol fog majd munkát keresni az egyetem elvégzése után. Ez teljesen érthető, hiszen a döntően nappali tagozatos, első évfolyamos hallgatókban még nem is alakulhatott ki teljes mértékben a szakma iránti elköteleződés. Mindenképpen megnyugtató viszont, hogy 2009-ben a válaszadó 150 főből mindössze 7 fő, 2012-ben a válaszadó 224 főből pedig csak 17 fő gondolta úgy, hogy nem ez a pálya az ő számára megfelelő.

Kolozsi Pál Péter

PÉNZÜGYI VÁLSÁG ÉS SZABÁLYOZÁS INTÉZMÉNYI MEGKÖZELÍTÉSBN

Gondolatok a Bankmenedzsment - Bankszabályozás - Pénzügyi fogyasztóvédelem című szakkönyv megjelenése kapcsán¹

A válság következtében világszerte felértékelődik az állam szerepe, és ennek a szemléletváltásnak elméleti közgazdaságtani alapjai is vannak. Az intézményi megközelítés alapján a szabályok, törvények, illetve az informális kötöttségek alapjaiban meghatározzák egy gazdaság és egy társadalom fejlődési lehetőségeit. A gazdasági életben mindenekelőtt a tranzakciós költségek és a bizonytalanság csökkentésére, illetve az externáliák és az információs aszimmetria mérséklésére van szükség, a megfelelő szabályozásnak pedig van lehetősége a piaci kudarcok kezelésére. A gazdaságpolitika egyik célja ebből adódóan a megfelelő, az adott időszak problémáit leghatékonyabban kezelni képes intézményi mátrix kialakítása, a szabályozási környezet rugalmassá és alkalmazkodóképessé tétele.

• • • • •

Magyarországon a 2007-2008-ban kirobbant válság utóhatásaként, különösen 2010-et követően megindult a szabályozási környezet átalakítása. A fő trend a pénzügyi piacok regulációjának újraszabása, a kontrollok erősítése volt, ami logikusan következett abból, hogy a válság kitörése - legalábbis részben - a szabadon engedett piacra és a szabályozás gyengeségére volt visszavezethető.

A fejlett világ jelentős része immár ötödik éve gazdasági és társadalmi válságjeleket mutat, és a kilábalás egyelőre a távoli jövőbe vész. A pénzügyi krízis az Egyesült Államok másodlagos jelzálogpiacának összeomlásával indult, de mára bőven túlnőtt ezen a szinten, és a nyugati kultúrkörbe tartozó országok jelentős részében az eddig alkalmazott gazdaság- és társadalompolitika, illetve a követett életmód végével fenyeget. Nem kérdéses, hogy ez a válság radikálisan átalakítja majd mindennapjainkat, és jó eséllyel legalább akkorát fordul majd miatta a világ kereke, mint amekkorát bő nyolcvan évvel ezelőtt, az 1929-ben kirobbant válság folyományaként.

A mostani nehézségek legnagyobb vesztese egyelőre a jelek szerint Európa, és azon belül is a kontinens legbőkezűbb jóléti államai. A nyugati fejlett államok mindegyike felismerte már annak szükségességét, hogy a megváltozott világhoz igazítsa saját szabályozását, törvényeit és gyakorlatát, de nem minden állam tart ugyanott az irányváltással és a szabályok újraszabásával kapcsolatban. A nagy paradigmaváltások jellegzetessége, hogy a korábbi rendszer nyertesei megpróbálják a nehézségeket az eddig alkalmazott szisztéma finomhangolásainak hibáira visszavezetni, miközben már vannak olyan hangok is, amelyek a rendszer alapjait vonják kétségbe, és radikális szakítást követelnek a múlttal. Európában is valami ilyesmi zajlik le, és a vita nem csak a közgazdászok, jogászok, államigazgatási szakértők, véleményformálók és agytrösztök között zajlik, hanem – a helyzet komolyságát mutató – országok között is. Magyarországon az utóbbi bő két év hazai és nemzetközi szinten zajló vitái láttán talán nem is kell megmagyarázni, hogy milyen éles helyzeteket teremthet egy ilyen paradigmaváltás.

A tavalyi év végén jelent meg Lentner Csaba egyetemi tanár szerkesztésében a Bankmenedzsment - Bankszabályozás - Pénzügyi fogyasztóvédelem című szakkönyv, amely végigveszi az összes olyan változtatást, amely a vezető gazdaságokban és Magyarországon végbement az utóbbi pár évben annak érdekében, hogy a szabályozás fel tudja venni a kesztyűt a piac szeszélyes erőivel szemben. Hiánypótló munkáról van szó, amelynek megismerését minden érdeklődőnek őszintén ajánlom. A pénzügyi piacokat érintő változásokat példaként használva a következőkben azt mutatom be, hogy a felvázolt regulációs folyamat miképp illeszthető egy tágabb elméleti keretbe.

A jelek szerint a válság még nem ért véget, de talán már elegendő idő eltelt a kirobbanása óta ahhoz, hogy levonjuk az első következtetéseket. Lentner¹ rámutat és példákkal igazolja, hogy a mostani válság alapjaiban szabta át a pénzügyi rendszer szabályozási és működési kereteit. Az utóbbi évek annyit ugyanis mindenképp egyértelműen bebizonyítottak, hogy nemzeti szinten szilárdabb válságkezelési szabályokra van szükség, a határokon átnyúló bankcsődök és pénzügyi fertőzések kezelésére pedig a korábbinál alkalmasabb rendszert kell felállítani. Az állami és a pénzügyi rendszer pénzügyeinek összefonódása a mostani krízis egyik jellemzője, a tekintélyes bankok csődje pedig mindenkit rádöbbsentett, hogy súlyos hiányosságok vannak a szabályozási környezetben. A válság egyértelmű bizonyítékát adta annak, hogy „az egy banknál felmerülő problémák a teljes pénzügyi szektorra kiterjedhetnek, nemzeti és nemzetközi szinten egyaránt”, illetve hogy a pénzügyi rendszer sebezhetőségének „eredendő, fő kiváltó oka a szabályozás és a felügyelet még mindig nem alapos volta”²

A mostani válság újra a figyelem középpontjába helyezte az állami szerepvállalás és a szabályozás kérdését. A piaci fundamentalizmus évtizedeken át azt hirdette, hogy a piaci önszabályozó mechanizmusok állami beavatkozás nélkül megoldják a felmerülő gazdasági problémákat, a pénzügyek pedig még a többi nemzetgazdasági részpiacnál is hatékonyabban és

1 LENTNER Csaba (2012): A bankszabályozás tudományos rendszertana és fejlődéstörténete. In: Lentner Csaba (szerk.): Bankmenedzsment - Bankszabályozás - Pénzügyi fogyasztóvédelem. Budapest. 2012. Fama Zrt - Nemzeti Közzolgálati és Tankönyvkiadó
2 LENTNER Csaba (2012): A bankszabályozás tudományos rendszertana és fejlődéstörténete. In: Lentner Csaba (szerk.): Bankmenedzsment - Bankszabályozás - Pénzügyi fogyasztóvédelem. Budapest. 2012. Fama Zrt - Nemzeti Közzolgálati és Tankönyvkiadó

innovatívabban működnek, így aggodalomra semmi ok. Az elméleti felépítmény egészen a mostani válság kitöréséig, sőt még egy rövid ideig azt követően is stabilan állt, de a valóság, a piacok befagyásáról, a csődökről és a munkanélküliség komoly emelkedéséről szóló hírek összeomlasztották ezt az értelmezési keretet és rendszert. A tankönyvek szerint minden rendben volt, de a gyakorlat mégis tele volt megoldásra váró problémákkal.

Mindez azt jelenti, hogy az elméleti szinttel is komoly problémák voltak, ellenkező esetben ugyanis a modellek, ha nem is tudták volna előre jelezni a bajt, de legalább képesek lettek volna az épp zajló folyamatok értelmezésére. Nem ez volt azonban a helyzet, a közgazdászok nagy részét 2008 óta jellemző vakság ugyanis legalábbis részben az elsajátított és a mindennapi rutin részévé vált modellek csődjéből következett.

Elméleti szinten is meg kell tehát újulnia a közgazdaságtudománynak. Ez nem feltétlenül jelenti azt, hogy most kell kitalálni valami radikálisan újat – bár épp a mostani válsággal sokszor összevetett 1929-1933-as krízis esetében épp ez történt. Talán inkább arról van szó, hogy érdemes nagyobb teret szentelni azoknak az elméleteknek, amelyek akadémiai szinten már jelentős fejlődésen és finomodáson mentek keresztül az utóbbi évtizedekben, de a piaci fundamentalizmus térnyerése és bebetonozódása miatt a gyakorlati alkalmazástól eddig távol maradtak.

Csaknem egy évszázaddal ezelőtt, 1919-ben jelent meg Walton Hamilton „The institutional approach to economic theory” című cikke. A neves amerikai jogász-közgazdász professzor a The American Economic Association egyik konferenciájára készítette ezt a tanulmányát, és feltehetően nem gondolta, hogy a közgazdasági gondolkodás újraértelmezését indítja el ezzel az írásával. Ez a cikk vezette be ugyanis a közgazdasági terminológiába az „intézmény” (institution) kifejezést,³ amelynek a közgazdaságtan sajátos fejlődése miatt még a 21. század elején is van relevanciája.

John R. Commons amerikai insitucionalista közgazdász mutatott rá elsőként, hogy az „intézmény” fogalma fölöttébb komplex,⁴ amibe beletartoznak az írott törvények és szabályok, az íratlan normák és az emberi viselkedés is. Az intézmény ebben a megközelítésben tehát nem egy formális szervezetet jelent, ami a kifejezés magyar nyelvben elterjedt jelentéséből adódna, hanem szabályokat és normákat, törvényeket és szokásokat, azaz minden olyan „kollektív akciót”, ami az egyéni viselkedést befolyásolja és mederbe tereli.

Az intézményi közgazdaságtan alapítójának Thorstein Veblent⁵ tartja a szakirodalom és az eszmetörténet. A kapitalizmus kritikusaként ismertté vált norvég-amerikai közgazdász hangsúlyozta elsőként széles körben, hogy a gazdasági viselkedés nagy részben a társadalmi intézményeken és a gazdasági aktorok környezetén múlik. Azaz nem mindegy, hogy milyen írott vagy íratlan szabályok vesznek körül minket, és ebből adódóan nem lehet egyféle meg-

oldást, rendszert alkalmazni teljesen különböző háttérű és működésű országokban. Az intézményi megközelítés az 1930-as években már komolyan vett irányzat volt⁶ – bár sokáig vitatták, hogy egy önálló iskoláról lenne szó⁷ –, majd folyamatosan teret nyert, elsősorban az Egyesült Államokban. Ezt követte a hanyatlás 1945 után – nem utolsó sorban John Maynard Keynes felívelésével párhuzamosan –, majd pedig a neoklasszikus alapokat elfogadó új intézményi (neo-institutionalista) megközelítés megjelenése az 1970-es években, elsősorban a Nobel-díjas Douglas C. North⁸ munkásságának köszönhetően.

Az intézményi megközelítésnek számos olyan következtetése volt, amely a mai kor problémáinak kezelésében is segíthet. Az egyik ilyen fontos institutionalista tétel, hogy a gazdaságot nem lehet leválasztani a politikai-társadalmi intézményi környezetről. A gazdaság ugyanis egy társadalmi alrendszer, amely az őt körülvevő társadalomtól elválasztva nem vizsgálható. A politikai-társadalmi keretek jelentik azokat a játékszabályokat, amelyek determinálják az egyének gazdasági döntéseit is. A társadalmi intézményekre tehát nem mint az egyéni döntéseket gúzsba kötő korlátokra, vagy a gazdasági fejlődést ellehetetlenítő akadályokra kell tekinteni, hanem mint olyan adottságokra, amelyek megfelelő kezelésük esetén képesek a jólét növelésére. Nem véletlen, hogy az intézményi gondolkodásra volt szükség ahhoz, hogy olyan fontos társadalmi kérdések kerüljenek be a közpolitikai vitákba, mint a munkanélküliségi támogatás, a társadalombiztosítás, az agrárarak szubvencionálása, a közszolgáltatások szabályozása, vagy épp a makrogazdasági tervezés.

A fentiekből következik az is, hogy az intézményi megközelítés hasznos alapokat jelenthet a mostani, válság-utáni időszakban is, különös tekintettel az új intézményi iskolára. North és követői nem szakadnak el az utóbbi kétszáz év közgazdasági hagyományait összegző neoklasszikus megközelítéstől, hanem kiegészítik azt. Abból indulnak ki, hogy az intézményi háttér nem lehet adottnak, megváltoztathatatlannak és térben is változatlanul feltételezni, hisz a minket körülvevő környezet, a szabályok, a törvények, a szervezeti megoldások folyamatosan alakulnak és fejlődnek. Sőt, idővel még a normák és a szokások is.

Az intézmények gazdasági haszna a tranzakciós költségek és a bizonytalanság csökkentéséből, az externális hatások internalizálásából, valamint a kooperáció biztosításából adódik.⁹ A gazdasági és társadalmi fejlődés végső soron nem más, mint az intézményi háló tökéletesedése, új kihívásokhoz és helyzetekhez való alkalmazkodása – a mostani válságos időkben különösen hasznos lenne ennek a megközelítésnek az elterjedése, ami biztosíthatná, hogy ne valami zsigeri rosszként tekintsenek sokan az államra, hanem a potenciális megoldás letéteményeseként.

Az is az intézményi iskola tanulságos következtetése, hogy semmi nem biztosítja, hogy a létező intézmények társadalmi szempontból hatékonyak legyenek, sőt, nagyon rossz haté-

3 HAMILTON, Walton H. (1919): The Institutional Approach to Economic Theory. American Economic Review. March, 9, pp. 309-18.

4 COMMONS, John R. (1936): Institutional Economics. The American Economic Review, Vol. 26, No. 1, Supplement, Papers and Proceedings of the Forty-eighth Annual Meeting of the American Economic Association (Mar., 1936), pp. 237-249

5 HOMAN, Paul T. (1932): An Appraisal of Institutional Economics. The American Economic Review, Vol. 22, No. 1 (Mar., 1932), p. 10-17

6 Az amerikai intézményi iskola alapítói Veblen, Mitchell és Commons, de gyakran ide sorolják Walston Hamilton, Walter Stewartot és John M. Clarkot is.

7 HOMAN (1932) op. cit.

8 Az iskola elméleti összegzését lásd NORTH, Douglas C. (1993): The New Institutional Economics and Development, Washington University, St. Louis. 1993. <http://econ2.econ.iastate.edu/tesfatsi/NewInstE.North.pdf>

9 RUTHERFORD, Malcolm (2001): Institutional Economics: Then and Now The Journal of Economic Perspectives, Vol. 15, No. 3 (Summer, 2001), p. 173-194

konyságú intézmények fennmaradhatnak akár hosszú évtizedeken keresztül is.¹⁰ Nem el-
lentéses tehát a közgazdászok által oly sokszor hivatkozott racionalitással, hogy a társadal-
mi és a politikai rendszer tévutakat követ, miközben a piaci logika szerint minden út a ha-
tékonyság növekedése felé vezet.

Ideje lenne elfogadni, hogy a piac csak abban az esetben ad optimális megoldást, ha a
tranzakciós költségek alacsonyak, a piacok pedig átláthatóan és a klasszikus közgazdász-
ok által leírt tökéletes verseny közeli helyzetben működik – márpedig ez szinte sosincs így,
különösen nem az olyan iparágakban, ahol nagy az információs aszimmetria, a piaci tor-
zulás és az externália. Erre tipikus példa a pénzügyek világa. Bár ez egy tradicionálisan li-
beralizált piac, de még itt is nagyon fontos szerepet kellene betöltenie a megfelelő szabá-
lyozásnak és a fogyasztóvédelemnek. Épp ezt a területet veszi górcső alá a már említett
Bankmenedzsmet - Bankszabályozás - Pénzügyi fogyasztóvédelem című szakkönyv is,
amely olyan fontos területek regulációs folyamatait mutatja be, mint a pénzügypolitika, a
monetáris politika, a hitelintézeti, a biztosítási, a pénzügyi szolgáltatói, a tőkepiaci, illetve
a banki könyvvizsgálói szegmens.

A neoklasszikus megközelítés szerint a hatékonyság feltétele, hogy a piac és az ármecha-
nizmus működését zavaró tényezőket el kell takarítani az útból, hisz minden káros, ami a pi-
aci allokációt hátráltatja. Az intézményi megközelítés szerint ez a való világban jellemző vi-
szonyok között nem üdvözítő megoldás, mert a piacok jellemzően nem működnek hatéko-
nyan. A szabályozási környezetnek tehát alkalmazkodnia kell a valósághoz, a szabályok fej-
lődése pedig a gazdasági fejlődés alapja. Az intézmények és a szervezetek között folyamatos
az interakció, így a változás is folyamatos. Egy ország intézményi hálóját meghatározza azo-
kat a kereteket, amelyeken belül a magánszektort cégei működnek: a szabályozás változása te-
hát nem más, mint a működés feltételeinek változása, ami optimális esetben növekvő társa-
dalmi jólétet, illetve a magánszektortól rugalmas alkalmazkodást jelent.

Mire jók az állami szabályok egy olyan piacon, mint a pénzügyi piac? Mindenekelőtt ar-
ra, hogy általuk csökkenjen a piacok átláthatatlansága, bizonytalansága és mérsékelni le-
hessen a részpiaci problémák tovaterjedését. Addig nem várhatjuk el a hatékony piaci mű-
ködést, ameddig a banki ügyintézővel tárgyaló ügyfél nem tudja pontosan, hogy mit akar-
nak neki eladni, az egyik pénzügyi szolgáltató gondját nem lehet leválasztani a bankrend-
szer egészéről és a nemzetgazdaság stabilitásának kérdéséről, illetve ameddig sok olyan
termék van a piacon, ami nagy rizikót jelent a banknak, a megtakarítónak és áttételesen az
összes adófizetőnek egyaránt.

Mikor működik jól egy intézmény- és szabályrendszer? Ennek *conditio sine qua non*-ja,
hogy a formális szabályok illeszkedjenek a már meglévő intézményi alapokhoz – ide ért-
ve egy-egy társadalom íratlan együttélési szabályait, múltbeli tapasztalatait, beidegződése-
it, azaz egy adott közösség mindennapi valóságát. A klasszikus példa szerint a 19. században
az Amerikai Egyesült Államok alkotmányát szóról szóra átvették Latin-Amerikában, a vég-
eredmény mégsem lett ugyanaz. A válasz pedig egyszerű: a dél-amerikai társadalmak ösz-

¹⁰ A szakirodalom a szuboptimális intézmények fennmaradását a disztribúciós érven túl at „út-függőség” (path
dependency) elmélettel magyarázza. Lásd: RUTHERFORD (2001), op. cit.

szététele, kulturális, identitásbeli karakterisztikája jelentősen eltért az európai telepesek által
benépesített északi területekétől. Magyarország is számos példát tudna arra mondani, hogy
miért nem működhet hatékonyan egy Nyugat-Európában sikeres rendszer egy posztkom-
munista, tervgazdasági és erőteljesen paternalista múlttal jellemezhető államban. Az infor-
mális háttér eltérő, így ugyanaz az intézmény (szabály, törvény) különböző társadalmakban
különböző hatást vált ki.

Az intézményi háló sikerességének alapja az alkalmazkodási képesség. Amennyiben válto-
zik a környezet, változtatni kell a szabályokat is. Figyelembe kell venni ugyanakkor azt is, hogy
a változás nem megy egyik napról a másikra, még a formális szabályozás módosításának is
van időigénye – és itt nem elsősorban a kodifikációra kell gondolni, hanem a társadalmi ha-
tások megjelenésére, a gondolkodás átállására. Azt sem szabad elfelejteni, hogy az intézményi
változásoknak még akkor is sok ellenzője van, ha a társadalmi hatások pozitívak. Egyszerűen
azért, mert a döntéseinket leginkább a saját jól felfogott, illetve jól felfogottnak gondolt érdeke-
ink alapján hozzuk. Miután azonban a jó intézmények (szabályok) képesek a tranzakciós költ-
ségek és a bizonytalanság mérséklésén keresztül támogatni a fejlődést, így a gazdaságpolitika
egyik fő célkitűzése nem lehet más, mint a helyi igényekhez és adottságokhoz leginkább illesz-
kedő szabályozás kialakítása. A mai magyar valóságra lefordítva mindezt úgy is megfogalmaz-
hatjuk: a válság egyértelművé tette, hogy változtatni kell a pénzügyi piacok szabályozásán, de a
nyugat-európai példákban legfeljebb inspirálódunk lehet, a saját problémáinkra nekünk kell
megtalálnunk a megfelelő válaszokat. Minél nagyobb a változás, annál nagyobb az ellenállás –
ez szintén ismert összefüggés lett Magyarországon az utóbbi években.

A szabályozás felértékelődésén túl a gazdaságpolitika – mint az állami aktivitás egyik fő
kifejezője – szintén előtérbe kerül. A gazdaságpolitika, illetve annak gyakorlata abban az ér-
telemben mindenképp az intézményi mátrix része, hogy a törvényekhez és a szabályokhoz
hasonlóan ez is a „játékszabályok” alkotóeleme. Davis és North (1971)¹¹ klasszifikálása sze-
rint a gazdaság- és pénzügypolitika is az intézményi környezet részének tekinthető, így nagy
befolyása van a gazdaság működésére, hatékonyságára.

Ugyanez a logika jelenik meg a neo-institutionalista iskola másik Nobel-díjas ideológu-
sánál, Oliver E. Williamsonnál is. Williamson a társadalmi elemzés négy szintjét határozza
meg, amelyek egymásra, valamint a gazdaság és a társadalom szélesan értelmezett teljesít-
ményére is hatnak.¹² Az első szint (1) az etika, a szokások, a normák szintje, erre rakódnak rá
(2) az intézményi környezet alapvető szabályai, (3) az irányítási struktúrák, illetve (4) az erő-
források allokalására vonatkozó mindennapi döntések, intézményi megoldások. Az alapve-
tő intézményi környezethez, azaz a második szinthez tartoznak a tulajdonjogra vonatkozó és
az alkotmányos előírások, az alapvető pénzügyi szervezetek és intézmények jogai és köteles-
égei (jegybank, felügyeleti hatóság, számvéviszék), a kereskedelmet és a külföldi befekteté-
seket érintő szabályozások. Ezek a gazdaság- és pénzügypolitikai pillérek nem változtatható-

¹¹ DAVIS, Lance E., NORTH, Douglass C. (with the assistance of Calla Smorodin) (1971): *Institutional Change
and American Economic Growth*. Cambridge: Cambridge University Press, 1971. viii + 282 pp.

¹² KAPÁS, Judit, KOMÁROMI, György (2004): Régi és új hangsúlyok az új intézményi közgazdaságtanban. Köz-
gazdasági Szemle, LI. évf., 2004. január (90–98. o.) <http://epa.oszk.hu/00000/00017/00100/pdf/6ttkapkom.pdf>

ak minden évben, mert azzal jelentősen növelnék az egész gazdasági rendszer bizonytalanságát, de évtizedes távlatban már szükséges lehet a változtatásuk, hisz amennyiben ez a szint „beragad”, úgy az intézményi háló nem tud lépést tartani a technológiai és piaci innovációkkal. A jelenlegi válság ezt sajnálatos módon jól példázza. A williamsoni modellnek ugyanakkor van egy olyan olvasata is, hogy annak ellenére nem szabad félni a környezeti változásokra adott válaszoktól, hogy az sokak érdekét értheti.

A történelmi tapasztalat is alátámasztja, hogy egy-egy ország versenyképessége nagymértékben az intézményi rendszer és mátrix alkalmazkodóképességén múlik. A siker feltételezi, hogy egy közösség jó időben jó válaszokat adjon jól feltett kérdésekre. North kutatásainak egyik fő megállapítása épp az volt, hogy a fejletlenebb államokban a lemaradás konzerválódása arra vezethető vissza, hogy ezek az államok – eltérő okokból adódóan, de – képtelenek voltak az intézményi fejlődésre, és nem tudtak stabil, alacsony kockázatú intézményi környezet kialakítására.

Amennyiben elfogadjuk, hogy az intézmények, a szabályozás minősége elsődleges a gazdaság (potenciális) fejlődése szempontjából, akkor kiemelt figyelmet kell fordítanunk arra, hogy milyen intézményekre és szabályozásra van szükség ahhoz, hogy egy gazdaság emelkedő pályára álljon, és ott is maradjon.

Bizonyosan jót tesz a gazdasági kilátásoknak minden olyan szabályozás és intézményi megoldás, amely csökkenti a tranzakciókkal kapcsolatos bizonytalanságot. A pénzügyi piacok esetében érdemes a magyarországi lakossági devizahitelezés történetét ebből a szempontból is megvizsgálni: vajon a devizahitelek térnyerése vagy pedig azok visszaszorítása, betiltása, illetve forintosítása volt kedvezőbb fejlemény innen nézve? A válasz még a pénzügyi piacokra visszaható esetleges nehézségek mellett is oly evidens, hogy józan – közgazdász – ésszel nehezen fogható fel, miként alakulhatott ki az a helyzet, aminek a magyar gazdaságpolitika teljesen foglyává vált. A fejlődés fontos intézményi feltétele ezen felül a hatékony piaci működés biztosítása, aminek legfontosabb és legnagyobb akadálya – különösen a pénzügyi piacokon –, az információs aszimmetria. Minden olyan lépés üdvözlendő tehát, amely a jellemzően rosszabbul informált ügyfelet segíti (felügyeleti hatáskörök bővítése, a pénzügyi ombudsman intézmények létrehozása, a pénzügyi fogyasztóvédelem erősítése).

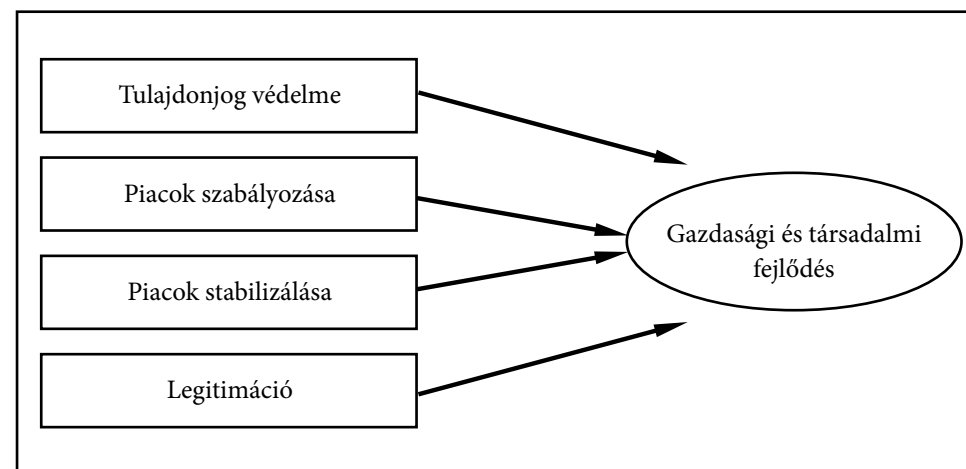
Indokolt azonban az óvatosság, ugyanis nem minden eset ilyen egyértelmű. A szakirodalomban nincs is egyetértés azzal kapcsolatban, hogy mi tekinthető az intézményi fejlődés motorjának,¹³ és melyek azok a faktorok, amelyek a „beragadásért”, az út-függőségért felelősek.¹⁴ Rodrik¹⁵ szerint miután a közgazdászok nem képesek egy listát készíteni azokról az intézményekről, amelyek „fejlődéspártiak”, így nem marad más, mint hogy a demokratikus rendszeren keresztül a politikai és társadalmi közösség egésze döntse el, mi-

13 Lásd NUGENT, Jeffrey B, ROBINSON, James A (2003): Are Endowments Fate?. 2002. Vol. Discussion Paper. Centre for Economic Policy Research: London In. Shirley

14 Erről lásd részletesen NORTH, Douglas C. (1994): The Historical Evolution of Politics. 1994. International Review of Law and Economics, 14, (pp. 381-91) p. 385, illetve GREIF, Avner (1994): Cultural Beliefs and The Organization of Society : a Historical and Theoretical Reflection on Collectivist and Individualist Societies. Journal of Political Economy. 1994. 102 :5, p. 912-50

15 RODRIK (2000) op. cit.

lyen irányban szeretne menni és fejlődni. Rodrik és Subramarian¹⁶ regresszió-elemzéssel ezzel együtt arra jutott, hogy a fejlődés elsősorban magyarázó tényezője az intézményi környezet, ami náluk elsősorban a jogbiztonságot és a tulajdonjog védelmét jelentette. Ez az intézményi mutató számításai szerint sokkal nagyobb magyarázó erővel bír a fejlettséggel kapcsolatban, mint a földrajzi elhelyezkedés, vagy a neoklasszikus elmélet szerint kiemelten fontos kereskedelmi liberalizációs szint. A szerzőpáros szerint a szükséges intézményeket az alábbi kategóriákba lehet sorolni:



- A tulajdonjog védelmét garantáló intézmények, szabályok (market creating institutions) – piacgazdasági rendszerben ezek nélkül nem képzelhető el gazdasági fejlődés, a tulajdonjog védelme és garantálása a fejlődés alapfeltétele.
- A piac működését szabályozó intézmények (market regulating institutions) - ezek azok az intézmények, amelyek a piaci kudarcokkal foglalkoznak (externáliák, információs aszimmetria, méretgazdaságosság, piaci torzulások). Ide tartoznak például a pénzügyi felügyeleti szabályok és hatáskörök.
- A stabilizációs intézmények (market stabilizing institutions) - ezek azok az intézmények, amelyek biztosítják a gazdasági aktivitás számára a megfelelő környezetet (árstabilitás, a makrogazdasági kilengések csillapítása, a pénzügyi krízisek kezelése). Ide tartoznak a jegybankok, az árfolyamrendszer, a költségvetési politika szabályai.
- A legitimációt biztosító intézmények (market legitimizing institutions) – a piacgazdaság működéséhez elengedhetetlen a társadalmi stabilitás, így az intézményrendszernek ezt is biztosítania kell (társadalombiztosítási rendszer, redistribúció, a társadalmi konfliktusok kezelését biztosító szabályok). Ide tartoznak a szociális és nyugdíjkiadások, a munkanélküliséghez kapcsolódó juttatások, a társadalmi igazságosság nevében bevezetett adószabályok és egyéb intézkedések.

16 RODRIK-SUBRAMARIAN (2003) op. cit.

A magyar szabályozási környezet átalakulása jól illeszthető ebbe a keretbe. Lentner a Bankmenedzsment - Bankszabályozás - Pénzügyi fogyasztóvédelem című szakkönyv rendszertani fejezetének főbb tézisei között hangsúlyosan megemlíti, hogy a válság utáni időszakban az állam új szerepeket kap, aminek célja a fent említett piaci kudarcok kezelése. A szerző arra is rámutat – helyesen -, hogy „a banki termékek innovációját nem követte a felügyeleti, szabályozási rendszer innovációja, így nemcsak jelzálogpiaci és bankválság alakult ki, hanem a neoliberais gazdasági modell rendszerválsága is”¹⁷. Feszesebb bank- és pénzügyi szabályozás kell, amit jól mutat, hogy a világ vezető gazdaságában, az Egyesült Államokban is komoly lépések történtek ebbe az irányba.¹⁸

Különösen fontos és aktuális kérdés a jegybanki működés átalakítása, megújítása. A szakkönyv külön fejezetben foglalkozik a jegybanki szabályozás problematikájával, kitérve a jegybanki függetlenségre, illetve a jegybank és az államháztartás közötti kényes kapcsolatra is.¹⁹ A rodriki modell szerint a jegybank a gazdaság egyik legfontosabb stabilizáló intézménye. Ez a klasszikus megközelítés szerint az árstabilitás biztosítását jelenti, de manapság egyre többet hallani a jegybankok általános makrogazdasági stabilitással, illetve esetlegesen még a társadalmi stabilitással kapcsolatos felelősségéről is.

Nem kétséges, hogy a válság alaposan átszabta a monetáris politikával kapcsolatos ideológiákat, a mostani nehézségek kezelése ugyanis olyan eszközök alkalmazását tette szükségessé mind az Egyesült Államokban, mind az Európai Unióban és az eurózónában, amelyek még akár 2006-ban is teljesen elképzelhetetlenek voltak. A környezet változott, a jegybanki szabályozásnak pedig követnie kellett ezt a változást, így ma már a mainstream közgazdászok²⁰ széles körében is elfogadott álláspont, hogy a monetáris politika a válság után mindenképp más lesz, mint amilyen a válság előtt volt.

17 LENTNER Csaba (2012): A Bankmenedzsment - Bankszabályozás - Pénzügyi fogyasztóvédelem című könyv rendszertani fejezetének (I.) főbb tézisei. In: Lentner Csaba (szerk.): Bankmenedzsment - Bankszabályozás - Pénzügyi fogyasztóvédelem. Budapest. 2012. Fama Zrt – Nemzeti Közszoigálati és Tankönyvkiadó

18 „Az Amerikai Egyesült Államokban elfogadott Dodd–Frank-törvény, a fellazítási törekvések ellenére, igazolja, hogy az Egyesült Államok válságkezelésének egyik fő stratégiai eszköze a rendszerkockázatot hordozó, túlzottan nagy, komplex pénzügyi szervezetek kezelése, a pénzügyi fogyasztóvédelem, a Fed, az SEC, a jelzálog-hitelezés reformja, a Szövetségi Biztosítási Iroda létrehozása, illetve a hitelminősítők szabályozásának, működésének szigorítása.” LENTNER (2012) op cit. p. 515

19 HUSZTI Ernő – KOLOZSI Pál Péter – LENTNER Csaba (2012): Jegybanki szabályozás és monetáris politika Magyarországon. In: Lentner Csaba (szerk.): Bankmenedzsment - Bankszabályozás - Pénzügyi fogyasztóvédelem. Budapest. 2012. Fama Zrt – Nemzeti Közszoigálati és Tankönyvkiadó

20 BLANCHARD, Olivier– DELLARICCIA, Giovanni– MAURO, Paolo: Rethinking Macroeconomic Policy. IMF Staff Position Note. February 12, 2010. SPN/10/03 <http://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2010/spn1003.pdf>

REZÜMÉ RIXER ÁDÁM A MAGYAR JOGRENDSZER JELLEGZETESSÉGEI 2010 UTÁN CÍMŰ KÖNYVÉRŐL

Dr. Rixer Ádám tanszékvezető egyetemi docens műve 2012 őszén jelent meg a Patrocinium Kiadó gondozásában. Amint azt tudjuk jól, a 2010-ben lezajlott „fülkeforradalom” következtében lényegesen átalakult a magyar jogrendszer. Rixer Ádám könyve annak az új jogszemléletnek a tendenciáit mutatja be, amely a FIDESZ-KDNP kétharmados kormány hatalomra kerülése után jelent meg hazánkban.

•••••

A szerző *A mű céljairól* szóló bevezetőjében rögzíti, hogy nem az egész jogrendszert kívánja bemutatni, hanem azokat a leghangsúlyosabb változásokat, amelyek a jogintézményekben, joggyakorlatban és jogi gondolkodásban bekövetkeztek.

Az Előzetes tények, fogalom-meghatározások és módszerek c. részben a szerző alapvetése a kormányzati kapacitás fogalma és jogrendszerrel való kapcsolata. A kormányzati kapacitáson tág értelemben az államnak azt a képességét érti, amelynek révén képes a hátráltató, akadályozó tényezőket leküzdeni.

A magyar jogrendszer és e jogrendszer állami, társadalmi közegének hagyományos jellegzetességei című részből kiemelném azt az értékviszágot, amelyet Rixer Ádám a jogok és kötelezettségek megbomlásaként mutat be. Ennek értelmében szerinte a közösségért érzett felelősségtudat háttérbe szorult és az alapjogi szemlélet vált uralkodóvá.

A magyar jogrendszer új elemei és tendenciái c. fejezetben, illetve *A természetjogi szemlélet erősödése* c. alfejezetben Frivaldszky Jánosra hivatkozva felhívja a figyelmet arra, hogy a társadalmi szintű kiszámíthatóság egyik legnagyobb ellensége a multikulturalizmusra, pluralizmusra alapozott olyan szemlélet, amely például a család intézményével egyenrangú védelmet kíván az azonos neműek kapcsolata vonatkozásában. A szerző kifejti, hogy a természetjogias felfogás hivatkozási alapja a válság, amely egy 2008 óta tartó kényszerhelyzet. Ugyanakkor Rixer Ádám hozzáteszi, hogy a természetjogi felfogás nem csak 2008 óta, hanem már a rendszerváltás időszakában is megfigyelhető volt a kárpótlási folyamat során.¹

¹ A Zétényi-Takács féle törvényjavaslatok is egyfajta természetjogi felfogásként tekinthetők. Az alkotmányellenességük kinyilvánítása után húsz évvel azonban mégis megszületett a lex Biszku.

A Keresztény természetjogról szóló alfejezetben a keresztény vallásra történő utalás előtérbe kerüléséről ír a szerző. Az Alaptörvény Nemzeti Hitvallása mint kifejezés már önmagában ezt igazolja, illetve a „keresztény Európa”, „kereszténység nemzetmegtartó szerepe” utalások is ezt bizonyítják. Az állam önképének változásai kapcsán az 1990 és 2010 közötti időszakot két paradoxonnal jellemzi. Egyfelől hazánk világszintű integrálódása a gazdaság felzárkózása nélkül, másfelől Pulay Gyulára hivatkozva, a fekvőrendőrzés állam problematikáját tartja komoly anomáliának.

Az állam által kialakított és fenntartott normák új tartalmi c. alfejezetben a szerző kifejti, hogy bizonyos új fogalmak megjelenésének és folyamatos kommunikálásának lehetünk tanúi. Ezek a hazaszeretet és nemzeti elkötelezettség, az állami rangra emelt igazságérzet, a társadalmi szolidaritás, a természetjogias gondolkodás. Ezekkel a legnagyobb problémát az jelenti Rixer Ádám szerint, hogy nehéz őket átültetni az életviszonyok szabályozásakor. Lehet-e ezeket az értékeket képviselni a hatályos szabályozás ellenében?

A közérdek új jelentéstartalmai körében felhívja a szerző a figyelmet arra a 2010 utáni törekvésre, amely a közérdek fogalmának kiterjesztésére irányul. Ezt láthatjuk a devizahitelek állami eszközökkel történő támogatásánál, de megfigyelhető például a nemzeti köznevelésről szóló törvényben is, amely a gyermek jogainak korlátozását jelenti, amennyiben sérti a közösség érdekeit.

A felelősség új koncepciói kapcsán az egyéni felelősségről írtakra utalnék, amelyben a szerző az Alaptörvény O) cikkében foglaltak szellemiségében született jogszabályokat jelöli meg, mint új jogpolitikai szemléletet. Ebből vezethető le ugyanis, hogy 2012 júliusától a táppénz alatt is megszüntethető a munkaviszony. A szülői felelősség erősítése és az egyes múltbéli cselekményekért viselt felelősséggel is ebben az alfejezetben találkozhatunk (lex Biszku).

Az állam intézményes átalakulása vonatkozásában három területet érint a szerző. A magyar közigazgatás átalakulása kapcsán ismerteti azt a folyamatot, amely a helyi közigazgatásban megy végbe. A helyi önkormányzatok reformja, a járáások és az integrált ügyfélszolgálatok kialakításának ugyanaz a célja, egy hatékonyabb, gyorsabb és olcsóbb közigazgatás működtetése. A szerző a 2006-ban a rendészeti igazgatásban tapasztalt anomália vonatkozásában kifejti, hogy a rendőrség demokratizálódása nem bizonyult elégségesnek, ezért itt vannak még tennivalók. Az igazságszolgáltatásban megjelenő probléma álláspontja szerint a kazuisztikus szabályozás, az állandó törvénymódosítás és végül a bíró alkotta jog előtérbe kerülésének együttes előre nyomulása. Az Alkotmánybíróság megújulása a jogkör csökkentése mellett a valódi alkotmányjogi panasz megjelenésével írható le. Az AB ugyanis lehetőséget kapott arra, hogy egyedi ügyekben kizárólag a bírói döntést semmisítse meg.

Az Alaptörvény és a sarkalatos törvények c. részben nagy hangsúlyt helyez a szerző a történeti alkotmány problematikájára. Az Alaptörvény legitimitációjának „önellentmondása”² Rixer szerint úgy oldható fel, hogy kijelentjük, a kommunista alkotmány szétlétét követő változatát

2 A Nemzeti Hitvallás kimondja, hogy „Nem ismerjük el az 1949. évi kommunista alkotmányt, mert egy zsarnoki uralom alapja volt, ezért kinyilvánítjuk érvénytelenségét”, a Záró rendelkezés 2. pontja viszont úgy fogalmaz, hogy „Ezt az Alaptörvényt az Országgyűlés az 1949. évi XX. törvény 19. § (3) bekezdés a) pontja és 24. § (3) bekezdése alapján fogadja el.”

tagadja meg az Alaptörvény és nem az 1989-ben született új alkotmányt. A jogfolytonosság vonatkozásában Egyed István, Varga Norbert és Moór Gyula álláspontját vázolja, és megjegyzi, hogy a forradalmi változások lehetséges céljai között szerepelhet éppen a jogfolytonosság helyreállítása is³. A történeti alkotmány vívmánya a szerző szerint úgy értelmezhető, hogy a jogéletbe nem feltétlenül a konkrét korabeli szöveg kerülne vissza, hanem bizonyos (jog)elvek újjáélesztésére kerülhet sor. Az Alaptörvénynek a történeti alkotmányra való utalása egyfajta integráló erő lehet. A történeti alkotmány a magyar politikában megjelenő elkülönülés, szembenállás helyett kompromisszumokat képes megteremteni⁴. Két koncepciót vázol Rixer Ádám ezen alkotmány megítélése tekintetében. A korlátozott koncepció szerint a történeti alkotmány inkább jogi kultúra, mint tényleges jogforrás. A radikális koncepció viszont a tételes jog bővülését eredményezheti. A két koncepció körvonalaira az Alkotmánybíróság IV/2096/2012. sz. határozatát hozza fel példaképpen.

A szerző bevezeti és meghatározza az alulról, felülről és oldalról nyitott Alaptörvény fogalmát. Az alulról nyitottság a történeti alkotmány vívmányait jelenti. A felülről nyitottság a jövő nemzedékek érdekeinek szem előtt tartásával történő jogalkotást jelenti. Az oldalról nyitottságon pedig azt érti Rixer, hogy az alkotmány megkettőződik az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezései és a sarkalatos törvények által.

Az újabb jogalkotás jellegzetességei c. fejezetben azokat a jelenségeket tárja elénk a szerző, amelyek 2010 óta figyelhetőek meg a jogalkotásban. Többek között kiemeli a kormányszervek indokolás nélküli felmentésének problematikáját, amely egyfelől alkotmányellenes volt, másfelől nemzetközi fórumon is elmarasztalták miatta a magyar államot. Mindezek ellenére a szerző felveti, hogy aggályos a „vezető bizalmának elvesztése” esetén történő felmentés lehetősége, hiszen túl tág teret enged a szubjektivitásnak. A gyors jogalkotásnak a hátrányaira is felhívja a figyelmet, amelyhez példaképpen a Miniszterelnökségre vonatkozó törvényi rendelkezést hozza fel, amely alapján nem lehetett volna több államtitkárt kinevezni a Miniszterelnökségen. Ezt úgy oldotta meg a jogalkotó, hogy utólag módosított a jogszabályon.

További problémaként merül fel a szerző által a „jogrendszer fantomfájdalmának” nevezett jelenség. Ennek lényege, hogy egy adott jogszabályi rendelkezés már nem létezik ugyan, de a jogalkalmazói gyakorlat továbbélése folytán érvényre juttatja a korábbi konstrukciót.

A jogászélet léte és szerepe mint a kormányzati kapacitás egyik kulcskérdése c. fejezetben a jogászság helyzetével és lehetséges jövőjével foglalkozik a szerző. Ennek háttérben az áll, hogy lecsökkentették az államilag finanszírozott helyek számát, arra hivatkozva, hogy a nemzet javát és az ország felemelkedését nem jogászokkal, kommunikációs szakemberekkel, szociológusokkal lehet felgyorsítani.⁵ Rixer Ádám vitathatónak véli ezt a sommás kijelentést és az

3 Jómagam ezt úgy értelmezem, hogy a „fúlkeforradalom” a jogfolytonosság visszaállítását eredményezte, vagyis a szétlétet követő új alkotmány elvetését és egy új Alaptörvény megszületését, amely a történeti alkotmány vívmányait tiszteletben tartja.

4 Véleményem szerint többek között a történeti alkotmány vívmányai is a szembenállást erősítik. A hagyományos baloldali felfogás ugyanis a köztársaság hangsúlyozását és kartális alkotmányt tartana elfogadhatónak.

5 Hoffmann Rózsa, 2012. február. (154. p.)

1848-as forradalomra az 1945 utáni illetve 1989 utáni demokratikus változásokban betöltött jogász szerepre hivatkozva veszi védelemébe a magyar jogászságot.

Rixer Ádám ebben a könyvében a 2010 utáni jogalkotási anomáliákat és súlyponteltolódásokat veszi sorra. Igen aktuális témát dolgoz fel, amelynek alapos áttanulmányozása és a konzekvenciák levonása megkerülhetetlen kellene, hogy legyen a jogalkotók számára.

Juhász Lilla Mária

EGYETEMEK A KÖZSZOLGÁLATI TOVÁBBKÉPZÉSÉRT

Az alábbi szemle cikk a Nemzeti Közzolgálati Egyetem által 2013. január 30-án megrendezett, az „Egyetemek a közzolgálati továbbképzésért” című szakmai napról tudósít. A rendezvény ünnepélyes keretein belül 10 felsőoktatási intézmény vezetője írta alá a közzolgálati továbbképzés tárgyában történő együttműködésről szóló keretmegállapodást. A megállapodás értelmében példaértékű összefogás valósul meg a magyar nemzeti felsőoktatásban. Az együttműködés fő célja a közzolgálati továbbképzési rendszer strukturális és tudományos megújítása, a továbbképzési igények rugalmas és hatékony kezelése. A közigazgatás fejlesztésének újabb állomását jelenti a továbbképzési rendszer reformja, a több évtizedes, változatlan struktúrában történő működés után, az aktuális tudományos eredményeket felhasználva, rendszertani és módszertani szempontból megújult közzolgálati továbbképzési rendszer működése veszi kezdetét.

• • • • •

Példaértékű együttműködés valósul meg a nemzeti felsőoktatásban a közigazgatás megújításának képzési és tudományos alapú támogatása érdekében. A közzolgálati továbbképzési rendszer országos működtetésére jogszabály által kijelölt Nemzeti Közzolgálati Egyetem (NKE) kilenc felsőoktatási intézménnyel kötött keretmegállapodást 2013. január 30-án, az „Egyetemek a közzolgálati továbbképzésért” című szakmai nap keretében. Az NKE képviselőjében Prof. Dr. Patyi András rektor, az együttműködő intézmények képviselőjében a Budapesti Corvinus Egyetemről Prof. Dr. Rostoványi Zsolt rektor, a Debreceni Egyetemről Prof. Dr. Fábián István rektor, az Eötvös Loránd Tudományegyetemről Dr. habil. Borsodi Csaba rektorhelyettes, a Miskolci Egyetemről Prof. Dr. Patkó Gyula rektor, a Károli Gáspár Református Egyetemről Prof. Dr. Balla Péter rektor, a Pázmány Péter Katolikus Egyetemről Prof. Dr. Szuromi Szabolcs rektor, a Pécsi Tudományegyetemről Prof. Dr. Bódis József rektor, a Széchenyi István Egyetem részéről Prof. Dr. Szekeres Tamás rektor, illetve a Szegedi Tudományegyetemről Prof. Dr. Homoki-Nagy Mária rektorhelyettes írták alá a megállapodásokat, ünnepélyes keretek között. A keretmegállapodások megkötésének célja a közzolgálati tisztviselők továbbképzésének fejlesztésében, a továbbképzési rendszer működtetésében történő együttműködés.

A megállapodások megkötését több hónapos egyeztetési folyamat előzte meg, melyet az NKE rektora, Patyi András kezdeményezett, a részletes tárgyalásokat pedig az egyetem Ve-

zető- és Továbbképzési Intézetének (VTKI) vezetője, Kis Norbert folytatta le. A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (Kttv.) ugyanis a közszolgálati képzések bázisintéményeként működő NKE-t jelölte meg az országos továbbképzési rendszer működtetőjeként, az egyetem szervezetében e feladat ellátásáért a VTKI felelős. A törvény rendelkezéseit a 2012. szeptember végén kiadott, a közszolgálati tisztviselők továbbképzéséről szóló 273/2012. (IX.28.) kormányrendelet részletezte. A közigazgatási továbbképzési rendszer lényegében 1992. óta változatlan formában működött, a több mint másfél évtizedes működés számos szervezeti, rendszertani, finanszírozási problémát hozott felszínre, melyek a továbbképzési rendszer gyökeres átalakítását igényelték. A jelenlegi reformok célja az új közszolgálati életpályát támogató, a valós továbbképzési igényeket rugalmasan kiszolgáló struktúra kiépítése. A továbbképzési rendszer NKE általi sikeres működtetéséhez már a megvalósítás tervezésének megkezdésekor egyértelművé vált, hogy nélkülözhetetlen a közigazgatási képzési ágban, illetve a közgazdasági képzési ágban közszolgálati alapszakon akkreditációval rendelkező intézmények részvétele. Így került egyeztetésre a fenti intézményekkel történő együttműködés kialakítása.

Egyetemünk nagy örömmel fogadta az társintézmények együttműködésre való hajlandóságát és értékes szakmai javaslatokat kapott az előkészítés alatt, melyeket a továbbképzési rendszer működtetése során kialakuló intézményi együttműködési protokollban igyekszik érvényesíteni.

Az egész napos rendezvény két részből épült fel. A délelőtt folyamán sor került a köszöntő beszédek megtartására, a megállapodások ünnepélyes aláírására és meghallgathattunk egy összegző előadást, mely a továbbképzés tekintetében felmerülő feladatokat és a prioritásokat foglalta össze. A hallgatóság soraiban egyetemi képviselők, közszolgálati vezetők, szakértők, szakmai érdekeltek, a sajtó képviselői és további érdeklődők foglaltak helyet.

A köszöntő beszédek sorában elsőként Patyi András tartotta meg nyitóbeszédét, melyben kiemelte, hogy az NKE a közszolgálati továbbképzés minőségirányítási és minősítési rendszerének működtetője a jogszabályok felhatalmazása alapján, a fejlesztések pénzügyi kereteit a kormányrendelet által meghatározott díj- és térítési rendszer, valamint az ÁROP programok forrásai adják. A rendszer működtetése során az NKE 70-80 ezer kormánytisztviselő folyamatos képzését biztosítja, és az újjászervezett rendszer akkor nyeri el értelmét, ha a „valódi, új és megfelelő szaktudás átadását” hatékonyan biztosítja a felsőoktatási intézmények együttműködésével. Janza Frigyes ny. r. vezérőrnagy, az NKE Fenntartói Testületének soros ügyvivője kifejezte a fenntartók egyöntetű támogatását és természetesnek nevezte, hogy az NKE a továbbképzés megvalósítása során más, tapasztaltabb és a jogtudományokban jártasabb felsőoktatási intézményekkel köt együttműködést, ezzel is erősítve a megújult minőségi rendszer megvalósítását. Jávor András, a Magyar Kormánytisztviselői Kar elnöke kiemelte, hogy a kormánytisztviselők munkája során alapvető szempont a felkészültség és fontos, hogy a tisztviselő értse környezete kihívásait, ismerje a joganyagot, amellyel dolgozik, ehhez tudjon alkalmazkodni. A jogszabályok sokasága, „dzsungele” miatt olyan továbbképzési rendszerre van szükség, mely irányt mutat a kormánytisztviselőnek a megfelelő tudás és az aktuális ismeretek átadásával, továbbá hangsúlyt helyez az etikai és korrupcióellenes elvárásoknak történő megfelelésre is. Az ünnepélyes aláírásokat követően Kis Norbert előadá-

sa zárta a délelőtti programot, melyben az együttműködés prioritásainak összegzése után Magyary Zoltán szavaival indította útjára az együttműködést: „minden szervezeti és eljárási reform értéke attól függ, mennyit érnek a tisztviselők”, e tisztviselők képzése pedig a közreműködő felsőoktatási intézmények felelőssége. A délután folyamán további szakmai előadásokra került sor a közszolgálati vezető- és továbbképzési rendszer fejlesztésének témakörében. Az új struktúra, a vonatkozó jogszabályi háttér és az együttműködés gyakorlati kérdéseiről Kis Norbert bevezetése nyomán, Hazafi Zoltán, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Közzolgálati Főosztályának vezetője és Arany Mónika, a VTKI Továbbképzési Központ vezetője tartottak előadást. Az egész napos programot a Közigazgatási Továbbképzési Kollégium Tanácsadó Testületének alakuló ülése zárta.

A szakmai nap során elhangzott beszédek és előadások mindegyike kiemelte az együttműködés példaértékűségét, mely hozzájárul a minőségi, hatékony, módszertanilag és tartalmilag megújult közszolgálati továbbképzési rendszer kialakításához.

Bízunk benne, hogy az aláírt keretmegállapodások a gyakorlatban megtelnek valódi szakmai tartalommal és a Magyary Program célkitűzéseinek megfelelően, a közigazgatás megújításában hasznosulnak a társadalomtudományok, az állam- és jogtudomány, valamint a közigazgatás-tudomány aktuális eredményei.

E számunk szerzői

BUKOVICS ISTVÁN - egyetemi tanár, intézetvezető
Nemzeti Közszerológati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar
bukovics.istvan@uni-nke.hu

GYÖRFYNÉ KUKODA ANDREA - tanársegéd
Nemzeti Közszerológati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar
gyorfyne.kukoda@uni-nke.hu

JUHÁSZ LILLA MÁRIA - szakmai tanácsadó,
együttműködést előkészítő intézményi kapcsolattartó titkár
Nemzeti Közszerológati Egyetem Vezető- és Továbbképzési Intézet
juhasz.lilla.maria@uni-nke.hu

KÉKI ZOLTÁN – címzetes főjegyző, Kaposvári Önkormányzat
titkarsag@kaposvar.hu

KOLOZSI PÁL PÉTER- munkatárs, Állami Számvevőszék
kolozspp@asz.hu

NAVRACSICS TIBOR- miniszter, miniszterelnök-helyettes
Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium
navracsics.tibor@kim.gov.hu

SÁFI CSABA - Ph.D hallgató
Külgymisztérium, Kisinyovi Magyar Nagykövetség konzulja
cssafi@kum.hu

SZALAI ANDRÁS - jogász, politológus, tanársegéd
Nemzeti Közszerológati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar
Közjogi Intézet
szalai.andras@uni-nke.hu

TAMÁS ANDRÁS – prof.emeritus
Nemzeti Közszerológati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar
tamas.andras@uni-nke.hu

TURKOVICS ANDRÁS- egyetemi tanár, Miskolci Egyetem
Állami és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék
jogturko@uni-miskolc.hu

Szerzőinkhez

MEGJELENÉS

A folyóirat negyedévente jelenik meg nyomtatásban magyar nyelven. A tartalomjegyzék angol, német és francia nyelven is megjelenik.

A megküldött írások közléséről a szerkesztőbizottság dönt ügyrendjének megfelelően. Az írásról referáló szerkesztőbizottsági tag véleményezés illetőleg lektori vélemény elkészítése vagy kikérése alapján tesz javaslatot az írás megjelentetésére a Szerkesztőbizottság számára. A lektorálás és véleményezés anonim.

A Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás megjelentetése online formában is történik, terjedelme a beérkezett publikációknak megfelelően – a Szerkesztőbizottság által megszabott keretek között – rugalmasan alakítható. Az on-line változat a www.ppb.mk.uni-nke.hu portálon érhető el, melyen a Pro Publico Bono és a Magyar Közigazgatás folyóiratok archívuma is fellelhető.

PUBLIKÁLÁSI FELTÉTELEK

Terjedelem

A megjelentetni kívánt íráshoz egy max. 1500 n terjedelmű absztraktot kérünk mellékelni angol és magyar nyelven.

A tanulmányok terjedelme max. 25 000 n, amelybe beleszámít a cím és a lead is.

Kérjük a címhierarchia egyértelmű bejelölését!

Formázás

A szöveget nem kérjük tipografizálni, valamint technikai kellékekkel ellátni (pl. élőfej). A kézirat egy oldala kb. 25-26 másfeles vagy dupla sorközzel gépelt sort tartalmazzon, soronként 60 leütéssel. A margók ideális mérete: bal oldalon 20 mm, jobb oldalon 30 mm, alul 40 mm, felül 25 mm. A címeket, alcímeket, különálló idézeteket a szövegtől egy-egy sor válassza el. Az új bekezdések egy enter leütéssel kezdődjenek.

A kiemelés ideális módjai a kurziválás, egyéb kiemelést kérjük a kiadóval megbeszélni.

Az ábrákat, táblázatokat külön lapon, illetve külön fájlban, sorszámozva, címekkel ellátva szíveskedjenek a szerkesztőségnek leadni úgy, hogy a táblázat végleges formájában látható legyen. Más művekből átvett ábrák, illusztrációk közlési engedélyét a szerző szerzi be.

A hivatkozások és a felhasznált irodalom címléírását az Irodalomtörténeti Közlemények Címléírási és jegyzetelési alapelveinek megfelelően kérjük leadni.

A szövegek beküldése a szerkesztőség számára

A kéziratot oldalszámozva, elektronikusan kérjük leadni a www.ppb.mk.uni-nke.hu szerkesztőségi e-mail címre, feltüntetve rajta az írás szerzőjének nevét, elérhetőségét, az írás pontos címét és azt a javaslatot, hogy a szerző melyik rovatba szánja az írást.

KAPCSOLATTARTÁS

Kérjük szerzőinket, hogy az olvasó számára való azonosíthatóság érdekében adják meg foglalkozásukat, munkahelyüket; ha ez egyetem, egyetemi beosztásukat vagy tudományos fokozatukat, valamint azt az elérhetőségüket, lehetőleg azt az e-mail címet, amelyen az olvasó keresheti őket. Ezeket az adatokat az „E számunk szerzői” rovatban közöljük. Kérjük továbbá, hogy közöljék a szerkesztőséggel egyéb elérhetőségeiket is; így telefonszámukat vagy mobiltelefonszámukat; ezeket az adatokat a lapban nem tesszük közzé, de a kapcsolattartás érdekében szükségesek.

A CIKKEK BEKÜLDÉSI HATÁRIDEJE: 2013. május 15.

A FOLYÓIRAT MEGJELENÉSI IDEJE: 2013. június 29.

TOVÁBBI INFORMÁCIÓ: ppb.mk.szerkesztoseg@uni-nke.hu

Table of contents

Introduction	NORBERT KIS	2
Scientific publications/ Studies	ISTVÁN BUKOVICS • Ideas about the Scientific Foundation of Public Administration	4
	ANDRÁS TAMÁS • The Place and Role of Administrative Science within the Sciences	28
	ISTVÁN TURKOVICS • The Right to Legal Remedy in the Light of the Constitutional Court Practice	35
International Scope	CSABA SÁFI • The Development of Political Institutional Background Related to Russians Abroad	43
Professional Forum	TIBOR NAVRACSICS • Modernization of Administrative Science	52
	ZOLTÁN KÉKI • The Role of City Clerk in Public Administration after the Establishment of Districts	59
	ANDREA GYÓRFYNÉ KUKODA • Why Public Administration?	65
Review	PÁL PÉTER KOLOZSI • Institutional Approach of Financial Crisis and Regulation	74
	ANDRÁS SZALAI • About “The Characteristics of Hungarian Legal System” by Ádám Rezümé Rixer	83
	LILLA MÁRIA JUHÁSZ • Universities for Public Service Training	87
Information	Authors of Current Issue	91
	To the Authors	92
	Table of Contents in Foreign Language	94

Sommaire

Introduction/Préface	NORBERT KIS	2
Études	ISTVÁN BUKOVICS • Idées sur la fondation scientifique de l'administration publique	4
	ANDRÁS TAMÁS • La place et le rôle de l'administration publique parmi les sciences	28
	ISTVÁN TURKOVICS • Le droit de recours en vertu de la pratique de la Cour constitutionnelle	35
Perspectives internationales	CSABA SÁFI • Le développement des institutions de la politique des russes au-delà de frontières nationales	43
Forum	TIBOR NAVRACSICS • La modernisation de l'administration-science	52
	ZOLTÁN KÉKI • Le rôle du greffier dans l'administration publique après la fondation des unités territoriales 'járás'	59
	ANDREA GYÓRFYNÉ KUKODA • Pourquoi l'Administration?	65
Revue	PÁL PÉTER KOLOZSI • La crise financière et la régulation dans un cadre institutionnel	74
	ANDRÁS SZALAI • Résumé sur le livre par Ádám Rixer intitulé Les caractéristiques du système de droit hongrois	83
	LILLA MÁRIA JUHÁSZ • Des universités au service de la formation continue du service public	87
Informative	Les auteurs de ce numéro	91
	À nos auteurs	92
	Sommaire des langues étrangères des matières	94

Inhaltsverzeichnis

Begrüßung	NORBERT KIS	2
Studien	ISTVÁN BUKOVICS	
	• Gedanken über die wissenschaftliche Begründung der Verwaltung	4
	ANDRÁS TAMÁS	
	• Der Platz und die Rolle der Verwaltungswissenschaft unter den Wissenschaften	28
Auslandsparorama	ISTVÁN TURKOVICS	
	• Das Recht auf Rechtsbehelf in der Praxis des Verfassungsgerichtshofs	35
	CSABA SÁFI	
	• Die Gestaltung des institutionellen Hintergrundes der Politik im Zusammenhang mit den außerhalb des Landes lebenden Russen	43
Fachforum	TIBOR NAVRACSICS	
	• Die Verwaltungsmodernisierung	52
	ZOLTÁN KÉKI	
	• Die Rolle des Gemeindedirektors in der Verwaltung nach der Aufstellung der Bezirke	59
Rundschau	ANDREA GYÓRFYNÉ KUKODA	
	• Warum gerade die Verwaltung?	65
	PÁL PÉTER KOLOZSI	
	• Finanzkrise und ihre Regelung mit Hinsicht auf den institutionellen Hintergrund	74
Information	ANDRÁS SZALAI	
	• Resümee des Buches von Ádám Rixer: Charakteristiken der ungarischen Rechtsordnung	83
	LILLA MÁRIA JUHÁSZ	
	• Universitäten für die Fortbildung im öffentlichen Dienst	87
	Autoren dieser Ausgabe	91
	Zu unseren Autoren	92
	Fremdsprachiges Inhaltsverzeichnis	94

Impressum

KIADÓ: Nemzeti Közszolgálati Egyetem
A KIADÁSÉRT FELELŐS: Prof. Dr. Patyi András rektor
A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG ELNÖKE: Prof. Em. Dr. Tamás András
FŐSZERKESZTŐ: Dr. Kis Norbert

A papíralapon megjelenő kiadvány azonosítószáma: ISSN 2063-9058
Az internetes kiadvány azonosítószáma: ISSN 2063-9066 (online)

Szerkesztőség

MUNKATÁRSÁK: Ecker Klaudia, Juhász Lilla Mária, Séra Magdolna, Tózsá Réka
CÍME: Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 1118 Budapest, Ménesi út 5.
LEVELEZÉSI CÍM: 1519 Budapest, Pf.: 275
E-MAIL CÍM: ppb.mk.szerkesztoseg@uni-nke.hu
WEBLAP: <http://ppb.mk.uni-nke.hu>

Ez a lapszám a Nemzeti Közszolgálati Egyetem ÁROP-2.2.5.-2008-0001 számú, Humánerőforrás-gazdálkodás a központi közigazgatásban kiemelt projektjének keretében, az Európai Unió támogatásával valósult meg.



PRO PUBLICO BONO - MAGYAR KÖZIGAZGATÁS

A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA

Tisztelt Olvasó!

A Pro Publico Bono –Magyar Közigazgatás szerkesztősége továbbra is várja mind az akadémiai világ, mind pedig a közigazgatás gyakorlati témáit feldolgozó írásokat. A folyóirat célja, hogy a közigazgatási és államigazgatási tudományok fő szakmai tudósítójaként a tudományterületek közötti párbeszédet segítse elő.

Tervezett negyedéves lapszámaink mellett az év folyamán több különkiadás megjelenésére is sor kerül, melyekben hazai és nemzetközi, idegen nyelvű tanulmányokat is olvashatnak.

A folyóirat honlapunkon digitális változatban is elérhető, itt 2013. május 2-ától előfizetési igényüket is bejelenthetik.

A lap szeptembertől kereskedelmi forgalomba kerül!

Bővebb tájékozódás érdekében látogasson el a www.ppb.mk.uni-nke.hu weboldalra vagy forduljon szerkesztőségünk munkatársaihoz emailben a ppb.mk.szerkesztoseg@uni-nke.hu címen!

Bízunk a sikeres szakmai együttműködésben!
Pro Publico Bono!

Impresszum:

KIADÓ: Nemzeti Köszolgálati Egyetem
A KIADÁSÉRT FELELŐS: Prof. Dr. Patyi András rektor
A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG ELNÖKE: Prof. Em. Dr. Tamás András
FŐSZERKESZTŐ: Dr. Kis Norbert
A SZERKESZTŐSÉG CÍME: 1118 Budapest, Ménesi út 5.



KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI DOKTORI ISKOLA

Tisztelt Olvasó!

2013 szeptemberében megkezdte működését hazánk első közigazgatás-tudományi doktori iskolája a Nemzeti Köszolgálati Egyetemen.

A doktori iskola létrehozatalával megteremtődtek a feltételek arra, hogy a haza szolgálatában és a közjó megteremtése érdekében doktori képzés indulhasson meg a közjog és közigazgatás, az állam és társadalom, a közmenedzsment, az állam és ökonómia, az emberi erőforrás valamint a nemzetközi és európai térben működő közigazgatás kutatási területein.

Várjuk mindazok jelentkezését, akik elkötelezettek a közigazgatás-tudomány iránt és szeretnék eddigi tudásukat gyarapítva, tudományos vizsgálódásukat elmélyítve elősegíteni a tudományág fejlődését és eredményeit.

Látogasson el honlapunkra, ahol megtekintheti a doktori iskola bemutatkozását és az aktuális információkról is értesülhet: <http://ktk.uni-nke.hu/index.php/hu/doktori-kepzes>

***Bízunk benne, hogy hamarosan doktoranduszaink között üdvözölhetjük,
és közösen járulhatunk hozzá a közigazgatás tudományos megújításához!***

PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás

A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA

A TARTALOMBÓL

• KÖSZÖNTŐ

KIS NORBERT

• TUDOMÁNYOS KÖZLEMÉNYEK/TANULMÁNYOK

BUKOVICS ISTVÁN: Gondolatok a közigazgatás tudományos megalapozásáról

TAMÁS ANDRÁS: A közigazgatás-tudomány helye és szerepe a tudományokon belül

TURKOVICS ISTVÁN: A jogorvoslathoz való jog az Alkotmánybíróság gyakorlatának tükrében

• NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

SÁFI CSABA: A határon túli oroszokkal kapcsolatos politika intézményi háttérének kialakulása

• SZAKMAI FÓRUM

NAVRACSICS TIBOR: A közigazgatás-tudomány korszerűsítése

KÉKI ZOLTÁN: A jegyző szerepe az államigazgatásban a járások megalakulása után

GYÓRFYNE KUKODA ANDREA: Miért éppen a közigazgatás?

• SZEMLE

KOLOZSI PÁL PÉTER: Pénzügyi válság és szabályozás intézményi megközelítésben

SZALAI ANDRÁS: Rezümé Rixer Ádám A magyar jogrendszer jellegzetességei című könyvéről

JUHÁSZ LILLA MÁRIA: Egyetemek a közzszolgálati továbbképzésért

• TÁJÉKOZTATÓ

• IMPRESSZUM

Nemzeti Fejlesztési Ügynökség
www.ujszechenyterv.gov.hu
06 40 638 638



A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.



MAGYARY
PROGRAM