



COMITATUS • 2019. tél

János P.



Önkormányzati Szemle

A COMITATUS Társadalomkutató
Egyesület tudományos folyóirata

Alapító elnök: Zongor Gábor

Szerkesztőbizottság:

Elnök: Zongor Gábor

Tagok:

Agg Zoltán, †Csalogovits István,
Filepné Nagy Éva, Fogarasi József, Hudi József, Kaiser Tamás, Kalmár Zoltán,
Mandel Miklós, Lőrincz Katalin, Molnár Tamás, Nemes Nagy József, Novotnik Imre,
Oláh Miklós, Pálné Kovács Ilona, Soós Lőrinc, Szegvári Péter, Szilágyi István

Főszerkesztő: Agg Zoltán (comitatus91@gmail.com)

Rovatszerkesztők:

Oláh Miklós (Civil társadalom)
Lőrincz Katalin (Turizmus)
Szilágyi István (Kitekintés)
Fekete Károly (Területfejlesztés)
Hudi József (Önkormányzati múlt)

Műszaki szerkesztő: Csalogovits István jr.

Lapunk mottója:

Azokból a kövekből, melyeket utunkba gördítenek,
egy kis ügyességgel lépcsőt építhetünk...

Támogatásaikat a
Kinizsi Bank 73200189-11102041
számlára kérjük átutalni

Tartalomjegyzék

Tanulmányok

- Pálné Kovács Ilona:* Az önkormányzati középszint hanyatlása és kilátásai 3
- Kákai László:* Az önkormányzatok és lehetséges partnerei
közti együttműködés szintjei és gyakorlata 13
- Hajdú Zoltán – Rácz Szilárd:* Államtörténeti traumák, társadalmi, gazdasági,
politikai rendszerváltások, közigazgatási reformkísérletek
a XX. századi Magyarországon I 23
- Somlyódyné Pfeil Edit:* Tények és dilemmák a városi önkormányzatok státusát
érintően az új közszolgáltató önkormányzati modell keretei között 34

Műhely

- Finta István:* Lakossági igények, lakossági elégedettség és a helyi önkormányzati
együttműködések közötti összefüggések a közszolgáltatások területén 47
- Pásztor Endre:* A hazai kutatás, fejlesztés és innováció fő problémái
és finanszírozása 59

Turizmus

- Hajmásy Gyöngyi:* A humán erőforrás-menedzsment jellemzői a Balaton parti
szezónális szállodákban 73

Vita

- Fogarasi József–Galambos Károly:* Haza csak ott van, hol jog is van, ...
(A Deák Ferenc Díj és a Deák Ferenc-díj) III. 81

Tájékoztató

- Sövényházi Balázs:* Egy község gazdaságfejlesztési esélyei,
lehetőségei: Nemesvámos példája 101

Recenzió

- Alabán Péter:* Ruralitás, vidéktörténet, vidéki társadalom 103

Konferencia

- Nagy Georgina:* Civilizációs konfliktusok a Mediterráneumban,
a XX-XXI. században 108

*Címlapunkon Pál Zoltán, Munkácsy díjas szobrászművész „1984” című alkotása. (Anyaga: Ruskicai márvány, acélszegecsek, mérete: 20x14 cm, készült: 2019.)
Fotó: Horváth Gábor
A hátlapon Jáger István „Karácsony” című tollrajza.*

Illusztrációk:

Jáger István (Villikirály) 46

(Mezey Katalin, Miféle világ ez?) 108

Tungli Zsuzsa (Veszprémi Vár) 80

(Fiatal fa) 110

**VESZPRÉM**
A KIRÁLYNÉK VÁROSA

*Megjelenik Veszprém Megyei Jogú Város Önkormányzata támogatásával
A folyóiratban megjelent tudományos közleményeket szerkesztőségünk tudomá-
nyos fokozattal rendelkező szerkesztői és szerkesztőbizottsági tagjai lektorálják.*

E számunk társszerkesztője Pálné Kovács Ilona az MTA rendes tagja, Pécs.

A számunk szerzőiről az információk a cikkek végén találhatóak.

E számunk szerzői:

Alabán Péter PhD, történész, Ózd, prof Pálné Kovács Ilona az MTA rendes tagja, Pécsi Tudományegyetem (PTE), prof Kákai László, PTE, prof Hajdú Zoltán, Szent István Egyetem, Gödöllő, Rácz Szilárd, tudományos munkatárs, RKI Pécs, prof Somlyódyné Pfeil Edit, Széchenyi István Egyetem, Győr, Finta István, tudományos munkatárs, RKI Pécs, Pásztor Endre, PhD-hallgató, Budapesti Corvinus Egyetem, Hajmási Gyöngyi, PhD-hallgató, Pannon Egyetem, Veszprém, Fogarasi József közéleti-jogi szakíró, Galambos Károly ügyvéd, Budapest, Sövényházi Balázs, polgármester, Nemesvámos, Nagy Georgina PhD, történész.

Tanulmányok

Az önkormányzati középszint hanyatlása és kilátásai¹

A területi kormányzás pozíciói nincsenek kőbe vésve, a helyi önkormányzás, mint politikai érték ugyan folyamatosan népszerű politikai és szakértői körökben, gyengülése azonban általában nem vált ki társadalmi méretekben elégedetlenséget, Magyarországon pedig korábbi kutatásaink szerint úgy tűnik különösen nem (Pálné, 2016). A területi kormányzás erősen kontextus függő, a kormányzatokkal szembeni elvárásokhoz kapcsolódva változik a területi szereplők helyzete, megítélése is. Az utóbbi évtizedben fundamentálisnak tartott szakmai és politikai álláspontok rendültek meg.

Már nem eretnekség azt kérdezni, hogy egyáltalán a decentralizáció valóban erősíti, vagy éppen gyengíti az államot (Faguet, Fox, Pöschle, 2015: 132-133)? Igaz-e, hogy a decentralizált rendszer demokratikusabb, transzparensabb, vagy éppen korruptabb? A centralizáció és decentralizáció az adott időszakban, az adott országban, vagy térségben más arányok szerint „optimális”. Van, ahol még a hatalom konszolidálása a feladat, aminek alárendelődnek a decentralizáció és a részvétel szempontjai, másutt viszont a közszolgáltatások minőségének a javítása a cél, különböző menedzsment technikák bevezetésével. Van, ahol a hatékonyság, a minőség, van, ahol a hatalom és demokrácia dimenziója kerül előtérbe. A kormányzás térbelisége néha háttérbe szorul a különböző „sorskérdések” szorításában. Jelen tanulmány azt a meggyőződést tükrözi, hogy a területi kormányzás minősége, szerepe, ereje mindig számít, nem szabad másodrangú kérdésként kezelni.

Magyarországon három évtizeddel ezelőtt, talán először a magyar történelemben a helyi önkormányzás szerepe erősen felértékelődött. Az utóbbi évtizedben viszont a kormányzati rendszer erős centralizációs fordulatot vett. A középszintű (legyen az megyei, kistérségi, vagy regionális) kormányzás viszont, kezdetektől fogva mostoha helyzetben volt, így aztán a legkevésbé volt képes arra 2010 után megkapaszkodjon, megőrizze legalább a korábbi pozícióit. Az elmúlt években, az MTA KRTK, majd a Nemzeti Közszolgálati Egyetem keretében folytatott elemzéseink (ÁROP, 2014, KÖFOP, 2018) arra mutattak rá, hogy a klasszikus megyei, illetve középszintű önkormányzási funkciók vagy gazdátlanok lettek, vagy központi kormányzati keretekbe, ami a kormányzati teljesítmény egésze szempontjából hosszabb távon mindenképpen jelentős hátrányokat eredményez. E kutatások néhány elemét emeljük ki a következő fejezetekben.

Általános trendek a területi kormányzásban

A nyolcvanas, kilencvenes évtizedekben a nemzeti kormányzati rendszerek között globális konvergencia volt jellemző, többek között a decentralizációt is támogató, neoliberális elvek és modellek mentén. Így volt ez Európában is, az un. európaizáció jelenségkörébe tartozóan. A „jó kormányzati” standardokat a nyugati fejlett, régebbi tagországok szolgáltatták, azonban a nyugati minták követése, különösen Kelet-Közép Európában nem bizonyult sikeresnek, mert ezek a minták a nemzeti, tagállami sajátosságokat gyakran elhanyagolták (Nemec, de Vries, 2012, Junjan, 2012).

A közigazgatás és kormányzás tudomány is hosszabb ideig adós maradt a közigazgatás nemzetközi konvergenciájához szükséges fogalmi és módszertani keretekkel (Bauer et al, 2018), de az utóbbi évek összehasonlító vizsgálatai és mérési kísérletei jelentős előrelépést jelentenek a módszertanilag és fogalmilag is kifinomultabb összehasonlításban. A területi kormányzati reformok, bár közös értékrendszert követtek (John, 2001), mégsem számolták fel az egyes országok közötti különbségeket (Loughlin et al, 2011, Heinelt, Bertrana, 2013, Wollmann 2014) A középszintű kormányzatoknál érzékelti különösen, hogy a szervezeti modell lassabban változik, mint a földrajzi határ és méret, a központi és helyi közötti kapcsolódási felületek nehezebben mozdulnak. A többszintű kormányzás rendszere (MLG) különösen a régió, megye és a nagyvárosok szempontjából jelent nagy kihívást, mert működésük nemzetközi térbe került. Bár idealistának tűnik a kérdés, mi lenne, „ha a polgármesterek kormányoznák a világot?” (Barber, 2014, Curtis, 2016), de a területi szintek kormányzati térnyerése markáns trend. Nemzetközi dokumentumok vallják minden centralizációs jelenség ellenére, hogy Európa jövője a helyi, területi kormányzati szinteken múlik (Vallier et al, 2018). Az utóbbi tíz éves periódust azonban nehéz egységes iránnyal, decentralizációval, regionalizációval jellemezni. A hierarchikus és horizontális kormányzati struktúrák, szektorok egymással versenyezve vagy egymással kooperálva élnek.

A kormányzati rendszerek összességében a szinteket összekapcsoló hierarchiától a szintek és a szektorok együttműködése irányába mutatnak. Területi kormányzati innovációk jelentek meg, például a városhálózatok megerősödése, vagy éppen a fejlesztéspolitikában, közszolgáltatások szervezésében érvényesülő partnerségi, piacokonform formációk. A gazdasági válság, a romlónak tartott közbiztonság erősebb állami szerepvállalást és centralizációs reflexeket váltott ki sok országban (Göymen, Szak, 2014). Ennek ellenére a decentralizációt továbbra is a jó kormányzás fontos kritériumaként kezelik, legalább is Európában. Nemcsak normatív értékszempontok alapján, hanem empirikus kutatások is igazolják a középszintű decentralizáció előnyeit, így például azt, hogy az erősebb régiók jobban tudnak élni az uniós kohéziós politikai lehetőségekkel (Rodríguez-Pose, Courty, 2018).

A decentralizációs hajtóerők ellenére a területi közigazgatás, a területi, helyi kormányzatok helyzete színes képet mutat.

A reformokat ne azonosítsuk a területi lépték átalakításával. Nemcsak az intézményi, földrajzi „rescaling” alkalmas az „optimalizálásra”. Ezért kell megkülönböztetni a régió és a regionalizmus fogalmát, az intézményépítés még nem vezet önmagában eredményhez, decentralizációhoz sem (Brusis, 2014) régiók jöhettek létre valódi regionalizmus nélkül, ezért is szükséges a regionális átalakulásban érdekelték különböző csoportjait azonosítani (Keating, 2014).

A Kelet-Közép Európai országokban a területi reformok dimenziói és motivációi különösen eltérők a nyugati „új regionalizmusétól”, mert a területi kormányzati modell formálása és az optimális területi lépték kialakítása időben szinte egybeesett. A rendszerváltás nem kedvezett a szakmai racionális, hatékonysági szempontoknak. A túl gyors reformok, nem kezelték külön az átmeneti rendszerváltó periódust, ami a hosszútávon is alkalmas modell bevezetésének akadályává vált (Bennett 1994). Kétségtelen, hogy minden új uniós tagállam számára kihívás volt az EU strukturális és kohéziós alapjaihoz való hozzáférés, s ennek érdekében a NUTS 2 régiók lehatárolása, a csatlakozni akaró országoknak nem volt igazán esélye arra, hogy nemzeti sajátosságokra érzékeny megoldásokkal kísérletezzenek, a csat-

lakozási feltételeknek való megfelelés felülírta a nemzeti szempontokat (Hughes et al. 2004). A politikai regionalizációs mozgalmak, törekvések és a közigazgatási, önkormányzati régiók létre-

hozása nem feltétlenül kapcsolódott össze még a 15 tagú, „fejlettebb” Európai Unióban sem. Azonban míg Nyugat-Európában a többnyire etnikai mozgalmak inkább a regionális autonómia

1. táblázat. Az Európai Unió tagállamainak területi közigazgatási szerkezete 2012,2016

Ország	Népesség, millió fő	Regionális		Középszintű		Helyi		
		2012	2016	2012	2016	2012	2016	
Ausztria	8,5	9	9			2 357	↘	2 100
Belgium	11,2	3	3	10	10	589		589
Bulgária	7,2					264	↗	265
Ciprus	0,9					380		380
Csehország	10,5	14	14			6 250	↗	6 258
Dánia	5,6	5	5			98		98
Egyesült Királyság	64,3	4	4			433	↘	419
Észtország	1,3					226	↘	213
Finnország	5,5	2	↗ 18			336	↘	313
Franciaország	65,9	27	↘ 16	101	↘ 99	36 700	↘	36 658
Görögország	11,0			13	13	325		325
Hollandia	16,8	12	12			418	↘	390
Horvátország	4,2	21	21			556	↘	555
Írország	4,6	0	↗ 3	34	↘ 0	80	↗	126
Lengyelország	38,5	16	16	379	↗ 380	2 479		2 479
Lettország	2,0	0	↗ 5			119		119
Litvánia	2,9					60		60
Luxemburg	0,5					106	↘	105
Magyarország	9,9			19	19	3 177		3 201
Málta	0,4					68		68
Németország	80,8	16	16	295	295	11 481	↘	11 313
Olaszország	60,8	20	20	110	110	8 094	↘	8 006
Portugália	10,4	2	2			4 567	↘	3 400
Románia	19,9	41	41			3 181		3 181
Spanyolország	46,5	19	19			8 169	↗	8 176
Svédország	9,6	20	20			290		290
Szlovákia	5,4	8	8			2 930		2 930
Szlovénia	2,1					211		212

Forrás: CEMR (2016).

erősödéséhez vezettek, addig az új, kelet-európai demokráciákban ellenkezőleg, a centralizációs trendeket táplálták (Scott 2009). A középszintű kormányzatokkal szembeni bizalmatlanságot táplálta a kormányzat hatalomhoz való ragaszkodása és a területi szereplőkkel szembeni bizalmatlansága (O'Dwyer 2006). Az új, rendszerváltó politikai elit az önkormányzatiságot a helyi szintekre korlátozta, míg riválisként kezelte a fővárosokat, nagyvárosokat és a középszintű kormányzatokat. Nem véletlen, hogy nem is jöttek létre ebben a régióban erős, új középszintek. Még a sikeresnek bizonyult lengyel regionalizáció is, fentről kezdeményezett volt. A középszintű kormányzatokra vonatkozó reformok „zöldmezős beruházásnak” minősültek, nem csak az új határok megvonása, hanem a hatalom megosztásának kérdése is erős politikai konfliktusokat, ellenállást váltott (volna) ki. A sikertelenséghez hozzájárult az Európai Unió is, mert a megszorított, nagyon különböző méretű, státuszú régiókkal való együttműködésre nem készült fel, ezért nem állt ellen a központi kormányzatok központosító törekvéseinek, a régiók „gyenge kapacitásaira” hivatkozva. Az uniós forrásokhoz való hozzáférés elvárásrendje nem volt elég a sikeres regionális decentralizációhoz, tetézzve azzal, hogy az Európai Unió belső hatalmi szerkezete átalakult, a nemzetállami szint megerősödött, a nemzeti igazgatás formálása szigorúan „belügy” maradt. A centralizáció jellemzően azokban a tagállamokban erősödik, amelyek az Európai Unió föderatív modelljét támadják, miközben jellemzően éppen ezek az országok a kohéziós politika első számú kedvezményezettjei.

Az uniós kohéziós jelentések, illetve az azokhoz készült elemzések azonban továbbra is azt sugallják, hogy a regionális kormányzás számít (Charron et al, 2013, Charron, 2016), pedig a kohéziósalapok felhasználásának részletes szabályozásában már nem érzékelni ezt a szemléletet (Piattoni, Polverari, 2016). Félő, hogy a következő programozási periódusban is ellentmondás marad a meghirdetett, lényegében alig változó uniós elvek, és azok nemzeti végrehajtása között (Bachtler et al, 2017).

Egyre többen osztják azt a véleményt, hogy a területi egyenlőtlenségek csökkentésében és az uniós regionális politikában a decentralizáció nem

volt sikeres (Dyba et al, 2018). Több országban (Csehországban, Szlovákiában, s az utóbbi időben Lengyelországban is) a kezdeti regionalizációs törekvések a negatív tapasztalatok alapján centralizációs irányába fordultak (Baun, Marek, 2017). Sőt összehasonlító elemzések mutatnak rá arra, hogy a Barca jelentésre épült „place based” megközelítés inkább nehezítette a felzárkózást a legszegényebb régiókban (Loewen, 2018).

A regionalizmus, új regionalizmus olyan „fekete doboz” amelynek megértéséhez finom részletek sokasága szükséges, amire a robosztus nemzetközi felmérések nem alkalmasak. Sokkal árnyaltabban kell értékelni a területi reformok motivációit, folyamatát és következményeit is (Herrschel, Tallberg, 2011). Mérlegelni kell újra és újra a területi reformok szükségességét, alternatíváit, és különösen a kimenetelét, hosszú távú hatásait. Meghatározó tényezőnek ígérkezik a környezeti, biztonsági, gazdasági válságok nyomán megerősödő ún. preventív állami funkciók felértékelődése (Baldersheim, Rose, 2010: 258).

A szubnacionális kormányzatok az európai „hibrid” demokráciákban is jelentős szerepet játszanak (Hendriks et al, 2011), kérdés az, hogy a legutóbbi politikai, kormányzási trendek mennyiben érintik ezt a szektort. Az új kormányzási korszak jellemzője a hibridizáció, ami nem csak a demokrácia és diktatúra szélsőségei közötti elmozdulások jellemzésére alkalmas (Bozóki, Hegedűs, 2017), hanem a kormányzási szintek közötti kapcsolatrendszerek átalakulására is. A szintek funkciói és kapcsolatrendszerei átalakulnak, nem a szétválasztódás, az „autonómia”, hanem az interakciók válnak fontossá. A centralizáció és decentralizáció együttesen vannak jelen minden kormányzati rendszerben, arányuk egyrészt alkalmasság, kondíciók, másrészt a politikai erőviszonyok kérdése.

A megyei önkormányzatok működési tapasztalatai

Milyen előzetes kérdések és tanulságok fogalmazhatók meg a megyék helyzetét bemutató, értékelő fejezet előtt? Először is, a magyar önkormányzatok az utóbbi években nagyon jelentős mértékű hatalmat veszítettek, s a nemzetközi decentralizációs rangsorokban (LAI, RAI) erősen hátra sodródtak. A centralizációs hullámra nem ad magyarázatot önmagában a szerkezeti (községin-

tegrációs és középszintű, regionális) reformok elmaradása. A rendszerváltás során nem mérlegettük a hazai gazdasági, társadalmi, területi felteletrendszert és be kell látni, hogy a politikai elit önkormányzati elkötelezettsége sem bizonyult tartós politikai értékvalasztásnak (Pálné, 2016). Mára a politikai és szakpolitikai kihívás lényege, hogy sikerül-e a középszintnek valóban középen és egyáltalán megmaradni, a megyék képesek lesznek-e kiegyenlítő, ráségítő, közvetítő szerepet betölteni, ha egyáltalán erre esélyük lenne.

A 2010 után kiépített új kormányzási modellt, az erős vagy „jó” államot elősorban nem technokrata reformszándék (OECD, 2015), hanem a korábbi kormányzati ciklusoktól eltérő, konzervatív ideológiai, illetve politikai értékrend motiválta (Balázs, 2012). Az önkormányzatok nem kaptak esélyt arra, hogy meghatározó szereplői maradjanak a területi kormányzási rendszernek, holott megkérdőjelezhető, hogy az államosított közszolgáltatási rendszer jobb minőséget, és hozzáférést biztosít, és költséghatékonyabb-e. A megyei önkormányzatok kiszorulása nehezebben érzékelhető, mérhető következményekkel jár. A polgárok közvetlenül nem érzékelik a veszteséget, s féltő, hogy a települési önkormányzatok is hozzászoktak a megyék nélküli működéshez. Az állam, a központi kormányzat viszont következetesen berendezkedett a kormányzás középszintjén. A korábban említett KÖFOP kutatás keretében azt elemezzük, hogy mit kezdtek ebben a helyzetben a megyei önkormányzatok a számukra az új önkormányzati törvény által felkínált „lehetőségekkel”. Az empirikus vizsgálat nem bizonyult könnyű feladatnak, mert kiderült, hogy az interneten hozzáférhető információk nem elegendők. A megyei önkormányzatok honlapjai nagyon eltérő frissességet és információs mélységet mutattak. Tény, hogy a megyei önkormányzatok iránti érdeklődés alacsony, hiszen funkcióik nem vagy alig érintik az embereket, vagy a helyi önkormányzatokat, gazdasági, civil stb. szereplőket. Az elemzések ezért csak részben támaszkodtak interneten elérhető és egyéb írásos információkra, dokumentumokra. Fontos volt az interjúk szerepe, bár az interjúalanyok sem voltak mindig közlékenyek. Összességében a kutatás mozaikos információs rendszerre épült, s az útkereső, mozgásban lévő

megyei önkormányzatokról csak elmosódó kontúrú pillanatfelvételt lehetett készíteni.

A testületek összetételét elemezve egyértelmű, hogy minden megyei közgyűlésben kényelmes többséget birtokolnak a kormánypártok, és a korábbi koncentrációs trend folytatódott azzal, hogy a civil, illetve nem párt státuszú szervezetek szerepe drasztikusan visszaszorult. A képviselők magasan képzettek, ugyan viszonylag nagy arányban vannak új megyei politikusok, de a képviselők többsége nem kezdő, van tapasztalata az önkormányzati világról. Ezek a jellemzők megkönnyítik a megyei vezetés feladatát és egyszerűsítik a közgyűlési döntéshozást is. A közgyűlési jegyzőkönyvek tanúsága szerint a közgyűlések „békésen” és gyorsan zajlanak. A mandátumok összetétele nem kényszeríti a testületeket ugyanis megegyezésre, de a megyei közgyűlések rendkívül kis mozgásteret is hozzájárul ahhoz, hogy nem váltak éles politikai vagy más jellegű konfliktusok, csaták színterévé. A megyei önkormányzatok, ha nem jutnak át a politikai nyilvánosság ingerküszöbén, és nem is szereztek jelentősebb befolyást, ez vélhetően nem a testületek személyes kvalitásain múlik.

A kutatás során részletesen elemeztük a megyei önkormányzatok jogszabályokban előírt feladatait és tényleges aktivitását, szervezeti hátterét. A testületek napirendjeit elemezve kiderült, hogy nem olyan szűk a működés tematikája, mint amire a tényleges hatáskörök alapján számítani lehetett. A testületek viszonylag gyakran üléseznek, nagyszámú napirendet tárgyalnak, és nem csak a területfejlesztés kérdéskörén belül. Természetesen nincs jogi akadálya, hogy a tényleges, konkrét felhatalmazáson túl nyúljanak, de a saját szervezetre, a működésre és az „egyéb” napirendek tárgyalására fordított energiák magas aránya arra enged következtetni, hogy jórészt pótcselekvés vált jellemzővé. Ahogy a megyei vezetők fogalmaztak, lennének még kapacitásai.

A megyei önkormányzatok az elszenvedett hatásköri és pénzügyi veszteség nyomán intézményi kapacitásaitak tekintve egyáltalán nem erősek. A domináns aktivitás természetesen a területfejlesztésben tapasztalható, ellentmondásos módon azonban ennek sem szervezeti, tudás háttere, sem szabályozási kontextusa nem optimális. A területi tervezés, területfejlesztés,

nehezen pótolható speciális, helyi tudásokat, tapasztalatokat, személyes és intézményi beágyazottságot igényel, ezért is hiba volt a fejlesztési ügynökségi hálózat szélnek eresztése. A megyei önkormányzatok körül jelenleg tevékenykedő apparátus, illetve hivatali szervezet mindenképpen megerősítésre szorulna. A megyék közötti szervezeti modell és létszám különbségek jól jelzik a bizonytalanságot, az ideiglenességet.

A kutatásnak a tervezetthez képest sokkal bonyolultabban megvalósítható eleme volt a hatáskörök és a tényleges aktivitás összevetése. Az MötV-beli felhatalmazásból indultunk ki, amely a megyei önkormányzatokat területfejlesztési, vidékfejlesztési, területrendezési, valamint koordinációs feladatokkal ruházta fel, tehát olyanokkal, amelyeket a korábbi évtizedekben elvitattak a választott területi önkormányzatoktól. A területfejlesztési felhatalmazást további ágazati (területfejlesztési, építészeti stb.) törvények hosszú tevékenységlistákkal konkretizálják, amelyek jelentős részéhez azonban nem kötődnek döntési jogosítványok, illetve érdemi végrehajtási eszközök, ilyen fordulatokat használva, mint „vizsgálja, értékeli, véleményezi, koordinálja, segíti, ösztönzi”. Érdekes, hogy a vidékfejlesztés terén markánsabb jogosítványokkal rendelkeznek a megyei önkormányzatok, mégsem sikerült egyelőre pozíciót szerezniük, nyilvánvalóan eszközök, források hiányában. A hatásköri listákon szép számmal vannak minden típusú önkormányzatokra áltában érvényesek, de feltételezhető, hogy sokszor csupán jogalkotói hanyagságból felejtették a listán a megyei önkormányzatokat (pl. szabálysértési másodfok elbírálása, természetvédelmi örök alkalmazása, kirívóan közösségellenes magatartást korlátozó szabályalkotása, rendelkezés élelmezési térítési díjakról).

Visszatérve a nemzeti területfejlesztésre, területi tervezésre, a megyei önkormányzatok fontos szerepet töltenek be. Más kérdés, hogy vajon van-e jelenleg nemzeti fejlesztéspolitikai és forrásrendszer. Ennek hiányában a megyei önkormányzati hatásköri felhatalmazás papíron marad. Igazán nagy mozgástér nem is ígérkezett a megyei önkormányzatok számára, hiszen az általuk elfogadandó, illetve készítenő különböző tervdokumentumokat mind horizontálisan (megyei jogú város, várostérség, települési önkormány-

zatok, szomszéd megyei önkormányzatok), mind vertikálisan (az érintett miniszterekkel) egyeztetni kell. A megyei tervek „illeszkedési” logikája szinte lehetetlenné teszi a középszintű stratégiaalkotást. A megyei önkormányzatok a jogszabályokban előírt tervek mellett más terveket, koncepciókat is készítenek, de ezek végrehajtása garanciák nélkül ugyancsak elmarad.

A „nemzeti” tervek mellett természetesen az uniós források jelenthettek volna valódi lehetőséget. Az uniós források felhasználásához kötődő szerepük sem eredményezett azonban olyan erős befolyást, mint azt a megyei önkormányzati vezetők remélték. Az uniós források menedzsmentje ugyanis erőteljesen centralizált (a TOP irányító hatósága is központosított, és a közreműködő szervezeti feladatokat is a MÁK kapta), a megyei önkormányzatok csak járulékos, segítő, közvetítő, véleményező szerepkörrel rendelkeznek. Miatán a forrásallokációs sémák, indikátorok és az elbírálási szempontok nagyon szigorú szabályokat követnek, a megyei önkormányzatoknak, illetve döntés előkészítő bizottságoknak a szerepe nem tekinthető kulcsfontosságúnak. A megyei vezetők a TOP-ban előírt forráselosztási sémákat, mechanizmusokat az interjúk során gyakran kritizálták, és kiemelték, hogy többször éppen a megyei önkormányzatok közvetítő szerepének köszönhető, hogy sikerült forrásokat olyan fejlesztésekre átcsoportosítani (pl. bölcsőde, óvoda), amelyek fontosabbnak bizonyultak az eredeti támogatási arányokhoz képest.

A települési önkormányzatok pályázási, lebonyolítási tevékenységéhez való kapcsolódás attól függ, hogy a települések igénylik-e ezt a segítséget. Más országok tapasztalata is igazolja (Pink- Harper, 2018), hogy a megyei szerepük és menedzsment kapacitási szükséglete nagyon jelentősen különbözik attól, hogy rurális vagy urbánus térségről van szó. Azok a nagyobb települések, városok, amelyek rendelkeznek a pályázáshoz és projekt lebonyolításhoz szükséges kapacitással, vagy azok a kisebb települések, amelyek valamilyen módon megőrizték a kistérségi társulások szervezeti, személyi kereteit, azok nem szorulnak rá a megyék segítségére. A települési projekteket menedzselő szerep egyébként is a projektek lefutási idejére korlátozódik.

Stabilabban van jelen a megyei önkormányzatok tevékenységében a saját, vagy más településekkel, szereplőkkel közösen nyert pályázatok, projektek menedzsmentje. Például a foglalkoztatási paktumok keretében látnak el a megyei önkormányzatok jelentős szervezési feladatokat, ami nem csak jelentős szervezeti kapacitás igényel, hanem kiterjedt kapcsolatépítést például a kormányhivatalokkal, települési önkormányzatokkal, kamarákkal. Ez a funkció valóban a megyékre szabott, ráadásul jelentős forrásokat is jelent, de fontos kiemelni, hogy nem engedik közel a megyei önkormányzatokat a forráselosztáshoz, a menedzsment is gyakran párhuzamosan működik, projektforrásból finanszírozott, tehát nem tud a megyei koordinációs, fejlesztéspolitikai funkciók stabil hátterévé válni.

Az összegyűjtött információk alapján azonosítani tudtunk egy ún. „egyéb” funkciókört is, amelyik egyrészt az önkéntes vállalásokból, másrészt a következtelen jogi szabályozásból eredő feladatokból, lehetőségekből tevődik össze. Kétségtelenül tarka a kép: a közbiztonsághoz kapcsolódó jogosítványok, energiaellátási, árvíz és belvíz védekezési tervezés, a környezet állapotának figyelemmel kísérése, még a közút fenntartás is lehet(ne) megyei feladat. A megyék környezetvédelmi programot készítenek, koordinálják a települési környezetvédelmi tervezést, jelentős feladataik vannak a természetvédelemben, a sportszervezésben, és részt vesznek a közúti közlekedési, hírközlési, információs feladatok ellátásában és a kulturális örökség védelmében, nemzetközi kapcsolatok ápolásában is stb.

A megyei önkormányzatok tényleges aktivitása sajátos kapcsolatrendszer kialakulásához vezetett. Csak szűk spektrumon érintkeznek a települési önkormányzatokkal, különböző gazdasági és civil szervezetekkel, de még szűkebb a felület, ahol az emberekkel közvetlenül találkozhatnak. Gyakoribb kapcsolatban vannak az állami szervekkel, különösen a kormányhivatalokkal, és az uniós fejlesztési projekteket menedzselő hatóságokkal. A megyék inkább válaszolnak, mint kezdeményeznek, inkább hozzájárulnak, mint irányítanak a változatos közpolitikai területeken, de valójában nagyon távol vannak az igazán fontos közszolgáltatási funkcióktól, és kapcsolati hálózatoktól is.

Nem volt érzékelhető a megyék összefogó, koordináló, érdekvégyesítő ereje sem, mert nincs erre sem eszköz, sem legitimáció. Tény, hogy nem mutat ilyen szerepre igényt a települési önkormányzati szféra sem, a társadalom pedig alig érzékel valamit a megyékből. A KÖFOP kutatás keretében készült lakossági felmérés (vö. Kákai László tanulmányát) szerint kitörlődött az emlékezetből, hogy néhány éve még közszolgáltató intézmények tucatjait a megyei önkormányzatok működtették.

Összefoglalva a megyék helyzetét, csak néhány elemet emelünk ki:

A megyei önkormányzatok szenvedték el mennyiségi értelemben a legnagyobb hatáskörvesztéseget, és ezzel járó szervezeti sokkot.

A jelenleg ellátott feladatok lényegében nem adnak érdemi döntési jogosítványokat a fejlesztéspolitikában, míg a többi kötelezően, illetve önként ellátott feladat sem biztosít számukra hangsúlyos koordinációs, integráló szerepkört.

Nem véletlen, hogy a megyei önkormányzatok működését nem igazán érzékelik sem az emberek, sem az önkormányzati és tágabb intézményi szféra.

Ezt a gyenge hatásköri és kapcsolati pozíciót tovább rontja a szervezeti kapacitás bizonytalan pénzügyi, jogi háttere, a megyei önkormányzati feladatokat megvalósító adminisztratív háttér finanszírozása jelentős mértékben uniós projektek-ből valósul meg.

Forgatókönyvek

A megyék pozícióvesztése nem elszigetelt jelenség. A széles felelősségű és közjogi értelemben nagy autonómiát élvező magyar önkormányzati rendszert 2011 után egy erősen centralizált, és az autonómiákra nem támaszkodó állami irányítási modell váltotta fel, amelyben nem csak az önkormányzati hatáskörök, feladatok és források nagy része veszett el, hanem a szabad mozgástér is. A megyei önkormányzatok jelenlegi és a 2011 előtti helyzete közötti alapvető különbség, hogy korábban egy erős helyi önkormányzati rendszerben volt gyenge pozíciójuk, jelenleg viszont osztoznak a többi helyi önkormányzat sorsán, talán a nagyvárosokat leszámítva.

Az önkormányzati szektor helyén, erős állami intézményrendszer jött létre. A kormányhivatalok a legnagyobb hatalmat birtokló

szervezetek, politikai és társadalmi beágyazottságuk lényegesen szélesebb és mélyebb a megyei önkormányzatokhoz képest. Ugyancsak szorosabb kapcsolatok alakultak ki az állam középszintű és központi szervezetei között. A központi, helyi viszonyrendszerben megjelentek további szereplők is (például a miniszteri megbízottak), és jelentős befolyást élveznek, a kettős mandátum elvesztése ellenére, az országgyűlési képviselők. Ebben a közigazgatási, politikai térben kellene elhelyezni a megyei önkormányzatokat, egy olyan időszakban és hatalmi kontextusban, amelyben a decentralizáció már nem élvez jelentős támogatottságot. A hazai középszintű önkormányzati rendszer modernizációs forgatókönyveinek számolnia kell a realitásokkal.

Abból indulunk ki, hogy a középszintű kormányzással nem az a baj, hogy a megyék kicsik vagy nagyok, hogy méretük, településszerkezetük egyenetlen, hanem az, hogy nem töltenek be középszintű kormányzási funkciókat, különösen olyanokat nem, amelyekhez képviseleti önkormányzati jogállás szükséges. Az is nagyon fontos az is, hogy az önkormányzati rendszer térszerkezeti átalakítása csak valamennyi szint együttes figyelembevételével történhet. Más léptékek és szintek szükségesek, ha a kistéleplülések konszolidálása településintegrációval történik, vagy ha a városok kapnak térszervező funkciót. A közfeladatok megszervezése területi és szervezeti választást igényel, amit célszerű, ha kísérletek, modellezések előznek meg. A térbeli harmonizálás igénye akár aszimmetrikus megoldások bevezetését is indokolhatja, ha az egységes modell térben illeszkedési problémákat produkál.

A fentiek tükrében is több forgatókönyv fogalmazható meg.

A lényegében változatlan, de finomhangolt forgatókönyv alapján a megyék továbbra sem válnának erős önkormányzatokká, de bizonyos korrekciók megvalósulhatnak. Például érdemes újra gondolni egyrészt az uniós források hazai menedzselési modelljét, decentralizáltabb változatban, és erősebb szerepet adni a megyei önkormányzatoknak a vidékfejlesztésben is.

A szélesebb feladatkörű és erősödő megyei önkormányzatok forgatókönyve mellett szól, hogy komplexebb (közszolgáltatási és fejlesztési) felhatalmazás esetén jobb hatékonyságú lenne a

fejlesztési források felhasználása. Ha az állami közszolgáltató intézményekről nem is mondana le a kormányzat, vannak olyan, a fejlesztéspolitikához közeli területek, amelyekben a megyei önkormányzatok részvétele nem váltana ki konfliktusokat: például a környezetvédelem, közlekedés, útfenntartás, műszaki infrastruktúra, gazdaságfejlesztés, turizmus. Ezek a feladatok egy szervezeti keretbe integrálva szakmai és hatékonysági szempontból is javulást eredményezne.

A közvetítő, koordináló megyék forgatókönyve látszólag egy „puha” modernizációs verzió, ami nem feszegeti a jelenlegi szabályozás logikáját, hiszen még az MötV is említi a megyei önkormányzati koordinációs szerepkört. Az összekötő, közvetítő területi önkormányzati modell lefelé és felfelé is összekapcsolt szervezeti struktúrát jelent, önálló hatáskörökkel, szervezeti kapacitásokkal, és szabályozott felelősségi rendszerrel. Ez a szerepkör megjelenik mind a közszolgáltatási, mind a fejlesztéspolitikai feladatok terén, de elsősorban nem közvetlen megvalósítás, hanem tervezés, szakmai, pénzügyi rásegítés, támogatás, információgyűjtés, értékelés, közvetítés formájában. Vannak továbbá inkább politikainak, de nem feltétlenül pártpolitikainak tekinthető közvetítő feladatok is, mint az érdekképviselés, érdekharmozálás, külkapcsolatok ápolása, és akár a közösségépítés, identitásápolás is. A megyei önkormányzati vezetők egyébként jelenleg is a vidéki térségek érdekképviselését látják alapvető missziójuknak. Ez a forgatókönyv idealizálttá tűnik, holott ez egyik szint felhatalmazásából sem vesz el, hanem hozzáad, szinergiát teremt. Kétségtelen, hogy a frusztrált, lényegében egyik szint által sem igazán elfogadott megyei önkormányzatok számára jelentős kihívás lenne ennek a modellnek a megvalósítása, és valóban megvan a kockázata annak is, hogy az együttműködésbe terelt szintek szerepet tévesztenek. Egyelőre sem a belső, politikai kulturális sajátosságok, sem a külső, a centralizációt támogató kontextusok nem kedveznek ennek a forgatókönyvnek. Ugyanakkor tény, hogy a hazai területi közigazgatás egyik legnagyobb problémája éppen a koordináció a szintek és szektorok között.

A két szélsőség forgatókönyvét csak megemlítjük a logikai teljesség, zártág érdekében. Az egyik a megyei önkormányzatok teljes

felszámolása, ami felfogható az utóbbi évtizedek logikus folyamánként, és féltő, hogy nem ütközne jelentős ellenállásba. A másik egy radikális „regionalizáció”. Talán ellentmondásnak tűnik, de a két véglet lényegében hasonló eredményhez vezetne. A megyei önkormányzatok megszüntetése végképp térben vak kormányzás-hoz vezetne, míg a fentről indított regionalizálás, az identitást nélkülöző mesterséges határok legfeljebb a politikai elit számára nyújtanának elfogható terepet.

A radikális irányváltások helyett, jó lenne, ha megye, illetve a közép kérdésében megtalálnánk a járható középutat, amelyik valóban a decentralizált kormányzás felé vezet. A középut megtalálása további elemzéseket, szakmai, de különösen politikai vitákat igényelne.

PÁLNÉ KOVÁCS ILONA

Irodalom

ÁROP (2014): A helyi közszolgáltatások versenyképességet szolgáló modernizálása. MTA KRTK, projektvezető PÁLNÉ KOVÁCS ILONA, FINTA ISTVÁN. Lásd <http://arop.rkk.hu>

BACHTLER, JOHN – MARTINS, JOAQUIM OLIVEIRA – WOSTNER, PETER – ZUBER, PIOTR (2017): *Towards Cohesion Policy 4.0. Structural transformation and inclusive Growth*. RSA, Europe, Brussels.

BALÁZS ISTVÁN (2012): A helyi önkormányzati autonómia-felfogás változása az új törvényi szabályozásban= *Új Magyar Közigazgatás* 10, 37–42.

BALDERSHEIM, HARALD – ROSE, E. LAWRENCE (eds.) (2010): *Territorial choice. The politics of boundaries and borders*. Palgrave Macmillan, Basingstoke.

BARBER, BENJAMIN (2014): *If Mayors Ruled the World: Dysfunctional Nations, Rising Cities*. London: Yale University Press,

BAUER, MICHAEL W. – EGE, JÖRN – SCHOMAKER, RAHEL (2018): The Challenge of Administrative Internationalization: Taking Stock and Looking Ahead= *International Journal of Public Administration*. <https://doi.org/10.1080/01900692.2018.1522642>

BAUN, MICHAEL – MAREK, DAN (2017): The Limits of Regionalisation. The Intergovernmental Struggle over EU Cohesion Policy in the Czech

Republic= *East European Politics and Societies and Cultures*. 34(4), 863–884.

BENNETT, ROBERT J. (ed.) (1994): *Local government and market decentralization*. UN University Press, Tokyo, New York, Paris.

BERTRANA, XAVIER – HEINELT, HUBERT (2013): The second tier of local government in the context of European multi-level government systems: institutional setting and prospects for reform= *Revista catalana de dret públic*. 46. 73–89, DOI: 10.2436/20.8030.01.4. www.redp.cat

BOZÓKI ANDRÁS – HEGEDŰS DÁNIEL (2017): A kívülről korlátozott hibrid rendszer. Az Orbán-rezsim a rendszertipológia tükrében= *Politikatudományi Szemle* 2. 7–35.

BRUSIS, MARTIN (2014): Paths and Constrains of Subnational Government Mobilization in East-Central Europe= *Federal and Regional Studies* 24/3 301-321

CHARRON, NICHOLAS – DIJKSTRA, LEWIS – LAPUENTE, VICTOR (2013): Regional Governance Matters. A Study on Regional Variation in Quality of Government within the European Union Member States= *Regional Studies* <http://dx.doi.org/10.1080/00343404.2013.770141>

CHARRON, NICHOLAS (2016): Quality of government, regional autonomy and Cohesion policy allocations to EU regions. In PIATTONI, S. – POLVERARI, L (eds.) 92–104.

CURTIS, SIMON (2016): Cities and Global Governance. State Failure or New Global order? = *Millennium Journal of International Studies* 1–23.

DYBA, WOJCIECH – LOEWEN, BRADLEY – LOOGA, JAAN – ZDRAZIL, PAVEL (2018): Regional development in Eastern-European countries at the beginning of the 21th century: Path dependency and effects of EU Cohesion Policy= *Questiones Geographicae* 37/2 doi: 10.2478/quageo-2018-0017

FAGUET, JEAN-PAUL – FOX, ASHLEY M. – PÖSCHL, CAROLINE (2015): Does Decentralization Strengthen or Weaken the State? Authority and Social Learning in a Sapple State. In FAGUET – PÖSCHL (eds). 129–159.

GÖYMEN, KOREL – SAZAK, ONUR (eds.) (2014): *Centralization decentralization debate revisited*. Istanbul Policy Center, Istanbul.

- HENDRIKS, FRANK – LOUGHLIN, JOHN – LIDSTRÖM, ANDERS (2011): European Subnational Democracy: Comparative Reflections and Conclusions. In LOUGHLIN et al (eds.) 715–743.
- HENDRIKS, FRANK – LOUGHLIN, JOHN – LIDSTRÖM, ANDERS (2011): European Subnational Democracy: Comparative Reflections and Conclusions. In LOUGHLIN et al (eds.) 715–743.
- HERRSCHEL, TASSILO AND TALLBERG, PONTUS (eds.) (2011): *The Role of the Regions?* Kristianstad: Region Skåne.
- HUGHES, JAMES – SASSE, GWENDOLYN – GORDON, CLAIRE E. (2004): *Europeanization and regionalization in the EU's Enlargement to Central and Eastern Europe*. Palgrave. Macmillan.
- JOHN, PIERRE (2001): *Local Governance in Western Europe*. SAGE, London
- JUNJAN, VERONICA (2012): Introduction to Public Administrative Reforms in CEE and CA Countries. In NEMEC – DE VRIES (eds) 21–25.
- KEATING, MICHAEL (2014): Introduction. Rescaling Interests= *Territory, Politics, Governance* 3, 239–248.
- KÖFOP (2018) KÖFOP-2.1.2.-VEKOP-15-2016-0001 „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” című program, Nemzeti Közszolgálati Egyetem
- KUHLMANN, SABINE – WOLLMANN, HELMUT (2014): *Introduction to Comparative Public Administration*. Edward Elgar, Cheltenham, Northampton.
- LOEWEN, BRADLEY (2018): From decentralization to re-centralization: Tendencies of regional policy and inequalities in Central and Eastern Europe= *Halduskultuur*. 2. 103–126.
- NEMEC, JURAJ – DE VRIES, MICHIEL S. (eds.): *Public Sector Dynamics in Central and Eastern Europe*. NISPAcee, Bratislava.
- O'DWYER, CONOR (2006): Reforming regional governance in East Central Europe. Europeanization or domestic politics as usual?=*East European Politics and Societies*, 20(2), 219–253. doi:10.1177/0888325404271286
- OECD (2015): *Public Governance Reviews. Hungary. Towards a strategic state approach*. OECD Publications, Paris.
- PÁLNÉ KOVÁCS ILONA (2016) (szerk): *A magyar decentralizáció kudarca nyomában*. Dialóg Campus, Budapest-Pécs.
- PIATTONI, SILVIA – POLVERARI, LAURA (eds.) (2016): *Handbook on Cohesion Policy in the EU*. Edward Elgar, Cheltenham.
- PINK-HARPER, STEPHANIE (2018): Does County Form of Government Impact Economic Growth and Development Trends? The Case of Four States= *American Review of Public Administration* 48(3), 245–259. doi:10.1080/21622671.2018.1445021.
- RODRÍGUEZ-POSE, ANDRÉS – COURTY, JULIE (2018): Regional lobbying and Structural funds: do regional representation offices in Brussels deliver?=*Regional and Federal Studies* 2. 199–229.
- SCOTT, JAMES WESLEY (ed.) (2009): *Decoding new regionalism*. Ashgate, Aldershot
- VALLIER, FRÉDÉRIC – POTH-MÖGELE, ANGE LIKA – NOUPADJA, NATHALIE (eds) (2018). *Europe 2030. Les territoires prennent la parole. Local leaders speak out*. CEMR Editions Autrement, Paris

Jegyzet

1. A tanulmány a szerző: A középszintű kormányzás helyzete és perspektívái Magyarországon. Dialóg Campus, Budapest. 2019. könyve alapján készült.

Az önkormányzatok és lehetséges partnerei közti együttműködés szintjei és gyakorlata¹

Az önkormányzatok és a településekben megtalálható partnerek (vállalatok, lakosság stb.) közötti kapcsolatrendszeréről és együttműködésről keveset tudunk. Más viszonyrendszer érvényes a vállalati/üzleti szereplőkre és más a helyi lakosságra. Míg az önkormányzati-vállalati együttműködések célja az önkormányzatok szemszögéből alapvetően a helyi elitek gazdasági mozgásterének növelése a helyi adóbevételek gyarapításával, végső soron a gazdasági tőke erősítésével, addig a helyi elit lakossággal folytatott partnerségének legfőbb mozgatórugója a helyi politikai elit helyi társadalomtól szereshető támogatottságának maximalizálása, legitimációjának növelése, azaz a bizalmi tőke gyarapítása. A tanulmány lényegében ezen szereplők közötti együttműködés hazai gyakorlatát és problémáit mutatja be.

Napjainkban az egyes települések környezeti, társadalmi és gazdasági adottságainak fejlesztése érdekében jellemzően három vertikális szinten figyelhetők meg a települési önkormányzatok és a helyi vállalatok együttműködése. Noha az országos, térségi és helyi szinteken számos horizontális modellben, döntéshozatali folyamatban vagy stratégiai program megvalósításában azonosíthatunk a települési önkormányzatok és a helyi vállalatok között kapcsolatot, ám e szereplők kizáróla-

gos együttműködésére, vagyis direkt kapcsolat létesítésére leginkább a helyi szint, vagyis a települési szintér szolgál terepül.

A helyi önkormányzatok és a helyi vállalatok lehetséges együttműködési szintjei, területei

Az együttműködési modellek elemzésénél használt helyi projektosztály terminusa alatt a projektek tervezésében és megvalósításában kompetens tudástökével rendelkező szakértők összefoglaló csoportját, vagyis egyrészt a településvezetést, azaz a döntéshozók csoportját, másrészt a helyi értelmiség, a projekttevékenység szakszerűségét biztosító szakértők, menedzserek (szakértői tervezői kör) összefoglaló megnevezése értendő.² Ugyanakkor az ide vonatkozó, vagyis a projektelés hatásaival foglalkozó szakirodalom³ a projektosztályt nem egységesen értelmezett gyűjtőkategóriaként, hanem az értelmiség és a szakértői csoportok melletti különálló réteggként különbözteti meg a tőkekészletei alapján a klaszszikus értelemben vett gazdasági és politikai osztályoktól. Jelen elemzés szerzőjének véleménye szerint azonban a projektosztály, mint a tudástőke birtokosainak összegző kategóriája célravezetőbb kifejezés, hiszen az együttműködés különböző szinterein aligha lehet markánsan elkülöníteni az egyes csoportok tevékenységét egymástól a különböző komplex projektek, együttműködések megvalósításában. Továbbá az egyes csoporttípusok között jelentős átfedés is tapasztalható. Eszerint a szakértők és értelmiségiek is a szorosan értelmezett projektosztály részesei lehetnek, ahogy egy település irányítását is végezhetik ugyanúgy korábban vállalatvezető politikusok (tehát gazdasági, politikai és társadalmi tőkével egyaránt rendelkezők), ahogy a legjelentősebb vállalatok irányítását is elláthatják a politikából, avagy értelmiségi státuszokból érkezők.

1.1. Makroszintű együttműködések

A makroszintű együttműködések két markáns csoportja különböztethető meg, amelyek a helyi önkormányzatok és gazdasági szereplők

együttműködésével valósulhatnak meg, ezek elsősorban a központi kormányzat által konstruált ágazati szintű stratégiai programok, valamint a jelentős innováción alapuló, a helyi társadalmi-gazdasági szövet reorganizációjára irányuló, kiterjedt benchmarkon nyugvó, jellemzően határon átvívelő nemzetközi projektek.

1.2. Országos kiterjedésű, átfogó ágazati fejlesztések

A települések közigazgatási határain és a közigazgatási demarkációs vonalakon átvívelő, következésképpen a települési szint döntési hatáskörein túllépő országos fejlesztési programok (például a Modern Városok Program, a Magyar Falvak Program, vagy egy-egy alrendszer, ágazat fejlesztése, úgymint a közösségi közlekedés fejlesztése az Integrált Közlekedésfejlesztési Operatív Program által) jellemzően top-down filozófiát követnek, azaz felülről vezelve egy országos program keretein belül mennek végbe, s ennek szándékolt hozadékként eredményezik adott település fejlesztését. Vagyis az adott helyi fejlesztés egy központi, ágazati stratégiai program részeként kerül megtervezésre, megvalósításra nem pedig a települési tervezési-végrehajtási fókusz eredményeként. Ebből kifolyólag a fejlesztéshez szükséges erőforrások allokációja is központi redistribúció mentén zajlik, vagyis a tervezés és az elosztás mechanizmusa nem elsődlegesen a helyi igények, hanem a nagyobb területi egységek, ágazati sajátosságok figyelembevétele mentén, az ágazati szereplők érdekérvényesítésével zajlik. Az adott program tervezésekor a központi kormányzattal való tárgyalásos mechanizmusokban az egyes ágazati szereplők, szakmai szervezetek részvétele kiemelkedő jelentőségű (például a Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége a Magyar Falvak Program⁴ tervezésekor), bár a települési önkormányzattal való tárgyalásos folyamat sem ritka. Példának okáért a közösségi közlekedés fejlesztésekor a települési tulajdonnal érintett projektekben az országos, vagy térségi léptékű tervezés mellett a helyi szereplők, vagyis a lakosság, a település és a gazdasági társaságok által egyaránt tulajdonolt elemeknek, illetve az ezeken megvalósított kapcsolódó fejlesztéseknek, vagy akár az egyes tulajdonelemek átengedésének, vagyis a kisajátítás folyamatának is

jelentős szerep hárulhat a helyi szereplőkkel folytatandó tárgyalásos folyamatokra.

A felülről vezérelt fejlesztési programokban azonban a helyi projektosztály feladata legfőképp a központilag tervezett stratégiával és forrásokkal való szinergiák feltárásában ragadható meg. A közlekedésfejlesztés példájánál maradva ez praktikusán azt jelenti, hogy a település közösségi közlekedésfejlesztési projektjeinek országos projektekkel való összehangolása, a kapcsolódási pontok feltárása a helyi szint tevéleges szerepe, amelynek folyamanyaként a saját hatáskörben megvalósított fejlesztések eredményessége maximalizálható. Így például egy országos vasúti fejlesztéshez a helyi szint akkor képes sikerrel kapcsolódni, ha a helyi projektosztály (szakértők, döntéshozók) képesek feltárni az intermodalitás (többféle közlekedési mód kombinálása) lehetőségeit, amelyet a központi projektelemekhez kapcsolódva saját forrásokból, vagy állami támogatással a központilag megvalósításra kerülő projektelemekkel komplex programként valósíthatnak meg. Így például a vasutat az állam, vagy az állami szereplők fejlesztik (például MÁV), míg a vasúthoz kapcsolódó buszpályaudvart a település valósítja meg közösségi forrásokból (a Terület- és Településfejlesztési Operatív Programból).

A központi fejlesztésekben a helyi projektosztály és főleg a szakértők a tervezésben vesznek részt, a helyi döntéshozatal (polgármester, alpolgármester, jegyző, helyi frakció) a teljes döntéshozatali folyamatban, míg a helyi gazdasági szereplők főként a kivitelezés során (általában egyes részfeladatok elvégzésében jellemzően alvállalkozóként) kerülhetnek bevonásra. Ugyanakkor e szereplők, vagyis a helyi projektosztály és a gazdasági szereplők együttműködése mind a tervezési folyamatokban, mind a kivitelezés során inkább véletlenszerűnek, esetlegesnek mondható mintsem tudatos, szoros együttműködésnek. Ugyanis a folyamatok tervezésében és koordinációjában, a partnerek bevonásában, az erőforrások allokációjában a redistributív mechanizmusokat irányító központi szereplők dominanciája érvényesül.

Füzér Katalin a projektek sokaságával megvalósított városfejlesztés jelenségére⁵ a projekt-sített redistribúció terminusát használja, s ezt a fogalmat elsősorban a Modern Városok Program

(MVP) bemutatásával szemlélteti (Füzér 2017, 8). Ugyanakkor a Füzér által használt analógiában viszonylag kevés szerep jut a helyi elitnek a tervezésben. Ezzel szemben a szerző véleménye szerint a Modern Városok Program⁶ a központi kormányzat és a helyi kormányzatok közötti iteratív együttműködési folyamat eredményeként jellemezhető. Vagyis egy-egy térség integrált területi programjai (ITP) közé nem kerülhettek be olyan programelemek, amelyeket egy-egy város projektlistájának tervezésekor ne egyeztettek volna az adott térség gazdasági-politikai szereplői, tervezési szakértői. Ennélfogva a projektlisták azon része, amelyek szerepet játszottak az adott település gazdaságfejlesztési célkitűzései között, ám a Területi- és Településfejlesztési Operatív Program (TOP) keretei között forráshiányra hivatkozva kimaradtak, szinte automatikusan bekerültek egy-egy megyei jogú város Modern Városok Programban megvalósítani kívánt programelemei közé.

1.3. Jelentős innováció, benchmarkon alapuló transznacionális projektek

A helyi társadalom szövetének helyreállítására, fejlesztésére irányuló reorganizációs projektek (városfejlesztési programok stb.) főként jelentős nemzetközi partnerségen, a partnerek tapasztalatcseréin alapulva eredményezhetnek megoldást az adott települések, településrészek hasonló társadalmi, gazdasági és szociokulturális problémáira. E szélesebb transznacionális együttműködések keretében benchmark tevékenységek valósíthatók meg, amelyek mindazon lakossági, helyi projektosztály és gazdasági szereplők által megvalósított elemzések és tervezések köre, amelyek lehetővé teszik a települések problémáinak összehasonlítását, a megvalósításukhoz szükséges művelet sor modellezését, illetve a gyakorlat során átültethetővé válnak a jó gyakorlatok. E folyamatban a helyi politikai aktorok, szakértők, illetve a helyi gazdasági élet meghatározó szereplői akár közvetett módon együttműködhetnek. Ennek eredményeként közös célkitűzéseiként meghatározásra kerülhetnek például olyan helyi kormányzati formák a működő mechanizmusok megreformálásával, amelyek segítségével elérhető, hogy a városi kormányzás meghatározó szereplői közvetlenebb együttműködést alakítsanak ki a fenntartható helyi gazdaságfejlesztés érde-

kében a helyi önkormányzat vezetésével vezetett projektek által determinált célok mentén (ilyen például az Urbact program⁷).

1.4. Mezoszintű együttműködések

A helyi gazdasági szereplők (főként a nagyfoglalkoztatók és a jelentős árbevétellel rendelkező vállalatok), az államigazgatás területileg illetékes aktorai (például a kormányhivatalok foglalkoztatási főosztálya), az oktatási szereplők (egyetemek, képzési centrumok) és a helyi projektosztály komplex szereplői (felzárkóztatási) programok megvalósításában is közreműködhetnek. Ezen többoldalú együttműködések célterülete⁸ elsősorban a helyi és megyei munkaerőpiac számára elsődlegesen fontos humán erőforrás minőségi és mennyiségi jellemzőinek átalakítása, amelynek érdekében például foglalkoztatási paktum típusú együttműködések valósíthatók meg a regionális fejlesztési források (TOP) felhasználásával.

A megyei szintű együttműködések, illetve a megyei jogú városok (és azok vonzáskörzete) által megvalósított foglalkoztatási paktumok célja a települési-térségi adottságok feltárását követően a gazdasági szereplők céljainak összehangolása a rendelkezésre álló munkaerővel a paktum szereplői által kialakított stratégia mentén, főként a munkaerőpiac bővítésére fókuszáltnak. E célok elérésében adott település, vagy térség gazdasági szereplői (nagyfoglalkoztatók, illetve az ágazati szereplőket tömörítő kamarák), oktatási intézményei (főként felsőfokú oktatási intézmények és szakképzési centrumok), a településvezetők, a helyi és térségi projektosztály (előbbi esetében a települési önkormányzat településfejlesztési egységei, településfejlesztési vállalatai, a megyei önkormányzati hivatalok területfejlesztési kabinetjei), valamint a területi államigazgatás (kormányhivatalok foglalkoztatási főosztálya) a meghatározó szereplők. A mezoszint a szereplők szempontjából árnyaltabb képet mutat a projektosztály rétegzettségéről, hiszen (a fenti felsorolás szerint) bővebb az a szakértői kör, amely részt vesz a projektek végrehajtásában, ezáltal az egyes rétegek közötti átfedés is nagyobb.

1.5. Térségi felzárkóztatási programok

A társadalmi-gazdasági szempontból periférián lévő térségek, települések gyakran kiemelt fejlesztések célterületei. Így például a korábbi

ipari területek rozsdáövezetei, vagy éppen a gazdasági potenciállal bíró, ám jelenleg alulhasznosított övezetek szintén a top-down szemléletű fejlesztések célterületei kiemelt térségi és megyei gazdasági övezettként nevesítve. Az ide irányuló, illetve itt működő gazdasági befektetések ösztönzése adókedvezmények biztosításával érhető el. Például a központi kormányzat által szabad vállalkozási zónaként⁹ kijelölt 1202 településen működő vállalkozások 2020. december 31-ig beruházásaik és bővülő foglalkoztatási létszámuk után fejlesztési, szakképzési hozzájárulási és szociális hozzájárulási kedvezményben részesülnek.

A szabad vállalkozási zónákhoz hasonló intézményesített különleges központi támogatási rendszer a kedvezményezett járások intézménye. A kedvezményezett járások körébe azon járások¹⁰ kerültek besorolásra, amelyek komplex mutatója kisebb, mint az összes járás komplex mutatójának átlaga. A komplex mutató kiszámítása a különböző térségek társadalmi-gazdasági és infrastrukturális fejlettségének összehasonlítását lehetővé tevő indexálással történik, amelynek módszertana figyelembe veszi az adott térség társadalmi-demográfiai mutatóit, a lakás és életkörülmények mutatóit, a helyi gazdaság és munkaerőpiac mutatóit (így például az iskolai végzettséget, a munkanélküliségi adatokat, a működő vállalkozások különféle típusok szerinti megoszlását és számosságát, az önkormányzatok helyi adóbevételből származó jövedelmét), valamint az infrastrukturális és környezeti mutatókat is. Amennyiben egy járás komplex mutatója kisebb, mint a kormányrendeltben meghatározott érték (vagyis 46,79), úgy az adott járás kedvezményezett járásnak számít. A kedvezményezett járások típusán belül további distinkciók kerültek meghatározásra. Eszerint (a) fejlesztendő járás a kedvezményezett járásokon belül azon legalacsonyabb mutatóval rendelkező járások, amelyekben az ország kumulált lakónépességének 15%-a él; (b) komplex programmal fejlesztendő járás¹¹ esetében ugyanaz a mutató 10%-ban lett meghatározva.

A kedvezményezett járási besorolás a területfejlesztés terén kiemelt jelentőséggel bír, ugyanis a legkevésbé fejlett térségek főként hazai forrásból történő finanszírozása differenciált számítási mód alapján történik. A kedvezményezett járások területén megvalósított beruházások pedig több-

letpont-számítást vonnak maguk után mind a hazai, mind az Európai Unió által biztosított közösségi forrásokból való támogatások esetében.

1.6. Komplex térségfejlesztési nemzeti programok

A kiemelkedő gazdasági potenciállal bíró térségek szintén mezoszintű gazdasági együttműködések célterületei, amelyek megvalósításában a központi kormányzat az adott térség települési, illetve megyei önkormányzataival és a gazdasági szereplőivel is együttműködhet (ilyenek például a Balaton Kiemelt Térség Integrált Területi Program, az Ős-Dráva Program, a Tokaj Hegyalja Nemzeti Program, a Muravidék Gazdaságfejlesztési Program). A kiemelt fejlesztési programok a helyi adottságokra alapozott fejlesztési stratégia mentén, integrált területi alapú fejlesztésekként kerülnek megvalósításra elsősorban uniós források felhasználásával, amelyeket hazai költségvetési források is kiegészíthetnek. A redistribúciós folyamatokban a központi kormányzati struktúrába ágyazott, a fejlesztési célterületen működő koordinációs szervezet kulcsszerepet játszik (úgy mint a Balaton Fejlesztési Tanács, az Ős-Dráva Programiroda, a Tokaji Borvidék Fejlesztési Tanács vagy a Muravidék Gazdaságfejlesztési Központ), amely egyrészt közvetíti a helyi, térségi gazdasági-politikai szereplők és szakértők valamint a központi kormányzat között, és alapvetően a forrásallokációban, koordináció folyamataiban is domináns szerepet játszik a projektesített redistribúciós folyamataiban.

A térségi felzárkóztatási programok, valamint a komplex térségfejlesztési nemzeti programok közös ismérve, hogy a helyi, térségi projektosztály (településvezetők, szakértők) mind a tervezés, mind az előkészítés fázisaiban különféle eszközökkel (kiemelt projektként kormányhatározatban való nevesítés, illetve a fejlesztési célterületnek dedikált pályázati lehetőségek, helyi és térségi pályázatok többletpontokkal való támogatása, magasabb támogatásintenzitás) előnyben részesítik az adott területfejlesztési program fejlesztési céljaihoz kapcsolódó helyi és térségi gazdasági szereplőket. Ám a mezoszintű együttműködések e típusai esetében a szinergiák inkább esetlegesek, de főként felülről vezéreltek, mintsem közvetlen együttműködés eredményeként alulról felfelé jönnének létre, vagyis a folyama-

tokban jellemzően a top-down szemlélet, a programok felülről vezérlése markánsabban jelenik meg a helyi szintű érdekeknél.

1.7. Komplex helyi, térségi együttműködések

A megyei jogú városok esetében önállóan is tapasztalható, illetve a megyei jogú város kivételével az egyéb települések megyei hatáskörű összefogásán is alapulhat a helyi önkormányzatok, helyi vállalatok, oktatási szereplők és a területi állam képviselőinek partnerségében folytatott együttműködés. A TOP tervezése nyomán életre hívott helyi és térségi együttműködések valóságos katalizátorai az önkormányzatok voltak, amelyek vállalt célkitűzése, hogy a nagyfoglalkoztatókkal együttműködve hátránát el a negatív munkaerő-piaci hatásokat (például strukturális munkanélküliséggel összefüggő problematikát).

A közös helyzetfeltárás eredményeként az oktatási intézmények képzési portfóliójába becsatornázhatóvá válnak a vállalatok igényei, ezáltal csökkenthető a nagyfoglalkoztatók szakemberhiánya, illetve térségi szinten akár kezelhető a strukturális munkanélküliség is. A rövidtávon realizálható eredményekért a települési önkormányzatok általában valamilyen képzőintézménnyel kötnek együttműködést (például a munkanélküliek átképzésére), valamint a vállalatok oktatási intézményekkel kötnek együttműködési megállapodásokat (például ösztöndíjak alapításával, munkába illeszthető képzések formájában) az adott településen, térségben nyilvántartott inaktívak, közfoglalkoztatottak munkaerőpiacra juttatása érdekében. A fenti, vagyis a foglalkoztatási paktum típusú együttműködések a regionális fejlesztési forrásokból (TOP) finanszírozhatók. E fejlesztési elképzelések kidolgozásakor az egyes térségek, megyei jogú városok a helyi politikai elit a kormányzattal együttműködve, valamint a helyi szint és a központi közigazgatás szereplőinek iteratív tervezési folyamatában jön létre a bottom-up és top-down módszerek együttes hatásai mentén.

1.8. Mikroszintű, lokális együttműködések

A működő vállalkozások számából ugyan térségenként eltérő helyzetre következtethetünk, ám az általános tapasztalatok szerint a gazdasági válságot megelőző időszakhoz képest a vállalkozások száma csökkenő tendenciát, illetve jelentős átrendeződést mutat. A helyzetképet az is árnyalja

még, hogy míg a létszámbeli visszaesés a kevésbé tőkeerős vállalkozások körében érzékelhető, a nagyfoglalkoztatók és a jövedelemtermelésben kiemelkedő vállalatok egy szűk körénél jelentős tőkekoncentráció figyelhető meg.

A jellemzően helyi, térségi hatáskörű kvk-k főként a helyi lakosság foglalkoztatásában vállalnak aktív szerepet és tevékenységüket főként a lakossági igényekre reflektáltan, a helyi kereslethez fókuszáltan végzik, illetve értékesítésük célterülete szintén a helyi, térségi gazdaság és a termelési tevékenységeikhez szükséges beszerzéseiket is főként a telephelyük vonzáskörzetében látják el. Bár e vállalatok foglalkoztatási létszámuknál és/vagy termelési volumenüknél fogva gyakorta a kormányzat kiemelt stratégiai partnerei,¹² ezáltal jelentős adókedvezményekben, adómentességben és egyéb támogatásokban részesülhetnek beruházásaik létesítésekor, továbbá a helyi önkormányzatoknak is aktív partnerei lehetnek.

E vállalat típusú mindennapi működése során a helyi önkormányzatok partnereiként különböző formákban részt vesznek a települések fejlesztésében, például alternatív városi kormányzási modellekben bekapcsolódnak a helyi gazdaságfejlesztés irányvonalak meghatározásában, illetve anyagi támogatást is nyújtanak a telephely szerinti település fejlesztéséhez (például a jelentősebb autógyártó vállalatok saját érdekében hozzájárulnak a városi közlekedésfejlesztéshez, a lakhatási lehetőségek, vagy éppen az oktatás színvonalának fejlesztéséhez). A települések pedig legáltalánosabb módon a helyiadó-kedvezmények biztosításával, valamint a helyi ipari infrastruktúra (például ipari parkok fejlesztése a TOP forrásaiból) vállalati igényeknek megfelelő fejlesztésével ösztönzik a vállalatok beruházási és fejlesztési döntéseit, valamint a vállalati-önkormányzati együttműködések minőségét. Ezek alapján megállapítható, hogy a települési önkormányzatok és a vállalatok közötti közvetlen, kétoldalú közreműködés valóságos terepe a lokális szint, a települési szint, amelyben a település vezetői, szakértői, a helyi értelmiségi réteg és a gazdasági szereplők bottom-up filozófia mentén képesek valódi partnerségi viszonyt kialakítani.

Ugyanakkor a nagyvállalatok speciális igényei és a települési önkormányzatok gazdasági kitettsége (helyi adóbevételektől függő gazdasági

helyzet, feladatfinanszírozás által szűkre szabott gazdasági mozgástér, kormányzati engedélyhez kötött hitelfelvétel stb.) az önkormányzati adósságon konszolidációt megelőző időszakhoz képest nagyságrendileg nehezebb kihívások elé állította a helyi eliteket. Következésképpen a települések vezetői többféle módon engednek teret a meghatározó gazdasági szereplők számára a helyi fejlesztési elképzelések tervezése, generálása és megvalósítása érdekében.

Az együttműködési lehetőségek tipikus formái:

Gazdasági alpolgármester: e státusz egyik létfonosságú eleme, hogy a helyi elit egy tagja folyamatosan felméri és közvetíti a döntéshozókhoz a gazdasági szereplők fejlesztési igényeit, elégedettségét, illetve e pozíción keresztül a településvezetés rendszeres és direkt tájékoztatást nyújt a vállalatvezetők számára a saját fejlesztési elképzeléseiről, auditál a megvalósítandó projektek naprakész állapotáról és a gazdasági szereplők számára javasolható belépési pontokról, szinergiákról. E minőségében az alpolgármester nem „csak” politikai reprezentáns, hanem jelentős társadalmi- és tudástőkével rendelkező szakértő is egyben.

Gazdasági kabinet: formális együttműködés, amely általában az önkormányzati struktúrába beágyazottan működik. Ennek keretében a helyi politikai elit a jelentősebb gazdasági szereplők (jellemzően nagyadózók) számára lehetőséget biztosít bekapcsolódni az adott település közéleti kérdéseinek meghatározásába és eldöntésébe. Ennek tipikus eszköze, hogy a településvezetés meghívja, beengedi, részvételt biztosít a vállalati szféra számára a helyi közügyek megvitatásába, tipikusan a gazdasági és fejlesztési ügyek terén. Ilyen esetekben a vállalatok, kamarák képviselői effektíven részt vehetnek a település képviselő-testületének vagy közgyűlésének gazdasági-pénzügyi bizottsági ülésein, véleményezhetik az egyes fejlesztési elképzeléseket, terveket, és jelezhetik a gazdasági szféra igényeit, valamint a megvalósításban rejlő szinergiákat. Tehát az együttműködés „win-win” típusú, mert mindkét fél számára kölcsönös előnyöket biztosít.

Gazdasági vagy fejlesztési tervtanács: általában informális (vagy formális, de nem a hivatali struktúrába beágyazott) együttműködés a helyi

gazdasági élet főbb szereplői, elismert szakértői, a helyi értelmiség és a településvezetés között. Noha a tanácsban való részvétel, meghívás jelentős presztízzsel jár, e forma mégsem jelenik meg a hivatali struktúrában, hanem inkább az adott ügytípus mentén tematizálható. Például város-rehabilitációs program kapcsán a műszaki értelmiség, oktatási projekteknél a helyi humán értelmiség kerül bevonásra.

Klaszter típusú együttműködések kialakítása: a jogi formával rendelkező hálózatos együttműködés lényege, hogy főként az önkormányzat katalizálásával jön létre a helyi, térségi szereplők partnerségével az adott földrajzi koncentráció mentén (például repülőtér térsége), vagy ágazatokhoz kapcsolódva (például turizmus, autógyártás, gyógyvíz, oktatás stb.) a főként gazdasági és állami szereplőkből álló csoportosulás hálózatot alakít ki. A klaszterek¹³ ügynökségyszerű működését a hasonlóságok, a közös célok vezérik, amelyben a közös képviselőik összefog a működési költségek csökkentésére (például közös beszállítói hálózat kialakításával stb.) üzleti vállalkozások megvalósítására (például közös projektek tervezése, megvalósítása).

Valamennyi felsorolásban szereplő együttműködési forma (a, b, c, d) lehetőséget teremt arra, hogy a helyi politikum, a szakértők, az értelmiség és a gazdaság szereplői mellrendelt szerepkörökben, egyenrangú felekként kooperáljanak, és a befizetett adók, elnyert közösségi források vagy állami támogatások segítségével közös projektet valósítsanak meg.

2. A Helyi Önkormányzatok és a lakosság lehetséges együttműködési területei

Az önkormányzati-vállalati implicit és explicit együttműködési variánsok mellett az önkormányzatok lakossággal való kooperációs formái is jelentősen befolyásolják a helyi fejlesztési ügyeket.

2.1 A klasszikus (elitista) projekttervezési modell

A helyi elitek lakossággal való együttműködése nem vált kiterjedt gyakorlattá a rendszerváltást követő Magyarországon. Az átmenetet követően az európai uniós csatlakozásunk jelentette a demokratizálódási folyamat kezdetét, azt megelőzően leginkább az önkormányzatok transzparens működése, a helyi fejlesztésekről való hat-

hatós kommunikáció, a helyi igényeken alapuló fejlesztések megvalósítása azonosíthatók jó gyakorlatokként. A 2014–2020 uniós pénzügyi ciklus fejlesztési terveit megelőző időszak előzménye tehát az elitistának nevezhető, felülről irányított, a szakértői, s még inkább a politikai szintről vezérelt fejlesztési modell volt, amelynek keretében a döntéshozók szakértők segítségével kedvező esetben felmérték a fejlesztési szükségleteket, ugyanakkor a helyi társadalom „a megoldások birtokosaként” nem vett részt a folyamatokban.¹⁴ E folyamatban nem élvezett prioritást a fejlesztések iránti közös érdeklődés, érdek és elköteleződés, így a célok kollektív birtoklásával sem alakultak ki a fenntarthatóság feltételei.¹⁵ Vagyis a helyi gazdaságfejlesztés¹⁶ folyamatában semmiképp sem vált bevett formulává a közösségi tervezés mechanizmusa, vagy éppen a közösségek által irányított helyi fejlesztések. E két típust az európai uniós csatlakozás által nagyságrendekkel több európai uniós fejlesztési forrástömeg, a technológiai fejlődés nyomán a közösség helyi politikába való nagyobb beleszólási igénye, a helyi önkormányzati képesség (helyi kormányzástudás) fejlődése, valamint az önkormányzatok egyre inkább beszűkülő gazdasági élettere hívta életre. Az alábbiakban e fenti két módozat főbb működési mechanizmusai kerülnek ismertetésre.

2.2 A közösségi tervezés intézménye

A közösségi tervezés folyamatát a szakirodalom egyoldalúan a lokális szintű együttműködések alulról felfelé építkezéseként azonosítja, amely folyamat legfőbb jellemzője a rekurzivitás, azaz az egyes szintek közötti tudások megosztására való törekvés.¹⁷ Ezzel szemben a közösségi tervezés gyakorlati megvalósításának tapasztalatai ellentmondásosságot, kettősséget mutatnak, mivel e folyamatban a felülről vezérelt döntési folyamatoknak is jelentős szerepe van azáltal, hogy a közösségi tervezés létrejöttében a helyi döntéshozó elitre is jelentős szerep hárul. Tehát már a kiindulópont – vagyis, hogy a helyi társadalmi csoportok a közösségi tervezés eszközei által nagyobb beleszólást kapjanak a helyi fejlesztési ügyekbe – a mandátummal rendelkező helyi elit döntésén alapul, s csak ezt követően van szerepe a helyi társadalmi csoportok közti partnerségi megállapodás létrejöttének. Ezen a ponton tehát jelentős különbség azonosítható a

gyakorlati tapasztalatok és a közösségi tervezéssel kapcsolatos szakirodalom között.¹⁸

A döntéshozó elit státuszánál, tudásánál, a hatalmi eszközök birtoklásánál és kapcsolatrendszerénél fogva adott település stratégiáinak (például helyi gazdaságfejlesztési stratégia,¹⁹ integrált településfejlesztési stratégia,²⁰ közösség által irányított helyi fejlesztések) kulcsprojektjei közül a közösségi tervezés keretében megvalósítható projektek kijelölésében is hathatóst befolyást képes gyakorolni. A helyi elit mérlegelési gyakorlata egyrészt a helyi adottságokon, helyi szükségleteken és érdekeken alapul (például foglalkoztatás kiterjesztése, munkaerő-piaci integrációhoz szükséges készségek fejlesztése, szociális vállalkozások elterjesztése, városrehabilitáció folytatása stb.), de emellett még a döntéshozók politikai ambíciói (újraélesztés) is kulcsszerepet játszik a projektkiválasztás procedúrájában. Utóbbi cél miatt kiemelkedő szerepe van adott projekt társadalmassághoz való közeledésének, vagyis a közösség vezetőivel szembeni bizalom szemszögéből fundamentális kérdés, hogy a közösségi tervezésre kiválasztott projekt minél több csoportot érjen el a helyi társadalomból, azaz minél több ember számára hajtson társadalmi hasznot.

A közösségi tervezésben megvalósítható projekt kiválasztását követően a többi projekthez viszonyítva általában markánsabb, hathatósabb kommunikációs és tájékoztatási folyamat veszi kezdetét a projektosztály által a lakosság körében, mert a lehetséges projektek esetében nem csak a helyi társadalom körében való beágyazottság mértéke, hanem a helyi társadalom szerkezetének vizsgálata is fontos szempont, vagyis a projekt előkészítési fázisában feltárható a tervezésbe bevonhatók potens szereplők köre is. Ugyanis a közösségi tervezéshez kijelölt projekttel szembeni lényegi elvárás a különféle társadalmi rétegek fejlesztéssel kapcsolatos pozitív attitűdje, amely csak az általános véleményklíma feltérítésén keresztül ismerhető meg. További ellentmondás a gyakorlat és az ide vonatkozó szakirodalom között,²¹ hogy utóbbi evidenciaként tekint a kitalált, periférián lévő társadalmi csoportok megszólítására és a döntési folyamatokba való bevonására, ám a gyakorlatban még az integráltabb helyi társadalmakban sem jön létre számottevő dialógus a helyi társadalmi csoportok közt

annak ellenére, hogy a helyi problémákat valóban az „elnémítottak” ismerik legjobban. Ennek oka, hogy a közösségi tervezés modelljének gyakorlati alkalmazásáról a helyi politika a szakértők közreműködésével dönt. Az előkészítés és a tervezés folyamata, valamint a projekt társadalmasítása a teljes projektosztály kooperációjával zajlik, míg a konkrét tevékenység a döntéshozó elitiek kiválasztásának eredményeként a potenciális partnerként beazonosított, feltehetően jelentős érdekvérvényesítési potenciállal bíró helyi társadalmi csoportok (helyi lakosság, helyi társadalmi szervezetek, egyházak, vállalkozások, közszolgáltatók, területi állam helyi szereplői, oktatási intézmények stb.) részvételével, a köztük való iteratív együttműködés keretében folytatódik. Eszerint a periférián lévő társadalmi csoportok implicit részvétele nem képes a mainstream folyamatok közé beemelkedni. Ennek feltételezhetően több oka is van. A közösségi tervezés modelltípusa alapvetően a konzociális demokráciákból szivárgott át a posztzocialista rezsimekhez, amelyek más, jellemzően paternalista érdekvérvényesítési gyakorlatok alapján működnek. A gazdasági válság is egyfajta visszarendeződést eredményezett e korábbi paternalista döntéshozatal irányába, ezzel együtt pedig a véleményformálás intézménye is monopolizálódott.

A közösségi tervezés további lényeges momentumai a jelenlegi folyamatok közt, hogy a fent említett potens szereplők, csoportok az általuk alulról, vagyis bázisdemokratikusan szerveződő helyi akciócsoportjai (HACS) ugyan kooperálhatnak a helyi közösségfejlesztési stratégia (HKFS) kidolgozásában, ám az egyes programtervek a Terület- és Településfejlesztési Operatív Programból (TOP) történő finanszírozásáról a regionális fejlesztési programok irányító hatósága (IH), vagyis a központi kormányzat szakpolitikai felelősei döntenek. Mivel nem minden HKFS nyer automatikus támogatást a közösségi tervezés eredményeként, ezért maga a tervezés is forrásvezérelt procedúra. Eszerint a közösségi tervezés „gazdáit” az életképesebb tervekért igyekeznek kidolgozni a fejlesztések szemszögéből potens helyi társadalmi csoportokkal. Központi támogatói döntés hiányában a TOP forrásai – akárhogy is alulról tervezett programokról van szó – nem használhatók fel, ezáltal a közösségi tervezés

sem valósítható meg, hiszen a közösségi tervezés folyamatának szinte valamennyi szereplője forráshiányos helyzettel jellemezhető. Mindezzel a közösségi tervezés menedzsmentje és a helyi döntéshozók is számolnak, ezáltal a lentről felfelé való építkezés is megkérdőjelezhető.

A fentiek alapján megállapítható, hogy a közösségi tervezés eredményessége top-down filozófia által nyer létjogosultságot, noha az a projekt kiválasztástól a megvalósításig bottom-up folyamatokat is indukálhat. Mindezek tükrében a közösségi tervezés akkor tekinthető sikeresnek (a hatóságok támogatásán túl), ha a kiválasztott projekt eléri a tervezéshez és megvalósításához szükséges proaktív társadalmi csoportokat a helyi vállalkozók, a lakosság, a civilek és intézmények körében. Ugyanis a kiterjedtebb, szélesebb körben társadalmasított projekttervek a helyi társadalom elképzelései, igényei mentén az eredeti (kizárólag műszaki-jogi szempontok alapján tervezett) elképzelésekhez képest továbbfejlesztettek, a projektek a helyi társadalomba beágyazottan valósulhatnak meg, ezáltal a fejlesztésre elköltött források eredménye maximalizálható, és a részvétel kiterjesztésével egyfajta közéleti demokratizálódási folyamat is végbemehet. Mindezek együttes eredményeként a helyi politika, a települési döntéshozók (elsősorban a polgármester és/vagy a többségi frakció) megerősítheti társadalmi és politikai tőkéjét, a szakértői és értelmiségi réteg gyarapíthatja tőkeformáit, főként tudástőkéjét, de politikai tőkéjét is, hiszen a helyi politikummal szorosan együttműködik a célok megvalósításában, a lakosság pedig a részvétel által társadalmi tőkére tehet szert.

KÁKAI LÁSZLÓ

Felhasznált Irodalom

B. ERDŐS Márta – KNYIHÁR Éva (2015): Pécs Partnerség: Lépések a közösségi tervezés felé. *Civil Szemle*, 1, 25–47. old. Elérhetőség: http://www.civilszemle.hu/downloads/Civil_Szemle_2015_1_web.pdf (utolsó letöltés: 2018. október 14.)

FÜZÉR Katalin (2013): The project class: making and breaking social capital in urban and rural development. *Szociális Szemle*, 1–2. 28–34. old. Elérhetőség: http://szociologia.btk.pte.hu/sites/default/files/attached_files/szsz2013_28-34.pdf (utolsó letöltés: 2018. október 10.)

FÜZÉR Katalin (2017): *A projektessített város. Részvételi városfejlesztés az ezredfordulós Pécsen*. Pécs, IDResearch Kft./Publicon Kiadó.

KOVÁCH Imre (2007): A fejlesztéspolitika projektessítése és a projektosztály. *Szociológiai Szemle*, 3–4. 214–222. old.

KOVÁCH Imre (2008): Önkormányzati hatalom, projektessítés és az új kormányzás. In BÓDI Ferenc (szerk.), *A területfejlesztés új útjai az EU-ban*. Budapest, MTA PTL. 113–128. old.

MEZEI Cecília (2006): *A települési önkormányzatok szerepe a helyi gazdaság fejlesztésében*. Doktori Értekezés. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kar, Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola. Elérhetőség: http://www.rkk.hu/rkk/publications/phd/mezeic_ertekezés.pdf (utolsó letöltés: 2018. október 12.)

ORBE, Mark–CAMARA, Sakile K. (2010): Defining discrimination across cultural groups: Exploring the [un-]coordinated management of meaning. *International Journal of Intercultural Relations*, 3. 283–293. old.

SELTZER, Michael (2014): Space, Trust and Voice in Therapeutic Communities and Family Therapy. In B. ERDŐS Márta – MÁRK Mónika (szerk.): *Felépülő közösségek*. Pécs, Pro Pannonia. 25–39. old.

Abstract

Levels and practice of collaboration between municipalities and their possible partners

We know little of the contact systems and collaboration between municipalities and their settlement partners (businesses, population etc.). Relation systems differ in terms of the company/business stakeholders and the local population. While the objective of municipal-company cooperation is, from the aspect of the local government, basically the extension of the economic scope of the local élite by increasing local tax incomes, finally, by strengthening economic capital, the main motive of the cooperation conducted by the local élite with the population is to maximize the support the local political élite can get from the local society, thus the improvement of its legitimation, i.e. the augmentation of trust capital. The study presents the domestic practice and problems of the collaboration of these entities.

Keywords: partnership, identity, cooperation, municipality

Jegyzetek

1. A tanulmány a szerző: Az útkereső önkormányzatok Magyarországon. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2019. könyve alapján készült.

2. FÜZÉR 2013.

3. KOVACH 2007 és 2008; KRISTÓF 2005 és 2007; KUCEROVA 2006 és 2009 alapján FÜZÉR 2013 és 2017.

4. A Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége (TÖOSZ) javaslatai a Magyar Falvak Program kialakításához. <https://hirlevel.egov.hu/2018/09/30/a-telepulesi-onkormanyzatok-oroszagos-szovetsege-toosz-javaslatai-a-magyar-falvak-program-kialakitasahoz/> (utolsó letöltés: 2018. október 13.)

5. Vö. Pécs2010 Kulturális Főváros projekt.

6. A Modern Városok Program a Kormányzat és a 23 megyei jogú város között 3 ütemben létrejött 23 megállapodást tartalmaz. Az első ütemben 16 város, a második ütemben 6 város, végül 4 város állapodott meg összességében 260 projektjéről a kormányzattal, amely összesen 3400 milliárd forintnyi fejlesztést konkretizál. A fejlesztések célterületei az új fejlesztések, a turisztikai és kulturális fejlesztések, az oktatási és egészségügyi fejlesztések, a sportberuházások stb. A Modern Városok Program számszerű adatait lásd bővebben: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/hu/Documents/public-sector/hu-corporate-kozosen-epített-jovo-modern-varosok.pdf> (utolsó letöltés: 2018. október 17.)

7. Az Urbact programról, a magyarországi projektjeiről és az ezek esetében beazonosított jó gyakorlatokról lásd bővebben: <http://urbact.eu/urbact-magyarorszag> (utolsó letöltés: 2018. október 17.)

8. A helyi és megyei foglalkoztatási együttműködések (paktumok) céljairól lásd bővebben: https://nfsz.munka.hu/Lapok/programok/top/dokumentumok_top/content/praktikum_kisokos_18_1.pdf (utolsó letöltés: 2018.10.13.)

9. A 15/2018. (II. 13.) Korm. rendelet neve-síti a szabad vállalkozási zónának településeit. Lásd bővebben: Magyar Közlöny 2018/18. szám (2018. február 13.)

<http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK18018.pdf> (utolsó letöltés: 2018. október 15.)

10. A kedvezményezett járások listáját, a célterületek megállapításánál alkalmazott mutatócsoportok részletes ismertetését, valamint a komplex mutató számításának módszertanát a 290/2014. (XI. 26.) Korm. rendelet tartalmazza. Lásd bővebben: *Magyar Közlöny*, 2015/56. szám (2015. április 23.) <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK15056.pdf> (utolsó letöltés: 2018. október 18.)

11. A komplex programmal fejlesztendő járások lehatárolási kereteiről, területi elhelyezkedéséről és jellemzőiről lásd bővebben a KSH (2016) összefoglalóját:

<http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/pdf/kompjar14.pdf> (utolsó letöltés: 2018. október 18.)

12. A magyar kormány 2012. július – 2018. szeptember között összesen 79 vállalattal kötött stratégiai partnerségi megállapodást. E vállalatokkal kötött megállapodások időrendi sorrendjéről lásd bővebben: <http://www.kormany.hu/hu/kulgaszdasagi-es-kulugyminiszterium/strategiai-partnersegi-megallapodasok> (utolsó letöltés: 2018. október 18.)

13. A Magyarországon akkreditált klaszterekről lásd bővebben a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal nyilvántartását: <http://nkfih.gov.hu/innovacio/klaszterek/hazai-klaszterek#> (utolsó letöltés: 2018. október 18.)

14. RORTHMAN 1995 alapján B. ERDŐS – KNYIHÁR 2015, 27. old.

15. MARSHALL 1998; alapján B. ERDŐS – KNYIHÁR 2015, 26. old.

16. A helyi gazdaságfejlesztés fogalmáról, lehetséges céljairól és a stratégiai tervezés folyamatairól lásd bővebben a Világbank kiadványát: <https://siteresources.worldbank.org/INTLED/552648-1107469268231/20342500/led-primer-hu.pdf> (utolsó letöltés: 2018. október 20.)

17. vö. BARTAL – BODOR – BOROS 2012.

18. vö. BARTAL – BODOR – BOROS 2012; B. ERDŐS – KNYIHÁR 2015.

19. MEZEI Cecilia (2006) kutatásai során (G. Fekete Évához, Pálné Kovács Ilonához, Faragó Lászlóhoz, Horváth M. Tamáshoz és Péteri Gáborhoz hasonlóan) rávilágít arra, hogy a rendszerváltást követően Magyarországon is érzékelhetővé vált a helyi gazdaságfejlesztés térhódítása mind a gyakorlatban, mind elméletben a tudományos kutatások közt. Ennek következtében Mezei szerint szükséges megvizsgálni, hogy a települések miként tudják megtalálni saját karakterüket, saját adottságaihoz igazodó helyi fejlesztési stratégiáikat, illetve a települések miként lépnek be helyi gazdaságfejlesztésük megvalósításával a települések, régiók egyre éleződő versenyébe (MEZEI 2006). A kutatás eredményeiről lásd bővebben: http://www.rkk.hu/rkk/publications/phd/mezeic_tezis.pdf (utolsó letöltés: 2018. október 20.)

20. A 2014–2020-as uniós programozási ciklusban az EU kohéziós politikájában az Európa 2020 Stratégia ösztönözni kívánja az integrált várospolitika alkalmazását. Ennek eredményeként az integrált és területi szintű megközelítésű fejlesztések megvalósítása érdekében minden uniós tagállamban alapvető fontosságú az ágazatokat átfogó, integrált fejlesztési stratégiák létrehozása. A magyarországi tervezéseket szabályozó alapidokumentum A településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet egységes szerkezetben írja elő a Településfejlesztési Koncepció (TK), az Integrált Településfejlesztési Stratégia (ITS) kidolgozását és e két dokumentum közös megalapozó vizsgálatának elkészítését. Lásd bővebben: *Magyar Közlöny*, 2012/148. szám (2012. november 8.) <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/mk12148.pdf> (utolsó letöltés: 2018. október 21.)

21. vö. ORBE – CAMARA 2010; SELTZER 2014.

Államtörténeti traumák, társadalmi, gazdasági, politikai rendszerváltások, közigazgatási reformkísérletek a XX. századi Magyarországon I*

A XX. század globális, európai és szomszédsági folyamatai alapvetően, sok tekintetben negatívan érintették Magyarországot. Hazánk „elvesztette a XX. századot”, különböző súlyú szereplőként elveszítette mindhárom nagy globális összeütközést (a véres I. és II. világháborút, a „vértelen” hidegháborút). Teljesen eltérő szerepet játszott a három háborúban (az I-ben társtettes „kirobbantó”, a II-ban alárendelt „közreműködő”, a hidegháborúban szinte csak kényszerű „csendestárs”). Ezek a folyamatok nem csak az ország külső helyzetét határozták meg, hanem rendkívül súlyos belső következményekkel is jártak, a társadalmi, gazdasági, politikai rendszerváltások előidézői is voltak.

Az I. világháborús vereséget követő békeszerződésben az államterület nagyarányú lecsökkenése, az országlakosok számának és összetételének drasztikus megváltozása, a településállomány- és hálózat átrendeződése új feltételeket teremtett a közigazgatás és a közigazgatási területi reformok számára. 2018-ban mind a politikai, mind pedig a tudományos közélet kiemelkedő jelentőségű kérdésként foglalkozott az I. világháborús vereséget követő folyamatokkal, az Osztrák–Magyar Monarchia megszűnésével, a történeti Magyarország szétesésével, a Kárpát-medence új államaival, államterületi állapotaival. Korántsem

alakult ki minden tekintetben konszenzus a megemlékezők elemzéseiben.

Közeledik 2020, a trianoni békeszerződés aláírásának 100. évfordulója, mely mind Magyarországon, mind pedig a szomszédos „utódállamokban” még nagyobb figyelmet fog kapni. A magyar társadalom hosszú évtizedeken keresztül „Trianon lázban égett”, s ég ma is, holott a trianoni békeszerződés nem okozója, hanem nemzetközi békerendszer egyik szerződéséeként (amelyet Magyarország is aláírt) lezárója volt az I. világháborúnak, illetve a háborús vereség imperialista „területrabló” következményeinek „szentesítője”.

A II. világháború előtti és alatti területgyarapodások elvesztek az újabb vereséggel, majd az 1947. évi békeszerződés még három községet Csehszlovákiához csatolt. A Horthy által kiküldött fegyverszüneti delegáció, majd a debreceni Ideiglenes Kormány már a fegyverszüneti egyezményben vállalta az 1937. évi határok visszaállítását. A II. világháború demográfiai és gazdasági szempontból súlyos következményeket hagyott maga után.

A háborús vereségeknek belső hatásai rendkívül mélyek és szerteágazóak voltak. Ha csak arra utalunk, hogy a két világháború közötti területi reformokat szinte ellehetetlenítette, mert a megszüntetendő megyék politikai elitje – természetesen saját érdekében, pozí-

cióinak védelmében – azonnal „belső Trianont” kiáltott, amikor szóba került a kérdés. Még az állam-szocialista korszakban is megjelent – természetesen rejtettebb formában – ennek hatása. A rendszerváltás után elemi erővel éledt újra a történetiség eszménye.

A „hidegháborús vereség” a tekintetben volt roppant sajátos, hogy az amerikai–szovjet alkuk során a magyarok megkérdése nélkül döntöttek az ország nemzetközi és részben belső fejlődését is meghatározó feltételrendszerekről.

A legmélyebb magyar rendszerváltások alapvetően a háborús vereségek következtében játszódtak le. Egyik lényegi sajátosságuk, hogy korántsem álltak mindig az államtörténeti folytonosság szilárd bázisán, így jogfolytonosságról csak korlátozottan lehet beszélni. A magunk részéről – részletekbe menő elméleti-történeti, államtörténeti kutatási eredményeink alapján – tudományos megközelítésünkben a magyar állam- és közigazgatástörténet folytonosságának alapján állunk. Azok az időszakok, melyekben a magyar állam törvényhozása, a központi, a területi (megyei, járási) és települési (községi, városi) közigazgatás dicstelen, vagy embertelen szerepet játszott, ugyanúgy részei a magyar állam és a magyar közigazgatás történetének, mint a dicsőséges szakaszok.

A de jure és a de facto állapot eltérései miatt a közigazgatás minden szintjén permanens bizonytalanságok jelentek meg, s a közigazgatás személyi állománya sokszor nézett szembe a hatalom új birtokosainak elszámoltatási (néha leszámolási)

igényével, többször annak tényleges, személyre szóló gyakorlatával.

A modern magyar közigazgatás történetének a XVIII. század elejétől kezdve meghatározó sajátossága, hogy lényegében „két története” van: Egyrészt a ténylegesen működő, tevékenykedő, részben szakaszosan reformált közigazgatás története. Másrészt a működő közigazgatás kritikájának (szinte minden időszakban „rossznak találták” a tényleges közigazgatás működését), a megreformálására irányuló törekvések története. Ugyanakkor alig néztek szembe a „reformerek” azzal az alapvető helyzettel, hogy a legjobban kidolgozott közigazgatási reformterv is „csak ígérvény”, esetleges végrehajtása nem garantálja a sikert, a gyakorlatban való jó működést.

A XX. századi magyar közigazgatás történetében alapvetően három reformcsofópont határolható el:

1) a döbbenet időszaka, 1918–1923, a közigazgatás forradalmi, majd ideiglenes rendezése, evolúciós reformkorrekciók a két világháború között, kisiklott reformjavaslatok, 1938–1945, az országgyarapodások „szükségszerű” belső területi következményei, a „lebegő országterületre” szabott javaslatok kudarca,

2) az 1945–1989/90 közötti korszakban „a szabad megoldáskeresés” rövid időszaka, 1945–1947, az 1948–1989 közötti időszak, az államszocialista berendezkedés funkcionális, szervezeti és területi rendjének kialakítása, majd reformkísérletei (1953, 1956) és korrekciói (1971, 1984),

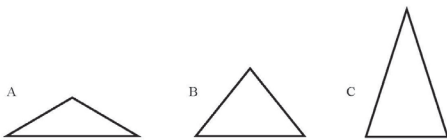
3) az 1990-ben kialakított új önkormányzati rendszer, majd folyamatos viták, kisebb tartalmi korrekciók, a folyamatos „reformfenyegetések” időszaka.

Elemzésünkben nem térünk ki az egyes korszakok minden reformtörekvésére, hanem néhány, több szempontból sajátos jelentést hordozó „esetre”, a területi és gazdasági összefüggésekre koncentrálunk. Korábban nagyon sok „reformelgondolás” térképi feldolgozást elvégeztünk, a jelen tanulmányban „ön-mérsékletet” tanúsítunk. Nem elemezzük az 1990 utáni folyamatokat, hiszen ezek csak részben történetiek még. A Comitatus jelenlegi speciális számának egyéb tanulmányai amúgy is érintik az elmúlt 30 év ilyen jellegű folyamatait is.

A közigazgatási térszervezési teleszkópról

Az általunk megfogalmazott közigazgatási térszervezési teleszkóp kategóriáját az elmúlt évtizedekben folyamatosan formáltuk, nemzetközi összehasonlításokra (1. ábra), s belső használatra (2. ábra) egyaránt alkalmassá tettük. A 2016. évi globális közigazgatási szinttagolások (Statoids) unitárius berendezkedésű, Magyarországhoz területileg hasonló nagyságrendű (150 ezer km² alatti) országok feldolgozása révén három típust határoztunk meg. A közigazgatási teleszkóp alakulásának jellegét alapvetően az alapegységek határozzák meg.

1. ábra A közigazgatási térszervezési teleszkóp általános típusai az unitárius berendezkedésű államokban, 2016



egyensúlyozott, C – oszlopos.

Az alapegységek szétaprózódása, avagy már integráló jellege, ha nem is dönti el teljesen a további „felépitményt”, erősen befolyásolja azt.

Az elaprózott alapegységek „szint-igénye” eltér az integrált, nagy területű és népességszámmal rendelkezőktől.

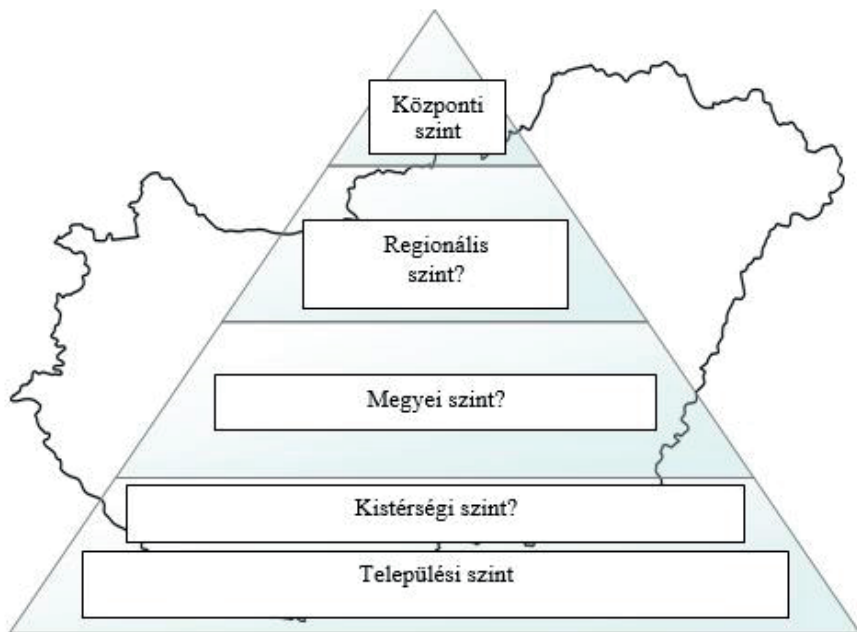
Egy ország többféle részstruktúrája (természetföldrajzi táj, gazdasági tér, településhálózati vonzáskörzet, statisztikai egységek stb.) általában hierarchikusan (is) tagolt módon alakul. Van egy alapvető elméleti, szemléleti és gyakorlati kérdés a tagolással kapcsolatban. Az ország területe nemzetközi hatalmi alkuk során alakult ki, (a mai Magyarország esetében ez 1947. február 10.) így az semmi esetre sem tekinthető természeti földrajzi egységnek, nyitott gazdaság lévén nem vehető zárt gazdasági egységnek, a településközi és lakossági kapcsolatok egyre inkább átnyúlnak az országhatárokon, így az ország lényegében csak közigazgatási-statisztikai szempontból tekinthető többé kevésbé „zárt” egységnek. Ennek a kérdésnek a tudatosítása az Európai Unió keretei között sem vesztette el jelentőségét.

A tagolás során az egyes horizontális szinteken belül inkább a valamilyen szempontú hasonlóság, míg az eltérő hierarchikus szinteken az integráltság jelenik meg. Ha Magyarország hipotetikus felosztási sémáját nézzük (2. ábra), akkor azt kell megállapítanunk, hogy a közigazgatási térszervezési teleszkóp többféle konfigurációt vehet fel. Két szint (alap – központi) biztosan nélkülözhetetlen. Ezek szükségességéről, létjogosultságáról nincs értelme vitát nyitni, ugyanakkor milyenségükről lehet értelmes vitát folytatni. A leglényegesebb kérdés az alapegységek nagyságrendi, funkcionális stb. megformálása.

Az adott horizontális szinteken belül a sokszínűség szinte természetes velejáróként jelenik meg. Ha a települési szintet nézzük az 1947 utáni időszakban, akkor a mintegy 3000 egység rendkívül tagolt minden tekintetben, de ettől függetlenül van azonos csoportképző, meghatározott szempontjuk. Az adott horizontális szinten való elhelyezkedés csak bizonyos elemek tekintetében azonosítja a településeket.

A nemzetközi és hazai földrajztudományban több földrajzi alapkategóriát dolgoztak ki, melyeket időnként a közigazgatási területszervezés „objektív”, „szükségszerű” bázisaként határoztak meg. Az első ilyen jellegű konstrukciót a tájféldrajz dolgozta ki, s fogalmazta meg a tájakra épülő tájközigazgatás elméletét. A hely – kistáj – közép-

2. ábra A közigazgatási térszervezési teleszkóp biztos és kérdőjeles szintjei



Forrás: Hajdú Z. (szerk.)

táj – nagytáj – ország térhierarchikus koncepciót megfeleltették a település – járás – megye – régió (kerület) – ország közigazgatási hierarchia rendnek. A II. világháború végéig Magyarországon favorizált volt a koncepció, nagyrészt Teleki Pál munkássága miatt.

A modern francia gazdaságföldrajz dolgozta ki a gazdasági körzetelméletet (Lenin onnan vette át), s úgy vélték, hogy a település – a mikrorégió – a mezorégió – a makrorégió – ország hierarchia rendben írható le a gazdaság területi szerkezete, s erre mint alapra kell a közigazgatási területi tagolást építeni. Az államszocialista időszakban hosszabb ideig favorizált fejlesztési szemlélet, illetve hozzá rendelt felosztás volt. Sikeres alkalmazása nem bizonyított egyértelműen. A piacgazdaság keretei között lényegesen kisebb az állam közvetlen gazdaságszervező, tervező, irányító szerepe.

A településhálózat, illetve a települések között létrejövő funkcionális horizontális és hierarchikus kapcsolatok földrajzi elemzése a településközi vonzáskörzetek kutatásában jelent

meg. A német Walter Christaller 1933-as doktori disszertációja alapozta meg a koncepciót, ami a Harmadik Birodalomban részben a közigazgatási gyakorlatban is megjelent. A település – kistérségi – mezotérségi – regionális – országos településközi kapcsolatrendszer feltételezése, részben feltárása szinte kínálta a közigazgatási terület-szervezésre való alkalmasságát.

A földrajztudomány, vagy más tudományok által kidolgozott kategóriák (például a települési és területi identitáshierarchia) mindenkor a politika és a közhatalom letéteményeseinek mérlegelési körébe kerülnek. A jogalkotó dönti el, hogyan „osztja meg” a közigazgatás egésze (állami, önkormányzati) számára adott feladatokat, milyen feladatot, milyen területi szinten, ki által kíván megoldani.

A közigazgatás és a területbeosztás alkotmányi szabályozásának fő vonalai a XX. században

A magyar alkotmányos fejlődés meghatározó sajátossága, hogy nem egyszeri aktszall alakult ki a „magyar történelmi alkotmány”, hanem törvények egész sorával. A magyar történelemben először – ha nem tekintjük írott alkotmánynak az Aranybullát – a Tanácsköztársaság alkotta meg az első írott alkotmányt, rögtön kettőt is, előbb az ideiglenest, majd a véglegest. Az ideiglenes alkotmány (A Forradalmi Kormányzótanács XXVI. számú rendelete, 1919. április 3.) kinyilvánította, hogy a magyarországi Tanácsköztársaság „...föderalisztikus alapokon álló” lesz a végleges alkotmányban majd rögzítve. Az alkotmány szövege A helyi tanácsok c. fejezetben tételesen szabályozta a helyi–területi igazgatást. A falvak és a városok ügyeit választott tanácsok intézték. A járás – a magyar közigazgatás történetében először – önkormányzati szintté vált, s a falusi és a városi tanácsok közvetett választás útján alakították meg a járási tanácsot. A megyei tanácsokat a megye területén fekvő városi és járási tanácsok választották. Az alkotmány egyértelmű hierarchiát, centralisztikus irányítási viszonyokat teremtett a falusi, városi, járási, megyei tanácsok között. Minden tanács köteles volt a felettes tanács rendelkezéseit maradéktalanul végrehajtani.

A nagyobb területen, egy tömbben élő nemzetiségi lakosság jogot kapott arra, hogy nemzetiségi alapokon formáljon kerületet, illetve több kerület nemzeti kerületet. Az alkotmány a németek és a rutének esetében formulázta meg az új nemzetiségi területi igazgatási struktúrát.

A Magyarországi Szocialista Szövetséges Tanácsköztársaság végleges alkotmányát 1919. június 23-án fogadta el a Szövetséges Tanácsok Országos Gyűlése. Az alkotmány június 28-án jelent meg teljes terjedelmében a nyilvánosság számára is, így csak valamivel több, mint egy hónapig volt érvényben. Az állam belső közigazgatási szervezésére vonatkozó rendelkezések (A helyi tanácsok szervezete, a 38. §-tól a 65. §-ig) rendkívül részletesek, ezek teszik ki az alkotmány szövegének jelentős részét. A közigazgatási területszervezés szempontjából ki kell emelnünk:

Hogy valamely község vagy város a tekintetben – a további intézkedésekig – a régi közigazgatási beosztás az irányadó, de minden 6000 lakosnál kevesebbel rendelkező község az falu,

a minden 25 ezer fő feletti városnak tekintendő, függetlenül a régi közigazgatási beosztástól.

A falusi és városi tanácsok alakítja meg a járási munkás-, katoná- és földműves tanácsot.

A munkások, katonák és földművesek kerületi (megyei) tanácsait a kerületben lévő városi és járási tanácsok választják. A kerületben lévő törvényhatósági jogú városok szintén küldenek tanácstagokat a kerületi tanácsba.

A falusi, városi, járási, kerületi tanácsok hivatása a területükön élő dolgozók gazdasági és kulturális jólétének előmozdítása. A tanácsok minden helyi jelentőségű ügyben intézkednek és végrehajtják a fölöttes tanácsok és a népbiztoságok hozzájuk utalt rendelkezéseit.

Egészében véve a megye elnevezésének kerületre változtatása mellett, az alkotmány megmaradt a magyar közigazgatás történetileg kialakult kategóriái mellett:

- az alkotmány két területi önkormányzati szintet (járás, kerület) hozott létre, a járás először vált önkormányzati területi egységgé,
- a városi, sőt a törvényhatósági jogú városok is a területi tanácsok irányítása alá kerültek, így a területi szempont tekinthető dominánssnak.

Összességében a Tanácsköztársaság közigazgatási térszervezési teleszkópja a föderális berendezkedés kimondásával és a két önkormányzati szinttel szakítást jelentett a korábbi területi berendezkedéssel.

A hatalomra jutó Horthy-rendszer természetesen hatályon kívül helyezte a Tanácsköztársaság törvényeit, köztük az alkotmányt is. A rendszer az 1918 előtti időszak jogfolytonosságának alapjára helyezkedett, visszaállította a királyságot, de nem vállalta fel egy új írott alkotmány kidolgozását.

Kárpátalja 1939. évi visszatérésével Teleki Pál felvetette az „alkotmányfejlesztés”, a Szent István-i birodalom nemzetiségekkel kapcsolatos toleranciájához való visszatérés igényét, de felfogását nem tudta érvényesíteni.

Az újabb háborús vereség és belső rendszer-váltás „betetőzéseként és szentesítőjeként” az új proletárdiktatúra intézményesítéseként 1949-ben elfogadták az új alkotmányt. Az új alkotmányban sor került a szovjet típusú társadalmi, gazdasági, hatalmi viszonyok és az egypártrendszeren alapuló politikai, közigazgatási berendezkedés kialakítására. Az alkotmány az államhatalom helyi

szerveiként határozta meg a megyei, a járási, a városi, a községi és a városi kerületi tanácsokat. 1949-ben a szovjet alkotmányos berendezkedés és közigazgatás részbeni honosításáról beszélhetünk. A tanácsrendszer bevezetését végül is a külső meghatározottságok (a szovjet modell átvételének kényszerei) és az MDP belső, voluntarisztikus gazdaság- és társadalom-átalakítási céljai tették szükségessé a hatalom új birtokosai számára.

Az alkotmány a Magyar Népköztársaság területét államigazgatási szempontból megyékre, járásokra, városokra és községekre tagolta, s megengedő jelleggel megfogalmazta, hogy a nagyobb városok igazgatási kerületekre oszthatók. Az alkotmány rögzítette, hogy az egyes igazgatási szervek területi változásait az államhatalom szervei határozzák meg. Az államhatalom helyi szerveiként a megyei, a járási, a városi és a községi tanácsot határozták meg.

Az alkotmány sem nevezéktanilag, sem területi rendjét tekintve nem változtatta meg az ország történetileg kialakult közigazgatási területi alapstruktúráját. A magyar vezetés már az alkotmány előkészítése időszakában úgy döntött, hogy a történetileg kialakult területi és települési kategóriákat „tölti meg”, ruházza fel a szocialista közigazgatás új, funkcionális elemeivel. A történetileg kialakult, s a mindenkori hatalmi szerkezet számára bevált területi struktúrákat kívánták a szocializmus építésének szolgálatába állítani.

Az 1949. évi XX. törvény – számos, részben a közigazgatási struktúrában bekövetkező változások miatt – a rendszerváltásig érvényben maradt. A szocialista világrendszer és a Szovjetunió hidegháborús veresége következményeként kibontakozó rendszerváltás végrehajtása alkotmányos keretek között, az utolsó állampárti parlament jóváhagyásával, alkotmánymódosításaival ment végbe. Az alkotmánymódosítások lényegében egy teljesen új alkotmányt eredményeztek, csak a törvény eredeti számozása maradt meg lényegében.

Az alkotmányban sor került az új, önkormányzati rendszer alapjainak lerakására, melyben egyszerre jelentek meg a magyar történeti hagyományok, illetve a Nyugat-Európában kialakult önkormányzati értékkel.

A XXI. század a tekintetben is újat hozott, hogy 2/3-os többsége birtokában a 2010-es választások után a FIDESZ-KDNP többségű parlament nem Alkotmányt, hanem Alaptörvényt fogadott el.

Államösszeomlások és közigazgatási területi reformkísérletek a XX. században Magyarországon (Bepillantás a három vesztes háború következményeibe)

Társadalmi, gazdasági, politikai és közigazgatási traumák és reformkísérletek 1918–1945

Az I. világháború alatt minden tekintetben militarizálódott az Osztrák–Magyar Monarchia, s benne a Magyar Királyság közigazgatása is. 1918 őszén hihetetlenül rövid idő alatt összeomlott dualista állam közös intézményrendszere, a Magyar Királyság központi igazgatása, a területi és helyi igazgatás részben politikai, részben pedig anyagi okokból elveszítette működőképességét.

1918 végére az ország jelentős része külföldi megszállás alá került. A győztesek 1919. március 20-án átnyújtották a magyar kormánynak az ország új területét meghatározó jegyzéket, melyet az nem volt hajlandó elfogadni. Az „államcsönkítő” Vix-jegyzék átadása minden tekintetben átírta a Károlyi-kormányzat törekvéseit.

A Tanácsköztársaság kísérlete az államválság felszámolására (a fegyveres önvédelmi harc ellenére) sikertelen maradt. Az államösszeomlás traumája és tragédiája közben és után semmilyen magyar törekvés nem járt eredménnyel a békefolyamatok kezelését illetően, így az országra erőszakolt békeszerződést 1920 nyarán alá kellett írnia a Horthy nevével fémjelzett kormánynak. A kíméletlen területi, népességi rendelkezések alapvető változásokat hoztak:

A Magyar Királyság államterületének 2/3-át elszakították a győztesek, szétesztették a szomszédok között. Alapvetően megváltozott az ország természeti struktúrája (medence országból medencefenéki országgá alakult), minden tekintetben erőteljesen lecsökkent természeti erőforrásainak nagysága, beszűkültek a megmaradt készletek. A népesség 63,5%-kal szintén az új államszomszédokhoz került, közte mintegy 3 millió magyar nemzetiségű lakos, akik részben az újonnan megvonat államhatárok mentén éltek. Magyarország soknemzetiségű országból a szélesebb térség egyik leghomogénebb nemzetiségi

összetételű országává vált. A közlekedési hálózat megváltozása (az összekötő vonalak elkerülése) új perifériákat teremtett, megnehezítette az országon belüli kapcsolattartást.

A területi közigazgatás működése és reformja szempontjából mindez az ország területi közigazgatása szervezhetőségének gyökeres megváltozását hozta. Az alapvető területi, népességi és nemzetiségi viszonyok megváltozása miatt a korábban kialakított közigazgatási reformkoncepciók során kidolgozott elméleti és konkrét gyakorlati terveknek is meg kellett változniuk, igazodniuk kellett az új feltételekhez.

A Magyar Királyság korábbi megyéinek jelentős része teljes egészében elkerült, az új államhatárok a megyék egy részét két vagy háromfelé darabolták. Nem csak a megyéket, hanem a járásokat, városokat, községeket, sőt családi házak telkeit is érintette a területcsonkítás.

Alapvetően másként érintette a területi folyamatokat, hogy egy megyeszékhely Magyarországon maradt, avagy elkerült. A Dunántúl területén a kettévágott megyék közül csak Komárom megye székhelye került el, míg a többi Magyarországon belül (Sopron a népszavazás után) maradt. A keleti területeken teljesen más volt a helyzet, ott a megyeszékhelyek jó része átkerült az új határokon túlra, pótolni kellett őket.

Ha a közigazgatás alapadatait nézzük, akkor az anyaország 1918. január 1-jei alapfelosztása (Fiume nélkül): 63 megye, 26 törvényhatósági jogú város, 112 rendezett tanácsú város, 443 járás, 2701 körjegyzőség, 2175 nagyközség, 10196 kisközség) alapvetően megváltozott 1923-ra, amikor megszilárdultak a kisebb változások után az országhatárok. Ekkor 34 megye, 12 törvényhatósági jogú, 41 rendezett tanácsú város, 161 járás, 734 körjegyzőség, 1038 nagyközség, 2376 kisközségre tagolódott az ország.¹

Egy ilyen nagyságrendű, szinte mindenre kiterjedő átalakulás megrendítette a nemzetközi ellenőrzés alá került magyar államot. Hiába állították helyre a Magyar Királyságot, ez az államalakulat csak korlátozott módon és mértékben volt annak valódi örököse.

Az országos szintű politikában nem zajlott le érdemi vita a területváltozás következményeinek közigazgatási területszervezési érvényesítéséről. Az 1923. évi 35. tc. II. fejezete rögzítette a megyei

közigazgatás új területi rendjét. Az ideiglenesség és a területi revíziós igények fenntartása jegyében csak az új államhatár által kettévágott csonka megyéket egyesítették (Mosont, Pozsonyt Győrrel, Esztergomot Komárommal, Hontot Nógráddal, Gömör-Kishontot Borsoddal, a 2 községből álló Ungot Szabolccsal, Bereget Szatmárral, Aradot, Csanádot Torontállal), s megszüntették Komárom és Szabadka Magyarország határai között maradt részeinek törvényhatósági jogállását. Az új felosztás mind területi, mind pedig népességi és települési szempontból aránytalan maradt, de ezzel mindenki tisztában volt a reform során, s eleve nem is volt célja a politikai hatalomnak az új államterület teljes közigazgatási struktúrájának az átalakítása.

Az újonnan megyeszékhelyé vált települések elkezdődött a megyei intézmények létrehozása, illetve fejlesztése. Szinte minden új székhelyen megkezdődött a tisztviselőtelep létrehozása. Szikszó esetében végeztünk helyszíni kutatások alapján mélyfúrást e tekintetben, s arra a megállapításra kellett jutnunk, hogy a település presztízsét lényegesen emelte az új közigazgatási szerepkör, az építkezések révén a település számottevően fejlődött.

A területi reform után a megyeszékhelyek közül Baja, Budapest, Debrecen, Győr, Miskolc, Pécs, Sopron, Székesfehérvár törvényhatósági jogú város; Balassagyarmat, Eger, Esztergom, Gyula, Kaposvár, Makó, Sátoraljaiújhely, Szekszárd, Szentes, Szolnok, Szombathely, Veszprém, Zalaegerszeg rendezett tanácsú város; míg Berettyóújfalú, Mátészalka, Szikszó községi jogállású volt. A megyeszékhelyek között nemcsak a települési közigazgatási jogállás tekintetében voltak lényegi különbségek, hanem minden más vonatkozásban is.

A kérdés az, hogy az 1918–1920 közötti összeomlás után a politikai elit miért nem élt 1923-ban a közigazgatás radikálisabb területi és szervezeti reformjával. Ennek egyértelműen az az oka, hogy a kormányzat fenn kívánta tartani az államterület revíziójának az igényét, mégpedig jelentős részben történeti jogokra hivatkozva, így az országon belül nem változtathatta meg radikálisan a történeti megverendszert. A megyék számát nem csökkenthette radikálisan már csak azért sem, mert az elszakított országrészekről

hatalmas, magasan kvalifikált hivatalnok réteg érkezett az ország új területére, s valamilyen módon és mértékben foglalkoztatnia kellett ennek a rétegnek legalább egy részét, hiszen a kormányzat társadalmi-politikai bázisához tartoztak döntő mértékben.

Magyary Zoltán modernizációs (racionalizációs) koncepciója

Bethlen István miniszterelnök felkérésére és közigazgatási racionalizálási kormánybiztossá történő kinevezése révén 1931-től 1933 márciusában történt lemondásáig Magyary Zoltán dolgozta ki a magyar közigazgatás racionalizálásának programját. A reform kiinduló tézise a magyar közigazgatás egységének alapulvétele volt. Ez azt jelentette, hogy nincs két (állami és önkormányzati) külön közigazgatás, csak az egységes magyar közigazgatás létezik. Az állami és önkormányzati közigazgatás szorosan együttműködve, sőt összefonódva működik, a fórumrendszerben önkormányzati és állami szervek váltogatják egymást. A centrális hatalom és az önkormányzat viszonyának megállapítása a közigazgatás szervezésének tengelye kell, hogy legyen a modern magyar államban.

A közigazgatási racionalizálásának feladata a közigazgatás egészére, minden elemére kiterjedt. A magyar állapotok és reformlépések mérlegelése során szinte teljes nemzetközi kitekinetésre törekedett Magyary Zoltán. Még a korabeli Szovjetunió közigazgatási szervezését és irányítási rendszerét is bevonta a látókörébe.

A közigazgatás racionalizálásának egyik fő kérdése a területi felosztás áttekintése és rendezésének előkészítése lett. Magyary – nagyrészt Teleki Pál segítségével és közreműködésével – nagyon sok geográfus szakembert megnyert a racionalizálás számára, akik sokrétű elemző tevékenységet végeztek, s nagyban hozzájárultak a működő közigazgatás területi anomáliáinak, sőt lehetetlenségeinek a feltárásához. Magyary a racionalizálás egyik sarokkövének tekintette a területi kérdések rendezését, ezért javasolta, hogy alakuljon különbizottság földrajzi szakemberek bevonásával a területi beosztásra vonatkozó javaslatok kidolgozására.

A területi problematika részét képezte a községek és városok, a tanyai közigazgatás, Budapest környékének közigazgatási rendezése, a

Balaton környéke közigazgatásának megoldása. A munkálatok szervezésében Magyary legfontosabb munkatársa Kiss István volt, aki a maga tudományos munkásságának szinte egészét a közigazgatás modernizációja érdekében fejtette ki.

Monumentális művében nem csak kormánybiztosi tevékenységének eredményeit foglalta össze, hanem a modern állam és a közigazgatás viszonyát, a magyar közigazgatás szervezetét, működését és teljes jogi rendjét. Korábban egyetlen közigazgatás jogi munka sem tekintette olyan rendszeresen és átfogó jelleggel a „magyar közigazgatás alapjait”, s benne a „földrajzi alapokat”, mint Magyary Zoltán. Ennek egyik meghatározó elemeként fogalmazta meg: „Sajnos, a geográfusok még nem szolgáltattak elég alapot ahhoz, hogy az ország közigazgatását rendszeresen földrajzi alapokra lehessen fektetni” (MAGYARY Z. 1942, p. 153.).

Magyary világossá tette a földrajzi megközelítésekre vonatkozó álláspontját, amikor megfogalmazta, hogy a közigazgatási beosztás alakításakor nem a pusztá fizikai földrajzi szempontokat kell figyelembe venni, hanem a gazdasági és település-hálózatiakat. A Magyary által kezdeményezett földrajzi elemzések elkészültek. A francia emberföldrajz, s benne a közigazgatási földrajz eredményeit nagyon jól ismerő Hantos Gyula a regionális (kerületi) közigazgatás földrajzi problémáinak kutatásával vett részt Magyary kutatási programjában, és járult hozzá racionalizálási tervéhez. Első lépésben térképre vitte az országban 1930-ban működő köz- és szakigazgatási rendszerek központ- és területi struktúráit. A határok sűrűsödése alapján arra a következtetésre jutott, hogy a regionális közigazgatás legáltalánosabban kialakított területi beosztása „hetes tagozódású”, s leginkább Budapest, Debrecen, Győr, Miskolc, Pécs, Szeged, Szombathely a regionális jellegű szervek működésének központja.

Második lépésként Hantos javaslatokat tett a regionális közigazgatás területi átszervezésére, de az aránytalan megyehatárok tiszteletben tartása miatt alig lett egyszerűbb a javasolt kép. Hantos minden tekintetben fontos regionális kutatásai és reformjavaslatai abból az általánosabb szempontból fontosak voltak, hogy felhívták – hangsosan – a figyelmet arra, hogy a közigazgatás egésze egy rendszert képez, nem lehet úgy racionalizálni

egy-egy területi szintet, hogy az alatta lévő szint torz területi beosztására akarjuk építeni. A területi illeszkedés elve, a közigazgatási térszervezési teleszkóp tudatos érvényesítése megkövetelne volna a megye területi beosztás reformját a regionális (kerületi) felosztás tervezése előtt. Magyar számára ez – feltehetően politikai korlátok miatt – nem volt a megbízásának része.

Gömbös Gyula radikális modernizációs programja

Gömbös Gyula miniszterelnök 1932 októberben kormányprogramként fogalmazta meg a 95 pontból álló Nemzeti Munkatervet, melynek szerves részét képezte a közzjogi és államigazgatási berendezkedés újragondolása is. A terv megfogalmazásában:

„...úgy kívánjuk átalakítani, hogy ez a közzjogi és államigazgatási berendezkedés a nemzeti erő maximumát bocsáthassa a nemzeti célok megvalósítása végett a nemzet vezetőinek rendelkezésére”,

„Jó, olcsó, gyors és a nép szeretetétől áthatott közigazgatást akarunk...”.

„A gyors és eredményes közigazgatás megvalósítása végett az ország egyes részeit nagyobb területi hatósággal bíró közigazgatási egységekben foglaljuk össze, a vármegyék ősi intézményeinek tiszteletben tartása mellett.”

Gömbös elképzelése mögött az a szándék húzódott meg, hogy a megyék feletti állami szakigazgatás minden ágának területi illetékességét összehangolja a honvédség hadtestparancsnokságainak területi rendszerével. Szükséghelyzetben a hadtestparancsnok így viszonylag könnyen átvehette volna a polgári közigazgatás egységes irányítását és ellenőrzését is. (Ez a szempont a XIX. század végén már megjelent a francia reformtörekvésekben.)

A regionális közigazgatás racionális területi rendjét illetően elég éles politikai viták bontakoztak ki. Egyesek az ország ötös felosztása, mások a hetes területi beosztás mellett foglaltak állást, területileg eltérő konfigurációkat javasolva. (A világosan megfogalmazott politikai törekvésekhez, elvárásokhoz ekkor sem volt könnyű kidolgozni az adekvát területi és központrendszer.)

Gömbös Gyula Nemzeti Munkatervéhez kapcsolható érdemben a külföldi (német, olasz) példák alapján elindult országrendezési mozgalom.

Kafka Péter az országrendezést elsődlegesen műszaki-gazdasági kérdésként határozta meg, de felfogásában annak részét képezte a közigazgatási területbeosztás reformja is. Kafka úgy ítélte meg, hogy az országrendezési elvek kimunkálása és elfogadása után az ország közigazgatási területbeosztását teljesen új alapokra kell helyezni.

A Kafka-féle megyebeosztás alapja „az értelmes műszaki felosztás”. Először a Budapest körüli nagymegyét határozza meg, mely magába foglalja a főváros tényleges érdekszféráját gazdasági, kulturális és egészségügyi szempontból. A központi nagymegye magába foglalná a Velencei-tó–Duna–Mátra-vonal közötti területeket, s ehhez közvetlenül csatlakozna a kivezető főútvonalakat követve a többi nagymegye. Kafka műszaki-gazdasági-közlekedési alapokon nyolc nagymegyét tervezett. Ez a tervezet az ország ún. „legezőszerű” felosztásának műszaki terve. A fő vasútvonalaknak és közutaknak megfelelően a központi megyére fűződné fel a másik hét nagymegye. A nyolc nagymegyés rendszer – egy okszerűen megtervezett, racionális járási tagolás mellett – minden tekintetben kielégítette volna a racionális területi közigazgatás igényeit.

Az 1938-as I. bécsi döntéstől kezdve 1941 tavaszáig minden év új országgyarapodást hozott. Az országhatár-változások következtében természetes módon változott az ország területének nagysága, konfigurációja, részben jellege, népességszáma, a népesség nemzetiségi összetétele, települési jellege stb., s így óhatatlanul változott a közigazgatás területi beosztása is. Az államterületi változások szükségszerűen felvetették a közigazgatás feladatrendszerének és területi struktúrája át- és újragondolása feladatait.

Teleki: alkotmányfejlesztés és közigazgatási területbeosztás

A Felvidék déli részének visszatérése (1938) után fogalmazódott meg, s került publikálásra Erdei Ferenc „Országépítés városokkal” koncepciója (ERDEI F. é.n./1939, pp. 227–234.). Erdei megfogalmazása szerint: „az Országrendező terv mindenütt a világon a városoknak és a falvaknak a helyes összeszervezését jelenti. Erdei felfogásában az urbanista országrendezési elveknek csaknem tökéletesen megfelelt a tanyás mezőváros: egyedüli hiányt és zavart a közigazgatási egységek teljesen szeszélyes beosztása okozott. Az

elsődleges célja az volt, hogy a városi vonzaskörzeteknek megfelelő közigazgatási egységek jöjjenek létre. Az országban mintegy 80 ilyen városi téregység jöhet létre. A városi egységek fölött létrejöttek a tartományi szerepkörre hivatott közép-városok, mégpedig a fővároson túl a következők: Debrecen, Győr, Kassa, Miskolc, Pécs, Szeged, Szombathely. Ezek a városok egy-egy országrész központjaiként határozhatók meg. A tartományok lakosság száma mintegy 1 millió fő, területük pedig 2 millió hold lenne. Erdei véleménye szerint a terv megvalósítása megoldandó azt az állandó jelleggel visszatérő kérdést is, hogy hogyan alakuljon a centralizáció és a decentralizáció aránya.

Teleki 1940-ben kidolgozta az alkotmányreform koncepcióját (CSIZMADIA A. 1979, pp. 510–521.), melyben megfogalmazta a „gyöke-res közigazgatási reform” igényét, mégpedig a közigazgatási központokkal és a minisztériumok rendszerének átformalása útján. Teleki tanulmányozásra méltónak tekintette a különböző európai államok „új berendezkedéseit és a jelenkor követelményeihez való alkalmazkodásuk kísérleteit”, de elutasította a fasiszta olasz és a nemzeti szocialista német közigazgatási berendezkedés másolását. Teleki világosan fogalmazva elutasította a totalitárius egypártrendszert és a pártállami berendezkedést, mert úgy ítélte meg, hogy az ilyen rendszer „nem fér össze nemzetünk jellemvonásaival”.

Teleki számára az államépítésben és állam-eszményben (Szent István-i állameszme) a törtenetiséghez való visszatérés az új ideológiákkal szemben a magyarságeszmény fenntartását jelentette lényegében. Teleki elmozdult ugyan a hivatásrendi parlament irányába, de úgy, hogy alapértékként deklarálta: „Alkotmányosságunk lényege az önkormányzati elv.” Teleki kárhóztatta a liberalizmust és a liberális államot, mely adminisztratív körzette tette a megyét, megölte a partikularizmust. Teleki számára elsődleges célként fogalmazódott meg: „...vissza kell állítani a megyének azt az autonómiáját, amellyel alkotmányosságunk épületében mint regionalizmus helyesen foglal helyet.” Teleki egészében véve miniszterelnökként sem volt képes politikai többséget formálni saját közigazgatási elképzeléseivel, holott azok szükségességéről maximálisan meg volt győződve.

1944. március 19-én a németek megszállták az ország területét. Horthy Miklós kormányzó a helyén maradt, de az országon belüli tényleges folyamatok befolyásolására korlátozottak voltak a lehetőségei. A németeknek elkötelezett kormányok szinte ellenvetés nélkül hajtották végre a vidéki magyar zsidó állampolgárok szinte teljes összegyűjtését, gettóba zárását, majd deportálását a német megsemmisítő táborokba. A háború ellenére a magyar közigazgatás, különösen a csendőrség, tragikusan „jól működött”, de az embertelen rendelkezések brutális végrehajtásával meglehetősen negatív képet rajzolt a magyar közigazgatás szerepéről.

1944 őszétől kezdve 1945 áprilisáig az ország területe hadszíntérré vált. A németekkel szövetséges Szálasi-rendszer területe folyamatosan zsugorodott, s ezzel párhuzamosan nőtt a szovjet hadsereg uralma alá tartozó területek nagysága. Az ország területe – változó uralmi kiterjedés mellett – így politikai, közigazgatási tekintetben hónapokra megosztottá vált. A rövid, de véres időszakban 1945 karácsonyától az országnak formálisan két korlátozott szuverenitással rendelkező törvényhozása, kormánya, „jogrendje”, közigazgatás politikája stb. volt.

Az ország „tárguló felén” 1944 decemberében, még az ország területén folyó véres háború időszakában Debrecenben életre hívták az Ideiglenes Nemzetgyűlést, s megalakult az Ideiglenes Nemzeti Kormány. (Mindkettő legitimitációja és szuverenitása meglehetősen korlátozott volt.) Első debreceni intézkedései közé tartozott a közigazgatás ideiglenes rendezése. Az államszervezet működésének helyreállítása és az önkormányzatok újjáalakítása érdekében elrendelték, hogy az önkormányzatok önállóan és a maguk erejéből gondoskodjanak az igazgatási szervek létrehozásáról és működésük biztosításáról, mégpedig azoknak az elveknek megfelelően, amelyeket az Ideiglenes Nemzetgyűlés és az Ideiglenes Nemzeti Kormány elfogadott és kinyilvánított. (folytatjuk)

HAJDÚ ZOLTÁN – RÁCZ SZILÁRD

Felhasznált irodalom

Administrative Division of Countries „Statoids”. Forrás: www.statoids.com (2017.11.15.)

ÁGH Attila (1989): *A hatalom területi elvei. Földrajzi Közlemények*, 1-2. sz. 11-22.

BEÉR János. - CSIZMADIA Andor (1966): *Történelmünk a jogalkotás tükrében. Sarkalatos honi törvényeinkből, 1001-1949.* Budapest, Gondolat.

BELUSZKY Pál (1980/a): A közigazgatási területi beosztás földrajzi- térszerkezeti alapjai. Budapest, Államigazgatási Szervezési Intézet.

BENISCH (majd Némety) Arthur (1923): Közigazgatásunk területi beosztásának reformja. *Magyar Gazdák Szemléje*, 1.sz. 24-30, 2.sz. 80-90.

CSIZMADIA Andor (1976): *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig.* Budapest, Akadémiai Kiadó.

CSIZMADIA Andor (1979): Bürokrácia és közigazgatási reformok Magyarhonban. Budapest, Gondolat Kiadó.

ELEK Péter (1940): Terület és közigazgatás. In: *Dolgozatok a közigazgatási reform köréből.* Budapest, Dunántúl ny.1-10.

ELEK Péter (1942): A mezőgazdasági közigazgatás területi beosztásának reformja. *Közigazgatástudomány*, 8. sz. 241-260.

ERDEI Ferenc: Magyar város é.n./1939

ERDEI Ferenc (1977): Településpolitika, közigazgatás, urbanizáció. (Összegyűjtött írások és beszédek.) Budapest, Akadémiai Kiadó.

ESZLÁRY Károly (1947): A közigazgatás területi reformjai. *Városi Szemle*, 1-2.sz. 93-115.

HAJDÚ Zoltán (1982): Területrendezési törekvések a magyar földrajztudományban a két világháború között. *Földrajzi Közlemények*, 2. sz. 89-106.

HAJDÚ Zoltán (2001): *Magyarország közigazgatási földrajza.* Budapest-Pécs, Dialóg-Campus.

HANTOS Gyula (1931): A magyar közigazgatás területi alapjai. Budapest, Athenaeum.

HENCZ Aurél (1973): *Területrendezési törekvések Magyarországon.* Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

KAFFKA Péter (1932): Országrendezés. *Magyar Szemle*. 2. sz. 164-172.

KAFFKA Péter (1933): Az országrendezés mérnöki megvilágításban. *Magyar Szemle*, 3. sz. 209-217.

MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás.* Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.

NÉMETHY A. (1958). Magyarországi törvényhatóságok közigazgatási beosztásának változásai 1526 után. *Történeti Statisztikai Közlemények*, 2. évf. 3-4.sz. 107-120.

PRINZ Gyula (1923): Térképek az állam szolgálatában. Zsebatlasz 1923. 154-157. Budapest.

PRINZ Gyula (1933): A földrajz az államigazgatás szolgálatában. *Földrajzi Közlemények*, 4-6.sz. 69-81.

SZAMEL Katalin (1981): A megyerendszer fejlődésének története Magyarországon. Budapest, Államigazgatási Szervezési Intézet.

TÓZSA István – BIHARY Gábor (2014): *A közigazgatás földrajza.* Budapest, NKE Közigazgatástudományi Kar, online: www.etouranetgeo.cim

Megjegyzés: A tanulmány Hajdú Zoltán – Rác Szilárd: A területi magyar közigazgatás modernizációs kihívásai és reformkísérletei az 1920 utáni korszakban c. a Nemzeti Közszolgálati Egyetem kiadásában megjelenés alatt álló kötet egyfajta tartalmi összefoglalása.

Rác Szilárd tudományos munkatárs, MTA KRTK RKI; Bolyai+ ösztöndíjas SZE RGDI szracz@rkk.hu

Jegyzet

1. Forrás: Magyar Statisztikai Évkönyv 1916, 1917, 1918, p. 232., Magyar Statisztikai Évkönyv 1923 – 1925, p. 274.

Tények és dilemmák a városi önkormányzatok státusát érintően az új közszolgáltató önkormányzati modell keretei között

A tanulmány a szerzőnek „A városok szerepe a területi kormányzásban” címmel az Nemzeti Közszolgálati Egyetem kiadásában megjelenő könyve néhány részeredményét foglalja össze. Az alapul szolgáló kutatás célja volt a 2010 óta lezajlott közjogi és azon belüli önkormányzati reformnak a magyar városi státusú önkormányzatokra gyakorolt hatását mérni és elemezni. A téma feldolgozása két egymással összefüggő szálát követett, egyfelől a városok szolgáltatásszervezési tevékenységét, a jogszabályban kimondott differenciált hatáskörtelepítést és a városok javára szolgáló körzeti ellátási felelősség problematikáját helyezve a középpontba. Másfelől a városok fejlesztési tevékenységének alapjait és az azt determináló állami várospolitikát vizsgálta a városok integratív funkciójának aspektusából. A jelen írás a közszolgáltatás-szervezés összefüggéseire fókuszál, aminek vonatkozásban a városok pozíciójának további differenciálása és megerősítése, valamint térszervező funkciójuk megteremtése mellett érvel.

Kulcsszavak: önkormányzati reform, differenciált hatáskörtelepítés, vonzaskörzeti ellátási felelősség, ágazati politika és tervezés, inter-kommunális együttműködés

A magyar önkormányzati rendszer fejlődésében a második Orbán-kormány megalakulása után, 2011-től gyökeres fordulat következett be. Ennek meghatározó jegyei egyrészt akkor láthatók tisztán, ha összemérjük azokat a közigazgatásban zajló nemzetközi tendenciákkal, továbbá a magyar önkormányzati rendszer megelőző, erőteljesen decentralizált időszakával. Az egyik jelenség, amire figyelmesek lehetünk az európai közigazgatási térben, amit Kuhlmann és Wollmann¹ konvergencia-tendenciának nevez, vagyis egy hosszú decentralizációs hullámnak lehettünk tanúi az elmúlt néhány évtizedben, amelynek kedvezményezettje a mezo-szint és az az alatti önkormányzati szféra, ahova a nemzeti politikai-adminisztratív rendszerek – kevés kivétellel – egymásra rétegezték a kompetenciákat. Nyilván a reformok mélysége, tartalma eltérő volt, viszont közös sajátosságuk, hogy az európai közigazgatási rendszerben biztosították a helyi önkormányzatok multifunkcionális, politikailag felelős és intézményesen stabil létét.

A decentralizáció több államban a regionalizációig terjedt, ami többek között a globális gazdaság fejlődésével áll összefüggésben. A területi egységek és különösen a városok esetében lényeges, hogy a globális környezetben a helyben található specifikus, kompetitív tényezőkkel tudják felvenni a versenyt Európa

és a világ más városaival, valamint urbanus térségeivel. Ehhez pedig felhatalmazásra, autonómiára, saját forrásokra van leginkább szükségük. Az országok leginkább erős és virágzó városaikkal versenyeznek a világgazdaságban, azonban egyöntetű a vélemény az EU-n belül, hogy a városhálózat egyúttal kulcsa a területi kohézióknak is, amint azt számos uniós dokumentum megerősíti. Ezek a körülmények magyarázzák azt a folyamatot is, melyet a szakirodalom leggyakrabban a kormányzattól (government) a kormányzás (governance) felé való eltolódásként jelöl. Azaz az államok saját, valamint önkormányzataik kormányzási teljesítményét azáltal képesek javítani, hogy a kormányzásba bevonják a térség gazdasági fejlődésében érintett szereplők legteljesebb körét, ami átjárhatóvá teszi az állami, a gazdasági és nonprofit szféra közötti határokat. Az önkormányzati decentralizáció és a regionalizálási kísérlet hazánkban is lezajlott, amelyeknek a kormányzati politika hátat fordított.

Az ezredforduló óta az államokat jellemző másik markáns stratégia – a korábban széleskörűen alkalmazott Új közmenedzsment (New Public Management – NPM) kritikájaként – a remunicipalizációban, az állami szabályozás ismételt megerősítésében (regulációban), sőt esetenként a közvagyon visszavásárlásában érhető tetten.² Ez az irányváltás nevezhető neoweberi fordulatnak vagy tágabban elhelyezhető a Post-New-Public Management fogalmi körben.³ A közintézmények fontosságához való visszatérést és a

közfeladatellátás hatékonyságának növelését általában az egy évtizeddel ez előtti globális pénzügyi válság kényszerítette ki. A közvagyonnak és közjónak a rehabilitálása persze visszavezethető az államok működésének ciklikusságára is, hiszen jelenleg az inga újból a közszolgáltatások önkormányzati, illetve állami intézmények általi megszervezése felé mutat. Ugyanis az NPM – a várakozásokkal ellentétben – mégsem vezetett egyértelműen a nemzeti közigazgatások takarékos és hatékony működéséhez. Ismeretes, hogy Magyarországon az első önkormányzati érában nemcsak a funkcionális privatizáció (másképpen a feladatellátás kiszervezése) valósult meg a szükségesnél nagyobb mértékben, hanem a közvagyon magánosítására is túlzott mértékben került sor (Jenei 2009)⁴. Az utóbbit érintően a közszolgáltatási jogviszonyban a szolgáltatói oldalon jelentősen elvált egymástól a két szerepkör, a szolgáltatásért felelős és a ténylegesen szolgáltató pozíciója, mely utóbbiban a magánszféra nagyfokú előnyre tett szert a közzsférával szemben. Így a közzsféra menedzsmentjében lezajlott korrekció nálunk különösen erőteljes táptalajra talált, amit a több mint két választási ciklus óta tartó konzervatív reformfolyamat fémjelez.

Tehát a 2008-as pénzügyi válság következményeként a nemzeti önkormányzati rendszerekben az előbbi trendre ráerősített egy széles körben kibontakozott reformirány, amelynek célja kifejezetten a racionalizálás, valamint a kommunális szféra hatékonyabb és eredményesebb működésének elérése. Ennek háttérében és tulajdonképpen valamennyi említett reform mögött a közkiadások lefaragásának szándéka ismerhető

fel. A modernizációs önkormányzati reformok eszközrendszerét tekintve az országokat három csoportba sorolhatjuk:

A második világháborút követően kiépült jóléti államok közül számos az elmúlt évtizedben ismételt a községösszevonások politikáját állította önkormányzati rendszere modernizálásának szolgálatába. „A nagyobb szebb” vagy „a nagyobb olcsóbb” szlogen ismét táptalajra talált nemcsak Európában, de más kontinenseken is (Észak-Írország, Finnország, Hollandia, Kanada, Ausztrália stb. említhetők).

A helyhatóságok működése optimalizálásának egy másik módszere, mely töretlenül tartja magát, az interkommunális együttműködés, azaz a társulások alkalmazása, aminek segítségével a mérhető problémák kezelhetők a kisméretű önkormányzati rendszert magukénak tudó államokban.⁵ Az utóbbiak között találjuk Franciaországot, Svájcot és egyes német tartományokat, ahol újabban a társulási rendszert funkcionálisan és finanszírozási szempontból integrált kommunális megoldásokkal egészítették ki.

Az országok harmadik kategóriája leginkább a centralizáció és az államosítás eszközeit alkalmazza, de a másik két országcsoporttal tagadhatatlanul rokon vonása az itt folyó változásoknak, hogy elsődlegesen a költségtakarékos és profeszszionális közigazgatás létrehozását célozzák. Lényegi különbség tapasztalható, miáltal az utóbbi csoport elválik az előző kettőtől, ahol az önkormányzati önállóság és kompetencia megőrzése mellett adott esetben járulékosan további decentralizációra vagy devolúcióra is sor került/kerülhet az önkormányzatok összeolvadását vagy épp társulási rendszerük megerősítését kísérve. A recentralizációt és az állami működés kiterjesztését megoldásul választó országok a helyi-területi autonómia szűkítése és erősebb kontrollja felé haladnak, illetve ennek megfelelően a governance metodikáját mellőzik, helyette a képviselői demokrácia elvei szerint működnek a helyi kormányzatok. Az utóbbi körbe tartozik Szlovákia és Portugália mellett hazánk is 2010 óta.

Ezekkel az elméleti gondolatokkal lehetséges felvezetni annak a kutatásnak a rövid bemutatását, melyet 2018-ban „A városok részvétele a területi kormányzásban” címmel a KÖFOP Modernizációs alprogramja keretében végeztünk el

a magyar önkormányzati rendszeren belül a városi státusú helyhatóságok helyzetére és működésére fókuszálva.⁶ Az eredmények könyv alakban a Nemzeti Közzolgálati Egyetem kiadásában jelennek meg. A kutatás egyfelől nemzetközi környezetbe ágyazva vizsgálta elsősorban a nagy- és közepes méretű városaink térbeli kapcsolatait, feladatellátási struktúráját, a szolgáltatás-szervezés intézményi megoldásait és városfejlesztési mozgásterét.

Nyugodtan állíthatjuk, hogy a magyar közigazgatásban nyolc éve tartó reform jellemzői részben illeszkednek a nemzetközi változások fő áramába, részben eltérnek attól. A fejlődési irányt inkább utólag legitimáló Közigazgatás- és Közzolgálatfejlesztési kormánystratégia összeköti a közigazgatás modernizációját és a szolgáltató állam megteremtésének jövőképét a gazdaság versenyképességét biztosító állami környezet kialakításával.⁷ Az önkormányzati rendszer értékelése szempontjából kiindulópontot jelentettek a stratégia szintjén megfogalmazott egyes, a későbbiekben kiemelésre kerülő reformcélok.

A célrendszer részben átfedést mutat a decentralizációt és regionalizációt véghez vivő nemzeti kormányzati rendszerekkel, azonban az oda vezető utat tekintve a magyar megoldás ellentétes irányú, hiszen az önkormányzati autonómia bővítése helyett az állami beavatkozás és mind szélesebb állami kontroll *politikáját alkalmazza az önkormányzati szféra felett*. Az új önkormányzati koncepció a felszínen nem nyúlt hozzá sem az önkormányzatok számához, sem a méretéhez, a kisméretű önkormányzati rendszert fenntartotta, azonban széles felelősségét megszüntette. A centralizációnak az önkormányzatok alkotmányos helyzetére gyakorolt hatásaival helyszűke okán nincs módunk foglalkozni,⁸ elemzésünket a továbbiakban a városi önkormányzatok szabályozásán keresztül annak feltárására irányítjuk, hogy a bevezetett centralizációs reformok milyen mértékben alkalmasak optimalizálni a városi önkormányzatok működését, s azon belül közzolgálató tevékenységüket.

A városok körzeti ellátási felelősségének és a differenciált hatáskörtelepítés elvének viszonya az olcsón és hatékonyan működő állam iránti elváráshoz

A kormánystratégia önkormányzati szektorra vonatkozó cél- és eszköztendése

A hivatkozott kormány-stratégia kiemelt figyelmet szentel a stratégiai menedzsment szemlélet erősítésének a közigazgatás működésében. Mondhatjuk ez a fő csapásiránya. Bár stratégiai célként fogalmazza meg a közszolgáltatások színvonalának javítását, azt a területi államigazgatás integrációjához, valamint a bürokrácia-csökkenéshez kapcsolja, míg a menedzsment erősítését kifejezetten az emberi erőforrásgazdálkodáshoz. A közigazgatás-fejlesztés általános céljai, mint az olcsón, hatékonyan és professzionálisan működő szolgáltató állam létrehozása, nyilvánvalóan vonatkoznak az önkormányzati szférára is, de az utóbbinak rendkívül halvány a jelenléte a célrendszerben, mivel mindössze egyetlen fejezet vonatkozik a duális közigazgatás ezen ágára, mely szűk felfogásban „szervezetfejlesztést” határoz meg, ami a szervezeteken belüli menedzsment hatékonnyabbá tételére, továbbá a működés belső folyamataira koncentrálna.

Sajnálatos módon a stratégia mind az önkormányzatokra, mind a közszolgáltató szervekre egyedileg és szervezetenként tekint, nem jelenít meg olyan szemléletet, amely az elemek összekapcsolására, integrációjára vagy térbeli helyzetére vonatkozna. Nem foglalkozik sem a települési, sem a területi, sem pedig az ágazati tervezés problematikájával, mint kormányzási eszközzel, illetve az önkormányzati közigazgatás rendszerű működését támogató eszközökkel. A területi szemlélet teljességgel hiányzik a megközelítéséből, mindössze a területi államigazgatási szervek illetékességi terület alapján elkülönülő csoportjait sorolja fel. A járás mint az állam szervezetének legalacsonyabb szintű területi egysége manifesztálódik, a stratégia szintjén nincs összekapcsolva a települési önkormányzati szinttel, mindössze annyit mond róla a tervdokumentum, hogy a szolgáltatásokat az állampolgárok elérhető közelségébe hozza.⁹ Viszont a járás jövőképe a multifunkcionális szolgáltatóközpont-jelleg kialakítását vizionálja, amivel összefüggésben további feladatoknak az önkormányzatoktól való elvonását is meglebegteti. Azonban a megvalósítás eszközei egyáltalán nincsenek megjelölve, ami egy stratégiának egyébként esszenciális eleme kellene, hogy legyen.

A kormánystratégia az önkormányzati rendszerre vonatkozóan nélkülözi a közpolitikai szemléletet, SWOT-analízise nem érinti a közigazgatás ezen ágát, így nem lehet csodálkozni azon, hogy a cél-eszköz logika nem fedezhető fel benne, ahogy ezt a szimptomát Gajdusczek a magyar jogalkotás és tervezés tekintetében generális problémaként beazonosította.¹⁰

Tehát a városok közszolgáltatói pozíciójának meghatározása vagy fejlesztése tekintetében vajmi kevés tudható meg a hatályos kormány-stratégiából. Arra azonban egyértelmű utalás történik, hogy további államosítás várható e területen. Ugyanis a stratégia a közszolgáltatásokhoz kapcsolódó szervezetrendszer hatékonnyabbá tétele eszközeként határozza meg a közfeladatok burkolt államosítására irányuló további döntések meghozatalát. Azaz az ügyfelek érdekei indokolhatják, hogy valamely piaci alapon működő közszolgáltatást a továbbiakban állami vagy önkormányzati gazdasági társaság biztosítson, nem piaci alapon működőt pedig az önkormányzatoktól állami szerv javára elvonjanak. Ez a stratégiai irány egyrészt egy állandó bizonytalansági tényezőt kódol az önkormányzati rendszerbe, másrészt a tapasztalatok szerint bonyolulttá és nehezen áttekinthetővé teszi a közszolgáltatásszervezést. Ez folytatása a centralizált államépítési modellnek, mely a fő közszolgáltatói szerepbe visszahelyezte az államot és az önkormányzatokat, amiben a rendszer költségtakarékos és hatékony működésének mintegy garanciáját látja. Szándékosan nem a re-municipalizáció kifejezést használjuk, hanem a vissza-államosítást, hiszen az államigazgatás dominanciájáról beszélhetünk hazánkban, ami az önkormányzati feladatellátás térvesztésével járt/jár együtt mind közép-, mind lokális szinten.

Másképpen és pozitív előjellel megfogalmazva, a korábban a hatósági ügyekkel túlerhelt önkormányzatok tehermentesítése után tehát egy közszolgáltató önkormányzati modell indult útjára, aminek alapköveit a jogalkotó lerakta, azonban a megvalósítás finommechanizmusainak középtávú kialakításához a kormánystratégia alig tett hozzá. Ennek következtében a szabályozási alapokhoz kell visszanyúlni ahhoz, hogy a szabályozási koncepciót meg lehessen fejteni.

A városok önkormányzati rendszerbeli helyének értékelése

A következőkben a feladattelepítés szabályait, majd azok gyakorlati érvényesülését tekintjük át. Miután a 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól (a továbbiakban Möt.v.) a megyei önkormányzat státusát nem a kontinentális önkormányzati rendszereket jellemző általános felhatalmazás elve szerint határozta meg a jogalkotó, lényegében megszüntette a szubszidiaritás elvének a települési és a területi önkormányzati szint viszonyában való alkalmazásának lehetőségét. Ezért generális értelemben, ha a települési önkormányzatok nem vagy nem megfelelően nyújtanak valamely közszolgáltatást, akkor nem értelmezhető, hogy egy önkormányzati szinttel feljebb, a mezo-szinthez kerüljön az ügy a lakosság megfelelő ellátásának garantálása érdekében. Tehát a korábbi érából ismert ún. kiegészítő szubszidiaritás hiányában komoly a veszélye annak, hogy az érintett feladatokat ezen az úton a hierarchikusan működő államigazgatás elszippantja.

Ami a települési szintet illeti az Möt.v. különbséget tesz megyei jogú város, járásszékhely város és városi önkormányzat között. A megyei jogú város települési önkormányzat, amely – törvényben meghatározottak szerint, az abban foglalt kivételekkel – azokat a közszolgáltatásokat is biztosítja, melyek saját területén túl a megye egészére vagy nagy részére kiterjednek. Egyúttal az összes megyei rangú város járásszékhely jogállással is rendelkezik. Lényeges változás a rendszerváltó önkormányzati törvényhez képest, hogy a városi jogállású önkormányzatokat egyáltalán nevesíti az Möt.v., leszámítva az 1990 óta létező megyei jogú várost. A járásszékhely város új önkormányzati kategóriaként került be az intézményi dizájnba, mely a járásnak mint alsó középszintű államigazgatási körzetnek az állami működésbe való visszaépítéséhez köthető. Annak, hogy mi is az egzakt tartalma a járásszékhely státusnak, egyelőre nem világos, viszont annyi bizonyos, hogy a járással a kistérséget szándékoztak leváltani. Megjegyzem, hogy elmentmondásos a járás léptéke abból az aspektusból, hogy tradicionálisan a magyar államszervezésben az alsó középszintet testesítette meg, 2011 óta viszont a települési önkormányzatoktól elvont

hatósági ügyek intézésére alkalmas téregység, illetve „területi szerv” manifesztációja. Probléma csak azzal van – „amire a kormánystratégia is ráerősít –, miszerint a kormányfilozófia szerinti rendeltetése, hogy általa a lakossághoz, illetve annak lakóhelyéhez közel kerül az ügyintézés, azaz a helyi közszolgáltatás, illetve ügyintézés biztosítását tulajdonítja neki az állami koncepció. Ezzel szemben a „lokális” és a „járás” a magyar fragmentált önkormányzati rendszerben nem lehet azonos, hiszen nem rendelkezünk integrált alapszintű önkormányzati egységekkel. Nem beszélve a járásszékhely és a járásba sorolt települések fizikai és közlekedési távolságáról.

Véleményem szerint e körülmények között továbbra is fokozott hangsúly helyeződik a települési önkormányzati szintre, azon belül is annak csomópontjaira, a városokra. Feltételezzük, hogy a rendszer működőképessége szempontjából mind a városok integratív funkciójára, mind pedig az interkommunális együttműködés alkalmazására szükség van.

Ami igazán újszerű szemléletet mutat a hatályos önkormányzati modellben, az az a rendelkezés, amely a városoknak körzeti ellátási felelősségét állapítja meg, külön kiemelve a járásszékhelyeket. Szó szerint „...a járásszékhely városi, valamint a városi önkormányzat – a törvényben meghatározottak szerint – olyan közszolgáltatásokat lát el, melyeket saját területén és vonzáskörzetében, vagy a járás egész területén gazdaságosan, hatékonyan és a szakmai szabályok előírásainak megfelelően képes biztosítani”.¹¹ Igen ám, de a törvény szövege két fogalmat használ, melyek közül a vonzáskörzet fogalmát nem határozza meg, továbbá nem tisztázza a két körzet egymáshoz való viszonyát sem. Nyilvánvaló, hogy a járásszékhely körzete az államigazgatási járás, viszont minden városnak lehatárolható funkcionális vonzáskörzete. Arról nem is beszélve, hogy az önkormányzati finanszírozás feladatalapú, a közösen ellátott feladatokhoz egyedileg kapcsolódik a megemelt támogatás. Ez azt is jelenti, hogy az együttes feladatellátás finanszírozása ágazatonként különbözik és nem kezeli rendszerszerűen a városok körzeti ellátási felelősségét, s furcsa mód nem is ösztönzi a járási szintű, illetve léptékű feladatszervezést.

Azt gondolnánk, hogy közelebb visz a jogalkotói koncepció megértéséhez, hogy a differenciált hatáskörtelepítést kötelező szabállyá tette az MötV. Ennek megfelelően a községnek, a városnak, a járászékhely városnak, a megyei jogú városnak, a fővárosnak és kerületeinek, valamint a megyei önkormányzatnak egymástól eltérő feladat- és hatáskörei lehetnek. E vonatkozásban azonban a jogalkotónak a városok saját közigazgatási területét, lakosságszámát, valamint gazdasági teljesítőképességét kell mérlegelnie a feladatok differenciálása során, nem pedig a vonzáskörzetük, netalán a járás egészének népességét. S hozzátehetjük, eddig kevés esetben szerzett érvényt ennek a felhatalmazásnak, legpregnánsabb példája talán a család- és gyermekjóléti központnak egységesen a járászékhelyekhez telepítése volt, amiben tulajdonképp megnyilvánul a „járási illetékesség”.

Ezen túlmenően arra is érdemes figyelni, hogy jelenleg önkormányzataink látszólag nagyfokú szabadságot élveznek a feladatellátás módjára nézve, illetve a gazdálkodás formájának megválasztásában, mert költségvetési szervet, gazdálkodó és nonprofit szervezetet, valamint egyéb szervezetet egyaránt alapíthatnak. A jogalkotó általános jelleggel felhatalmazta a települési önkormányzatokat arra, hogy a feladatot kiszervezhetővé természetes személyhez vagy gazdasági társasághoz. Mindeközben a gyakorlatban az önkormányzati feladatszervezést érzékenyen érinti, egyúttal az autonómiát is behatárolja, hogy szélesedő mértékben érvényesül a jogi szabályozás kényszere egyfelől adott feladatok tekintetében teljesítendő szakmai-műszaki előírások formájában, másfelől a feladatellátás szervezeti formájának kötelező előírásával. Ténylegesen az ágazatok jogosultak a feladatellátás módjának meghatározására, amiből következően jogi előírások útján feladatterületenként eltérő módon és mértékben széles körben korlátozzák a helyhatóságok mozgásterét.

Meggyőződésem szerint az önkormányzati szervezetalakítási szabadság korlátozásának mikéntje nem feltétlenül viszi előbbre az önkormányzati rendszert a hatékony és teljesítményközpontú működés felé. A gondok egyrészt abban kumulálódnak, hogy míg a nem állami intézményfenntartók regisztrációja megvalósul,

lévén a közszolgáltatási szerződéseken alapuló állami támogatás-folyósítás ez megköveteli, addig az önkormányzati vagyongazdálkodás körében megjelenő kizárólagos vagy többségi önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságokról nem vezet az állam egységes nyilvántartást. A cégbírósági nyilvántartás erre nem alkalmas, mivel abból a közzszférára vonatkozó rendszerezett adatok nem nyerhetők ki. Az önkormányzati alapítású társaságok a közszolgáltatás-szervezés terrénumban egyfajta szürke zónát képviselnek. Másrészt fel kell hívni a figyelmet arra, hogy a feladatellátásért felelős és a szolgáltatásszervezésért felelős között létrejövő, esetenként indokolatlanul hosszú szolgáltatási láncolat megterheli az ún. „megbízó-ügynök viszonyt”. Ugyanis a képviseleti demokráciában a választópolgár van a megbízó, a megválasztott képviselő-testület pedig az ügynök pozíciójában. A felvetett problematika pedig azt a veszélyt rejt magában, hogy a képviselő-testület nem lesz képes a közszolgáltatást ténylegesen nyújtó sokadik „ügynöknél” érvényre juttatni saját választóinak az érdekeit, illetve a lokális igényeket. A másik oldalról a szolgáltatói szerepkör betöltője pedig a sokféle helyi igény közötti nivellációval fogja tudni teljesíteni kötelemét, aminek során a színvonal lefelé nivellálásának reális a veszélye. Erre mutattak rá a helyi politikusok a közműves vízellátás területén, ahol a törvényi előírások teljesítése – egyébként helyesen – a nagyszervezetek keretében történő szolgáltatásnyújtást involválja. Másik példánk az önkormányzati hulladékgazdálkodási társaságokat koordináló központosított állami nagyszervezet megalapításához kapcsolható, melyen keresztül számos önkormányzati hatáskör centralizálásra került. Ráadásul a gyakorlatban derült ki, hogy a törvényben előírt fogyasztói szám elérése a helyi önkormányzatokat többszörös szervezeti integráció végrehajtására és újabb szereplők közbeiktatására kényszerítette, amivel az eredetileg szolgáltatást végző szervezetet és annak infrastruktúráját meg tudták menteni. Azaz meglévő kapacitásait és az ellátás biztonságát meg tudták őrizni nagyobb anyagi veszteség nélkül.¹² Tegyük hozzá, hogy a sokféle szereplő és szerződés következményeként a tranzakciós költségek növekedése szükséges velejárója a folyamatnak, ami a szolgáltatást drágíthatja (a szol-

gáltató nagyobb méretétől várható árcsökkenés helyett).

Tagadhatatlanul léteznek pozitív előírások a feladatszervezés módjára, illetve szervezetére vonatkozóan. Ilyen például a megyei jogú város által fenntartott nyilvános megyei hatókörű városi könyvtár, mely kizárólag költségvetési szervként működtethető, ami ésszerű követelmény.¹³ Azon rendelkezés fölött viszont, ami a számos botrányval kísért parkolási szolgáltatás ellátási formájának megregulálására került be az Möt.v.-be (16/A §), már a jóindulatú olvasó is csóválja a fejét. A településeken a közúti járművel történő várakozási (parkolási) közszolgáltatást a helyi önkormányzaton, kizárólag e közszolgáltatási feladat ellátására alapított költségvetési szerven, önkormányzati társuláson, vagy a közterület-felügyeleten túl 100%-os önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaság, továbbá e gazdasági társaság 100%-os tulajdonában álló gazdasági társaság is végezheti.¹⁴ Nem feltétlenül visz az egyszerűsítés irányába, ha a helyhatóságok egy csoportja társulásra ruházza a szóban forgó közszolgáltatás megszervezését, hiszen az önkormányzati társulás is jogosult továbbadni a szolgáltatást állami, nem állami, egyházi szolgáltatónak, továbbá másik társulást is megbízhat vele megállapodás útján.

Ebből is látható, hogy a nagy méret bűvölete az olcsó állam igényével összekapcsolt bürokráciacsökkentés jelszava alatt felfedezhető nálunk is, másrészt az államosított önkormányzati közügyek ellátására újrag létesített nagy állami konglomerátumokban, harmadrészt a területi államigazgatás kormányhivatalokra épülő integráltak nevezett megszervezeteiben ölt testet.¹⁵ Ehhez még hozzávethetjük az önkormányzati társulások léptékére vonatkozó állami elvárást, mely szerint kizárólag jogi személyiségű társulások alapíthatók, amelyek területi léptéke a kisebb, mikrotérségi együttműködések helyett elsősorban a nagyobb, körzeti jellegű közös feladatellátáshoz kell, hogy igazodjon. Azaz a jogalkotó a központi helyzetű település szolgáltatásszervező szerepét itt is előtérbe helyezte, amit a differenciált hatáskör-telepítési modellnek kellené támogatni.

Mint tudjuk, az Möt.v. és a feladattelepítést végző ágazati törvények eredőjeként a települési önkormányzati szint kompetenciája összehúzóult, s nagyfokú igazodást mutat Európa déli országainak kisméretű önkormányzati rendszereihez. Önmagában nem okoz problémát, hogy a jogalkotó a méret és a kompetencia összhangba hozatalára törekszik. Ellenben az a módszer, amely nagyságrendjétől függetlenül egységesen fosztotta meg az önkormányzatokat a helyi politika-formálás szempontjából fontos stratégiai területektől, nagyon érzékenyen érinti a városok fejlődését. És ebben a vonatkozásban komoly ellentmondás fedezhető fel a közigazgatás-fejlesztés stratégiai céljai és eszközei között, ugyanis nagy- és közepes méretű városaink elveszítették azoknak a feladatoknak és forrásoknak a jelentős részét, amelyek meghatározóak a helyspecifikus gazdasági előnyök kihasználása és a lokális üzleti környezet fejlesztése szempontjából. Kormányzati képességük számottevően szűkölt a közoktatási, a képzési, az egészségügyi stb. intézmények feletti befolyás, továbbá a turisztikai és a helyi-térségi infrastrukturális fejlesztési döntések (uszoda, tornaterem, stadion, ipari park stb. beruházások) elvesztésével. Emlékeztetünk arra, hogy a kormány-stratégia szerint a közigazgatás fő rendeltetése, hogy az ország versenyképességéhez hathatósan hozzájáruljon, amely képletben a városi térségek szerepe elvitathatatlan.

Az önkormányzati jog lényeges elmeinek vizsgálata alapján megállapítható, hogy a hatályos szabályozásnak a városi státusú önkormányzatokra vonatkozó rendelkezései nem állnak össze koherens rendszerré, a differenciált hatáskörtelepítés és a vonzáskörzeti ellátási felelősség tartalma kidolgozatlan. Ezért nem is alkalmasak a közigazgatással szemben támasztott hatékonysági követelmény teljesítésére. S látható, hogy noha a 2011-es önkormányzati koncepció még magáévá tette a várostérségi logikát, azóta viszont az állami politika elsődlegesen az önkormányzatok fragmentáltságát erősíti. Nincs politikai szándék a városterületi szolgáltatásszervezés és netalán fejlesztéspolitika tényleges kialakítására.

Ténykép a városi önkormányzatok térszervező, valamint közszolgáltató profiljáról

A kutatás célja volt a fennálló önkormányzati konstrukciónak a városok feladatstruktúrájára és térszervező szerepére gyakorolt hatásának értékelése. Az előbbiekből következően ennek több kulcskérdése adódik számunkra. Az egyik a differenciált hatáskörtelepítés, a másik az önkormányzati tervezés és fejlesztés, harmadikként jelentkeznek mindkét előbbi szemponttal összefüggésben a járásnak, mint a közszolgáltatás-szervezés lehetséges optimális területi léptékének a megítélése.

A kutatás keretében kvantitatív módszerek segítségével a városok önkormányzatainak és társulásaiknak az igazgatási tevékenységére vonatkozó 2017. évi részletes adatait dolgoztuk fel a Magyar Államkincstár Törzskönyvi nyilvántartásából (a továbbiakban MÁK adatbázis).

Fontos kiindulópont, hogy Magyarországon az önkormányzatok aktuális feladatkatalógusa determinálja, hogy az önkormányzatok együttes feladatellátása döntő részben a humán szolgáltatási feladatokra valósul meg, azokon belül is elsősorban többségben a szociális ügyek intézésére. Megfogalmazott hipotézisünknek megfelelően egy meglehetősen egysíkú kooperációs térképet lehetett beazonosítani.

A szekunder adatfeldolgozás során különös figyelmet fordítottunk a 175 járásszékhely városra, valamint a Budapest nélkül 345 tagot számláló teljes városhálózatra. Az együttes feladatellátást kiterjesztően értelmeztük és egyaránt vizsgáltuk a városok részvételével működő társulások jellemzőit, amelyeknek tipikusan székhelytelepülései, mert a társulási munkaszervezeti feladatait a törvényi intenció szerint a székhely önkormányzat hivatalának kell ellátnia. Idesoroltuk továbbá a városok saját intézményei által megállapodás alapján más önkormányzatoknak teljesített szolgáltatásokat. Ezt a két csoportot egyébként a nemzetközi irodalom együttes és osztott feladatellátás elnevezéssel szokta illetni.¹⁶ Várakozásunknak megfelelően a járásszékhely városokra épülő körzeti feladatellátásról készített kimutatásban a leggyakoribb közügyek tematikája egybecseng azzal a ténnyel, hogy a szociális ágazat felülreprezentált a települési önkormányzatok feladat- és hatásköri listájában (1. ábra). Amennyiben az együttes közszolgáltatás-nyújtás szempontjából görcső alá vesszük a kevésbé frekvenciát, azaz a tíz és húsz százalék közötti

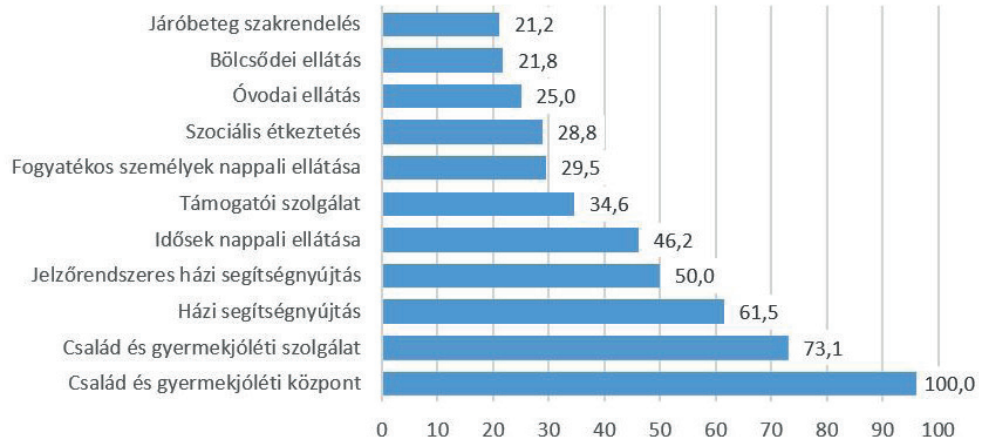
gyakorisággal előforduló közszolgáltatásokat, kissé oldódik a kép egyhangúsága, megjelennek a könyvtári és közgyűjteményi feladatok, az iskolai étkeztetés, a házi orvosi ügyeket tekintetében működő kooperációk.

Tudjuk, hogy a Parlament hatályon kívül helyezte a korábbi önálló társulási törvényt, egyúttal egy meglehetősen rugalmatlan megoldással az MötV.-ben egyetlen társulási típusra szűkítette a kooperációk szervezeti keretét. A jogi személyiségű társulások alkalmazása nem örvendő egyöntetű népszerűségnek, amire abból is következtetni lehet, hogy a városi önkormányzatok összességében nagyobb arányban saját fenntartású intézményeikkel végeznek szolgáltatásokat más önkormányzatok javára (3. ábra), szemben a társulási keretek között nyújtottakkal. Ebben a konstrukcióban lényegileg visszaköszön a korábbi társulási tipológiában szerepelt ún. „teljesítő önkormányzat” emléke, azonban a társulási intézmény nyújtotta biztosítékok nélkül. Ha vizsgálódunk az egykori tanácsrendszerre, ott is felfedezhető volt ez a típusú megoldás, akkoriban a kiterjesztett illetékesség fogalmával jelölték.¹⁷

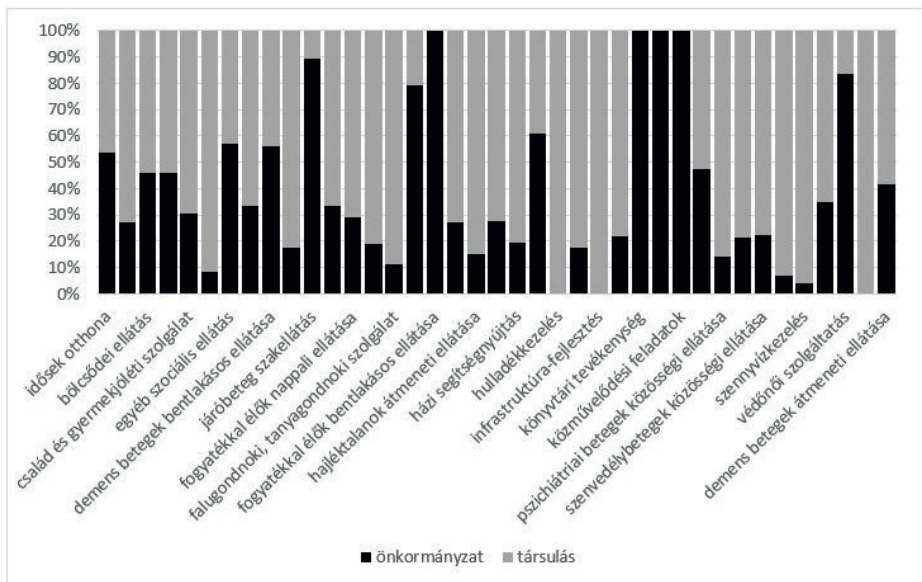
Az összes magyar város esetében a MÁK adatbázis segítségével beazonosított költségvetési szervek és társulások teljes száma, amelyek más településekre is kiterjedő közszolgáltatás-szervezést végeztek 746 volt 2017-ben. Ezek közül a költségvetési szervek közül 408 az önkormányzati (városi fenntartású) intézmény, míg 338 a társulás által létesített. Maguk a társulások is alapítói voltak további költségvetési szervezetek, a központi nyilvántartás szerint 256 intézménynek. Ezen túlmenően működött 125 olyan társulás is hazánkban, melyek közvetlenül láttak el feladatokat. Az a distinkció idekívánkozik, hogy ebben a tekintetben a közös önkormányzati hivatalokat nem vettük figyelembe.

Elemzésünket kiterjesztve az összes magyar városra (Budapestet nem számítva a 345 városra) érdekes képet kaptunk. Az összes magyar város tekintetében 39-féle feladat vizsgálata mellett elkülönítettük a vonzáskörzet számára teljesített feladatokon belül az önkormányzati társulásban és a saját intézmény útján megvalósuló szolgáltatás-szervezést (2. ábra). Ennek következtében bizonyos feladatokról kiderült, hogy azokat kizárólag megállapodás alapján biztosítják a városi

1. ábra: A járászékhely városok részvételével működő önkormányzati társulások által ellátott, valamint az általuk megállapodás alapján más önkormányzatoknak teljesített feladatok gyakorisági sorrendje 2017-ben



Foi



intézmények, ilyenek a közművelődési, könyvtári szolgáltatások és a fogyatékkal élők bentlakásos otthonának fenntartása. Míg ezekkel szemben léteznek jellemzően társulás keretében ellátott feladatok: védőnői szolgáltatás, szennyvízkezelés, szenvedélybetegek közösségi ellátása, hulladékkezelés, tanyagondoki szolgálat stb. Az idősök otthonát és a bölcsődéket hasonló arányban tartják fenn társulásban, valamint megállapodás alapján.

A jogszabályi környezet és az empirikus eredményeink alapján a szociális szféra egyértelműen alkalmasnak mutatkozik arra, hogy láttassuk, a városi önkormányzatokra épülő jelenlegi közszolgáltatás-szervezési mechanizmus erős és gyenge pontjait. Ezúttal is annak a területi szemléletét (háttérben a területileg kiegyensúlyozott és a mindenki számára hozzáférhető ellátással) feszegetjük, amit a kormány közigazgatás-fejlesztési stratégiájában nem találtunk. Középszinten megszűnt a megyei önkormányzatoknak a szociális területre vonatkozó ellátó, valamint tervezési-fejlesztési tevékenysége, egyúttal vele együtt eltűnt koordinatív funkciójuk is. Ugyanakkor helyi szinten a szolgáltatásért felelős pozíciójában pluralitás érvényesül, amely aktorok közötti összhang megteremtése egyelőre közel sem gördülékeny. Ennek oka, hogy a szereplői körben a karmester szerepét elméletileg betöltő szociális hatóság, tényszerűen az illetékes kormányhivatal a működést engedélyező és ellenőrző, illetve a szolgáltatás felügyeletét végző szerv nem folytat az ágazatra vonatkozó átfogó tervezést. A kétezer fő fölötti települési önkormányzatok és a főváros, továbbá az önkormányzati társulások kötelezettek szolgáltatás-tervezési koncepció készítésére, amit a jogszabályi hely értelmében a kormányhivatal folyamatosan figyelemmel kísér. Az utóbbinak nem feladata a szociális szolgáltatások területi harmonizációja és a rászorulóknak egyenlő esélyű hozzáféréseinek garantálása a megye területének egészén.

Ezek után nem meglepő, hogy a szociális törvény szerint az önkormányzati szolgáltatás-tervezési koncepciókban foglaltakra támaszkodik döntése során a minisztérium, amikor hozzájárulását adja az állami szociális szolgáltatók, intézmények létrehozásához, átszervezéséhez. Míg a nem állami intézményfenntartók, az egházak és

a nonprofit szervezetek az ágazati tervezést illetően mindössze adatszolgáltatásra és együttműködésre kötelezettek.¹⁸ A szaktervi háló azonban nem csak ezen az oldalon lyukas, hanem a 2016 óta tapasztalható jogszabálymódosítások okán is. A feladattelepítés alapvetően településcentrikus, leszámítva a család- és gyermekjóléti központokat és szolgálatokat, mert az előbbieket a járásközpont önkormányzatához, az utóbbiakat a közös önkormányzati hivatalok székhelyéhez rendelték. Valójában a szociális intézmények szolgáltatási körzetei nem, vagy kismértékben illeszkednek a járáshatárokhoz, ténylegesen többségük a korábbi kistérségi határokat követi. A személyes gondoskodást biztosító intézmények esetében rendszerint a járásnál kisebb az ellátási körzet, míg a speciális, illetve szakosított ellátások vonatkozásában a körzetek a járáshatárokat gyakran átmetszik, túlnyúlnak azokon.

2016 végéig a megyei jogú városok kötelme volt, hogy a megye egészére kiterjedő hatállyal készítsék el szolgáltatás-tervezési koncepciójukat. Elgondolkodtató, hogy mi vezette a jogalkotót, amikor ezt a szabályozást hatályon kívül helyezte, minek következtében a megyei jogú városok települési önkormányzati minőségben terveznek. Ezek után azt feltételeznénk, hogy a szociális szféra rendszerszerű működésében a járásszékhely városok játsszák az integráló szerepet. Az egyes járásszékhelyek vonatkozó tervdokumentumainak tartalmából azonban az derült ki, hogy alapvetően települési önkormányzatként értelmezik magukat. A koncepciók helyzetelemző része gyakran csak a városban jelentkező helyi igényeket veszi számba, a szociális ellátások bemutatásánál kapnak helyet a más önkormányzatok számára végzett szolgáltatások, míg a jövőkép, illetve a fejlesztési irányok meghatározása ismét a központi önkormányzat céljaira koncentrál, rendszeresen hiányzik belőle a térségi szemlélet. Ez a kép még kiegészül azzal, hogy a differenciált hatáskör-telepítés következtében a társulások társulásával, valamint a társulások ellátási szerződési viszonyaival kombinálódó építmény egyáltalán nem transzparens és nem tartalmaz garanciát az egyenlő esélyű hozzáférésre a szociális alapszolgáltatások területén.

Mint látható volt, a járasszékhely városok kivesszik a részüket vonzaskörzetük ellátásából, miközben a szociális szolgáltatástervezés és -fejlesztés finoman szólva mozaikszerűen települési önkormányzati és társulási szinten folyik. Bár szabályozási szempontból a járás léptéke az elindult differenciált hatáskör-telepítés célpontja és a járasszékhely városok lennének a kulcselemei a rendszernek, de mint tudjuk a járás államigazgatási körzet és járási szinten nem folyik sem tervezés, sem nem működnek érdekegyeztetési mechanizmusok. Az interjúk során megkeresett városvezetők 61%-a állította, hogy nincs érdekegyeztetés a járás keretei között, s mindössze a járási 19%-ában létezik erre formalizált vagy informális fórum.

Összegzésként megállapítható, hogy megkíséreltük az intézményi dizájn egyes elemeit egymás mellé tenni annak érdekében, hogy a városok térszervező funkcióját organizáló rendszer egészében megragadjuk. Következtetésünk szerint a városok, különösen a járasszékhelyek pozíciójának megerősítésére irányuló koncepció hiányos, a cél elérésére rendelt eszközök nem elégségesek a területileg koherens és hatékony közszolgáltatás-szervezéshez. A szabályozó-rendszerbe beépített vonzaskörzeti ellátási feladatellátás szerepe és a differenciált hatáskör-telepítés elve a maga elszigetelt jelenlétével nem képes az integrált szemléletet megvalósítani. Félő, hogy a közszolgáltatásokhoz történő egyenlő hozzáférés esélyét sem tudja garantálni az intézményi architektúra. Egyrészt szükség lenne a közigazgatás középszintjén arra a szereplőre, amely tervezné és összeillesztené a települési és körzeti feladatellátás szerepeit, másrészt a városokat a finanszírozásnak is támogatnia kellene a nevesített körzeti ellátási funkció betöltésében. Ezek hiányában a hatékonyan működő közszolgáltatási önkormányzati modell hiába keressük. A közigazgatás területi optimalizációjában a kormányhivatalok, mint hatalmi központok szerepe finoman szólva nem látható.

Következtetések

A városok, főként a nagy- és közepes méretű városok jelentősége számottevően megnövekedett az európai térben, széles körben elfogadott, hogy ezek a nemzetgazdaságok húzóerői. Következésképp az állam önkormányzati és vá-

rospolitikájának érdemes foglalkoznia azzal, hogy a városi terek komplex kezelése milyen szervezeti, hatásköri, finanszírozási, illetve közpolitikai eszközökkel érhető el. Ami hazánkat illeti, e városi vonzaskörzetek önkormányzati határok mentén megvalósuló jelenlegi széttagozottsága jelentős veszteségeket okoz nemcsak a közszolgáltatások megszervezésében, hanem a fejlesztési források felhasználásában, továbbá a lokális gazdaság működésében is.

A nemzeti fejlesztési stratégia 2014-ben történt elfogadásakor azt rögzítette az Országgyűlés, hogy a hatályos uniós tervezési ciklusban a város és vidék együttműködésére épülő funkcionális városi térségek válnak a területfejlesztés kulcstényezőivé.¹⁹ Azonban az azóta tett kormányzati fejlesztési intézkedések sokkal inkább a diszperz és az önkormányzatok oldaláról szemlélve megosztó fejlesztéspolitikát valósítanak meg, mely nem vesz tudomást a térségi, várostérségi érdekek integrációjáról. Önkormányzataink nem ösztönöztek a közös fejlesztésekről való gondolkodásra, amihez az önkormányzati társulások nem tudnak keretül szolgálni. Persze ennek a szimptomának a hátterében ott találjuk a városok kompetenciájának leépítését, ami az együttműködés céljainak, táptalajának az elvesztését is magával hozta. Az aktuális várospolitikai irányokkal helyszűke okán nem tudunk foglalkozni, annyi azonban idekíváncozik, hogy annak legmarkánsabb része, a Modern Városok Program kizárólag a megyei jogú városokat vonja hatálya alá, s az utóbbiak is vonzaskörzetük nélkül, pontszerűen váltak a kormány partnereivé. S a területi érdekegyeztetés legfontosabb csomópontjait, a megyei jogú városokat tervezési-fejlesztési szempontból a hatályos rezsim már korábban leválasztotta a településhálózat egészéről, illetve saját vonzaskörzetéről és kiemelten fejleszti azokat az Európai Strukturális és Beruházási Alapokból is.

Lehet még hivatkozni az interkommunális együttműködések virulására, azonban alaposabb vizsgálat alapján azok lényegét az intézmények közös működtetése adja, ezért a kommunikáció is többnyire ezen a szinten az operatív ügyek tárgyában folyik az önkormányzati társulások tagjai között. Így általában maguk a kooperációk sem fognak át stratégiai jellegű közös célokat. Ennek a helyzetnek egyszerű magyarázatát abban látják

a helyi politikusok, hogy a társulásokhoz nem kapcsolódik valódi állami ösztönzési mechanizmus, a pusztán kiegészítő feladatfinanszírozás inkább behatárolja a közös gondolkodást, mint segítené azt.

Tehát ellentmondás fedezhető fel abban, hogy az önkormányzatok hatósági karaktere összezsugorodott, viszont közszolgáltató profiljuk kibontásához nem kaptak megfelelő felhatalmazást. Tény, hogy az önkormányzati szféra keveselli az együttműködésre ösztönző állami eszközöket, azonban objektíve is hiányzik a rendszerváltás óta a hazai intézményi palettáról a városi vonzáskörzetek speciális szervezeti kerete. Az érem másik oldalán észlelhető, hogy városi önkormányzatok nem küzdenek a területi érdekek megfogalmazásért és térségük integrálásért.

Megfogalmazható, hogy a rendszerváltás óta az önkormányzatok pozícióvesztése folyamatos, amit Pálné Kovács Ilona háromféle kormányzási tevékenység megkülönböztetésével javasolja vizsgálni.²⁰ A hivatkozott kutatásban a városfejlesztés térrétegének elemzése rámutatott arra, hogy sajnálatos módon az erősen centralizált államot strukturálisan megalapozó közjogi szabályokhoz képest is a kormányzás operatív szakaszában a települési önkormányzatok további gyengítésének számos módja érvényesül. Miközben a reform több tekintetben elrugaszkodik az annak tartalmát megállapító különféle tervdokumentumok, pontosabban stratégiák célrendszerétől, mint a direktív kormányzási tevékenységtől.

SOMLYÓDYNÉ PFEIL EDIT²¹

Abstract

The article summarises some results of the author's book which is being published with the title „The role of cities in territorial governance” by the National University of Public Service. The aim of the underlying research was to measure and analyse the impact of the Hungarian public and local governmental reforms implemented since 2010 on municipalities. The topic followed two interrelated lines, one focusing on the service providing activities of cities, the principle of differentiated jurisdiction for the benefit of cities and the problem of their territorial supply responsibilities. On the other hand, it examined the foundations of

urban development activity and the state urban policy that latter determines the integrative functions of the cities. The paper argues for the further differentiating of the position of the cities and the reinforcement their territorial integrative function.

Key words: communal reform, differentiated jurisdiction, territorial service provision and responsibility, sectoral policy and planning, inter-municipal cooperation

Jegyzetek

1. KUHLMANN, Sabine–WOLLMANN, Hellmut: Verwaltung und Verwaltungsreformen in Europa. Einführung in die vergleichende Verwaltungswissenschaft. Springer VS, Wiesbaden 2013. 142.

2. HORVÁTH M. Tamás: Magasfeszültség. Városi szolgáltatások. Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2015.

3. G. FODOR Gábor– STUMPF István: Neoweberi állam és jó kormányzás = Nemzeti Érdek II. évf. 3. sz. (2008) 5–26.; ROSTA Miklós: Kakofónia a közmenedzsmentben. A New Public Management és a Post-New Public Management kapcsolata. ResearchGate, 2015. www.researchgate.net/publication/280683596. (letöltés ideje: 2016. június 8.).

4. JENEI György: A közintézményi menedzsment reformjainak torz magyar folyamatai az EU-tagállamok mércéjén: hiányok, okok, megoldási javaslatok. = Jobb közigazgatás helybe járás és visszafejlődés helyett. Szerk. Verebélyi Imre–Imre Miklós. Századvég Kiadó, Budapest, 2009. 37–52. oldal.

5. VEREBÉLYI Imre: Kis- vagy nagyméretű alapszintű önkormányzatok = Magyar Közigazgatás 4. sz. (1993) 193–229.

6. A kutatás a Nemzeti Köszolgáltatói Egyetem égisze alatt a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgáltat-fejlesztés” című kiemelt projekt részeként, az Önkormányzati Kutatóintézet 2017/18. Operatív Kutatási Terv „Modernizációs” alprogramja keretében zajlott. Kutatásvezető: Somlyódyné Pfeil Edit. A

kutatásban közreműködött: Páthy Ádám szociológus. Ezúton köszönjük az érintett városvezetőknek, hogy az interjúk során kifejtett véleményükkel segítették a helyzet autentikus feltárását.

7. 1052/2015. (II. 16.) Korm. határozat a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020.

8. BALÁZS István: Helyi önkormányzatok változóban – a hatásköri generális klauzula vége felé? = Comitatus Önkormányzati Szemle, (2017). 225. 3–14.; HOFFMAN István A helyi önkormányzatok és szerveik (tisztségviselőik) által ellátott feladatok főbb kérdései. = Magyar Jog (64) 4. sz. (2017). 216–224. oldal.

9. 1052/2015. (II. 16.) Korm. határozat 14., 27., 84. oldalak.

10. GAJDUSCHEK György: Közpolitikai célok megjelenése a jogban. = A magyar jogrendszer állapota. MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Jogtudományi Intézet, szerk. Jakab, András – Gajdusчек, György Budapest, 2016. 43–68.

11. 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól 21. § (1) bekezdés.

12. A kutatás során a városvezetőkkel készített interjúk alapján.

13. 1997. évi CXL. tv. 64.§ (5) bekezdés.

14. Möt. 16/A. §.

15. BARTA Attila: A területi államigazgatást érintő 2015. évi integrációs folyamatok = Új Magyar Közigazgatás 8. évf. 3. sz. (2015) 14–20.

16. CALLANAN ET AL. 2014

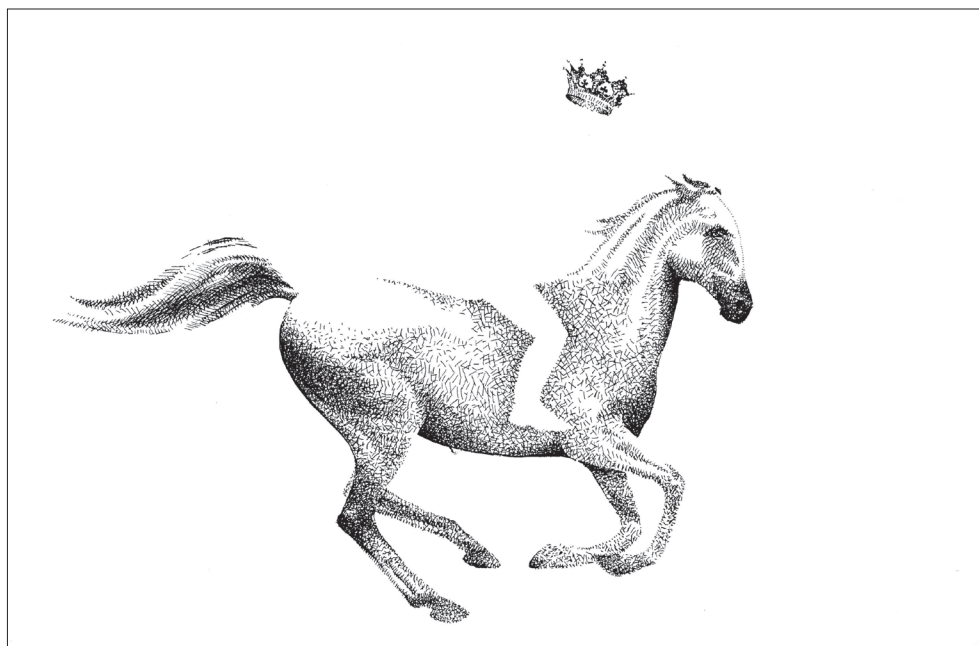
17. SOMLYÓDYNÉ PFEIL Edit: Önkormányzati integráció és helyi közigazgatás. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2003.

18. 1993. évi III. törvény (Szt.) 92. §.

19. 1/2014. (I. 3.) OGY határozat A Nemzeti Fejlesztés 2030 – Az Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Stratégiáról.

20. PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: Miért hagytuk, hogy így legyen? A területi decentralizációs reformok természetrajza Magyarországon = Politikatudományi Szemle. XXII. évf. 4. sz. (2013) 7–34.

21. A szerző: egyetemi tanár, Széchenyi István Egyetem Kautz Gyula Gazdaságtudományi Kar, e-mail: somlyody@sze.hu



Műhely

Lakossági igények, lakossági elégedettség és a helyi önkormányzati együttműködések közötti összefüggések a közszolgáltatások területén

Településeink életében a különböző közszolgáltatások meghatározóan befolyásolják a helyi lakosság közérzetét, életminőségét. A lakossági igények megismerése, a szükségletek és a lakossági elégedettség folyamatos monitorozása, az ehhez szükséges információcsatornák intézményesítése, az esetleges visszacsatolás formái, szinte teljesen hiányoznak a magyar közszolgáltatások rendszeréből. A közszolgáltatások modernizálását célzó, az optimális területi léptéket kereső, illetőleg a területi együttműködések segíteni hivatott törekvések egyik kiindulópontjának kellene lennie azoknak a lakossági igényeknek, amelyekért a közszolgáltatásokat működtetik. Jelen tanulmány az empirikus vizsgálatok alapján fontosabbnak ítélt közszolgáltatásokhoz kapcsolódó, és a területi együttműködések szempontjából is releváns lakossági igényeket, véleményeket kívánja bemutatni.

A helyi közszolgáltatások ellátásának optimalizálására az elmúlt évtizedekben számos kísérlet történt. Egyes próbálkozások az önkormányzatok statisztikai kistérségek közé szorításával, a kistérségi szintű együttműködés finanszírozási eszközökkel történő kikényszerítésével vélték az optimálisabbnak

tűnő helyi közszolgáltatási rendszert elérni. A kísérlet befejeződését leginkább az jelentette, hogy a finanszírozás megváltozásával széthullottak azok az együttműködések, amelyek nem alulról szerveződve, jól felfogott közös érdekek, és értékek mentén jöttek létre. E kísérletnek – melyet a helyi önkormányzatok többcélú kistérségi társulásaiként hívtak életre 2004-ben – elvitatathatlan érdeme, hogy felismerte a területi együttműködés fontosságát, elültette az önkormányzati területi együttműködési kultúra csíráit, de nem törekedett az optimális területi lépték meghatározására, és az alkalmazott módszer (felülről jövő kényszer) semmiképp nem biztosította a helyi-térségi szintű, hosszú távú fenntarthatóságot.

Az újabb próbálkozások a helyi önkormányzatok helyett az állami szerepvállalást helyezik előtérbe, anélkül, hogy bármilyen számítás, vagy modell-kísérlet – előzetesen, vagy utólagosan – igazolná, hogy az állami feladatellátás jobb, hatékonyabb, mint – azonos feltételek mellett – a helyi önkormányzati lehetne. E kísérletben a térnek, területi együttműködésnek a közszolgáltatások többsége tekintetében semmi helye nincs, mert a legfőbb cél – vagyis az ál-

lami feladatátvétel – már javarészt teljesülni látszik.

Bármilyen kísérletet vizsgálunk a rendszerváltás óta napjainkig, egy közös vonás mindegyikben található. Ez pedig az, hogy akikért a közszolgáltatásokat létrehozták, és működtetik – vagyis a lakosság, és azon belül a különböző célcsoportok – azoknak a véleményére, elégedettségére a legkritikább esetben (sem) kíváncsi a döntéshozó. Ugyanakkor nem tűnik megkerülhetőnek megismerni azokat az elvárásokat, amelyeket az adott szolgáltatás igénybe vevői támasztanak a szolgáltatás irányába, hiszen ezek az ismeretek jelentősen befolyásolhatják a fejlesztési-működtetési, illetve az optimalizációt célzó döntéseket. Ha bármilyen fenntartói döntés nélkül születik, hogy azt megelőzően az igénybe vevői elvárásokat megismernék, akkor a döntéseknek nem csupán a megalapozottsága hiányozhat, de olyan káros hatásokat is eredményezhet, amelyek nem csupán pénzben mérhetőek, de – a szolgáltatás sajátosságaiból következően – az igénybe vevők testi-lelki állapotát is negatíve befolyásolhatják (házi orvos-óvoda).

A közelmúltban a közigazgatásfejlesztési operatív programon belül több kutatás is lehetőséget biztosított az egyes közszolgáltatásokat érintő lakossági vélemények megismerésére. Ezek közül az egyik a KÖFOP-2.3.3-VEKOP-16-2016-00001 azonosító jelű „Helyi versenyképesség-fejlesztési kutatási program” volt, míg egy másik fontos kutatás a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15. azonosító jelű „A jó kormányzást megalapozó közszolgáltatás-fejlesztés” címet viselte. Jelen tanulmány e kutatásokon belül született empirikus vizsgálatok lényegi eredményeit kívánja bemutatni.

Az empirikus vizsgálatok részint kérdőíves felmérés formájában, részint mélyinterjúk segítségével igyekeztek feltérképezni a lakossági igényeket, illetve a lakossági elégedettséget. A kérdőíves felmérés során összesen 4004 db érvényes kérdőív kitöltése történt meg országosan. A reprezentativitás biztosítása érdekében többlépcsős mintavételi keret kialakítására került sor, mely 200 településre terjedt ki.

A mintavétel három lépcsőben történt:

1. A megyék népességsúlya arányában meghatározásra került a felkeresendő 200 település megyék közötti megosztása.

2. Minden megye esetében véletlenszerűen kiválasztásra került az adott megye települései közül az első lépésben meghatározott számú település, ahol a kiválasztás valószínűsége a település lakosságszám szerinti súlya volt.

3. A kiválasztott településeken lakosságszám szerinti súlyok szerint egy 4041 elemű véletlen minta került kiválasztásra a lakosságból, még hozzá oly módon, hogy a települések lakosságszám szerinti megoszlásában megtalálható természetes törések alapján kialakított 14 településkategória szerint megállapított mintanagyságok teljesüljenek.

Mind a mélyinterjú, mind pedig a kérdőíves felmérés számos közszolgáltatásról kívánt megfelelő szintű információt gyűjteni. Jelen sorok között azonban – különös tekintettel a területi korlátokra – csak azon eredmények bemutatására kerülhet sor, amelyek a helyi önkormányzatok által biztosított legfontosabb, és egyúttal területi léptékben is optimalizálható közszolgáltatások közé tartoznak. (A fontossági sorrend tekintetében – az empirikus vizsgálatok tanúsága szerint – nincs érdemi különbség a lakossági és a helyi önkormányzati megítélés tekintetében.)

A vizsgált közszolgáltatások ezek alapján a következők voltak:

- óvodai ellátás;
- házi orvosi, gyermekorvosi, és védőnői ellátás;
- a helyi közutak fenntartása;
- a szociális ellátásokon belül a gyermekétkeztetés, szociális étkeztetés;

A kérdések leginkább az alábbi területekre terjedtek ki:

- közszolgáltatással való elégedettség
- közszolgáltatásokkal kapcsolatos igények és

1. táblázat: A lakossági kérdőíves felmérés során lekérdezett elemszámok megyénként

Megye	Lekérdezett darabszám	Megye	Lekérdezett darabszám
Bács-Kiskun	209	Jász-Nagykun-Szolnok	153
Baranya	159	Komárom-Esztergom	127
Békés	145	Nógrád	85
Borsod-Abaúj-Zemplén	273	Pest	478
Budapest	711	Somogy	127
Csongrád	168	Szabolcs-Szatmár-Bereg	210
Fejér	174	Tolna	94
Győr-Moson-Sopron	185	Vas	104
Hajdú-Bihar	211	Veszprém	144
Heves	130	Zala	117

Forrás: A helyi közszolgáltatások feladatellátás-szervezési megoldásai
KÖFOP-2.3.3-VEKOP-16-2016-00001

elvárások;

- a közszolgáltatások minőségében érzékelt változások az elmúlt 5 év vonatkozásában;
- közszolgáltatás igénybevételének helye, illetve az utazási szükségletek indoklása;
- jobb minőségű szolgáltatás igénybe vételéért való utazási hajlandóság;

A közszolgáltatások megítélését jellemző területi különbségek

A lakosság közszolgáltatásokra vonatkozó általános elégedettsége tekintetében a következő területi különbségek mutathatók ki:

Meghatározó a térségi elhelyezkedés: a déldunántúli régióban (különösen Baranya megyében) élők körében kiugróan alacsony a teljes mértékben elégedettek aránya; az alföldi (különösen a Hajdú-Bihar megyei) települések esetében pedig jellemzően a legmagasabb a közszolgáltatásokkal nagyon elégedetlenek aránya a válaszadók közül.

A település méret tekintetében az ezer fő alatti (azon belül is az 500-1000 fő közötti) és a 20-30 ezer fő közötti településeken élő válaszadók körében kiugróan alacsony a nagyon elégedettek aránya; az is megállapítható továbbá, hogy a 10-20 ezer fő közötti települések esetében a legnagyobb a nagyon elégedetlen válaszadók aránya.

A jogállást tekintve elsősorban a járásszékhely városok esetében mutatható ki relatív elégedetlenség.

A települések ágazati jellege szerint leginkább a mezőgazdasági profilú településeken élők körében alacsonyabb az elégedettség mértéke.

A helyi közszolgáltatások kapcsán a vizsgálat tárgyát képezte, hogy az előző 5 évben milyen változásokat tapasztalt a lakosság a szolgáltatások minőségében és megállapítható, hogy a túlnyomó többség szerint nem történt érdemi pozitív irányú változás, és igen csekély mértékben olyan vélemények is megjelentek, melyek szerint romlott a minőség. Közszolgáltatásonként eltérő, hogy mely településtípusokban alacsonyabb a javulást érzékelők aránya. Az óvodai nevelés, háziorvosi és házigyermekorvosi, valamint védőnői ellátások esetében a kisebb települések lakosai érzékelték legkevésbé javulást, míg a szociális ellátások esetében inkább a nagyobbak.

A feladatellátás egyik fontos kérdése, hogy fizikailag hol valósítható meg költséghatékonyan és az egyenletes minőséget is biztosítani tudó ellátás.

A mintában átlagosan 5% alatt alakult azok aránya, akik kényszerből, vagy önszántukból másik településre utaznak, melynek távolsága jellemzően maximum fél óra.

A részletesen vizsgált közszolgáltatások közül a legnagyobb arányú utazási szükséglet a házi gyermekorvosi ellátás, majd sorrendben az

óvodai nevelés és a házi orvosi ellátás esetében mutatkozik.

Az utazás okai között elsősorban a szolgáltatáshiányt, illetve a nem megfelelő szolgáltatási színvonalat emelték ki a válaszadók.

A lakosság közszolgáltatásokkal kapcsolatos igényeit jól mutatja, hogy a lakosság jelentős része (30-50%-a) lenne hajlandó – jellemzően maximum fél órással – többlettutatót vállalni egy jobb minőségű szolgáltatásért, ami jelzi azt is, hogy van még fejlesztési potenciál (és szükséglet) a közszolgáltatások területén. A lakosság részéről jelzett utazási hajlandóság ugyanakkor nem jelenti azt, hogy ténylegesen sor is kerül magára az utazásra. Ennek okai a következők lehetnek:

- a lakosság egy jelentős része nincs abban az anyagi, illetve fizikai helyzetben, hogy utazni tudjon;
- a lakosság nem feltétlenül rendelkezik megfelelő információval az elérhető további feladatellátási helyek szolgáltatási színvonaláról;
- bizonyos esetekben előfordulhat az is, hogy térségi szinten nincsenek akkora mértékű minőségbeli különbségek az egyes szolgáltatóhelyek között, melyek a jelenlegi közlekedési lehetőségek mellett utazásra ösztökélnék a lakosságot;

A lakosság elvárásai, igényei között a legelőkelőbb helyen a szolgáltatások hozzáférhetősége (helyben való igénybe vehetőség, illetve rugalmas, megfelelően hosszú nyitvatartási idők), illetve a megfelelően képzett és megfelelő számú humán erőforrás rendelkezésre állása szerepelt.

Az igénybe vevők száma, aránya alapján jelentős eltérések mutatkoznak a különböző típusú települések között, amely a differenciált feladattelepítés, és a feladat megfelelő (vagyis minimum szakmai követelményeket kielégítő) ellátására is komoly hatást gyakorol. Alacsony lélekszámú, valamint kedvezményezett besorolású települések esetén sokkal nagyobb azon igénybe vevők aránya, akik a szociális ágazat szolgáltatásait veszik igénybe, mint például a nagyobb lélekszámú városokban, ahol a köznevelési szolgáltatások iránt mutatkozhat magasabb arányú igénybe vétel. Az igénybe vevők tényleges száma mellett a jövőbeni szolgáltatás tervezésnél célszerű lenne figyelemmel lenni a látens igényekre. Ez konkrétan azt jelenti, hogy amennyiben egy adott településen egy adott szolgáltatás nem elérhető, az nem jelenti azt, hogy arra helyben nincs is igény. (A mechanikus adatfelmérések viszont csak a meglévő szolgáltatások jellemzőit veszik számba.)

Az egyes közszolgáltatások lakossági megítélésére vonatkozó fontosabb megállapítások

Óvodai ellátás

Az óvodai ellátás az egyik legfontosabb humán közszolgáltatások közé tartozó feladat, amelyet jelenleg a helyi önkormányzatok biztosítanak.

Az igénybe vevők óvodai ellátással szembeni elvárásait két részre lehet osztani. Egyrészt léteznek az ún. szoft tényezők, amelyek a gyermekek kiegyensúlyozott érzelmi fejlődését, a testi-lelki épség megővését, és mindezekkel szoros összefüggésben, a dolgozók szakmai felkészültségét helyezik előtérbe. A másik nagy csoportot az infrastrukturális feltételek, illetőleg az elérhetőség kérdései képezik.

A lakossági igényeken alapuló helyes értékelés és döntés kialakítása során korántsem mindegy, hogy az igénybe vevők miként rangsorolják az általuk megfogalmazott követelményeket.

Az óvodai ellátás esetén – a lakossági felmérés eredményeinek tükrében – az alábbi rangsor látszik kialakulni:

Első helyen szerepelt az az elvárás, hogy *szerezzék a gyerekeket és a gyerekek szeressenek oviba járni.*

Második helyen az az igény fogalmazódott meg, hogy *vigyázzanak a gyerekekre és a gyerekek biztonságban legyenek.*

A humán erőforrást illető, és a szolgáltatás minőségét jelentősen befolyásoló elvárás az óvónők *szakmai felkészültségét* illetően fogalmazódott meg.

Az infrastrukturális feltételekkel kapcsolatban az alábbi sorrend alakult ki:

Az óvoda *jól felszerelt* legyen;

Az étkeztetés *jó minőségű* legyen;

A *higiénia, a tisztaság* megfelelő legyen;

A lakosság által észlelt hiányosságok részben az elvárások inverzeinek tekinthetők, de részben el is térnek azoktól.

A humán erőforrással kapcsolatos hiányosságok a következők voltak:

A gyermekek szeretete, óvónők hozzáállása;

Készségfejlesztés, fejlesztés hiánya, iskolára való felkészítés problémái;

Az infrastruktúra tekintetében a lakosság az alábbi hiányosságokat érzekelte leginkább:

Az intézmény általános infrastruktúrája, illetve eszközfelszereltsége;

Az intézmény elérhetőségi problémái (busz), a nyitva tartás problémái;

A lakossági felmérés eredményeinek tükrében nagyon fontos kiemelni, hogy a lakossági elvárások sorrendjének első helyén *nem az infrastrukturális tényezők állnak*. Ezt azért is érdemes külön hangsúlyozni, mert jellemzően a fenntartók (önkormányzati képviselő-testület, polgármesterek) szívesebben foglalkoznak az intézmények infrastrukturális fejlesztésével, és sokkal kevésbé szentelnek figyelmet az intézményi munkának. Ez részben érthető is – bár semmiképp nem elfogadható – hiszen az infrastrukturális fejlesztések egyrészt látványosabbak, másrészt leginkább „csak” anyagi források kérdése, míg az intézmény lényegét jelentő emberi tényezők vizsgálata, és fejlesztése sokkal érzékenyebb, és nehezebb feladatnak ígérkező terület. Ugyanakkor – legalábbis, ha a fenntartó az igénybe vevők érdekeit tartja szem előtt – semmiképp nem kerülhető meg az alapvetően humán erőforrást érintő monitoring tevékenység, és – amennyiben az szükségesnek mutatkozik – az igénybe vevők, valamint a szolgáltatók együttműködése mellett kialakított, szakmailag megalapozott beavatkozás sem. Ebben a folyamatban – az eddigi tapasztalatok szerint – a legnagyobb hiányosság a lakossági igények önkormányzati képviselők által történő közvetlen megismerése tekintetében mutatkozik. Az igénybe vevők személyeket érintő kérdésekben sokkal nehezebben nyilatkoznak meg és fordulnak közvetlenül az önkormányzati képviselőkhöz, mint pl. olyan esetben, hogy elromlott egy játék, vagy rossznak vélik az ételt. Az igénybe vevői prioritások alapján az is érzékelhető, hogy az intézmény megfelelő működésének megítélésében alapvető szerepet játszanak az olyan emberi tényezők, mint a szeretet nyújtási képesség, gondoskodás, stb. Amennyiben a fenntartó számára fontos, hogy ezek az alapvető igények teljesüljenek, akkor a teljesülést egészen az egyes dolgozókra vetítve, rendszeresen szükséges vizsgálnia. Mind ehhez egyfajta legitimi-

tást, hivatkozási alapot a feltérképezett lakossági igények is képezhetnek.

Az intézményvezetők által közvetített igénybe vevői vélemények – amennyiben ilyenre egyáltalán sor kerül – nyilvánvalóan szűrtek, és nem közvetlenül képesek megjeleníteni azt a tartalmat, súlyt és élt, amellyel az intézményvezető találkozhatott. Mindezen indokok alapján kifejezetten fontos megteremteni azokat a *kommunikációs csatornákat*, ahol az önkormányzati képviselők közvetlenül is találkozhatnak az igénybe vevői – akár pozitív, akár negatív – véleményekkel, és akár közvetlenül is reagálhatnak azokra.

A lehetséges kommunikációs csatornák számba vétele során célszerű figyelembe venni, hogy ezen közszolgáltatás esetén az igénybe vevői kör, pontosabban a gyermekek szülei, nevelői, alapvetően a fiatalabb generációhoz tartoznak, akiktől egyáltalán nem idegen az internet- és a különböző közösségi oldalak aktív használata. Mindez lehetőséget biztosít arra, hogy a fenntartó kialakítson, vagy igénybe vegyen olyan meglévő információs hálózatot és technológiát (akár a saját honlap segítségével is), ahol az igénybe vevők az anonimitás mellett is közvetíthetik a szolgáltatást érintő véleményüket a helyi döntéshozók felé.

A folyamatos kommunikációt biztosító csatornák kiépítése és működtetése mellett, illetőleg azon belül célszerű legalább évente egy alkalommal lakossági igény- elégedettségi felmérést is intézményesíteni. Ennek a formája éppúgy lehet papíralapú, mint elektronikus, vagy esetleg egyéb lekérdezési módszer. Az eredmények nagy segítséget nyújtanak abban, hogy a helyi döntéshozók tisztában legyenek azokkal az igényekkel, problémákkal, amelyek adott időszakban leginkább előtérbe kerülnek a település, vagy egy adott településrész életében. (Ez azért is különösen fontos mert az igények területileg is differenciáltak lehetnek: egy olyan település lakossága számára, amely helyben nem rendelkezik óvodával, különösen fontos lehet az elérhetőség, a nyitva tartás kérdése, míg a székely települések lakossága, az óvónők hozzáállását helyezhetik előtérbe.)

A lakossági igények ismerete nem csupán a fenntartás zavartalanágának biztosítása, illetve az igényekhez illeszkedő fejlesztési elképzelések támogatása miatt tűnik fontosnak, de a területi optimalizációs kérdések megválaszolásához

is elengedhetetlen. Bármilyen típusú területi optimalizációs döntést megelőzően – legyen szó pl. a meglévő ellátási körzet növeléséről, vagy éppen intézménymegszüntetést fontolva egy másik intézményhez való csatlakozásról – fontos vizsgálni, hogy a megváltozott helyzet vajon milyen mértékben illeszkedik a helyi sajátosságokhoz, a helyi lakosság elvárásaihoz. Ha például az adott településen jelentősebb a speciális nevelési igényű (SNI) gyermekek száma, miközben a potenciálisan közös fenntartású óvoda ugyan alapító okirat szinten biztosítja az ilyen ellátást, azonban a valóságban a csoportok létszáma az alkalmazottak hiányzó szakmai felkészültsége, nem teszi lehetővé érdemben az SNI-s gyermekekkel való aktív foglalkozást, akkor az egyébként – gazdasági szempontból – racionálisnak tűnő területi optimalizálási célokat felülírhatják a tényleges lakossági igények, helyi sajátosságok. Ez annyiban, tekinthető irányadó megállapításnak amennyiben ismerik, és figyelembe is veszik azokat az igényeket, célokat, amelyeket az adott intézményt működtetik, a szolgáltatást biztosítják.

Házi orvosi ellátás

A lakossági felmérés e szolgáltatás esetén alapvetően a háziorvosi tevékenységre koncentrált, így itt az infrastrukturális feltételek értékelése nem kapott érdemi szerepet. (Meggjegyezhető, hogy a tapasztalatok szerint, és a lakossági felmérések természetéből adódóan, ha valamivel a lakosságnak komoly problémája van, akkor azt abban az esetben is elmondja, hogy ha a kérdés egészen másra irányul. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy a felmérés időszakában – 2017-2018 – az infrastrukturális elemek e szolgáltatás esetén nem képezték az ellátás súlyponti problémáját.)

A háziorvosi ellátásra vonatkozó lakossági elvárások tartalmuk, előfordulási gyakoriságuk alapján az alábbi kategóriákba sorolhatók, a következő prioritási sorrend mellett:

A legfontosabb követelménynek a szakmai felkészültséget, a szakszerűséget, a tapasztalatot, egy szóval a *szakmaiságot* jelölték meg a válaszadók.

Csaknem azonos értékelést kapott egy kifejezetten személyhez köthető szempont, valamint a minden szolgáltatás esetén fontos, de itt talán kiemelkedő jelentőségű *elérhetőség, rendelkezésre állás* igénye. A személyhez köthető elvárás olyan

tulajdonságokkal hozták összefüggésben, mint az *emberséges, humánus, lelkiismeretes*, közvetlen, kedves, türelmes, stb.

A negyedik helyre került az az elvárás, amely jelentősen ellátáspecifikus, és amely a kevesebb *várakozási időre, a pontosságra*, vagy éppen a *rendelési idő* tartamára vonatkozott.

Végül az ötödik csoportba tartoztak azok az elvárások, amelyek az orvos és a beteg közötti *bizalommal*, megbízhatósággal voltak kapcsolatosak.

A hiányosságok ezen ellátás tekintetében nem, illetve csak részben voltak az elvárások alatt kialakult sorrend inverzei. Például, a szakmaiság, amely az elvárások esetén az első helyen szerepelt, a hiányok között szinte egyáltalán nem jelent meg. Mindebből az a – kifejezetten pozitív – következtetés vonható le, hogy a lakosság alapvetően elégedett, de semmiképp nem elégedetlen a háziorvosok szakmai felkészültségével.

A háziorvosi ellátással kapcsolatos hiányosságok sorrendje az alábbiak szerint alakult a felmérés eredményei tükrében:

A legnagyobb problémát a várakozási idő, a rendelés hossza, a rendelési idő jelentik.

A második helyen az emberség, az empátia hiánya, a hozzáállás jelentette, az alapvetően ugyan az egyes személyhez köthető problémát, amely azonban – gyakoriságánál fogva – rendszerszintű problémává válhatott.

Harmadik helyen szerepelt az elérhetőség kategóriája, ahol a helyi elérhetőség hiányát, a településen, településrészen a ritka rendelést kifogásolták.

A lakossági elvárások értékelését, a lehetséges fenntartói stratégia kialakításának irányait talán árnyalhatja a közvetlen szolgáltatást biztosító oldal, vagyis a háziorvosok álláspontja (ennek megismerésére a mélyinterjúk során nyílt lehetőség). A háziorvosok felhívták a figyelmet arra, hogy itt egy olyan alapszolgáltatásról van szó, amely esetén ugyanazon igénybe vevők, az egészségügyi ellátást – a háziorvos döntésétől függően – egy felsőbb fokú egészségügyi intézményen belül is igénybe veheti. (Ez például nem mondható el az óvodai ellátásról, illetve a helyi közszolgáltatások többségéről sem.) Ez a körülmény azért fontos, mert az alapellátás során kiemelt jelentőségű a megfelelő diagnosztikai hát-

tér, és a helyes diagnózis megállapítása (amely alapján az alapellátáson túli további vizsgálatokat irányoznak elő, vagy közvetlen gyógykezelést alkalmaznak). Ez – a háziorvosok szerint – egyrészt infrastrukturális háttérrel (illetve annak lehető legszélesebb és legkorszerűbb biztosítását jelenti, ami a felsőbb központok tehermentesítését, az időbeni beavatkozás lehetőségét is elősegíti), másrészt szakmai felkészültséget követel meg. Ugyanakkor legalább ilyen fontosnak vélik a szolgáltatást igénybe vevők mentális kezelését, amely ebben az esetben a kedvességet, a törődést jelenti leginkább. Alapellátás esetén nem a komoly orvosi beavatkozások (pl. műtétek) állnak az ellátás középpontjában. Így – a vélt, vagy valós betegségből a gyógyuláshoz vezető úton – rendkívüli fontosságú a páciens lehető legemberesebb kezelése.

A lakossági és a közvetlen szolgáltatást biztosító igények egyik közös pontja a háziorvosok személyes tulajdonságaihoz kötődik, amelynek nem csupán a szolgáltatás megfelelő minőségű biztosítása tekintetében lehet jelentősége, de szerepet játszhat a területi optimalizációt célzó döntések előkészítésében és kialakításában is.

Szükséges hangsúlyozni azt, hogy a lakossági igények területi optimalizáció szempontjából releváns elemeinek vizsgálata során nem térhetünk ki az egészségügyi ellátás általános problémáira (pl.: finanszírozás módja, mértéke, orvoshiány), azonban nem hagyhatók figyelmen kívül azok a lehetőségek, amelyek elősegíthetik a feladat címzettje (vagyis a helyi önkormányzat), valamint az igénybe vevők közötti információáramlás kialakítását, intézményesítését.

A mélyinterjúk, illetve korábbi kutatások 1/ rámutattak arra, hogy a helyi közszolgáltatások esetén csak helyenként és inkább kivételes esetben történt lakossági elégedettség mérés, vagy bármilyen típusú monitoring tevékenység. Általános polgármesteri vélekedés az – függetlenül a településmérettől – hogy akiknek problémájuk adódik, azok úgy is jelzik, vagy közvetlenül a döntéshozóknak, vagy a hivataloknak. A jelzések eszközei javarészt a személyes találkozások (hivatalosan fogadóóra, vagy egyéb informális esemény), illetve a lakossági fórumok, lakossági meghallgatás, vagy újabban a közösségi oldalak lehetnek. A helyi döntéshozók többnyire úgy vé-

lik, hogy ezek a csatornák elegendőek, és megfelelően lépések közvetíteni a lakossági igényeket. A háziorvosi ellátás esetén ez annyiban egészülhet ki, hogy a lakossági igényeket a háziorvos is képes közvetíteni a helyi döntéshozók irányába. *Ugyanakkor az is valószínűsíthető, hogy a bevett információs csatornák egyike sem alkalmas igazán az alapvetően személyes tulajdonságokhoz kötődő lakossági elvárások közvetítésére.* Az is érzékelhető, hogy az ilyen típusú elvárások igen előkelő helyet foglalnak el nem csupán az igénybe vevők által kialakított rangsorban, de a háziorvosok szolgáltatásról kialakított véleményében is. Összehasonlításképp érdemes rámutatni arra, hogy még az olyan egyszerű, és szolgáltatás minőségét tekintve az emberi tulajdonságoktól viszonylag független tevékenység esetén, mint pl. a csomagküldő szolgáltatás, a szolgáltató fontosnak tartja a személyhez kötődő tulajdonságok értékelését. (Ismeretes, hogy a csomagátvételt követő elégedettségi kérdőívek tartalmaznak olyan kérdéseket is, mint a futár udvariassága, megjelenése, viselkedése, stb.) Sajátos, hogy ezzel szemben, a társadalom számára oly fontos szolgáltatás esetén, mint a háziorvosi tevékenység, nem létezik semmiféle olyan elégedettség mérés, amely a fenntartó számára bármilyen információt lenne képes közvetíteni az olyan érzékenyek tekinthető elvárásokról, amelyekkel a szolgáltatást nyújtó közvetlen tevékenysége jellemezhető. E közszolgáltatás esetén is igaz az a megállapítás, hogy ha a feladatellátás címzettje nem elégszik meg kizárólag az infrastrukturális feltételek biztosításával, akkor a lakossági igények megismerését célszerű intézményesíteni. Az intézményesítés lehetőségeire, az alkalmazható eszközökre az óvodai ellátás alatt rögzített megállapítások lehetnek irányadók a szolgáltatás esetén is, kiegészítve azzal, hogy az idősebb korosztály esetén nem elsősorban a modern információs technológia által nyújtott lehetőségekre szükséges a hangsúlyt helyezni.

Kétségtelen, hogy a jelenlegi finanszírozási, szabályozási környezetben a helyi önkormányzatok a szolgáltatás humánfeltételeire való ráhatása hihetetlenül csekély. Ugyanakkor azt is szükséges hangsúlyozni, hogy egyetlen, a lakosság egészségügyi ellátásáért felelősséget érző önkormányzat sem mondhat le arról az igényről, hogy megismerje, képviselje, és lehetőség szerint

érvényesítse azokat az elvárásokat, amelyeket a helyi lakosok fogalmazznak meg a szolgáltatást biztosítók irányába.

A háziiorvosi ellátás esetén a szolgáltatás területi optimalizációjának kérdése alapvetően az ellátási körzetek meghatározására korlátozódik. Ismeretes az is, hogy a számos közszolgáltatás esetén figyelembe vett lakosság szám önmagában messze nem elegendő szempont ahhoz, hogy segítséget nyújtson a feladatellátás címzettjének, a megfelelő területi léptékek kialakításához. Az esetszám – mely több éves adatok alapján vizsgálható – sokkal inkább valós képet fest arról a területi egységről, amelyet egy adott háziorvos kielégítő színvonalon, jelentős túlterheltség nélkül képes ellátni. (Egy település, vagy településrész demográfiai helyzete alapvetően befolyásolja az ellátott betegek számát. Azonos lélekszám mellett, egy javarészt fiatalok lakta településen, vagy településrészen jellemzően sokkal kevesebb az esetszám, mint pl. az előregedő kislakókban, vagy a fiatalabb, de szegregált környezetben.) Az ellátási körzet kialakítása során a körzetnek – így a helyi döntésnek – egyszerre több követelménynek célszerű megfelelni:

- a körzet kellőképp legyen vonzó az ellátást biztosító háziorvos egzisztenciális karrierépítése szempontjából;
- az ellátandó esetszám alapján biztosítható legyen a lakosság megfelelő színvonalú ellátása;
- az ellátást biztosító személyes tulajdonságai találkozzanak a lakosság elvárásokkal;

A különböző, egymással nem feltétlenül szinkronban álló követelmények jelentős részére az önkormányzatok nem mindig képesek érdemi hatást gyakorolni. A külső peremfeltételek meghatározása jelentős részben függ a központi döntéshozó által kialakított finanszírozási, szabályozási követelményektől, a település, vagy településrész demográfiai, közlekedési, földrajzi helyzetétől. Ezekről a tényezőkről semmiképp nem lehet elfeledkezni akkor, amikor a háziiorvosi ellátás területi optimalizációja a kérdés.

Gyermekorvosi ellátás

A gyermekorvosi ellátás a vizsgálat fókuszta tekintetében nem különbözik érdemben a háziiorvosi ellátástól, így az ott rögzített megállapítások, következtetések hasonlóképp érvényesülhetnek a gyermekorvosi ellátás esetén is.

Védőnői ellátás

A védőnői ellátás hivatalosan ugyan nem képezi a tipikus egészségügyi szolgáltatások részét, jellemző tevékenységi körénél fogva azonban mégis ahhoz áll a legközelebb. Épp ezért a szolgáltatásra vonatkozó megállapítások itt is hasonlóan alakulnak, mint a részletesebben bemutatott háziiorvosi ellátás esetén, azonban bizonyos eltéréseket indokolt jelezni.

A lakossági elvárások között a háziiorvosi ellátáshoz képest többletigényként jelenik meg a *gyermekek szeretete*, illetve a *tanácsadás*, segítség a szülőknek.

A hiányosságok közül pedig kiemelhető a fiatalokat érintő *felvilágosító tevékenység* nem megfelelő értékelése a szülők részéről.

A területi optimalizációs lehetőségek, illetve szempontok esetén itt különösen fontos a lakosság számán túli finomabb demográfiai adatok figyelembe vétele, hiszen a szolgáltatás – a gyermekorvosi szolgáltatáshoz hasonlóan – nem terjed ki a lakosság egészére.

A helyi közutak fenntartása

A helyi közut fenntartás ugyan nem sorolható a személyhez kötődő szolgáltatások körébe, azonban a vonalas közszolgáltatások közül ez egy olyan terület, ahol jelen pillanatban nem érvényesül olyan mértékű a központi szabályozás, amely kizárná a szolgáltatásra vonatkozó területi optimalizációs kezdeményezéseket a helyi önkormányzatok részéről.

A lakossági elégedettség hiánya is jelentősen tekinthető a közútfenntartási feladatok tekintetében, függetlenül, hogy az önkormányzati, vagy állami kezelésbe tartozik-e. A helyi közutak állapotát pedig mind a lakosság, mind pedig a helyi önkormányzatok a legfontosabb problémák között tartják számon.

A helyi közútfenntartási tevékenység egyik dimenziója a fenntartáshoz szükséges infrastruktúra biztosítását jelentheti. Ez az infrastrukturális háttér még a legnagyobb városok esetén sem áll rendelkezésre – saját tulajdonban – teljes körűen. (Az egyes műtárgyak vizsgálatához szükséges diagnosztikai háttérrel jellemzően az állami közútkezelő rendelkezik csupán, ott is csak regionális, vagy még nagyobb területi léptékben állnak rendelkezésre ilyen eszközök.) Ugyanakkor az is előfordul, hogy bizonyos fejlesztési forrá-

sok (pl. Vidékfejlesztés Program) kifejezetten támogatják a közutak fenntartásához szükséges eszközbeszerzéseket, társulások formájában is. A helyi önkormányzatok többsége azonban, a közút fenntartásával kapcsolatos feladatait jellemzően vásárolt szolgáltatás (vagyis kiszerezés) formájában teljesíti. Így a szükséges infrastruktúra racionális hasznosításában ugyan rejtőzhetnek területi optimalizációs lehetőségek, azonban sokkal nagyobb figyelmet érdemes szentelni annak a szakértelemnek – pontosabban szakértelem hiánynak – amely semmiképp nem könnyíti meg a helyi közútfenntartói feladatok megfelelő teljesítését. A tapasztalatok szerint a kisebb települések egyáltalán nem rendelkeznek üzleti szakemberekkel, még sokszor a nagyobb városokban sem található teljes munkaidős foglalkoztatásban olyan szakember, akinek a közútfenntartás lenne a kizárólagos feladata. Ez a hiány különösen akkor jelenthet problémát, ha valamilyen fejlesztési forrás lehetőséget biztosít valamilyen típusú közútfejlesztésre (amely gyakran épp a fenntartás hiányosságait kívánja pótolni). A helyi döntéshozók ilyen esetekben ritkán rendelkeznek azzal az információval, amely alapján megalapozottan megállapítható lenne a szükséges beavatkozás módja, az optimális megoldás műszaki paramétere, és nem utolsósorban a megvalósításhoz elengedhetetlen forrás reális meghatározása. (Ez utóbbi hiányosság különösen komoly problémát jelenthet a túlárzott ajánlatok kiszűrésében.)

A fejlesztési lehetőségektől függetlenül, a helyi döntéshozók többsége az utak azon tulajdonságaival sincs megfelelő mélységben tisztában, amelyek a fenntartáshoz kapcsolódó tervek, beavatkozások kialakításához lennének szükségesek. Az ilyen hiányzó szakértelem racionális biztosítása leginkább csak területi együttműködés mellett tűnik orvosolhatónak. Ez nem azt jelenti feltétlenül, hogy egy adott területi léptékben – amely a feladatok gyakorisága alapján leginkább a járási léptéket jelentheti – közösen foglalkoztatnak ilyen szakembert, hanem járási léptékű együttműködés mellett veszik igénybe az ilyen típusú szolgáltatást, amely éppúgy lehet vásárolt szolgáltatás is, mint saját alkalmazás. A fontos az lenne, hogy létezzen olyan szakmai háttér, amely megfelelő gyakorisággal vizsgálja, értékeli, és tervezi a helyi közutak fenntartásával kapcsolatos

teendőket, minden egyes település számára. Ennek hiányában az üzleti feladatok szakszerű és tervszerű ellátása akkor is problémás lenne, ha a fenntartásra megfelelő forrással rendelkezne minden egyes önkormányzat.

Gyermekétkeztetés, szociális étkeztetés

A két szolgáltatás esetén a szolgáltatást igénybe vevők köre ugyan eltérő, azonban a lakossági elvárások, valamint a területi optimalizáció tekintetében nem érzékelhetőek olyan jelentős különbségek, amelyek a két szolgáltatás elkülönült tárgyalását indokolnák.

Az igénybe vevők által megfogalmazott elvárások alapján az alábbi rangsor alakult ki az étkeztetés irányába:

- az étel legyen *finom, ízletes* (a válaszok meghatározó többsége ezt az igényt fogalmazta meg);
- a második helyen az ételek *egészségességét* jelelték meg a válaszadók;
- csupán a harmadik helyen szerepelt az elvárások között az étel *menyisége*;
- végül, viszonylag kevés esetben említették a *változatosság* iránti igényt, illetve a *gyümölcsök*, zöldségek előfordulásának megfelelő gyakoriságát;

Az étkeztetéssel szemben megfogalmazott hiányosságok legnagyobb részt az elvárások inverzeinek feleltethetők meg, a rangsor tekintetében is:

- a legnagyobb számú kritika az ételek finomságát érte, a gyermekétkeztetés esetén pedig külön hangsúlyozták az ízletesség hiányát, illetve az ételek íztelenségét. Fontos hangsúlyozni azt is, hogy válaszadók jelentős része nem is a kiváló minőséget hiányolta, hanem egyszerűen az *ehetőség szintjét* kérte számon a szolgáltatás biztosítása során;
- a második helyen az ételek *menyisége* okozott problémát a szolgáltatást igénybe vevők számára;
- a harmadik helyen a *gyümölcsök* hiányát jelelték meg a válaszadók;
- a hiányosságok között csupán a negyedik helyen szerepelt az ételek *egészségességét* érintő kritika;

A válaszok gyakorisága alapján ugyan önálló kategória kialakítása nem tűnt indokoltnak, azonban célszerű jelezni azt az igényt, illetve hiányosságot, amely a *helyi, helyben termelt* alapanyagok iránt mutatkozott. Ugyanakkor ez az

igény, illetve hiányosság bizonyos kapcsolódási pontot is jelenthet a szolgáltatást érintő földrajzi optimalizáció kérdésével.

A szociális- illetve gyermekétkeztetést az önkormányzatok gyakran piaci szereplőként keresztül biztosítják, amikor a szolgáltatást biztosító szervezet a piaci törvényszerűségek alapján alakítja a szolgáltatás azon területi léptékét, amely képes biztosítani a tevékenység gazdaságos elvégzését. (Ezt természetesen az is befolyásolhatja, hogy a feladat címzettje, vagyis az önkormányzat, milyen mértékben képes kiegészíteni az államilag biztosított, de jellemzően elégtelen szolgáltatási normatívát.) Ugyanakkor a területi optimalizáció kérdésének létezik egy olyan vetülete is, amelynek létezésére, fontosságára néhány ú. n. jó gyakorlat hívhatja fel a figyelmet. A közétkeztetési feladatokat ugyanis több önkormányzat oly módon igyekszik megoldani, hogy közvetlenül integrálja a helyi kis/östermelőket, illetőleg támaszkodik a helyi szociális szövetkezet által termelt alapanyagokra. Ez a módszer egyszerre kíván eleget tenni a szolgáltatói költséghatékonysági igényeknek, valamint az egészséges és friss alapanyagok iránt megfogalmazott igénybe vevői elvárásoknak. Az is jellemző, hogy a szolgáltatás területi léptéke egy, vagy csupán néhány önkormányzatra terjed ki. Ez viszont önmagában nem jelenti azt, hogy e módszer alkalmazása mellett ne lenne lehetőség a területi lépték jelentősebb növelésére. Ennek egyik feltétele a városok és a vidéki települések közötti együttműködés kialakítása, illetve kiterjesztése lenne, a szóban forgó közszolgáltatások területére. Amennyiben a kisebb területi lépték és szereplői kör mellett már működő modellt a város és vonzáskörzete területi egységére is kiterjeszthető, az nem csupán a város-vidék kapcsolatok erősítését, a kölcsönös előnyökre építkező kapcsolatok kialakítását szolgálhatja, de jelentősen javíthatja az igénybe vevők elvárásainak teljesülését is. Nem állítható, hogy az ilyen típusú területi optimalizáció kizárólag a települési önkormányzatok együttműködési készségén múlik, de az viszont igen, hogy ha ez az együttműködési hajlandóság nincs meg, akkor a kiaknázatlan potenciálok sohasem fognak hasznosulni.

A területi együttműködés kultúrájának kialakítása, fenntartása, elmélyítése

A közszolgáltatások területi optimalizációjához az esetek jelentős részében elengedhetetlen a helyi önkormányzatok között valamilyen típusú együttműködés. A magukra hagyott települési önkormányzatok többnyire saját belátásuk szerint, saját habitusuk és aktivitásuk alapján vesznek, vagy nem vesznek részt településközi együttműködésben.

A területi optimalizáció természetesen nem csupán a helyi döntéshozók számára kiemelten fontos gazdaságossági kérdés, hanem az ágazati döntéshozó által meghatározott szakmai célok teljesülésének, a teljesülés minőségének kérdése is egyben. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy a területi optimalizációt biztosító együttműködések kialakítása, fenntartása közös – helyi-központi – érdek kellene, hogy legyen.

Míndez nem jelenti azt, hogy a helyi önkormányzatok – a segítő központi támogatás hiánya mellett – messzemenően kiaknázták volna az együttműködésben rejlő lehetőségeket. Az együttműködési hajlandóság – a tapasztalatok szerint – egyenes arányban csökken a település lakosságának növekedésével. Viszonylag ritka eset – igaz ilyenre is akad példa – amikor egy megyei jogú város közszolgáltatási filozófiája nem reked meg a városhatárok között, hanem – a város funkciójának megfelelően, és az Möt. rendelkezéseivel összhangban – gondoskodni kíván azokról a településekről is, amelyek magasabb szintű, szélesebb körű közszolgáltatások fenntartására képtelenek. (Ezzel szemben sokkal inkább jellemző a nem helyi városi lakosság általi igénybevétel esetén a „potyautas” megbélyegzés, amely inkább kirekesztő, semmint szolgáltató szemléletmódot tükröz.)

Szükséges hangsúlyozni azonban azt is, hogy az együttműködés kialakításának és fenntartásának jelentős része, az emberi tényezőzőn múlik. Az emberi, pontosabban személyi tényezők segíthetik, illetve akadályozhatják az együttműködések az amúgy teljesen azonos adottságú (és persze azonos jogállású) településvezetők között. Az emberi tényezők azok, amelyekre a normatív jogi szabályozás kevésbé képes hatást gyakorolni. Ugyanakkor ezek a tényezők meghatározó jelentőségűek bármilyen településközi kapcsolat fenntartásában.

A jogi szabályozás pillanatnyi hiánya természetesen nem jelenti azt, hogy magát a kérdést ne lenne célszerű szabályozni. (Megjegyezhető, hogy épp legmagasabb szinten, vagyis az Európai Unió jogalkotásában jelent meg 2014-ben partnerségre vonatkozó, európai magatartási kódexről szóló bizottsági rendelet, amely nem csupán minden egyes tagállamra nézve kötelező, de épp a tagállamon belüli együttműködéseket kívánja kötelező érvénnyel szabályozni, igaz, csak a fejlesztéspolitika területén.) Ugyanakkor az sem hagyható figyelmen kívül, hogy a szubszidiaritás egy olyan átfogó, és komoly múltra visszatekintő alapérték és szabályozási elv, amelynek tiszteletben tartása éppoly fontos lenne az állam-önkormányzatok közötti vertikális kapcsolatokban, mint az önkormányzat-önkormányzat közötti horizontális kapcsolatokban. Fontos rámutatni arra is, hogy akár a köz- akár a piaci szféra szereplői, szinte minden fontos területen megalkottak olyan magatartási szabályokat, amelyek a jogszabályokon kívül, illetve azokon túl azt a célt szolgálják, hogy a feladataikat leginkább közmegelegedésre, a társadalmi elvárásoknak megfelelő módon végezzék. (Ilyen, a közsféra ellenőrei számára készült nemzetközi etikai kódex, az orvosi etikai kódex, a bírák etikai kódexe, a kamarák etikai kódexei, stb.) Az etikai kódexek jelentős részében a magatartásnormák nem egyenlő pozícióban lévő szereplők viszonyáról szólnak. Az önkormányzatok esetén a törvény betűje szerint ugyan minden polgármester egyenlő, de részben a kérdés árnyaltságára, részben pedig épp az egyenlő jogosítványokkal rendelkező vezetők közötti együttműködés esetleges nehézségeire tekintettel, különösen indokolt lenne olyan normák kölcsönös elfogadása és tiszteletben tartása, amelyek elmélyíthetnék az önkormányzatok egymás közötti együttműködését.

Egy ilyen közös normagyűjtemény, etikai kódex főbb elemei az alábbiak lehetnének:

A települések közötti kapcsolatokban az egyenjogúság, a kollegialitás és a polgármesteri szolidaritás alapvető követelmény.

A kisebbség védelem jogi garanciáinak közös kialakítása, ami a kisebb települések valódi döntési pozícióba helyezését jelentheti.

A települések vezetői tiszteletben tartják egymás világnézetét, politikai meggyőződését, és az együttműködés során semmilyen eszközzel nem kívánják befolyásolni egymás nézeteit.

Az együttműködésben részt vevő polgármester nem élhet vissza pozíciójával, gazdasági, politikai helyzetével. Az együttműködés során polgármester kollégáit politikai hovatartozásra, a település méretére, területi elhelyezkedésére nézve ne különböztesse meg.

A települések közötti együttműködésben résztvevő települési vezető a meggyőződésétől eltérő jogi véleményekkel és tudományos irányzatokkal szemben tanúsítson türelmet.

A polgármester kölcsönös megbecsülést és tiszteletet tanúsítva érintkezzék, illetve működjenek együtt más települések vezetőivel.

A polgármestereknek az együttműködés során az igazságosság, az egyenlő elbánás elvét kell követniük, ideértve azt is, hogy a rendelkezésre álló források elosztásában a hozzáférés egyenlő esélyének kell érvényesülnie.

A különböző adottságú települések vezetői nem használhatják fel sem szaktudásukat, sem helyzetüket arra, hogy a velük együttműködésben álló más településekkel szemben akár településük számára, akár saját maguk számára személyes előnyt szerezzenek.

Az együttműködés során szerzett, és bizalmasnak tekintett információk nem oszthatók meg külső személlyel, illetve nem használhatók fel személyes célokra.

A polgármester a világháló használata során kellő körültekintéssel jár el. A személyére, a településre és az együttműködő partnerekre vonatkozóan kizárólag olyan információt, hang- és képfelvételt oszt meg, amely a települések közötti együttműködés zavartalanságát nem veszélyezteti.

A folyamatos önképzést, a szakmai ismeretek állandó bővítését – különös tekintettel az együttműködés tárgyát képező közszolgáltatásokra – az együttműködésben részt vevő polgármesterek fontos feladatuknak tekintik.

Az együttműködésben részt vevő polgármesterek feladatukat a társadalom számára átlátható módon, úgy végzik, hogy az megfelelően dokumentált, könnyen áttekinthető és követhető, vala-

mint minden érdekelt számára megfelelő mértékben megismerhető legyen.

Záró gondolatok

A közszolgáltatások modernizációja során a közpolitika szívesen foglalkozik a feladatellátás címzettjeivel (állam-önkormányzatok-vállalatok, és ezek sokszempontú kombinációja, vagy éppen differenciálása), olykor a területi lépték kérdéseivel, eltérő finanszírozási módszerekkel. Sajnos a legkritikább esetben kerül sor az elvileg a piramis csúcán álló igénybe vevő tényleges szükségleteinek és elégedettségének megismerésére, majd mindezek alapján a szolgáltatások alakítására. Ezzel szemben inkább egy fordított piramishelyzet látszik kirajzolódni, ahol az alsó csúcson helyezkednek el azok, akikért az egész rendszert létrehozták, és a szolgáltatók, döntéshozók terjeszkednek a felső részen anélkül, hogy intézményesített csatornákon keresztül monitoroznák a szolgáltatások sikerességét az igénybe vevői vélemények alapján.

Amilyen távoli a piramis eltérő oldalain elhelyezkedő szereplők közötti kapcsolat, éppoly távolinak tűnik az összefüggés az önkormányzatok közötti együttműködés, és a közszolgáltatások lakossági igényeknek megfelelő megszervezése, biztosítása között. A távolság azonban csak látszólagos, hiszen a közszolgáltatások nem állnak rendelkezésre mindenütt tetszőleges számban és minőségben. Ha pedig a szolgáltatók – amelyek jelentős részt még a helyi önkormányzatok – nem képesek együttműködni a szolgáltatások széles körű biztosítása érdekében, illetőleg az együttműködést a lakossági igények ismeretének hiányában, vagy nem az igényeknek megfelelően alakítják, akkor nem csupán hatékonyságában csökkenő, hanem akár értelmét veszített, vagy egyenesen károsító szolgáltatási rendszerek kialakulására is sor kerülhet.

A valós igényeket közvetítő információs csatornák kialakítása, és intézményesítése legalább olyan fontos szükséglet helyi szinten, mint a települési együttműködések szabályozási hátterének kialakítása, a motivációs eszközök választékának

biztosítása és az együttműködések elősegítése központi szinten. Mind ehhez elengedhetetlennek tűnik a helyi és központi szint együtt gondolkodása, melynek végeredménye a differenciált lakossági igények megfelelő szintű biztosítása lehetne.

FINTA ISTVÁN

Jegyzet

1/ ÁROP-1.1.22-2012-2012-0001 „Helyi közszolgáltatások versenyképességet szolgáló modernizálása”

Felhasznált források

ÁROP-1.1.22-2012-2012-0001 „Helyi közszolgáltatások versenyképességet szolgáló modernizálása”

KÖFOP-2.3.3-VEKOP-16-2016-00001 „Helyi versenyképesség-fejlesztési kutatási program”

KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15 „A jó kormányzást megalapozó közszolgáltatás-fejlesztés”

A szerző: Finta István PhD, tudományos munkatárs

Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont

Abstract

In the life of our settlements, various public services have a decisive influence on the well-being and the quality of life of local population. The awareness of population demands, the continuous monitoring of the demands and satisfaction of the population, the institutionalization of the necessary information channels, the possible forms of feedback are almost completely missing from the Hungarian public service system. One of the starting points for the modernization of public services seeking for the optimal territorial scale and the facilitation of territorial cooperation, should be meeting the needs of the population for which the public services are running. The present study intends to present the needs and opinions of the population that based on empirical research are considered as important and also relevant to territorial cooperation.

A hazai kutatás, fejlesztés és innováció fő problémái és finanszírozása

A tanulmány célja, hogy bemutassa a hazai kutatás-fejlesztés és innováció (KFI) számára rendelkezésre álló hazai és európai uniós források felhasználásának fő jellemzőit a 2014-2020-as programozási időszakban. A vizsgálat tárgyát képezi továbbá annak vizsgálata, hogy miként járulnak vagy járulhatnak hozzá ezek a források a KFI rendszer problémáinak megoldásához, és a stratégiai célkitűzések megvalósulásához. A tanulmány első fele a releváns szakirodalomra és makrogazdasági adatokra támaszkodva bemutatja a hazai KFI rendszer főbb jellemzőit és problémáit, valamint megfogalmazott célkitűzéseit. A második rész egy időközi értékelés, amely a felhasznált támogatási források pénzügyi jellemzőit és tématerületek szerinti megoszlását vizsgálja, valamint azt, hogy milyen kedvezményezett csoportok részesültek a támogatásokból. Mivel az időszak jelentősebb KFI beruházásai még végrehajtás szakaszában állnak, vagy éppen csak lezárultak, a felhasznált források hatásaira és eredményeire vonatkozó következtetések levonása csak korlátozottan lehetséges.

A 2014-2020-as programozási időszakban soha korábban nem látott mértékű európai uniós és hazai forrástömeg áll(t) rendelkezésre a hazai kutatás, fejlesztés és innovációs rendszer megújításához. A forráslehívást ösztönző

fejlesztéspolitikai intézményrendszer közreműködésével a fejlesztési források nagy része lekötésre került. Adja magát a kérdés, hogy önmagában a forrástömeg nagysága megoldja-e a kutatás-fejlesztés-innovációs (KFI) rendszer évtizedek óta fennálló problémáit. A válasz minden bizonnyal nem. Egyrészt a rendelkezésre álló pénzt lehet rosszul elkölteni, amely szélsőséges esetben a kitűzött célok ellen ható folyamatokat eredményez, másrészt egy ilyen érzékeny, korábban forráshiányosnak számító terület nem biztos, hogy a legoptimálisabban tud élni a hirtelen jött lehetőséggel. A tanulmány első fele a releváns szakirodalom és makrogazdasági adatok segítségével bemutatja a hazai KFI rendszer legfőbb problémáit, és céljait. A vizsgálat második része azt vizsgálja, hogy a KFI szakpolitika a rendelkezésre álló források felhasználásának koordinációja révén miként járul hozzá a célok megvalósulásához. Mivel a KFI támogatások hatásait gyakran csak hosszú távon, akár egy évtizeddel később lehet csak mérni (In't Veld, 2007), ezért a források felhasználásának vizsgálata elsősorban a pénzügyi szempontból történik meg.

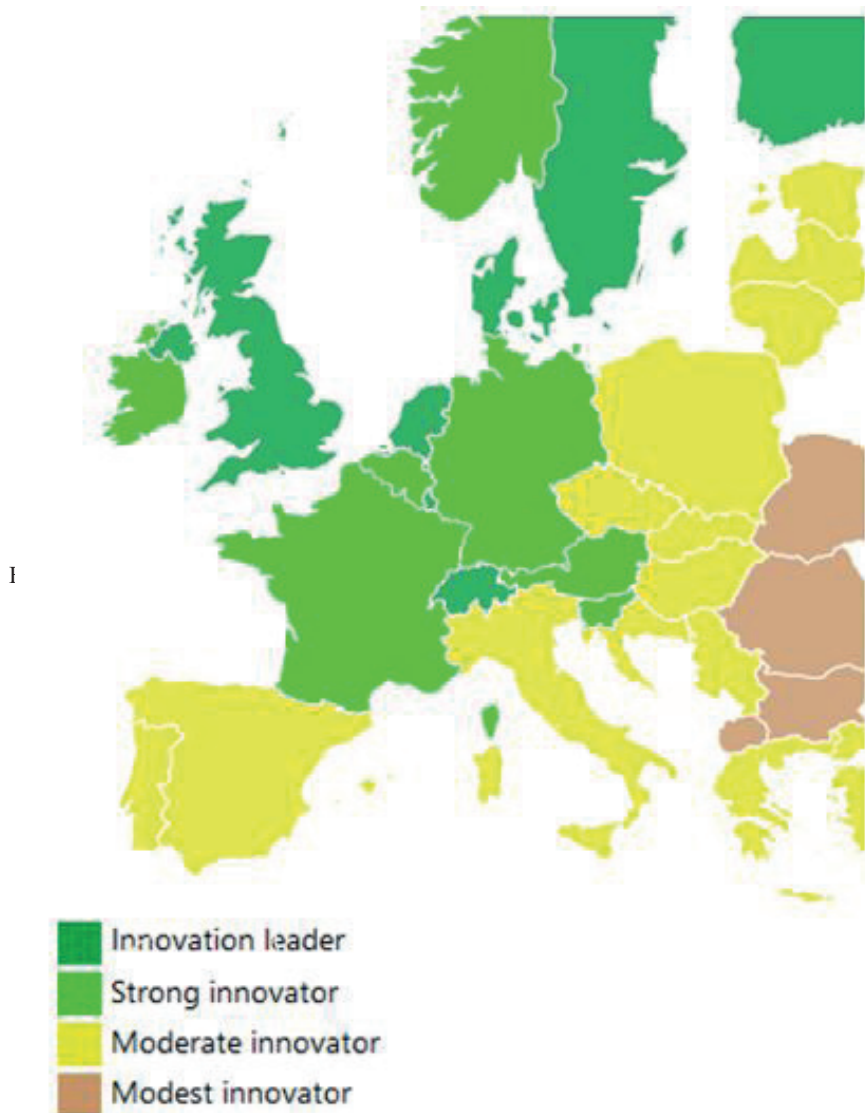
MÓDSZERTAN

A kutatás, fejlesztés és innováció rendszerének három fő pillérjét a vállalati innováció, az együttműködések ösztönzése és a tudásbázisok jelentik (Nemzeti KFI Stratégia, 2014). A tanulmány tematikus fókuszában az első két pillér áll. Mivel a tudásbázisok köre önmagában is elég nagy témakört képez egy önálló kutatás elvégzé-

séhez, így a jelen vizsgálat csak érintőlegesen foglalkozik e pillérrel. A kutatás során alkalmazott legfontosabb módszerek, az adatbáziselemzés, a dokumentumelemzés, és a személyes megkérdezés voltak.

Az adatbáziselemzés alapját a 2014-2020-as programozási időszak fejlesztéspolitikai adatai szolgáltatták. Ezen belül is KFI célokra rendelkezésre álló európai uniós források (Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program második prioritása – GINOP 2., Versenyképes Közép-Ma-

1. ábra: Összevont innovációs index (SII), 2017



gyarország Operatív Program második prioritása – VEKOP 2.) adatai kerültek feldolgozásra, amelyet az Éves Fejlesztési Keretek rögzítenek. Az adatbázis vizsgálatok tárgyát képezték továbbá a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alap (NKFI Alap) forrásai is, amelynek költségvetését évről évre az Országgyűlés hagyja jóvá. Nem kerültek azonban vizsgálatra az egyéb KFI célokra rendelkezésre álló források: Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program (EFOP), Vidékfejlesztési Program (VP) KFI forrásai.

Az elemzésben felhasznált fejlesztéspolitikai adatbázisokat kiegészítették a KFI rendszert jellemző makrogazdasági adatok, amelyeket a KSH (Központi Statisztikai Hivatal), és az OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) adatbázisai tartalmaznak. Ez utóbbi a hazai KFI rendszer relatív nemzetközi megítélését tette lehetővé. Az adatsorok jellegadó értékei (átlag, maximum, minimum stb.) mellett a tanulmány területi fókuszába Magyarország került, az elemzés néhány pontján nemzetközi kitekintéssel. Az elemzés fontosabb eredményei grafikusán is ábrázolásra kerültek, amely a nyers adattábláknál valamint a szöveges elemzések-nél ugyan többlet információ tartalommal nem rendelkeznek, ugyanakkor az adatok „fogyaszthatóbb” vizuális megjelenítése révén nagy szerepük van az eredmények prezentálásában és értelmezésében.

A vizsgálat második módszertani eszköze a dokumentumelemzés volt, amely elsősorban a KFI szakpolitikai dokumentumokra (Pl. Nemzeti KFI Stratégia), KFI fejlesztéspolitikai dokumentumokra (pl. operatív programok, pályázati felhívások) valamint a releváns szakirodalmi háttérre fókuszált. A vizsgálat során továbbá személyes interjúk lefolytatására került sor az intézményrendszer (Irányító Hatóság, szakpolitika) releváns szereplőivel. A személyes interjúk olyan plusz információkat segítettek felszínre hozni, amelyeket a statisztikai adatok nem tudnak kimutatni, valamint az elemzett dokumentumok nem tartalmaznak.

A hazai kutatás, fejlesztés és innovációs rendszer főbb jellemzői

Már 2000-ben az EU lisszaboni csúcser-tekezetén megfogalmazásra kerültek azok a célkitűzések, amelyek az európai KFI rendszer

megújítását célozták, és amelyek a mai napig részét képezik a hazai KFI stratégiáknak (Nemzeti KFI Stratégia, 2014; Nemzeti Intelligens Szakosodási Stratégia, 2014): tudástranszfer intézmények fejlesztése, a KFI rendszer szereplői közötti együttműködések és a tudásáramlás ösztönzése; a régiók tudásalapú felzárkóztatása; kkv-k innovációs képességének ösztönzése (Lippényi – Imre – Kleinheincz, 2004). Az azóta eltelt 20 évben bár számos kísérlet történt a KFI rendszer eredményesebbé tételére, a fő célkitűzések nem változtak. De miért is ennyire fontos a terület? A KFI nem csupán egy zárt rendszer, ami magában foglalja az alapkutatót, az alkalmazott kutatást és a kísérleti fejlesztést, de a tudomány és a technika fejlődése a társadalmi jólét megalapozója (Rába, 1996) is. Ennek megfelelően a Nemzeti KFI stratégia is a hatékony KFI-rendszeren alapuló fenntartható növekedést és fejlődést tűzi ki célul. Horváth (2004) a KFI jelentőségének meghatározásakor a versenyképességre helyezi a hangsúlyt. Meglátása szerint a tudás a legfontosabb tökevonzó tényező és ezért a KFI a gazdasági fejlődés és a versenyképesség záloga.

A hazai KFI rendszer és az innovációs teljesítmény nemzetközi megítélésére jó kiinduló pontot nyújt az Európai Bizottság által évente elkészített European Innovation Scoreboard (EIS- Európai Innovációs Eredménytábla). A 27 indikátorból számított eredmény elsősorban a humán erőforrást, a KFI ráfordításokat, és folyamatokat próbálja meg számszerűsíteni, és ezek alapján rangsorolja az egyes országok KFI rendszereit. Az értékelési szisztéma a rangsor felállításán túl négy nagy kategóriába sorolja a vizsgált országokat: vezető, erős, mérsékelt és gyenge innovátorok. Hazánk a többi V4 országgal együtt, a mérsékelt innovátorok közé került besorolásra. Megjegyzendő, hogy az Európai Unió országai közül a gyenge innovátorok csoportjába csupán két európai uniós tagország, Románia és Bulgária tartozik.

A részletekben nem elveszve, általánosságban elmondható, hogy a fenti eredmény sok más tényező mellett a humán erőforrások és a szellemi tulajdonvédelem (pl. bejegyzett szabadalmak száma) gyengeségeire valamit az innovatív vállalatok hiányára vezethetők vissza. Az indikátorok között azonban találunk olyanokat is, amelyek

a V4 országokhoz képest javítják az összképet, ilyen például a széles sávú internet kiépítettsége, vagy a vállalatok és az állam közötti együttműködések.

A 2011. évi Nemzeti Reform Programban Magyarország vállalta, hogy a GDP százalékában mért K+F-ráfordítások aránya 2020-ra eléri az 1,8%-ot. A kétezres évek első felétől kezdve a ráfordítások aránya lassan, de egyenletesen növekedett, majd a 2016-os visszaesés után 2017-ben újból növekedésnek indult. Mindez nem véletlenül alakult így. A 2007-2013-as időszak európai uniós forrásai 2015-ben fogytak el, ez tükröződött a 2016-os adatokban. A 2017-es növekedés pedig az új költségvetési időszak uniós, és megnövekedett hazai forrásainak tudható be. Bár az elkövetkező években, ugyanezen okokból kifolyólag a K+F ráfordítások növekedése valószínűsíthető, a jelenlegi adatok és trendek alapján (2. ábra) a 2020-as célérték elérése nem tűnik reálisnak. De még ha sikerülne is elérni a kitűzött célértéket, az is messze elmaradna a nyugat-európai országok már most 2-3%-os (3. ábra), vagy a KFI teljesítmény szempontjából mintacsóznak számító Izrael és Dél-Korea 4 százalék feletti (Worldbank, 2016) K+F ráfordítás értékeitől.

A célértéktől való elmaradás önmagában nem kirívó eset. Bár az Európai Unió tagországai közül néhányan (Dánia, Németország, Cseh Köztársaság, Ciprus) már 2017-ben teljesítették a kitűzött célt, a tagállami vállalatok nagyobbik része várhatóan nem fog teljesülni 2020-ig (3. ábra), mint ahogy az Európa 2020 stratégiában kitűzött uniós 3% sem. Az 1,8%-os magyar vállalás nagyságrendileg hasonló a térség országainak vállalásaihoz, ugyanakkor messze elmarad az Európai Unió nyugati tagállamainak 3-4%-os kitűzött célértékeitől.

EGYÜTTMŰKÖDÉS, TUDÁSÁRAMLÁS

Számos hazai tanulmány és elemzés (Horváth, 2004; Lippényi 2004; Szépvölgyi, 2006) megfogalmazta már korábban, hogy a hazai KFI fejlődésének egyik legfőbb akadálya az együttműködés és a bizalom hiánya. Nem véletlen, hogy hazánkban az együttműködések kialakításának legfontosabb előfeltétele a személyes kapcsolatok megléte (Szépvölgyi, 2006). Az együttműködés hiánya a gyakorlatban azt jelenti, hogy a KFI rendszer szereplői, a kutató-tudásközvetítő

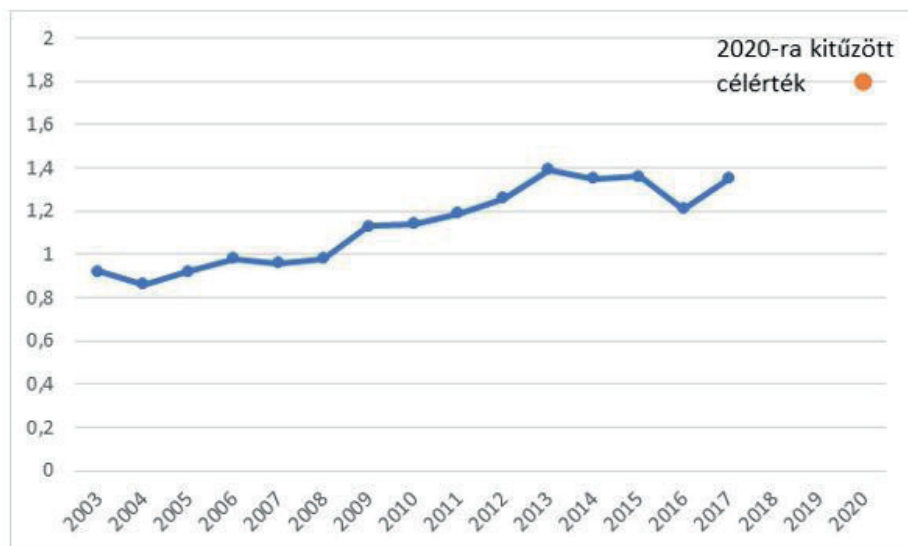
szervezetek valamint a vállalkozások nem hajlandók, nem mernek, vagy nem képesek együttműködni egymással. A különböző szférák együttműködése több szempontból is kívánatos lenne. A vállalatok kutatásba való bevonása egyrészt többletforráshoz juttatná a forráshiányos akadémiai és felsőoktatási szektort, másrészt a vállalatok azáltal, hogy megrendelőként lépnek fel az állami és nonprofit szektorban előállított tudás iránt, ösztönzőleg hatnak a piacépes termékek és technológiák kifejlesztésére, hozzájárulva a szektor versenyképességének növekedéséhez. Az ilyen együttműködésekkel tehát a teljes hazai KFI rendszer profitálhatna. A hazai fejlesztéspolitika már a kétezres évek elején is számos kormányzati programmal, és intézkedéssel próbálta segíteni az együttműködési folyamatokat, ezek azonban csak csekély eredményeket hoztak (Horváth, 2004). A fentieket figyelembe véve nem volt váratlan, hogy az Európai Bizottság által elkészített PeerReview (2016) is ajánlásként fogalmazta meg a közfinanszírozású KFI rendszer és az innovatív vállalkozások közötti együttműködések hatékonyabbá válását, amelyet a tanulmány ország gazdasági fejlődése szempontjából kulcsfontosságú tényezőnek tart.

Az együttműködésekhez és tudásáramláshoz közvetetten kapcsolódik a szellemi tulajdonvédelem kérdésköre. A vállalkozásoktól elzártan működő egyetemi, akadémiai kutatók ugyanis a szabadalmi bejelentéseken keresztül értesülnek / értesülhetnek a piac aktuális trendjeiről, elvárásairól. Ugyanakkor a szellemi tulajdonvédelem nem minden esetben ösztönzi az innováció terjedését: egyrészt a monopolhelyzet által piaci hatékonytalanságot teremt, másrészt a szabadalmi oltalom gyakran tiltja a találmányok nyilvánosságra hozatalát (Smahó, 2005). A szellemi-tulajdonvédelem kapcsán az Nemzeti KFI stratégia többek közt célként tűzi ki a szellemi tulajdonnal kapcsolatos jogérvényesítés hatékonyabbá tételét, a szabadalmak, valamint az iparjogvédelmi és szerzői jogi védelem támogatási rendszerének kiépítését

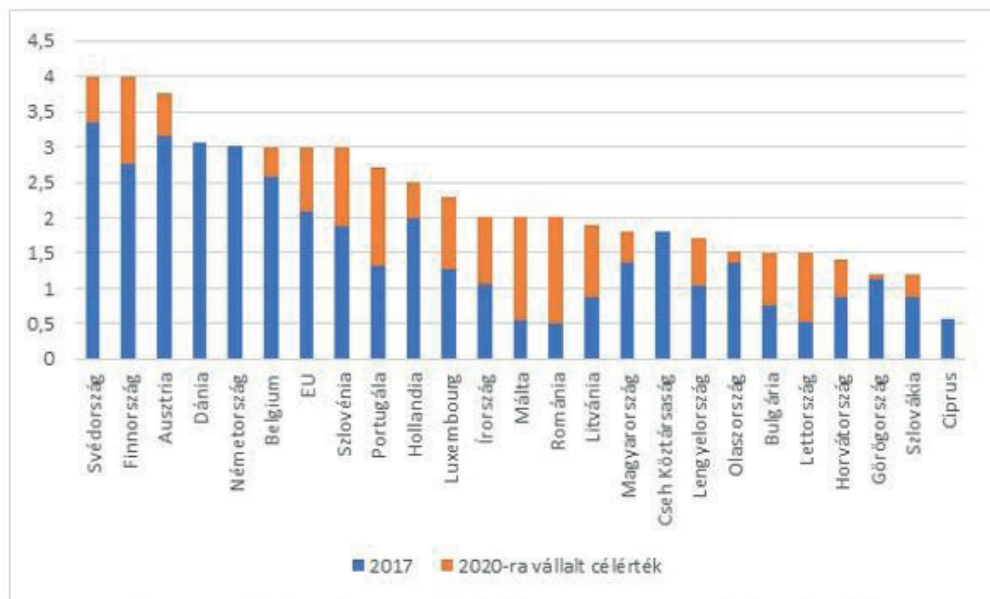
VÁLLALATI INNOVÁCIÓ

Hazánkban a korábbi évtizedekben – az európai uniós célokkal összhangban – törekednie kellett arra, hogy a KFI kiadások mind nagyobb hányada vállalati forrásból származzon (Inzelt,

2. ábra: K+F-ráfordítások a GDP százalékában



Forrás: KSH



1999). A vállalati források bevonása továbbra is kiemelt cél, ez azonban nem jelentheti az állami források teljes megvonását, hiszen mindig lesznek olyan stratégiai jelentőségű kutatások, amelyeket a piac nem finanszíroz. A vállalatok KFI finanszírozásban betöltött szerepének fontosságát hangsúlyozza Döry (2001) is, véleménye szerint a 21. században megnövekszik a vállalatok tudás alapú társadalomban és innovációban betöltött szerepe, az egyes régiók és az országok közötti versenyben.

A Nemzeti KFI stratégia kiegészítő célkitűzésként határozza meg, hogy a vállalkozások GDP-arányos K+F ráfordítása 2020-ra érje el az 1,2%-ot. Bár a kétezres évek eleje óta a vállalati ráfordítások folyamatosan és egyenletesen növekednek (4. ábra), előrelátóan még ez a növekedés is kevés lesz a kitűzött cél eléréséhez.

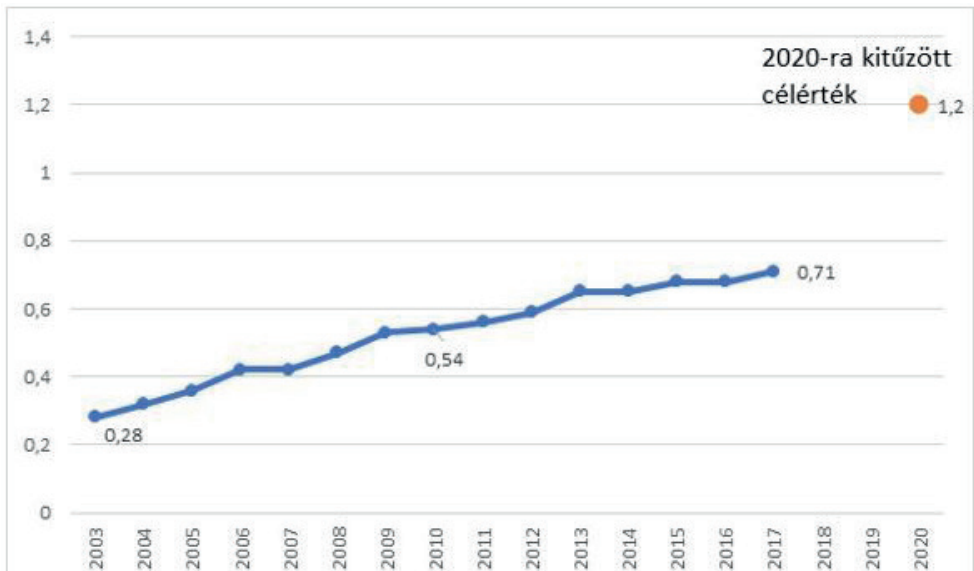
A vállalkozások KFI rendszerben betöltött, és az elvárnál kisebb hozzájárulással bíró szerepén túlmenően további probléma az innovatív kkv-k hiánya. Miközben a vállalkozói szektorban a K+F ráfordítás a GDP százalékában mérve több mint két és félszeresére nőtt 2003 óta, azonban

a vállalati K+F néhány külföldi tulajdonú nagyvállalatnál koncentrálódik (Peer Review, 2016), és továbbra is alacsony (29%) az innovatív kkv-k aránya (KSH, 2017, legalább 10 főt foglalkoztató cégek vonatkozásában).

A KFI RENDSZER FINANSZÍROZÁSA

Ahogy a korábbi fejezetekben is szó esett róla, a KFI rendszer finanszírozásában az állam szerepvállalásnak kiemelt szerepe van. Az egyre bonyolultabb technikai-műszaki megoldások kivitelezése és a piacképes termékek kifejlesztése egyre jelentősebb költségekkel is jár. E költségeket gyakran a (külföldi tulajdonú) multinacionális cégek tudják csak finanszírozni (Döry, 2001). Annak érdekében, hogy a hazai vállalkozások és kutató-tudásközvetítő szervezetek is lépést tudjanak tartani, elengedhetetlen az állam közvetítő, ösztönző / finanszírozó szerepe. A támogatások szükségessége tehát nem kérdéses, de a források területi, tematikus és kedvezményezetti allokálásának mikéntjéről már megoszlanak a vélemények. Horváth már 2004-ben felhívta a figyelmet a pályázati rendszer gyenge pontjaira, többek között a nem megfelelő forráskoordinációra. Az

4. ábra: Vállalkozási K+F-ráfordítások a GDP százalékában



elmúlt évtizedekben számtalanszor megváltozott meg a KFI szakpolitika pozíciója az államigazgatásban, hol valamelyik minisztérium hatáskörébe tartozott (pl. Nemzetgazdasági Minisztérium, Innovációs és Technológiai Minisztérium) hol pedig egy háttérintézmény (Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal) hatáskörébe tartozott a terület irányítása és / vagy felügyelete. A szakpolitika helyének változásainál is jelentősebb probléma a KFI rendszer jogszabályi keretrendszerének gyakori átalakulása, amely bizonytalanságot eredményez a rendszer szereplői számára. Tovább nehezíti a helyzetet, a rendelkezésre álló források és a források feletti rendelkezés széttagoltsága (jelenleg a GINOP, a VEKOP, az EFOP, a VP és az NKFI Alap is tartalmaz KFI célokra rendelkezésre álló forrásokat). A koordinációhoz kapcsolódó további probléma, hogy hiányzik a nemzeti prioritások és az EU-szintű programok közötti, valamint az EU szintű szakpolitikákkal történő szisztematikus koordinációja (PeerReview, 2016). A koordináció hiánya kisvolumenű, szétaprózott, egymással gyakran átfedésben lévő KFI tevékenységeket eredményez.

Amellett, hogy ki és milyen mértékben finanszírozza a hazai KFI rendszer működését további problémák is akadnak. Horváth (2004) feltételezése szerint a KFI források egy jelentős része nem az adott KFI feladathoz kapcsolódóan kerül felhasználásra, ezzel szemben átszivárog más területekre. Az alulfinanszírozott felsőoktatás például gyakran oktatásra, vagy egyéb működési költségeinek fedezésére használja fel a kutatásra megszerzett forrásait. De ezt a rendellenes működést igazságtalan lenne kizárólag csak a felsőoktatásról feltételezni. A KFI tömegpályázatok (Pl. vállalatok KFI tevékenységét finanszírozó pályázatok, vagy prototípus kifejlesztését ösztönző pályázatok) egy jelentős részében feltételezhető, hogy nem, vagy csak elhanyagolható mértékben születnek új tudományos tartalmak és / vagy új műszaki-tartalmi eredmények. Ez egyrészt betudható a támogatási források gyors, erőltetett kihelyezésének, a fejlesztéspolitikai intézményrendszer leterheltségének, és ebből adódóan a szakmai értékelésekre rendelkezésre álló csekély időtartamnak. A források átszivárgására hívja fel a figyelmet a Dévai-Pálinkó (2000) szerzőpáros is, véleményük szerint ez

megnehezíti a rendszer átláthatóságát, és tükrözi a szabályozási és finanszírozási rendszerben meglévő hiányosságokat. Dóry (2006) még ennél is kritikusabban fogalmazott a KFI rendszer hazai finanszírozásával kapcsolatban, aminek következményeként a magyar tudományos kutatási és műszaki fejlesztési élet sorvadását vizionálta, valamint az egyre kevesebb hozzáadott értéket tartalmazó hazai termékek és szolgáltatások létrejöttét.

A finanszírozással kapcsolatos további probléma, hogy az intézményrendszer gyakran olyan problémákat is támogatásokkal próbál meg kezelni, ahol a bevont forrásoknak csak elhanyagolható a szerepe, vagy éppen kontraproduktív az elérni kívánt célok szempontjából. A kutató-tudásközvetítő szervezetek támogatása nem korlátozható csupán e szervezetek pénzügyi megerősítésére, szükség van a teljes KFI rendszer jogi, társadalmi korlátainak lebontására (Borsi-Papanek 2002) is. Még inkább igaz ez a vállalkozások esetében is, ahol számos problémát nem fognak a támogatások megoldani, de például a bürokratikus akadályok lebontásával, a jogszabályi keretrendszer egyszerűsítésével (Nemzeti KFI Stratégia, 2014; PeerReview, 2016) vagy éppen vállalati tanácsadással jelentős előrelépést lehetne elérni.

A finanszírozás kapcsán érdemes szót ejteni azokról a támogatási eszközökről, amelyekhez nem pályázati úton tudnak hozzájutni a potenciális kedvezményezettek. Ezeket összefoglalóan adó- és járulékkedvezménynek hívhatjuk. Bár a jelen tanulmány a hazai és európai uniós támogatási forrásokkal foglalkozik, a KFI rendszer finanszírozása szempontjából ugyanilyen fontos az adókedvezmények, adóösztönzők rendszere is (Pl. kutatói járulékkedvezmények, vállalati indirekt adóösztönzés, adóösztönzés és visszatérítés). Az ilyen formában juttatott támogatások számos előnnyel rendelkeznek: a piaci folyamatokat kevésbé torzítják, mint a hagyományos értelemben vett támogatások, a pályázással együtt járó adminisztrációs terhek elmaradnak; a bevételi oldalon jobban tervezhető a cégek számára, mint egy esetlegesen elnyert támogatási forrás; KFI beruházásösztönzési céllal is jól használhatók. Érdemes megemlíteni továbbá, hogy az NKFI Alapban rendelkezésre álló források fő bevételi forrását a közép- és nagyvállalatok ál-

tal befizetett innovációs járulék képezi. Mindez az is jelenti, hogy az adóoldali K+F ösztönzés a KFI rendszer szerves része, ezért hiba lenne attól teljesen elkülönülten kezelni. Az adókedvezményeknek a KFI finanszírozásában történő felhasználása számos kihívással jár együtt (PeerReview, 2016), amelyekre az egységes szabályozás megteremtése, valamint a K+F adókedvezmények rendszerének továbbfejlesztése adhat válaszokat. Annál is inkább szükséges az egységes jogszabályi feltételek, mert miközben a KFI-vel foglalkozó cégek egyrésze nem veszi igénybe, vagy nem meri igénybe venni az adórendszer kínálta ösztönzőket és kedvezményeket, addig a szabályozás hiányosságai az adóelkerülésnek, ügyeskedésnek biztosít táptalajt.

TÁRSADALMI INNOVÁCIÓ

Az innováció hiánya nem csupán a vállalati szféra jellemzője, hanem egy általános társadalmi jellemző, amely szintén a hazai KFI rendszer egyik gyenge pontja. Hazánkban a KFI tevékenységek általános elfogadottsága, és ismertsége alacsony fokú. A társadalom nem ismeri meg és el az új tudományos eredményeket, nem használja azokat, sőt gyakran nincs tudatában annak, amikor maga is innovatív tevékenységeket végez. Miért is fontos mindez? A társadalmi innováció előkészíti az újítások befogadását, és hosszú távon hozzájárul az emberek életminőségének javulásához (Kukorelli 2009). Döry (2001) szerint ezért kiemelt cél kell, hogy legyen az innovációs kultúra, és előfeltételeinek (együttműködésre való hajlam, bizalom) fejlesztése. Horváth (2004) szintén a társadalmi innováció fontosságát hangsúlyozza, véleménye szerint az innovációbarát környezet kialakítása elengedhetetlen előfeltétele a tudásvezérelt gazdaságnak. Ennek a kialakítása, azonban nem fog egyik napról a másikra megtörténni, mert a társadalmi innováció egy komplex, soktényező által meghatározott rendszer, így a javítására irányuló törekvések is csak átfogó módon, lépésről lépésre haladva, az innováció valamennyi elemét figyelembe véve lehetnek eredményesek (Horváth, 2004).

TÉRBEN CENTRALIZÁLT KFI RENDSZER

Számos más társadalmi-gazdasági jelenséghez hasonlóan az ország a KFI tevékenységek és kapacitások szempontjából is erősen centra-

lizált (KFI Magyarországon kiadvány, 2019). A rendszer Budapest központú, a vidéki egyetemi városok csak kisebb jelentőségűek (Döry, 2006). Kijelenthető tehát, hogy Budapest a hazai KFI tevékenységek központja. Itt koncentrálódik a kutató-fejlesztő helyek közel fele, a kutatás-fejlesztéssel foglalkozó munkaerő több mint fele, és itt kerül felhasználásra a K+F ráfordítások több mint hatvan százaléka. Nem meglepő, hogy a GDP arányában mérve a fővárosban az országos átlag duplája a K+F kiadások mértéke (Forrás: KSH). A centralizáltság egy olyan adottság, amit alapjaiban megváltoztatni nem lehet, és nem is feltétlenül szükséges, ugyanakkor érdemes a vidéki kutató- és tudásközpontok megerősítése. Ezeknek a kiemelt központoknak a megerősítésére azért van szükség, mert KFI tevékenységük az egész térségükre tovagyűrűző hatással bír. Hosszabb távú célként tehát megfogalmazható, hogy a vidéki kutató- és tudásközpontok KFI teljesítménye közelítse a Közép-Magyarországot.

A centralizáltság mérséklése és a térségi specializációk kialakítása stratégiai szinten is megjelenjen a hazai KFI rendszerben. Ezeknek az un. intelligens szakosodási stratégiáknak az elkészítése nem kizárólag a hazai szakpolitika önálló döntése volt, európai uniós elvárás is. Az 1303/2013 EU rendelet alapján ugyanis a KFI fejlesztési forrásokhoz való hozzáférés előfeltételeként határozza meg, hogy a tagország rendelkezzen intelligens szakosodási stratégiával, és a támogatások felhasználása is e stratégiákkal összhangban történjen.

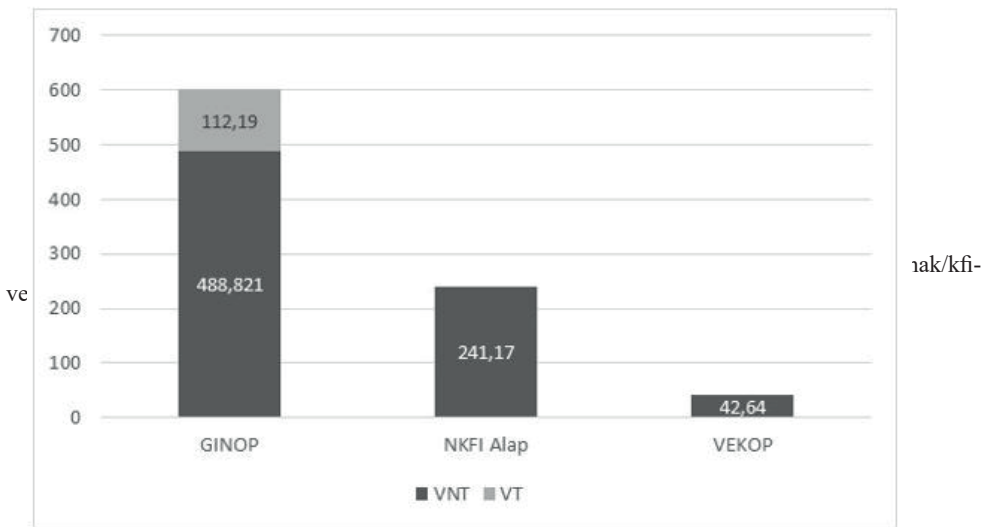
A HAZAI KUTATÁS, FEJLESZTÉS ÉS INNOVÁCIÓ TÁMOGATÁSI FORRÁSAI

A hazai KFI rendszer közfinanszírozását európai uniós és hazai források biztosítják. Az európai uniós források közül az EFOP és VP források nem képezik jelen kutatás tárgyát. A teljes 2014-2020-as uniós költségvetési időszakra rendelkezésre álló 884 Mrd Ft nagy része vissza nem térítendő (VNT) formában áll rendelkezésre (5. ábra), míg 12,6%-a visszatérítendő (VT) típusú. Ez utóbbi aránya elenyésző a teljes támogatási rendszerben, ugyanakkor jelentősége annál fontosabb. Számos tanulmány, és elemzés (pl. Nagy, 2008; KPMG, 2017) foglalkozott már korábban a vissza-nem térítendő források hatékonyságot rontó hatásaival („ingyen pénz” = pazarló gazdálko-

dás), ami a visszatérítendő források esetében (Pl. hitel, kockázati tőke) jelentősen csekélyebb mértékű. A visszatérítendő források további előnye, hogy a költségvetésbe való visszaérkezést követően ismét felhasználhatóvá válnak KFI célokra. Bár a 2020 utáni költségvetési időszak tervezése még éppen csak megkezdődött, a fejlesztéspolitikájában további elmozdulás valószínűsíthető a visszatérítendő források irányába. Ezzel együtt is, mindig is fognak maradni olyan (KFI) területek (pl. egyetemi, akadémiai alap kutatási tevékenységek), amelyeknek a finanszírozását kizárólag piaci alapon és vagy / VT forrásokból nem lehet megoldani.

Ahogy a KFI általános helyzetet elemző fejezetben bemutatásra került, a magyarországi KFI tevékenység erőteljesen Budapest központú. Ehhez képest a rendelkezésre álló európai uniós források jelentős aszimmetriát mutatnak. A Közép-Magyarországi Régióban elérhető VEKOP források még a 9%-át sem érik el (5. ábra) az ország többi részére allokált GINOP KFI forrásokhoz képest. A kialakult helyzet megoldására két folyamat is elindult, egy központilag irányított, és egy alulról szerveződő. A szakpolitika a költségvetési időszak első felében az NKFI Alapban rendelkezésre álló hazai források (amely 2018-ig 30%-át tették ki az összes forrástömegnek) jelen-

5. ábra: Összes támogatás (hazai és EU-s) OP-k és alapok közötti megoszlása, Mrd Ft

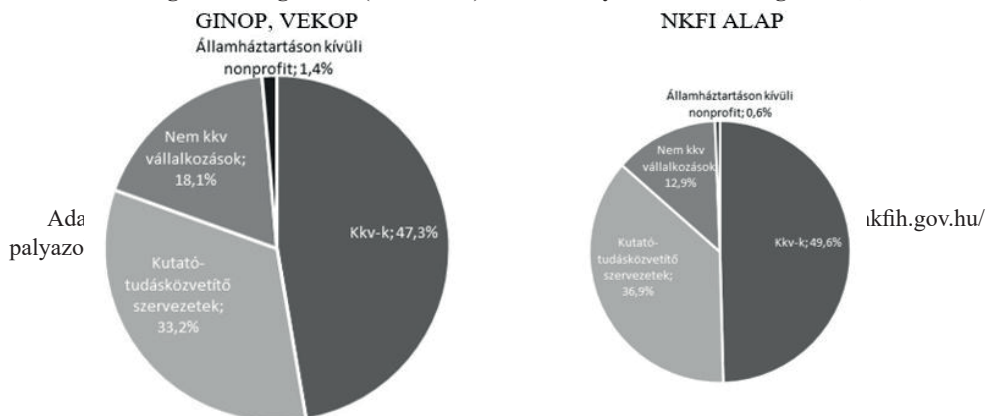


tós részét erőteljes területi korlátozással kizárólag a KMR KFI pályázói számára tették elérhetővé (több pályázat is kiírásra került ezzel a területi korlátozással). Ezzel egyidőben a piac is reagált, és a KMR-ben rendelkezésre álló KFI kapacitások trükkös, vagy kevésbé trükkös módszerekkel elkezdett átszivárogni a KMR-en kívüli területekre. Például, a budapesti cégek a pályázati kiírások kiskapuit kihasználva elkezdtek telephelyeket,

fióktelephelyeket létrehozni, annak érdekében, hogy jogosulttá váljanak a GINOP forrásokra. A kevésbé trükkös megoldás, pedig ha egy KMR-en kívüli kedvezményezett szolgáltatásként szerzi be a szükséges KFI terméket vagy szolgáltatást egy közép-magyarországi beszállítótól.

A kedvezményezettek közötti megoszlás hasonló képet mutat az EU-s és a hazai források esetében is (6. ábra). A támogatások közel fele

6. ábra: Megítélt támogatások (2015-2018) kedvezményezettenkénti megoszlása, Mrd Ft

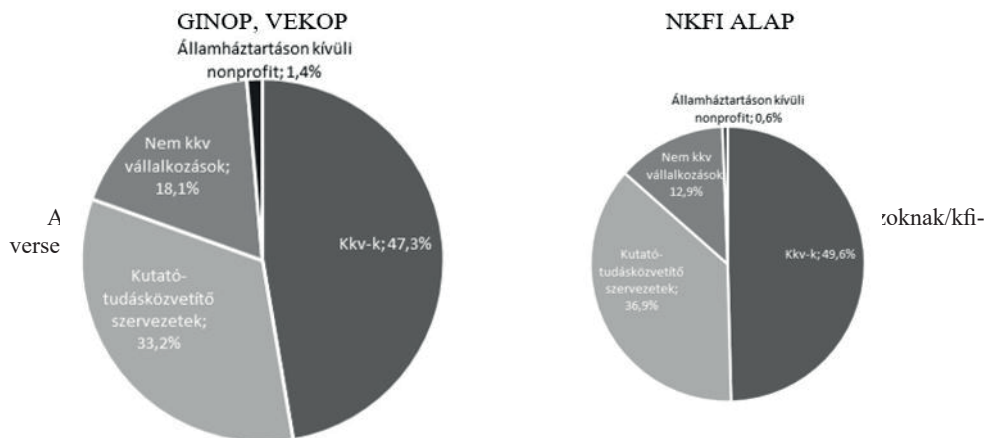


került kis- és középvállalkozásokhoz, egyharmada egyetemekhez és kutatóintézetekhez a fennmaradó összeg nagyrésze pedig nem kkv besorolású vállalkozásokhoz.

A kedvezményezettek közötti forrásmegoszlásból már részben következik az egyes KFI kategóriák közötti megoszlás (7. ábra). A KFI támogatási források több mint a fele a vállalati KFI célokra került allokálásra, több mint egyharmada a KFI rendszer szereplői közötti

együttműködéseket finanszírozza, míg közel 140 Mrd Ft a hazai KFI infrastruktúra megújítására lett irányozva. A kizárólag alapkutatásokat tartalmazó (egykori OTKA) felfedező és poszt-doktori kutatásokra rendelkezésre álló támogatási összeg 50 Mrd Ft, míg a nemzetközi KFI tevékenységek (TÉT, Horizont 2020 stb.) ösztönzése közel 14 Mrd Ft-ból valósul meg.

7. ábra: Összes támogatás (VNT, VT) kategóriák közötti megoszlása, Mrd Ft



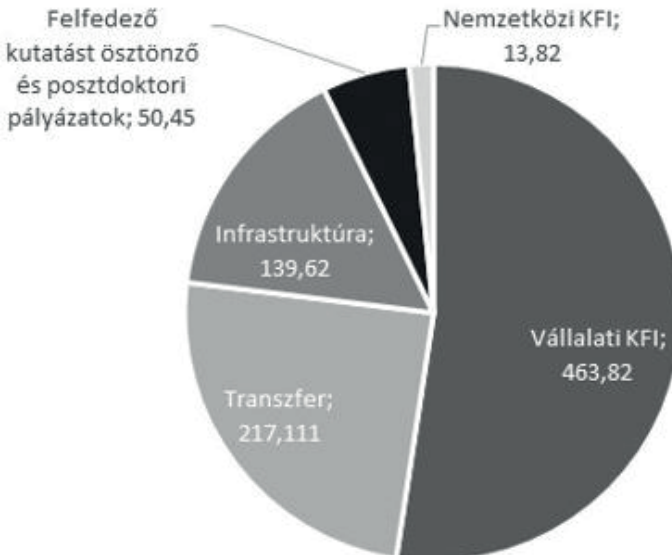
A kategóriák közötti bontás egy áttekintő képet nyújt a KFI források megoszlásáról, azonban sok olyan részletkérdést elrejt, amelyek segítik megérteni, hogy pontosan milyen tématerületeken kerülnek a források felhasználásra. A megjelent pályázati kiírások számossága (összesen 31 KFI innovációs pályázati kiírás jelent meg, amelyhez hozzájönnek még a felfedező kutatásokat ösztönző pályázatok) miatt a források pályázati szintű elemzése túlterjeszkedne jelen tanulmány keretein. Az jelen tanulmány (8. ábra) összesen 13 kategóriába sorolja a megjelent pályázati kiírásokat, és kategóriánként összegzi a rendelkezésre álló forrásokat. Az egyes kategóriák általában több pályázati kiírást foglalnak magukban, de van olyan kategória is, mint pl. az ELI-ALPS, amely egyetlen nagyprojekt dedikált támogatási forrását jelenti. Ezt kivéve azonban általános elmondható, hogy a KFI források odaítélése – legyen szó VNT-ről, VT-ről, EU-s vagy hazai forrásról – versenyképességi és / vagy kiválósági alapon történik / történik. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy az értékelés során az értékesebb KFI szakmai tartalommal, jelentő-

sebb tudományos-műszaki újdonságtartalommal bíró pályázatok jutnak forrásokhoz, míg az egyéb szempontok (pl. területi preferenciák, szociális szempontok) nem, vagy csak csekély mértékben befolyásolják a kiválasztás folyamatát.

A vállalati KFI célokra összesen közel 243 Mrd Ft VNT forrás került allokálásra. Ezekhez még hozzájön 50 Mrd Ft VT forrás, amit kombinált (VT+VNT) módon lehet felhasználni, valamint további 30 Mrd Ft, amely hiteltermékek keretében vehető igénybe. E forrásokból olyan hazai KFI beruházások valósulnak meg, amelyek jelentős szellemi hozzáadott értéket tartalmazó, új, piacképes termékeket és / vagy szolgáltatásokat hoznak létre, valamint opcionálisan prototípus kifejlesztését is eredményezik. A prototípus pályázatoknak ehhez képest kötelezően elvárt eredménye a piacképes prototípus kifejlesztése.

Az együttműködést ösztönző pályázatok ((versenyképességi és kiválósági együttműködések (VKE), nemzeti versenyképességi és kiválósági program (NVKP), nemzeti kiválósági program (NKP)) célja, hogy a hazai KFI szereplők (vállalkozások, kutató- tudásközvetítő

8. ábra: VNT KFI források (EU-s és hazai) tématerületek szerinti megoszlása



Adatok forrása: NKFI Hivatal, versenypályázati portfólió (<http://nkfi.gov.hu/palyazoknak/kfi-versenypalyazatok/hazai-kfi-palyazatok>)

szervezetek) között hosszú távon fenntartható, stratégiai együttműködések jöjjenek létre, amelyek olyan tudományos eredményeken alapuló termékeket, szolgáltatásokat, technológiákat eredményeznek, amelyek magukban hordozzák a piaci hasznosulás lehetőségét. A kiválasztás során előnyt élveztek a több szakterületet érintő inter- és multidiszciplináris KFI tevékenységek, valamint elvárás volt, hogy a projektek társadalmi jelentőségű problémák megoldásához járuljanak hozzá. Példaként említhető az Ericsson és a BME közös konzorciumában megvalósuló együttműködési projekt, amely közös 5G-re irányuló KFI tevékenységeket tartalmaz. Az ilyen projektek – azon túl, hogy keletkezik egy társadalom számára hasznos közvetlen eredménye – hosszú távon hozzájárulhatnak a helyzetképben vázolt együttműködések korlátozó akadályok (pl. bizalmatlanság) lebontáshoz. Felmerülhet a kérdés, hogy önmagában azzal, hogy forrást allokálunk (összesen több mint 182 Mrd Ft, 8. ábra) a cél eléréséhez, közelebb kerülünk-e az együttműködések évtizedes problémáinak megoldáshoz. Önmagában biztosan nem, mert ahogy társadalmi innováció gyengeségeit bemutató alfejezetben bemutatásra került, az együttműködések erősítéséhez szükség van a teljes innovációs kultúra folyamatos fejlődésére is. Tehát rendszer szinten gondolkodva és tervezve pozitív folyamatok indulhatnak el, de ennek a rendszernek csak egy szeletét jelentik a támogatási források.

A harmadik legnagyobb összegű (közel 100 Mrd Ft) támogatási kategóriát a KFI infrastruktúrát célzó fejlesztések jelentik. A források felhasználásának eredményeképpen, az elavult hazai, közfinanszírozású tudásbázisok KFI infrastruktúrájának minősége javult, a kapacitásai bővültek, azzal a kimondott céllal, hogy növekedjen a nemzetközileg is jegyzett, magas színvonalú kutatási eredmények száma. Az infrastruktúrafejlesztés forrásaiból részesült többek között az MTA Energiatudományi Kutatóközpont Műszaki Fizikai és Anyagtudományi Intézete, ahol átadták hazánk legnagyobb felbontású elektronmikroszkópját. Az eszköz mellett, hogy alkalmas anyagtudományi alapvető tevékenységek elvégzésre, arra is jó alapot teremt, hogy vállalati megrendelésekhez biztosítson infrastruktúrát. Ez egyfelől pénzügyi bevételi forrást jelent a közfinanszírozású intéz-

mény számára, másrészt a vállalatokkal közös kutatási tevékenység hozzájárul a tudásáramlás ösztönzéséhez, és az intézmény versenyképességének növeléséhez.

A VKE és NVKP projektekhez képest egy teljesen más, és minden korábbi programoktól eltérő együttműködések valósulnak meg a Felsőoktatási és Ipari Együttműködési Központokban (FIEK). Az előbbiekkal ellentétben a FIEK fő célja nem egy-egy sikeres együttműködési projekt lebonyolítása, hanem egy olyan szervezeti struktúra kialakítása, amely alkalmassá válhat sok hasonló projekt lebonyolítására. Abban viszont nem különbözik, hogy a cél ebben az esetben is a piaci és a nem piaci szektorok, jelen esetben az ipar és a felsőoktatás együttműködésének ösztönzése. A szervezeti forma kialakítására a szakpolitika nem határozott meg szigorú feltételeket, ezzel szemben a központokból kikerülő eredményre helyezte a hangsúlyt. A központoknak alkalmasnak kell lennie a vállalati igényekhez igazodó KFI tevékenységek végzésére, verseny- és piacépes termékek, technológiák, eljárások és szolgáltatások létrehozására. Összefoglalóan úgy is fogalmazhatunk, hogy a FIEK központokban sok-sok VKE projekt valósul meg. További különbség a VKE típusú együttműködésekhez képest, hogy a FIEK esetében nagyobb hangsúly kerül a fenntarthatóságra. Nem véletlenül van ez így, a cél az lenne ugyanis, hogy a FIEK-ek a támogatási források felhasználása után is tovább működjenek. A közel 35 Mrd Ft fejlesztési forrásból (8. ábra) megvalósuló FIEK központok a Közép-Magyarország Régió kivételével Debreceni, a Kaposvári, a Miskolci, valamint a Győri Egyetem vezetésével jöttek létre, a Közép-Magyarország Régióban pedig az ELTE, a BME és a Szent István Egyetem vezetésével valósulhattak meg. A BME négy, hazánk gazdaságában és KFI tevékenységében jelentős szereppel bíró nagyvállalattal közösen hozta létre FIEK központját, ezek: a Siemens Zrt., a Richter Gedeon Nyrt., a Nokia Solutions and Networks Kft. és a Magyar Villamos Művek Zrt. A FIEK központok létrehozása örömdetes és támogatandó modell értékű kezdeményezés, azonban működésének eredményességét csak hosszú távon lehet mérni. A működési tapasztalatok következtetéseit levonva a jövő feladata lehet

a FIEK működési modellek kiterjesztése más területekre és KFI szereplőkre.

Az innovációs ökoszisztéma létrehozására allokkált források mértéke (6,2 Mrd Ft, 8. ábra) eltörpül ugyan a nagy vállalati, vagy együttműködési célú források nagyságától, ugyanakkor létjogosultsága megkérdőjelezhetetlen. E források célja, hogy a hazai startup cégek számára kialakulhasson egy olyan támogató környezet, amely segíti e vállalkozásokat, az ötlet fázistól kezdve, a prototípusfejlesztésen a termékek és / vagy szolgáltatások piacra vitelben. A megítélt forrásoknak a gyakorlatban két kedvezményezett köre van. A rendelkezésre álló pénz egy része inkubátorokhoz kerül, amelyek üzleti környezetet, és lehetőséget biztosítanak az innovatív ötletek megvalósításának, a másik része pedig közvetetten a startup vállalkozásokhoz, konkrét projektötleitek megvalósítására. Az innovációs ökoszisztéma esetében azonban nem csak a VNT források játszanak szerepet, hanem igen nagy jelentőséggel bírnak például a tőkealapok is, amelyek a kockázat átvállalásával segítik a jelentős kockázattal járó projektek megvalósítását. A jövőben várhatóan tovább fog nőni ezeknek az eszközöknek a szerepe. Hosszú távon olyan keretfeltételeket kell teremteni, amelyek növelik a kockázatvállalási hajlandóságot és élénkítik az innováció iránti keresletet (PeerReview, 2016).

A KUTATÁS VÉGKÖVETKEZTETÉSEI

A 2014-2020-as programozási időszakban korábban soha nem látott mértékű európai uniós és hazai forrástömeg áll rendelkezésre a hazai kutatás, fejlesztés és innovációs rendszer megújításához. A meghirdetett pályázatok és programok szinte kivétel nélkül olyan problémákra kínálnak megoldásokat, amelyek a hazai KFI rendszerben már évtizedek óta fennállnak. A pályázati portfólió elemei többé-kevésbé illeszkednek a nemzeti KFI stratégiában kitűzött célokhoz, ösztönzik a KFI rendszer szereplői közötti együttműködéseket, hozzájárulnak a vállalkozások innovációs potenciáljának növekedéséhez, a KFI infrastruktúra megújulásához és – bár erről jelen tanulmányban csak kevesebb szó esett – támogatják a tudásbázisok megerősítését is. A támogatási portfólió, amellyel, hogy minden lényeges KFI szereplő (kutató-tudásközvetítő szervezetek, vállalatok) számára tartalmaz elérhető forrásokat, támogató-

sokkal fedi le az innovációs lánc minden elemét. A lezárult és folyamatban lévő programok között találhatóak olyan ígéretes újszerű elemek (Pl. FIEK, VKE), amelyek modellként szolgálhatnak az elkövetkező években, sőt kiterjeszhetőek más KFI területekre és szereplőkre. A támogatási rendszer azonban, megannyi pozitív, ösztönző hatása mellett sem fog tudni minden problémára megoldást nyújtani, sőt a támogatásoktól való függőség a rendszer hatékonysága ellen is hat. Kérdéses, hogy az európai uniós költségvetés ciklikusságából adódóan bekövetkező forráscsökkenés mennyire veti vissza a hazai KFI teljesítményt és az együttműködési hajlandóságot vagy épp a vállalatok innovációs képességét. Kijelenthető, hogy a támogatások hatására nem fog egyik napról a másikra megváltozni a szereplők attitűdje, eltűnni a rendszert átható bizalmatlanság és kialakulni a bürokráciamentes innovációt támogató környezet. A támogatási rendszerre mindezek miatt nem szabad úgy tekinteni, mint valami csodafegyverre, ami a KFI rendszer összes problémáját meg fogja oldani. Az előrelépéshez szükség van a teljes innovációs rendszer fejlesztésére, amelynek a támogatási rendszer csak egy részét képezi. Sőt a támogatáspolitikának paradox módon hosszabb távon az is feladata, hogy egy támogatásoktól kevésbé függő, fenntartható KFI rendszer jöjjön létre.

PÁSZTOR ENDRE

Irodalomjegyzék

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG KORMÁNYA (2011): Magyarország Nemzeti Reform Programja

BORSI Balázs - PAPANÉK Gábor (2002) Egyetem-ipar kapcsolatok: a kutatóhelyek benchmarkingja Közép-Európában.

DÉVAI Katalin - PÁLINKÓ Éva (2000): A felsőoktatás K+F finanszírozásának egyes jelenségei. - A tudásalapú gazdaság felé. K+F a Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetemen. Műegyetemi Kiadó, Budapest.

DÓRY Tibor (2001): Az innováció kutatások megjelenése a regionális elemzésekben - az innováció regionális perspektívában. Tér és Társadalom, 15. 2001. 2. 87-106. p.

DÓRY Tibor: A kutatás-fejlesztés egyes jellemzőinek területi szerkezete. Tér és Társadalom, 10. 1996. 2-3. 157-165. p.

EURÓPAI BIZOTTSÁG (2010): EURÓPA 2020 Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája. http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_HU_ACT_part1_v1.pdf. Letöltés időpontja: 2019.04.03

EURÓPAI BIZOTTSÁG (2016): A magyar kutatási és innovációs rendszerről szóló szakértői értékelés (PeerReview). Brüsszel

GROSZ András - CSIZMADIA Zoltán - SZÉPVÖLGYI Ákos (2004): A regionális innovációs rendszer kínálati oldala a Közép-Dunántúlon. Tér és Társadalom, 18. 2004. 3. 111-125.

HORVÁTH Kornélia (2004): Az innováció-alapú regionális fejlesztés lehetőségei Magyarországon. Tér és Társadalom 18. évf. 2004/4. 29-49. p.

INZELT Annamária (1999): Kutatóegyetem a finanszírozás tükrében. Közgazdasági Szemle. Április. 346-361. o.

In't Veld, J. (2007): The Potential Impact of the Fiscal Transfers under the EU Cohesion Policy Programme. European Economy – Economic Papers 283, Brussels. 2007. 33 p.

KPMG Tanácsadó Kft. (2017): A magyarországi európai uniós források felhasználásának és hatásainak elemzése a 2007-2013-as programozási időszak vonatkozásában, Budapest.

LIPPÉNYI Tivadar - IMRE József - KLEINHEINCZ Ferenc (2004): A magyar regionális innovációs rendszer kialakítása. <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/terstat/2005/03/wlipp.pdf>. Letöltés időpontja: 2019.04.24

MINISZTERELNÖKSÉG (2014): Magyarország Partnerségi Megállapodása a 2014-2020-as fejlesztési időszakra

NAGY Sándor Gyula (2008): Az európai uniós támogatások hatékonyságának mérése. Hatékonyság és hatásosság az európai uniós támogatások felhasználásánál 2004 és 2006 között Magyarországon az első Nemzeti Fejlesztési Terv keretében - Doktori értekezés, Budapesti Corvinus Egyetem, Budapest

NEMZETGAZDASÁGI MINISZTERIUM (2014): Befektetés a jövőbe Nemzeti Kutatás-fejlesztési és Innovációs Stratégia (2013-2020). Budapest

NEMZETGAZDASÁGI MINISZTERIUM (2014): Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program (GINOP). <https://www.palyazat.gov.hu/node/56577#>. Letöltés dátuma: 2019.04.04

NEMZETI INNOVÁCIÓS HIVATAL (2014): Nemzeti Intelligens Szakosodási Stratégia (S3)

NKFI Hivatal (2019): Kutatás-Fejlesztés és Innováció Magyarországon kiadvány, Budapest. <http://nkfi.gov.hu/hivatalrol/hivatal-kiadvanyai/kutatas-fejlesztes>. Letöltés időpontja: 2019.04.03

RÁBA András (1996): Technológiapolitikai irányzatok a fejlett ipari országokban. Külgazdaság. 1. 45-57. o.

SMAHÓ Melinda (2005): Szabadalmak, szabadalmi bejelentések és területi innovativitás Magyarországon. Tér és Társadalom 19. évf. 2005/3-4. 61-79. p.

SZÉPVÖLGYI Ákos (2006): A tudásközzvetítés és -felhasználás helyi hálózatai a Közép-Dunántúlon. Tér és Társadalom 20. évf. 2006/4. 145-159. p.

SZÖRÉNYINÉ KUKORELLI Irén (2015): Vidéki térségeink innovációt befogadó képessége – Egy kutatás tapasztalatai Tér és Társadalom 29. évf., 2015. 1. 97-115. p.

A szerző: PÁSZTOR Endre: doktorandusz hallgató, Budapesti Corvinus Egyetem, Nemzetközi kapcsolatok Multidiszciplináris Doktori Iskola, Geopolitika alprogram

ABSTRACT: The aim of the study is to present the main features of the use of domestic and European Union funds available for R&D and innovation in the 2014-2020 programming period. The study will also examine how these resources contribute to the solving of problems of the RDI system and to the achievement of the strategic objectives. The first part of the study, based on the relevant literature overview and macroeconomic data, presents the main features and problems of the Hungarian RDI system and its goals and targets. The second part is a midterm type of assessment, which analyses the financial characteristics of the supports used and their distribution by development area, as well as the target groups that benefited from the funds. As the major RDI investments of the period are still in the implementation phase or have just been completed, conclusions on the impact and results of the resources used are only limited.

Turizmus

A humánerőforrás-menedzsment jellemzői a Balaton parti szezonális szállodákban

A turizmus, illetve azon belül a szálloda szektor is az erősen humánerőforrás-igényes ágazatok közé tartozik. Az utóbbi időben azonban egyre inkább kihívást jelent a turisztikai szolgáltatók számára a megfelelő szak tudású és képességű munkaerő megtalálása és megtartása. Különösen nehéz helyzetben vannak a szezonálisan működő szállodák, mivel jellemzően csak az év egy meghatározott időszakára (2-3 hónapra vagy esetenként 5-6 hónapra) tudnak munkát biztosítani az alkalmazottak részére.

A tanulmány egy primer kutatás segítségével a szezonálisan működő Balaton parti szállodákat vizsgálja az alábbi tényezők alapján: alkalmazott toborzási formák, munkakörök és a hozzájuk kapcsolódó munkáltatói elvárások és kompetenciák, fizetés és ösztönzők.

A kutatás alapján elmondható, hogy különböző gyakorlatok jellemzik a nagyméretű és szállodalánc tagjaként üzemelő szállodákat, valamint a kisebb kapacitású, önálló szállodaként működő hoteleket.

A turizmus, illetve azon belül a szálloda szektor is az erősen humánerőforrás-igényes ágazatok közé tartozik, mellyel párhuzamosan az is megállapítható, hogy a turizmus egyik legjelentősebb gazdasági hatása a munkahelyteremtés. (ZOPIATIS et al. 2014, PAPP – FORMÁDI 2013, HORVÁTH 2007) A szolgáltatások esetén pedig a megfelelő szak tudású és képességű mun-

kaerő a minőségi szolgáltatásnyújtás kulcstényezője. (SULYOK – BIERMANN 2017)

Hazánk gazdaságában is húzóágazatnak számít a turizmus. 2018-ban bruttó 300,1 milliárd forintnyi szállásdíjbevétele keletkezett a kereskedelmi szálláshelyeken, melynek 88,4% - a szállodákban keletkezett. (MTU.GOV.HU/1) Mindemellett közel 428 ezer fő dolgozott a turisztikai ágazatokban 2018-ban, vagyis országos szinten közvetlenül a turizmus generálta a munkahelyek 10%-át. (MTU.GOV.HU/2)

A főváros után a Balaton hazánk második legnépszerűbb desztinációja, melyet évente több milliós belföldi és külföldi turista keres fel. 2018-ban közel 2 milliós vendég (1 485 121 belföldi és 460 533 külföldi) látogatta meg a térséget. (MTU.GOV.HU/1) A kutatás szempontjából fontos megjegyezni, hogy Balatont és környékét a Magyar Turisztikai Ügynökség (MTÜ) által meghatározott Balaton Kiemelt Fejlesztési Térségként értelmezi a tanulmány, amely földrajzilag, turisztikailag és társadalmi identitásában jól körülhatárolható régió. (PALYAZAT.GOV.HU)

A magas látogatószám mellett elmondható, hogy a térség turizmusát erős szezonális és területi koncentráció jellemzi. Ezt támasztja alá SULYOK – KISS (2006) is, akik szerint az egyes turisztikai régiókat különböző mértékű szezonális jelleg jellemzi. A vízparti turizmusra épülő Balaton esetén elmondható, hogy az országos átlagnál magasabb mértékű szezonális tapasztalható, mely főként a nyári hónapok (június-augusztus) iránt mutatkozó intenzív keresletnek köszönhető.

A szezonális mellett a térség munkaerő-piaci helyzete is számos problémával küzd, melyek szintén megoldásra várnak. Egyfelől a nagymértékben jelentkező időbeni koncentráció miatt a szezonális foglalkoztatás állítja kihívás elé a térségben működő vállalkozásokat, másfelől pedig ezt tovább fokozza, hogy a térség társadalmát az országos átlaghoz hasonlóan előregezés, elván-

dorlás és a külföld elszívó hatása jellemzi, melynek következtében egyre nehezebb a szakképzett munkaerő megtalálása és megtartása. (SULYOK – BIERMANN 2017)

Mindezek ismeretében a tanulmány azt vizsgálja, hogy a régióban szezonálisan működő szállodák milyen humán erőforrás-menedzsment jellemzőkkel rendelkeznek és hogyan próbálnak megoldást találni a szezonális foglalkoztatás okozta kihívásokra.

A továbbiakban elsőként a szezonális fogalmának meghatározására kerül sor, majd ezt követően a térség foglalkoztatási helyzetének főbb jellemzői kerülnek bemutatásra, végül pedig a kutatás eredményeit ismertetem.

Szezonális meghatározása

Napjaink turizmusának egyik aktuális témája a turisztikai desztinációk szezonálisitása. (SULYOK – MESTER 2014, FERNÁNDEZ – MORALES et al. 2016)

A fogalom meghatározására a szakirodalomban több meghatározást is találhatunk. (1. táblázat)

1. táblázat: A szezonális definíciói

Szerző (év)	Meghatározás
Butler (1994)	„a turizmus jelenségének köszönhető időszakos egyenlőtlenység, amely olyan elemekkel fejezhető ki, mint a vendégforgalom, a látogatók költése, az autópályák és egyéb közlekedési módok forgalma, a foglalkoztatás és a belépők számának alakulása”
Allcock (1989)	„az év egy rövid időszakában jelentkező koncentrált turistaáramlás, ami egyfajta fiziológiai jellemzője a turizmusnak.”
Hylleberg (1992:4)	„a szezonális szisztematikus, bár nem szükségszerűen rendszeres, éven belüli mozgás, amelyet az időjárás változása okoz”

Forrás: Marton et al. pp. 4-5. (2017) alapján a szerző saját szerkesztése

Az évről évre ismétlődő jelenség háttérben főként természetes és intézményes okok állnak. (SULYOK – MESTER 2014, FERNÁNDEZ – MORALES et al. 2016) Elsősorban a vízpartok és a hegyvidékek érintettek a kérdésben, nyáron a fürdőzés télen pedig a télisportok vonzerejének köszönhetően. (SULYOK – MESTER 2014) Előbbi esetében az időjárás viszonyok, éghajlat a meghatározó, míg az utóbbinál az iskolai szünetek, ünnepi időszakok. A felsorolt tényezők

továbbá csoportosíthatók úgy is mint, push, azaz desztinációhoz köthető tényezők, például: éghajlat, rendezvények és pull, vagyis küldőterülethez köthető tényezők, például: divat, naptár, szabadságok. (SULYOK – MESTER 2014)

Ahogy az *I. ábra* is mutatja a nyári időszakban hazánk egyik legnépszerűbb desztinációját, a Balaton térségét erőteljes szezonális jellemzi, mind a külföldi, mind pedig a hazai vendégek általa realizált vendégéjszakák tekintetében.

A szezonális befolyásolása egy térség foglalkoztatási mutatóinak alakulását is, mely elsősorban abban mutatkozik meg, hogy a főszezon idején mérséklődik a munkanélküliségi ráta.

A nyári hónapokban megnövekedett turisztikai kereslet a munkaerőpiac esetében is vet fel nehézségeket. A szezonális foglalkoztatás kérdése jelentős kihívás elé állítja a nyáron fürdőzés miatt rendkívül népszerű Balaton régiót. (SULYOK – MESTER 2014)

A Balaton foglalkoztatási helyzetének főbb jellemzői

A Balaton régióba érkező vendégek számának alakulása erőteljes szezonális ingadozást mutat, melynek következtében a jelentős forgalmat bonyolító hónapokban (főként július-augusztus) a vállalkozásoknak több munkaerőre van szükség.

A térségben működő vállalkozások nyitva tartásuk alapján alapvetően öt különböző kategóriába sorolhatók:

Éves üzemelés szezonális hatás nélkül (*például: gyógy-, wellness- és konferenciaszállodák*)

Éves üzemelés szezonális hatással (*éves nyitvatartású létesítmény, ahol a változó mértékű kapacitáskihasználtság okozhat szezonális hatást*)

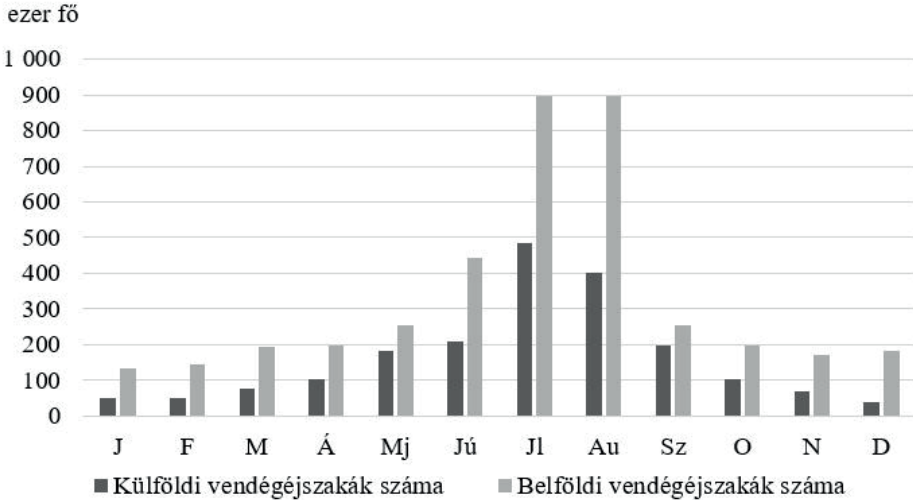
Szezonális üzemelés 5-7 hónappal (*jellemzően április-október közötti nyitva tartás*)

Szezonális üzemelés 2-3 hónappal

Kombinált üzemelés szezonális hatással (*a cég tevékenysége között szerepel éves üzemelésű és szezonális, szálláshelyek esetén olyan részlegek, melyek csak nyáron működnek, például: strand*). (SULYOK – BIERMANN 2017. 31-32.)

A Balaton parti turizmus szezonális jellege erősen befolyásolja a térség foglalkoztatási mutatóinak alakulását, mely elsősorban a munkanél-

1. ábra: Vendégéjszakák számának havonkénti alakulása a Balaton régióban (2018)



külségi ráta éven belüli ciklikus ingadozásában mutatkozik. 2016 első negyedévében a part menti, illetve a partközeli településeken 4,19% volt a munkanélküli ráta, mely a harmadik negyedévre, vagyis a turisztikai főszezon idejére 2,38%-ra mérséklődött.

Kutatás bemutatása

Módszertan

A kutatás során személyes félig strukturált interjúkat készítettem 6 szezonálisan működő Balaton parti szálloda munkaerő toborzásban, illetve munkaerő kiválasztásában érintett vezetőjével. Ennek következtében két szálloda esetében a HR (humán-erőforrás) igazgatóval történt az interjú, a többi szálloda esetében pedig a szálloda vezetőjével, mivel hozzá tartoznak a személyi ügyek is, külön HR-es kollégát nem foglalkoztatnak. Ez utóbbi jellemzően a kisebb kapacitással, önálló házként üzemelő szállodák esetében fordul elő. A szállodák méret szerinti besorolása BÁRTFAI (2006) alapján az alábbiak szerint történt:

150 szobáig kis szálloda

151-299 szoba között közepes szálloda

300-600 szoba között nagy szálloda

A szállodák jellemzőit a következő oldalon lévő táblázat foglalja össze.

Az interjúk átlagosan 45-60 perc hosszúságúak voltak. A mintavétel során a szállodák kiválasztásánál elsődleges szempont volt a szezonális működés, illetve a személyes interjúk miatt a könnyű megközelíthetőség, így ezen tényezők alapján esett a választás a táblázatban szereplő szállodákra, akik a továbbiakban, kérésüknek megfelelően anonim módon kerülnek említésre, így a kutatás eredményeit is összevontan kezeltem.

A kutatás célja, hogy feltárja a vizsgált, szezonálisan működő szállodák humán-erőforrás-menedzsmentjének sajátosságait, különös tekintettel a munkaerőtoborzásra és -kiválasztásra. A kutatás főbb kérdései ennek megfelelően a következők:

Az év során mikor, melyik hónapban kezdik el a toborzást és milyen módszereket alkalmaznak?

Milyen arányú az évről évre visszatérő munkaerő?

Van-e olyan partner, akivel együttműködnek és a téli szezonban foglalkoztatja a szálloda dolgozóit?

Milyen munkakörök jellemzők és ehhez kapcsolódóan milyen elvárásaik vannak az egyes munkakörökben?

2. táblázat: A kutatás során vizsgált szezonális szállodák jellemzői

	Elhelyezkedés	Tulajdonosi viszony	Méret (Bártfai 2006 alapján)	Nyitva tartás
1.	Balatonfüred	Szállodalánc tagja	Nagy szálloda	Április 16-október 6.
2.	Balatonfüred	Szállodalánc tagja	Nagy szálloda	Április 18-október 6.
3.	Csopak	Független szálloda	Kis szálloda	Május 17-szeptember 15.
4.	Balatonfüred	Független szálloda	Kis szálloda	Május 10. – szeptember közepe
5.	Tihany	Független szálloda	Kis szálloda	Március – november (időjárás függvénye)
6.	Tihany	Független szálloda	Kis szálloda	Április 19 – október 6.

Forrás: A szerző saját szerkesztése

Milyen juttatásokkal és ösztönzési formákkal próbálják vonzóvá tenni a szállodát?

A szezonális alkalmazottak részére tartanak-e valamilyen képzést?

Eredmények

Az alábbiakban összevontan kerülnek ismeretetésre az interjúk eredményei, melyek az átláthatóság kedvéért különböző témakörök köré csoportosítva kerülnek bemutatásra.

Munkaerőtoborzás módszerei a szezonálisan működő szállodákban

Az interjúk során elhangzottak alapján elmondható, hogy mindegyik szálloda esetében vannak visszatérő dolgozók, de számuk évről évre csökken. Szállodalánc esetén találhatunk példát arra, hogy a szezonálisan működő házak néhány dolgozóját a lánc valamelyik másik tag-szállodájában alkalmazzák a szezonon kívül. Emellett találunk példát arra is, hogy a nyári szezonban Balaton parton dolgozó alkalmazottaknak a szezonon kívül külföldön, például Ausztriában van fix munkahelye a téli szezonra.

Az egyik szálloda azonban kiemelte, hogy ők az alkalmazottakat egész éves bejelentéssel foglalkoztatják és a téli időszakban kerülnek elszámolásra a nyári túlórák, valamint ilyenkor nyílik lehetőségük a fejlődésre, különböző tréningeken, képzéseken való részvételre, melyeket a szálloda finanszíroz és ezáltal „*jobban magukénak érzik a szállodát*”.

A szezon előtt jellemzően elsőként az előző szezonban foglalkoztatott munkatársakat kérdezik meg és válaszaik függvényében kerül sor nyitott pozíciók meghirdetésére. Az így üresen maradt pozíciókat elsősorban ismerősök ajánlása alapján próbálják meg betölteni.

Jellemzően a szakképzett munkatársak megtalálása a nehezebb, őket főként online felületeken, például profession.hu vagy Facebook felületen keresztül próbálják megtalálni. A szakképzettséget nem igénylő munkaerő (például takarító személyzet, segédmunka) jobban elérhető. Ezeket a munkaköröket szívesen hirdetik például Veszprém környéki szállodákról lévén szó, a Veszprémi Naplóban vagy a Veszprémi7Nap helyi ingyenes újságban, mely a település minden háztartásába eljut, mivel ingyenes kiadványról van szó. Az online felületek közül a jofogas.hu és a workania.hu oldalakat említették a szakképzettséget nem igénylő munkakörök kapcsán.

Két szálloda HR igazgatója említette, hogy mivel a Balaton parti egységek egy szállodalánchoz tartoznak, így 2019-ben elsőként központilag történt a toborzás a két, szezonálisan üzemelő egységükbe. Március elején Toborzó napot szerveztek, melyre előzetesen regisztrálhattak az érdeklődők. A helyszínen munkakörök szerint különböző standok kerültek kialakításra, így mindenkinek lehetősége nyílt megismerkedni a szállodákkal és az általuk kínált lehetőségekkel. A Toborzó napon kitöltött jelentkezési lapok

2. ábra: A munkaerőtoborzás módszerei



alapján elmondható, hogy az esemény elsősorban a takarító személyzet és a kertészek esetén volt sikeres, ahol túljelentkezést tapasztaltak és lehetett válogatni a munkaerő között. Sajnos a szakképzett munkaerőt tekintve, az előzetes regisztráció ellenére (sokan regisztráltak, de csak kevesen mentek el), kevésbé zárult eredményesen.

Az említetteken kívül több részlegben alkalmaznak főiskolai vagy egyetemi, illetve középiskolai diákokat szakmai gyakorlatra vagy nyári munkára.

A határozott időtartamú és részmunkaidős foglalkoztatás mellett az egyszerűsített foglalkoztatás „népszerűségét” emelték ki néhányan. Az elhangzottak alapján kiderült, hogy „*sok munkavállaló előnyben részesíti a foglalkoztatás ezen formáját, mivel a heti kifizetés mellett, például hiteltartozás esetén nincs belőle levonás*”.

Összességében azonban elmondható, hogy a magas fluktuáció miatt a munkaerőtoborzás- és kiválasztás folyamata nem korlátozódik csupán a szezon előtti időszakra, hanem szezon közben is jelentős kihívás elé állítja a (HR)vezetőket. Itt elsősorban a közeli, főként vendéglátóegységek „elszívó hatását” említették a megkérdezettek, illetve előfordul az is, hogy az alkalmazottak éves állást kapnak egy másik munkahelyen és emiatt mondanak fel a szezonális munkahelyen. A kisebb, családias légkörben üzemelő szállodák esetében a probléma enyhébb mértékben jelentkezik, mivel ezek esetében elmondható, hogy a törzs-

gárda nagy része több éve a szállodában dolgozik és a személyes, olykor már barátinak mondható viszony nagyban hozzájárul a dolgozók elégedettségének növeléséhez, ezáltal a fluktuáció csökkenéséhez. Az egyik szállodavezető például így nyilatkozott ezzel kapcsolatban: „*a dolgozók úgy érzékelik fontosabbak, mint máshol és ne csak munkahelyként tekintsenek a szállodára*”.

Munkakörök és az egyes munkakörökhöz kapcsolódó elvárások a szezonálisan működő szállodákban

A megkérdezett szezonális szállodák munkaköreit tekintve alapvetően két kategória különíthető el: szakképzettséget igénylő és szakképzettséget nem igénylő munkakörök. A szakképzettséget igénylő munkakörök közé tartozik a recepciós, a felszolgáló és a szakács munkakör. Itt jellemzően szükséges a végzettséget igazoló dokumentum és az idegen nyelv (elsősorban angol és/vagy német) ismerete a recepciósok és a felszolgáló esetén. A szállodák pályakezdők jelentkezését is várják, vagyis nem feltétlenül szükséges a korábbi tapasztalat, de fontos, hogy határozott és megbízatos legyen a jelölt. A pesszimistább válaszadók egyszerűen csak annyi elvárást fogalmaztak meg, hogy „*csak szorgalmas legyen és figyelmes a vendéggel*”.

A szakképzettséget nem igénylő munkakörök az alábbiak: konyhai kisegítő, takarító, udvaros. Az utóbbiak esetében „minimálisak” az elvárások. Nem szükséges végzettséget igazoló

dokumentum, illetve a korábbi munkatapasztalat előny, de nem feltétel. A munkavégzéshez szükséges ismereteket betanítják az alkalmazotaknak, így elsősorban a toborzás- és kiválasztás során az első benyomás a döntő, vagyis az, hogy a munkahelyi vezetőnek mennyire szimpatikus a jelölt és elképzelései szerint beleillik-e a csapatba az adott személy.

A megkérdezett szezonális szállodák esetében vannak azonban olyan munkakörök is, amelyek éves állást biztosítanak az adott pozíciót betöltő személyzetnek. Ezek elsősorban a menedzsment területét, vagyis a vezető pozíciókat jelentik, mint például Sales (értékesítés) vagy HR (humán erőforrás-menedzsment). Néhány szállodában azonban a karbantartók is éves állásban dolgoznak, mivel szezonon kívül különféle felújítások történnek a szállodákban, a szezon folyamán pedig az esetlegesen felmerülő problémák gyors és szakszerű megoldása miatt van szükség rájuk.

Képzések a szezonálisan működő szállodákban dolgozók részére

A megkérdezett szezonális szállodák többsége nem biztosít képzést alkalmazottainak a szezon folyamán. Jellemzően szezon előtt, bizonyos munkakörökben vannak „tréningek” melynek tartalma abból áll, hogy a területi vezető betanítja az új munkaerőt, azaz ismerteti a munkavégzéshez szükséges ismereteket.

A két lánchoz tartozó szálloda esetében központi tréningekre is sor kerül, mint például vezetőképző, vezetői képességek, kommunikációs tréning. Ez utóbbit nemcsak a vendégekkel való kommunikáció miatt tartják fontosnak, hanem a kollégák egymás közötti kommunikációját is elősegíti.

Korábban már említésre került, hogy az egyik szálloda éves bejelentéssel foglalkoztatja az alkalmazottakat, akiknek a szezonon kívül lehetőségük van képzéseken, tréningeken való részvételre, melynek költségeit a munkáltató állja. Például *„az előző szezonban konyhai kiegészítőként dolgozó alkalmazott télen elvégeztet egy szakács-tanfolyamot és az idei évben már szakácsként erősíti a szálloda csapatát”*.

A felújítások során is szívesen működnek együtt a dolgozókkal. Például kikérték véleményüket, hogy milyen legyen a színe az új konferenciateremnek, de előfordult az is hogy komplett

projektet kellett megvalósítani az alkalmazottaknak például az új apartmanházak belső kialakítása kapcsán. A különböző részlegek dolgozóiból csapatokat állítottak össze és az apartmanházak új belső design-ját kellett megálmodniuk. A rendelkezésükre álló idő alatt látványtervet készítettek, költségvetést állítottak össze, illetve utánanéztek annak is, mit honnan lehet beszerezni. A projekt végén rendkívül „ütös” tervet sikerült összeállítani a csapatnak, mely nagyban hozzájárult ahhoz is, hogy magukénak érezzék a szállodát és sokkal inkább növelte a dolgozók elkötelezettségét, mint például egy béremelés.

Fizetések, juttatások és ösztönzési formák a szezonálisan működő szállodákban

Az interjúalanyok többsége egyöntetűen a fizetést határozta meg, mint leginkább befolyásoló tényező. A lánchoz tartozó szállodák esetén a juttatások skálája igencsak változatos képet mutat. Az alapbéren és bizonyos munkakörökben a szervízdíjon felül cafeteria csomagot is kínálnak a dolgozóknak. Ez egy alaptól függő keretösszeg, melyet a dolgozók személyre szabottan állíthatnak össze a következő elemekből:

- Nyugdíjpénztár, egészségpénztár
- Szép kártya
- Óvodai, bölcsődei szolgáltatás finanszírozása
- Kulturális program (lista alapján lehet válogatni például: opera, színházjegy vehető igénybe)
- Útiköltség támogatás (az államilag előírt útiköltségtérítésen felüli összeg)
- Készpénz (a magas adóteher miatt nem javasolt).

Az említett cafeteria csomag a próbaidő lejártja után, a munkaidő kezdetéig visszamenőleg kerül kifizetésre.

Szintén a szállodalánc esetén kerültek szóba a különféle jutalmak, elismerések. A szezonálisan üzemelő egységekben is megválasztják a hónap dolgozóját, emellett sor kerül a negyedév dolgozójának a kiválasztására, de az itt dolgozók is pályázhatnak az év csapata címre. Ezen kívül fontosnak tartom megemlíteni, hogy a 2018-as év kivételével dolgozói elégedettség felmérést is végeztek a szállodákban. 2018-ban ez sajnos elmaradt, mert a rendszer újratervezése miatt erre nem volt lehetőség, viszont a dolgozók számára szervezett családi napon, illetve a Balaton parton

megrendezésre kerülő sportnapokon a szezonális alkalmazottak és családtagjaik is részt vehettek.

A lánchoz tartozó szállodákon kívül további két másik szálloda említette a csapatépítő eseményeket, például VB focimeccs nézés, záróbulik, születésnap partyk. Továbbá a lánchoz tartozó szállodák, a próbaidő lejártá után 50%-os alkalmazotti kedvezményt biztosítanak a dolgozóknak a lánc többi tagszállodájába.

Az interjúalanyok közül többen is említették, hogy sok munkavállaló érkezik távolabbról, jellemzően a Kelet-magyarországi régióból, illetve vannak olyan fiatalok, akik számára a Balaton a legfőbb vonzerő a „nyári munka” során, így nekik igyekeznek szállást biztosítani. Ennek jellemzően több formája figyelhető meg a vizsgált szállodák körében: 1) munkásszálló, 2) szállás biztosítása házon belül, 3) szállás bérlése. A távolabbi lak-hellyel rendelkezők számára néhányan utazási támogatást is biztosítanak, azaz a hazautazás költségét havi két alkalommal el tudják számolni.

Az alkalmazottak munkásszálló esetén napi háromszori, egyéb esetekben munkával töltött napokon napi egyszeri étkezést kapnak.

Összegzés

A megkérdezett szezonális szállodák jellemzően 2-3 hónappal a szezon kezdete előtt kezdik el a munkaerő toborzását és kiválasztását. Az online (például: profession.hu, jofogas.hu) és offline (például: veszprémi Napló, Veszprémi7Nap) csatornák mellett elsősorban a saját keresésre, ismerősök ajánlására támaszkodnak. Ez utóbbi a megkérdezettek szerint sokkal hatékonyabb, mint a többi csatorna. Emellett a vizsgált szállodák mindegyikében van egy törzsgárda, vagyis évről évre visszatérő munkaerő.

A szakképzettséget igénylő munkakörökben (recepciós, felszolgáló és szakács) fontos a végzettséget igazoló dokumentum, valamint a recepciósok és a felszolgálók esetén az

idegen nyelv (elsősorban angol és/vagy német) ismerete. A szakképzettséget nem igénylő munkakörök esetén minimálisak az elvárások. Itt elsősorban a személyes jellemzőknek megbízhatóság, lojalitás van döntő szerepe. Ezekben a munkakörökben a területi vezető tanítja be az alkalmazottakat és az ő segítségével sajátítják el a munkavégzéshez szükséges ismereteket.

A megkérdezettek korrekt bérezést és egyéb juttatásokat (cafeteria) ajánlanak a dolgozóknak. A bérezés mellett kiemelték a dolgozókkal való személyes kapcsolatot és törődést, valamint a a munkakörülményeket.

Összességében elmondható, hogy a magas fluktuáció miatt a munkaerő-toborzás

és -kiválasztás folyamata nem korlátozódik csupán a szezon előtti időszakra, hanem szezon közben is jelentős kihívás elé állítja a (HR)vezetőket, a közeli vendéglátóegységek „elszívó hatásának” és az éves munkalehetőségeknek köszönhetően.

HAJMÁSY GYÖNGYI'

Irodalomjegyzék

BÁRTFAI Endre (2006): Szállodai alapismeretek, főiskolai jegyzet.

FERNÁNDEZ-MORALES, Antonio – CISNEROS-MARTÍNEZ, José David – McCABE, Scott: Seasonal concentration of tourism demand: Decomposition analysis and market implications. = *Tourism Management*, 56 (2016), 172-190.

HORVÁTH Zoltán. :A turizmus szerepe a foglalkoztatáspolitikában a Balaton régió településein. = *Turizmus Bulletin XI. évfolyam* (2007), 4. szám. 20-30.

MARTON Gergely – CSAPÓ János – HINEK, Mátyás – KISS, Róbert: Pécs turizmusának vizsgálata a szezonális tükrében a Gini-index segítségével. = *Területfejlesztés és innováció*, 11. évfolyam (2017), 1. szám. 3-11.

PAPP Zsófia – FORMÁDI Katalin: A humán erőforrás-menedzsment jellemzői a hazai utazási irodákban. = *Turizmus Bulletin XV. Évfolyam* (2013), 1. szám. 69-78.

SULYOK Judit – BIERMANN Margit: A balatoni munkaerőpiac aktualitásai. = *Comitatus 2017 különszám*. 31-38.

SULYOK Judit – KISS Kornélia: A magyarországi turizmus szezonálisitása, 2000-2004. = *Turizmus Bulletin X. évfolyam* (2006), 1. szám. 57-70.

SULYOK Judit – MESTER Tünde: A turisztikai desztinációk szezonálisitása. = *Turizmus Bulletin XVI. Évfolyam* (2014), 3-4. szám. 85-92.

ZOPIATIS, Anastasios – CONSTANTIN, Panayiotis – L. THEOCHAROUS, Antonis: Job involvement, commitment, satisfaction and

turnover: Evidence from hotel employees in Cyprus. = *Tourism Management*, 41 (2014), 99. 129-140.

Internetes források

PALYAZAT.GOV.HU Századvég Gazdaságkutató Zrt.: Balatoni fejlesztések értékelése (2016) <https://www.palyazat.gov.hu/download.php?objectId=71203> (letöltve: 2019. április 12.)

429/2016. Kormányrendelet a turisztikai térségek és a kiemelt turisztikai fejlesztési térségek meghatározásáról <https://net.jogtar.hu/getpdf?docid=a1600429.kor&targetdate=20170610&printTitle=429/2016.+%28XII.+15.%29+Korm.+rendelet> (letöltve: 2019. április 12.)

MTU.GOV.HU/1 A magyarországi kereskedelmi szálláshelyek adatai (2018)

https://mtu.gov.hu/documents/prod/Kereskedelmi_szallashelyek_adatai_2018.pdf

(letöltve: 2018. május 8.)

MTU.GOV.HU/2 A turizmus eredményei Magyarországon

<https://mtu.gov.hu/cikkek/a-turizmus-eredmenyei-magyarorszagon> (letöltve: 2018. május 8.)

KSH (2016): Turizmusgazdaság a Balaton idegenforgalmi régióban. www.ksh.hu,

(letöltve: 2018. április 6.)

A kereskedelmi szálláshelyeken eltöltött vendégéjszakák turisztikai régióként. www.ksh.hu, (letöltve: 2019. április 4.)

A szerző és elérhetősége

¹⁾ PhD hallgató, Pannon Egyetem, Gazdaságtudományi Kar, Turizmus Intézeti Tanszék (hajmasy.gyongyi@gtk.uni-pannon.hu)

Abstract

The tourism sector and the hospitality industry are highly labor intensive. Recently, however, it has become a challenge for the tourism service providers to find and retain the workforce with the right skills and competencies. Seasonally operating hotels are in a particularly difficult situation, as they can provide work for the employees only for a specific period of the year (2-3 months or 5-6 months occasionally).

The study, in the framework of a primary research examines the seasonally operating hotels in the Balaton region based on the following factors: forms of recruitment, field of activity, employer expectations and competences, salaries and incentives.

Based on the research it can be said that different practices characterize the large hotels which operate as a member of a hotel chain and the individual hotels with smaller capacity.

Keywords: Balaton, human resources, seasonality, hotel services

Köszönetnyilvánítás

Jelen publikáció/kutatás az Európai Unió, Magyarország és az Európai Szociális Alap társfinanszírozása által biztosított forrásból az EFOP-3.6.2-16-2017-00017 azonosítójú „Fenntartható, intelligens és befogadó regionális és városi modellek” című projekt keretében jött létre.



Vita

Haza csak ott van, hol jog is van, ...¹*(A Deák Ferenc Díj és a Deák Ferenc-díj)*

III. rész*

Emlékezés Deák Ferencre*(Söjtör, 1803. október 17. – Budapest, 1876. január 28.)*

[...]

*„Mert jogtalanság a legrútabb bélyeg
Isten teremtményén, s ki rásüti:
Isten kezét el nem kerülheti.” [...]*²

Az Alaptörvény napja

Az Alaptörvény Napjáról és születéséről Majtényi László: *”S miért vagytok ti kiváltságosok? Miért a jog csupán tinálatok”* cikkéből³ értesülhettünk, aki az alkotmányosság újból időszerű hiányairól gondolkodva – augusztus 20. kapcsán – hangot adott azon véleményének, miszerint ez nap - az Alaptörvény IV. módosítása (2013. március 25.) óta - ma már április 25-én van.

Szerzők elgondolkodtatóként megjegyzik: bár az Alaptörvény augusztus 20-át az államalapítás és az államalapító Szent István király emlékének adózva nyilvánítja nemzeti ünnepé, s tekinti egyben (egyetlen) hivatalos állami ünnepnek,⁴ az Alaptörvény napja⁵ mégis április 25-ére kelteződik. Így aztán az is meglehet, hogy az Alaptörvény napjának a nemzeti és állami ünnepek közül való „kimaradása” csupán a véletlen műve.

Az Alaptörvény „szolgái”

Az Alaptörvény szolgái azok a jogászai tevékenységet végző személyek, akik hivatásuknál fogva esküjükben vállaltak arra kötelezettséget, hogy az Alaptörvényt betartják, alkalmazzák és betartatják.

A jogról írva, Varga Csaba szerint *„A jog gyakorlati kategória. Mint minden eszkösteremtő, eszközhasználó és eszközt újratermelő tevékenység, a valóság megismerésére épül. A valóságból veszi anyagát, amit új összefüggések elemeiként új közegben helyez el. Ezeknek az összefüggéseknek a kialakítása nem a valóság leképezése, hanem a valóságra történő hatásgyakorlás érdekében történik. Eszközszerű szerepének kialakítása és betöltése tehát az elsődleges, aminek minden lehetséges egyéb megfontolás alárendelődik.”*⁶

A jog tehát művelői, alkalmazói (szolgái) által teljesül és elevenedik meg a mindennapok gyakorlatában.

„Az a körülmény, hogy norma és valóság nem esik és nem is eshet egybe, a jogi normák esetében különösen figyelmet érdemel. Ugyanis a jogi norma önmagában mesterséges emberi konstrukció - formális meghatározásokkal; feltételre, rendelkező részre és szankcióra tagolódo szerkezettel; és olyan megfogalmazással, ami a címzettek egyik körének követhető magatartási szabályként szolgál, másikának pedig döntési szabályként - abból a célból, hogy az előbbieket magatartását és e magatartás jogi következményeit az utóbbi megítélhesse.

Míndezek mellett a jog normái rendszerré szerveződnek; egy már meglévő rendszer keretében, arra tekintettel alakítatnak ki. A jogrendszer önmagában is igen összetett egység, ami eltérő

szabályozási megoldású és hagyományú ágazatokból áll. Az egyes jogágazatok szintén eltérő szabályozási megoldású és hagyományú intézményekből állanak, és így tovább. Nos, az eszköztár eltérő hagyományából táplálkozó változatosság nemcsak egyes jogrendszereken belül, hanem ezek eltérő családjaiban, típusaiban is megmutatkozik. Végso soron minden norma konkrét társadalmi kihívásra adott eszközszerű válasz, és ennyiben egyedi. Ugyanakkor saját közelebbi és távolabbi környezetének eszközjellegű hagyományaihoz ágyazódik, és ennyiben az általánosság vonásait is magán viseli.

A normaalkalmazási folyamatban a norma eszközszerű nyelvi megjelenéséből fakadóan bizonyos manipulációs lehetőségek adódnak. A releváns tények és normák kiválasztása, értelmezése és minősítése a logikai homlokzat mögött felelős társadalmi érdekmérlegelő döntést takar. A logika itt csak kifejeződési formaként szerepel: a döntési folyamatban az ellenőrzés feladatát látja el.

Minden jogi folyamat fogalmilag is kifejeződik (kommunikációként zajlik le, és iratszerűen rögzítik). A jog sajátos fogalomrendszere azonban nem a valóság megismerését (leképezését) célozza, hanem a valóság különféle előfordulási lehetőségeit az esetek zárt számába betagolva osztályozza.

Nos, egy olyan látszat, amely szerint a valóságbeli eset valamely megkonstruálható normakombinációval leírható, minden normaalkalmazási folyamatra jellemző. A jogi analógia például a bizonyos tekintetben hasonlóknak a jogi megítélésben teljes azonosságot biztosít. A jogi analógia szélsőséges esete kiélezetten fejezi ki, de nem tompítja annak általános igazságát, hogy a valóságnak jogi fogalmakban történő tükrözése olyan normatív besorolás, amely - a jog kellő működése esetén is - ismeretelméletileg, s logikailag egyaránt önkényes műveleteket takarhat.⁷⁷

A jog praktikumának kifejeződését és az elméletnek a gyakorlatba történő átültetését jelentette I. Justinianus korában a magyarázó jegyzetek készítése, míg a középkorban – az egyetemalapítással is összefüggésben – az, hogy a jogtudósok a bíróságok vagy a felek kérésére jogi véleményeket készítettek.⁸

„A római remekjogászok szerint mesterségük nem más, mint a jó és a méltányos művészete. Ez a kijelentés érvényes napjainkban is, hiszen a jogászság az, aki a jónak és az igazságosnak a hordozója és letéteményese. A jogászság az a közösség, amely sajátos eszközei révén alakítja a társadalmi viszonyokat; a célokat a társadalom szolgáltatja ezen tevékenységhez, az eszközöket viszont maga a jogászság teremti elő a saját hagyományai, értéktétele és nem utolsósorban szociológiai összetétele révén. Ha elvonatkoztatunk e szép, magasztos gondolatoktól, s a való élet, a szürke hétköznapok képernyőjén keresztül szemléljük a jogászi hivatást űzőket, akkor ez a tevékenység kevésbé fog művészetnek látszani, sokkal inkább mutatkozik egy teljesen gyakorlati foglalkozásnak, mint bármely másik szakma.”⁷⁹

„Ha már oly sokszor felvetődött a „hivatás” kifejezés, érdemes elidőzni azon kérdés felett, hogy miként adható meg a hivatás fogalma – ennek megértése ugyanis nélkülözhetetlen a jogászi hivatások szempontjából. A szociológiai, jogszociológiai irodalmat szemlélve több megközelítés is szóba jöhet, ezeket alább néhány gondolati egységben gyűjtjük össze:

- Talcott Parsons szerint a hivatás meghatározza, ki és milyen funkciót lát el a társadalmi rendszerben, s a hivatás egyúttal monopóliumot fejez ki, egy speciális szaktudás monopóliumával való rendelkezést;
- A hivatás jelentheti egyszerűen azt, hogy valaki jogosítva van bizonyos tevékenység végzésére, méghozzá profitszerzés érdekében;
- A „speciális jellemzők elmélete” értelmében egy foglalkozást akkor lehet hivatásnak nevezni, ha bizonyos jellemzőknek eleget tesz;
- A hivatásban a kulcselem nem más, mint egy foglalkozás autonóm kontrollja, ez pedig bizonyos politikai hatalom függvénye;
- Egy professzionális szervezet kapcsán a hivatás akként jelenik meg, mint egy eszköz az érdekek megvédésére;
- Létezik olyan nézet is, mely szerint a hivatás fogalma egész egyszerűen mellőzendő, abban ugyanis ideológia ölt testet, amit az adott foglalkozási csoport használ a saját előnyeik igazolására.

A jogászi hivatás általános definiálásában a fentiekől eltérően nyugodtan alapul vehetjük a hivatás szó hétköznapi értelmét; ebben az esetben

ügy tekintünk arra, mint egy adott csoport saját racionalizálásának eszközére. Olyan hivatást űzők csoportját jelenti a jogászság, mely a társadalmi munkamegosztásban a szellemi munkát végzők dimenziójában helyezkedik el, s igen magasan kvalifikált munkát végez. A jog nem képes működni jogászság nélkül; az a sajátos közeg, mely működteti a rendszert, elméleti és gyakorlati jogászságra tagolható. Igaz azonban, hogy a jogtörténet idővonalán nehéz lenne kimutatni, miként is vált el egymástól a praxis és a jogról való elméleti gondolkodás; voltaképpen csak a modernitás választotta el a jogtudóst és a gyakorlati jogászi hivatások művelőit. A gyakorlatban ténykedő jogász az operacionális (konkrét esetekhez kapcsolódó tudás, mely megkívánja az ügyfelek, megbízók érdekeinek és egyúttal a jogrendnek megfelelő eljárást), míg a jogtudomány művelői, az elméleti jogászság a szubsztanciális racionalitást megteremtő tudás hordozói (értve ez alatt, hogy az elméletet művelő jogász a jog létezésének általános alapjait, változásait elemzi). Megeshet azonban, ám ritka jelenség, ha e kétfajta jogászi tudás egy személyben egyesül – tudni kell azonban, hogy mind a szakjogtudományok, mind pedig a jogtudomány más-más feladatot tölt be és másféle a működés módja is.”¹⁰

Az elmúlt két évszázadban gyakran elhangzott sommás megállapítás, miszerint Magyarország a jogászok országa, „jogásznemzet”. Menynyire igaz ez a megállapítás, teszi fel a kérdést Fónai Mihály: *A jogászok szociológiai jellemzői:*

1. táblázat. Az egyetemek és főiskolák hallgatóinak megoszlása az 1898/99. és az 1908/1909. években

	1898/99		1908/1909	
	szám szerint	%	szám szerint	%
Jog és államtudományi kar	5.236	61,0	6.093	45,4
Orvostudományi kar	716	8,0	1.964	14,6
Bölcsészettudományi kar	1.013	11,8	1.521	11,3
Gyógyszerészeti tanfolyam	163	1,9	348	2,5
Műegyetem	1.365	15,9	1.349	10,0
Hittudományi kar	89	1,0	138	1,0
Összesen:	8.582	100,0	13.413	100,0

Forrás: Andorka Rudolf: „Az egyetemi és főiskolai hallgatók társadalmi összetétele, 1898–1942” *Statisztikai Szemle* 1979/2. 181. ”¹²

létszám, foglalkoztatás, kor és nem szerint c. tanulmányában.

Fónai Mihály e tanulmányában kifejti, hogy „A 'jogászok országa' sztereotípiája kialakulásához az elmúlt másfél évszázadban minden bizonynyal hozzájárult, hogy a felsőoktatásban tanulók között a joghallgatók aránya igen magas volt, a dualizmus alatt a hallgatók 60%-a, míg a Horthy-korszakban egynegyede-egyharmada volt joghallgató. Ennek következtében a diplomásokon belül a legnagyobb csoportot a jogászság alkotta, amely természetesen nem volt egységes, a jogászi hivatások és más törésvonalak mentén is tagolódott, így jelentős részüket az állam és a vármegyék, valamint a városok foglalkoztatták, ugyanakkor sokan voltak közülük azok, akik jövedelmüket a „piacról” szereztek (e két alaptípust hívta Weis „feudális” és „merkantil” jogászoknak). Úgy tűnik, a jogászság két alaptípusa közötti különbség a jövedelemszerzés, a rekrutáció és az életmód vonatkozásában sok szempontból máig fennmaradt.

A jogászság társadalmi súlyát, szerepét jól mutatja, hogy mekkora arányt képviselnek a felsőoktatásban és a diplomások körében.”¹¹ (1. táblázat)

Fónai Mihály azonban – említett – tanulmányában csupán „A jogászság társadalmi helyzete és szakmai életútja” 1973-as¹³ és az „Ügyvédek hivatásrendje” 1998-as¹⁴ vizsgálatait elemzi részletesebben. Ugyanakkor, más jogászi hivatásrendek tekintetében az említettekéhez hasonló részletességű kutatás nem történt.

Hivatásrend	1930.	1980.	2001.	2011.
Bíró	1.511	1.522	2.512	2.871
Közjegyző	191	158	313	315
Ügyész	183	1.000	1.226	1.850
Ügyvéd	6.208	1.714	7.438	10.774
Összesen:	8.093	4.394	11.489	15.810

Az igazságügyi hivatásrendek 2014. évi létszámadatai az alábbiakat tükrözik:¹⁶

Hivatásrendek	2014. december 31-én tényleges létszám
Bíróságok összesen:	11.052
bíró	2.839
bírósági titkár	798
bírósági fogalmazó	248
egyéb igazságügyi alkalmazott	7.167
Ügyészség összesen:	2.326
ügyészek	1.876
alügyészek, ügyészségi fogalmazók	450
Ügyvédség összesen:	14.660
Bejegyzett ügyvédek	12.524
(ebből aktív ügyvéd)	10.606)
Ügyvédjelöltek	2.136

A jogvégezettek közül, az igazságszolgáltatás területén – az ide sorolt bírói, közjegyzői, ügyészi, ügyvédi foglalkozások esetében – a hivatásrendek létszámadatai táblázatba foglalva (következő oldal) az alábbi megoszlást mutatják:¹⁵

A magyar ügyvédség modernizációs elkötelezettségéről szóló tanulmányában Tóth-Matolcsi László a következőkre utal:

[...]

„Az ügyvédség saját magáról kialakított önképéről meglehetősen érzékletes megfogalmazásokra bukkanhatunk, elsősorban ügyvédek által jegyzett munkákban. Mindegyikben közös a társadalmi-politikai reformokért folytatott közéleti harcokban első sorban küzdő ügyvéd figurája. Ahogy például Kun László fogalmaz: „**Magyarországon nem Gutenberg, hanem a jurátusok teremtettek közvéleményt, hogy az első ősi alkotmány mintájára szabad Magyarországot s jog-**

egyenlőségben dicséretes demokráciát hozzanak létre...” De érdemes idéznünk Pap Józsefnek, a Budapesti Ügyvédi Kamara két világháború között működött elnökének gondolatait is, aki azt emeli ki a reformkor nagy ügyvéd-politikusai (Deák, Kossuth, Kölcsey) kapcsán, hogy ők is a magyar ügyvédnek azt az eszményképét testesítették meg, aki a jog és igazság érvényre juttatásának igényét a társadalmi reformok képviselésével kapcsolta össze. Földvári egyébként I. Ferenc uralkodásához köti az ügyvédség kollektív politikai öntudatra ébredését. „A magyar ügyvédség ekkor ismerte fel hivatásának igazi nagyságát és fenségét, ekkor alakult ki a magyar ügyvédi karban azon meggyőződés, hogy az ügyvédség éppoly alkotmányos tényezője kell, hogy legyen a nemzetnek, minő a független bíróság.” Ez a fajta önkép, amely több, a 19. század végén, 20. század elején született írásban is felbukkan,

ügy tűnik, alátámasztja az ügyvédek progresszivitás iránti elkötelezettségét hangoztató tézist.”¹⁷

[...]

„Persze az ügyvédekkel kapcsolatos attitűdök és sztereotípiák többsége régre nyúlik vissza és ezek túlnyomórészt igen negatív fényben tüntetik fel a hivatás képviselőit. Ebben a vonatkozásban fontos kiemelni az 1486. évi 69. törvénycíkket, amely szerint „szokása az ügyvédeknek, hogy nyereségvágyból mentül több személynek az ügyeit elvállalják és azok védelmében meglehetősen hanyagul járnak el”, ezért a törvény értelmében egy ügyvéd 14 személynél többnek az ügyét nem viheti egy időben (2.§). Szintén lényeges az 1567. évi 27. törvénycikk, amely a „patvarkodási eskü” letételét tette kötelezővé az ügyvédek számára. Ebben kötelezték magukat arra, hogy igaztalan ügyet el nem vállalnak, nem játszanak össze az ellenféllel, illetve működésük során az ország törvényeit és szokásait tiszteletben tartják. Az ügyvédekkel kapcsolatos negatív megítélés Werbőczy Hármaskönyvében is visszaköszön, aki kárhoztatja az ügyvédek peres ügyekben tanúsított magatartását.”¹⁸

[...]

„Hogy a helyzet száz évvel később sem változott, jól mutatják az 1990-es években készült sztereotípiakutatások, melyek reprezentatívnak nem tekinthetők ugyan, a kisméretű minta miatt, de jól érzékeltetik az ügyvédekkel kapcsolatos közvélekedés természetét. Az egyik legalaposabb ilyen kutatás Arató Kingáé, akinek felmérésében az ügyvédek kapcsán említett három leggyakoribb tulajdonság például a „rámenős”, a „pénz-éhes/anyagias” és a „jó beszédképességű” volt.”¹⁹

Pödör Lea: *A Jogászi hivatások* c. tanulmányában négy főbb jogászi hivatásrendet mutat be, nevezetesen: a bírakat, az ügyészeket, az ügyvédeket, és a jogtudományi életutat választó személyeket. E négy hivatásrendet az alábbi (alapvető) jellegzetességeket kiemelve jellemzi:

„A bírák

A jogászi hivatásrend közül talán ez az a csoport, mely a legnagyobb visszhangot képes kiváltani, s talán az általuk végzett tevékenység az, mely legjobban érdekli a laikusokat. A szakma is kíváncsisággal tekint a bírákra, hiszen igazán gazdagnak mondható az a szakirodalom-anyag,

amely az igazságszolgáltatás ezen szegmensét elemzi.

A bírói hivatás a legrégebbi az összes jogász-tevékenység közül. Általánosságban három feladat nevezhető meg, amiért felelős: döntéshozatal minden elé kerülő ügyben; a törvények alapján való eljárás; végezetül pedig nem elég az, hogy döntése megfeleljen a törvényeknek, hanem szükséges az is, hogy igazságos és méltányos legyen. A bírák az igazságszolgáltató hatalom részeként jogalkalmazási tevékenységet látnak el. Eljárásuk pontosan, precízen szabályozott, tevékenységének egyik fő jellemzője éppen a törvénynek való alávetettség. Jogállamokban igen releváns előírás, hogy a bíró legyen független, ennek a jellemvonásnak több dimenziója jöhet szóba (szervezeti értelemben és az ítélkező bíró személyi függetlensége). A bíróságok gyakorlatilag mindenhol sajátos szervezetrendszerre képeznek, ám fontos hangsúlyozni, hogy nem hierarchikus a szervezet. A bíróvá válás folyamata mindenütt egy hosszú út bejárásnak eredménye, amely állandó tanulást, képzést és megmérettetést jelentő ugródeszkákból tevődik össze. Szociológiai tanulmányok általános megállapítása, hogy aki belép a szervezetbe, azt a szervezet sajátos konformitásra neveli, illetve megfigyelhető annak a tényezőnek a kihasználása is, hogy a bírói szervezet amolyan karrierlehetőséget is rejt magában.”²⁰

„Az ügyészek

[...] Az ügyész fő feladatkörét két csoportra oszthatjuk fel: hagyományosan büntetőjogi feladatokat lát el elsősorban, ebből a szempontból ténykedése az állami hatalomhoz köthető. Ő jogosult ugyanis fellépni a súlyos, normaszegő magatartásokkal szemben, a büntetőeljárásban ő képviseli az állam büntetőmonopóliumát, röviden szólva a közvádoló funkcióját látja el. Másrészt viszont jelentős közérdekvédelmi feladatokat is gyakorol. A bírói szervezetrendszerrel eltérően az ügyészség már egy hierarchikus szervezet, különféle utasítási, ellenőrzési jogosítványokkal. Az ügyésszé válási folyamat hasonló, mint a bíráknál ismertetett út.”²¹

„Az ügyvédek

Az ügyvédek munkájukat az ügyfelek érdekében, legfőképpen vállalkozóként végzik. Az ügyvéd és ügyfele között megbízási jogviszony jön létre, ez tartalmazza a megbízási tárgyat; a

megbízás szólhat egy ügy lefolytatására, de lehet tartós megbízás is. Tevékenységi körük két fő kategóriára osztható fel: javarészt ügyfelek perbeli képviseletét látják el (itt az egyes ügyvédek között sok különbség lehet abban, hogy ki milyen üzszakokra specializálódott) és peren kívüli munkára (ez alatt leginkább a különféle hatóságokkal való eljárást, okiratszerkesztést, stb. érthetjük). Felmérések kimutatták, hogy az ügyvédek körében megfigyelhető a hírnévre való törekvés – amit minél több ügyfél megnyerésén, minél több sikerre ügy felmutatásán keresztül kívánnak kivívni maguknak. Az, hogy mely ügyvéd „híres”, kifejezésre jut a honorárium mértékében is. Egyébként az ügyvédi munkadíj főszabály szerint szabad megállapodás tárgyát képezi.²²

Megjegyzendő: a 2017. évi LXXVIII. törvény által a jogtanácsosok is „az ügyvédi tevékenységről szóló” törvény hatálya alá kerültek. E törvény - 2018. január 1-jei hatállyal - a jogtanácsosi tevékenységet az ügyvédi tevékenység körén belül elhelyezve szabályozza. Az e tevékenységet végző személyek „kamarai jogtanácsosként” működhetnek (kizárólag a jogi személyiségű szervezetek jogi tevékenységének ellátásaként).

„A jogtudományi életút

Aki hivatásául a jogtudomány művelését, fejlesztését választotta, az minden bizonnyal úgy tekint szakmájára, mint a legszebb jogász hivatásra. Ez a kijelentés talán szubjektív, de van némi objektív alapja is, hiszen a jogtörténet valóban megmutatta, hogy a korai időkben az elmélet és gyakorlat szoros összefonódása, majd az egyetemi jogászréteg kibontakozása nagyban hozzájárult a különféle jogi technikák és jogintézmények kimunkálásához. A jogtudományi életút sokszor összefonódik az egyetemi oktatói pályával; voltaképpen a tudományos életpálya biztosít átjárását számos más területre, s a leginkább az figyelhető meg, hogy az átjárás az egyetemi oktatás szférájában mutatható ki. A gyakorlati jogi szakmáktól eltérően az egyetemi karrierhez nem szükséges szakvizsga vagy gyakorlat, a PhD fokozat megszerzése viszont alapvetésnek számít. A PhD fokozat képében kifejezést nyer az a tényező, hogy az illető elméleti gondolkodásra képes. A fokozat megszerzése azonban korántsem jelenti azt, hogy vége a tudományos kutatási feladatoknak: az egyetemi oktató élete végéig törekszik arra, hogy

értékes gondolatokkal gazdagítsa a jogtudomány azon szegmensét, melyben tevékenykedik.²³

Szerzők a jogász hivatásrendek körébe tartozónak ítélik a jogi tevékenységet végző közigazgatási szakemberek („közigazgatók”), a bírósági végrehajtók (önálló bírósági végrehajtók és törvényszéki végrehajtók) és a közjegyzők tevékenységét is.

E körben utalunk Rixer Ádám: *A jogászélet léte és szerepe, mint a kormányzati kapacitás²⁴ egyik kulcskérdése*” című tanulmányában kifejtett néhány, odafigyelésre és megszívlelésre is érdemes gondolatára. Már a tanulmány bevezetőjének első bekezdése is figyelemreméltó: „A kormányzati kapacitásnak hazánkban is lényeges, vizsgálatra méltó eleme a jogi rendszer egészének átalakításában és fenntartásában 2010 után közreműködő jogász (és igazgatási) réteg átalakulása, illetve szerepváltozása.”²⁵

Véleménye szerint [...] „... a mindenkori „jó állam” igényli az öntudatos és egységes fellépésű jogászelit, amely a „társadalom mérnökeként”, egy sajátos normativitás képviselőjeként, egyfajta céltételező, első mozgató szerepkörben is megjelenik: éppen a magyar történelem a legjobb bizonyíték arra, hogy a jogász hivatás, illetve a jogásztársadalom léte hagyományosan nem valamifajta „kényszerű rossz”, amennyiben az 1848-as szabadságharcban és forradalomban, 1945-ben és az azt követő rövid időszakban vagy éppen 1989 társadalmi változásaiban – bár nem azonos súllyal – kiemelkedő (a kulcsmozzanatok vonatkozásában gyakran elsőpró) szerep jutott a jogászoknak.”²⁶

Mindebből – talán – levonható a következő: a XXI. században a közigazgatási jogterületen a közigazgatási tevékenység túllépett a hagyományos szervezői, hatósági, szerződéses tevékenységi megítélésen. E tevékenység ma és különösen a jövőben már nem nélkülözheti sőt, igényli „a jó állam” folyamatos kialakítása, fenntartása érdekében azt a fajta jogász-közigazgatási komplex látásmódot, amelynek birtokában képes a jogi szabályozás konstruktív kialakításától kezdődően - a projektfejelem alapján - a korszerű és hatékony szervezési intézkedések és végrehajtási lépések megtételére. Ebben a keretrendszerben a jogász tevékenységtől elvárás – a kormányzati igazgatás területén mindenképpen

– az informatikai, fiskális-pénzügytechnikai és humánigazgatási szakmai tevékenységgel való fuzionált együttgondolkodás és cselekvés. Mindez nyilvánvalóan - kormányzati téren feltétlenül - komplex, de átlátható tevékenységet igényel mind az emberi tényező, mind a jogi keretek, mind pedig az informatikai-műszaki és pénzügyi feltételeket illetően.²⁷

E tevékenység ütemezése és végrehajtása során (is) azonban fontos és kivárandó követelmény:

„A törvénynek le kell ülednie a társadalmi tudatban, csak akkor tud hatni, csak akkor tud a jog ténylegesen megvalósulni. A jog hatékonyságának egyik alapvető tényezője a megfelelő jogszabály-előkészítés. Az ún. jövőre irányuló dereguláció alaptétele, hogy előre fel kell mérni a leendő törvény társadalmi-gazdasági hatásait, előnyeit-hátrányait, költségvonzatát. [...] Modern gazdasági jogalkotás azonban nincs hatásvizsgálatok nélkül, különben ex hasimus jogalkotásnak is nevezhető. A gazdasági jognak tehát biztonságot kell adnia a gazdaság szereplői számára, és ehhez a stabil jogrendszeren túlmenően hozzátartozik a jogalkalmazói jogbiztonság is. [...] ...rendszerváltozások idején érhetően a jogalkotás kerül előtérbe, jogalkotási hajrá kezdődik, sok a személyi-tárgyi előfeltételek nélkül kibocsátott, programadó, ún. húzó jogszabály. Ugyanakkor a rendszer konszolidációja után érhető módon a jogalkalmazás kerül előtérbe. A jogállamiság, a jogbiztonság elképzelhetetlen magas szintű ügyvédi-jogtanácsosi munka, illetve magas szintű bírói tevékenység nélkül. A bírói jogalkalmazásban pedig biztosítani kell a kellő jogegységet, másként nincs jogbiztonság.”²⁸

Az Alaptörvény „szolgáinak” napja(i)

Nem árt, ha tudjuk: egyes jogász hivatásrendek - mint az Alaptörvény „szolgái” - április 25-e, az Alaptörvény napja mellett, saját napjukat is megünneplik/megünnepelhetik. Méghozzá – néhányan – törvény adta felhatalmazás alapján. E jeles napokon a társadalom, a jogász hivatásrend, köszönti („ünnepli”) az adott jogász-szak-

maközösség tagjait, akik esküjükhöz híven - törvényi keretek között - szakmájuk gyakorlásával vállalták - nap, mint nap - vállallják, az Alaptörvény jogállami szolgálatát.

Azonban nem valamennyi jogász hivatásrendnek van ilyen napja. Sőt, van olyan ünnepnap is, amely nem az adott tevékenységet végző személyek, hanem az intézmény számára ad felhatalmazást az ünneplésre (pl. „bíróóságok napja, ügyészség napja). Mindennek megismerése végett vessünk – legalább – egy pillantást - külön-külön nevesítve - e jeles napokra:

Bíróóságok Napja (július 15.)

„A bíróóságok napjáról, megünnepléséről 2000. június 24-én döntött az Országos Igazságszolgáltatási Tanács (OIT), megtartására első alkalommal 2001-ben került sor. Az OIT július 15-ét a bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV. törvénycikk kihirdetésének évfordulóját nyilvánította a bírák és az igazságügyi alkalmazottak ünnepnapjává. Ez a törvénycikk a magyar igazságszolgáltatás működésének meghatározó állomása volt. A jogszabály rendezte a közigazgatás és a bírászkodás elválasztását. Külön is kiemelkedő jelentőséggel bír a bírói függetlenség deklarálása, amely szerint a bíró csak a törvénynek, illetve a törvényerejű szokásoknak volt alávetve. Ekkor szabályozták első ízben a bírák alkalmazásának szakmai feltételeit is. A törvénycikk hatályba lépésétől a bíró – a törvényben szigorúan meghatározott eseteket kivéve – elmozdíthatatlanná és áthelyezhetlenné vált.

A bíróóságok napja munkaszüneti nap az igazságügyi alkalmazottak számára, ezen a napon minden bíróság zárva van.

A bíróóságok napján adja át a Legfelsőbb Bíróság és az OIT elnöke a Juhász Andor-díjakat bírácoknak és igazságügyi alkalmazottaknak, kiemelkedő igazságszolgáltatási tevékenységük és példamutató életpályájuk elismeréseként. A díjat az OIT alapította, Juhász Andornak, a Magyar Királyi Kúria elnökének emlékére.”²⁹

E nap tehát nem a bírák, hanem a bíróságok, mint intézmények ünnepnapjaként került megalapításra, amely napon - nem csupán a bíróságok jogászvégtettséggű, hanem - valamennyi igazságügyi alkalmazottnak is szól az ünnepi köszöntő; illetve kerül sor a kiemelkedő munka, a példamutató életpálya elismeréseként a már említett

díj(ak) átadására. Egyébként, e nappal kezdődik - a korábbi Pp. történelmi múltnak adózó szóhasználatára szerint a *törvénykezési*, a hatályos Pp. e hagyományt nem követő rendelkezése által - az *ítélkezési szünet időszaka*, amely augusztus 20-áig tart. E szüneten belüli időpontra tárgyalást kitűzni nem lehet, a megállapított határidőkbe ezen időtartam pedig nem számít bele.³⁰

Arra nézve, hogy a *bíróságok napja* az Alkotmánybíróságra (AB) is kiterjedne, hatályos rendelkezést nem ismerünk, persze az is igaz, hogy nincs olyan jogszabályi előírás, amely ezt megtiltana. Így hát jelenleg - direkt jogszabály hiányában - az AB-nek önálló „ünnepnapja” nincs. Talán erre is visszavezethető, hogy - bár a korábbi két tanulmányunkban említett kitüntetési törvény felhatalmazása alapján megtehetette volna - az AB elnöke az AB bírái és alkalmazottai számára - ez eddig - önálló kitüntetést nem alapított.

A fentebb nevesített *Juhász Andor-díjból* viszont - az AB bírái és alkalmazottai - jogosított-ság/jogosultság hiányában nem részesülhetnek. Mindennek ellenére az említett két jogállami intézmény között egy halovány hasonlóság felfedezhető: nem csupán a tisztséget betöltő alkotmánybíró elnevezés „bíró” utótagja kapcsán.

Ugyanakkor - az említett két „bírósgáttípus” közül - a bíróságokhoz hasonlított AB esetében jóval több az olyan megválaszolatlan probléma, amely a rendes bíróságoknál fel sem merül. Nevezetesen, például: az AB, mint hatóság működésével (tevékenységével) szemben vajon az Alaptörvény XXIV. cikkében deklarált, mindenkit megillető alapjog - *hogy ügyeiket a hatóságok részrehajlás nélkül tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék* - mely szervezet eljárása keretében, illetve milyen módon és formában érvényesíthető (kérhető számon)? Továbbá, az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított - szintén mindenkit megillető - *jogorvoslathoz való alapjog* az AB előtti eljárásban vajon miért nem érvényesülhet?³¹

Ugyancsak az AB kivételes jogállásához köthető azon sajátos ellentmondás is, amelynek eredményeként az AB a sarkalatos törvényben nevesített rendelkezéseket Ügyrendjében foglalt szabályozással kiegészítheti. Ennek következményeként állhat elő a nem mindennapi eset: az AB - bár a felekkel közvetlen, személyes kontaktust

eredményező tárgyalást nem tart, bírósági ítélező tevékenységet nem folytat (ítéletet nem hoz) - önmaga „szabadságolását” mégis *ítélkezési szünetként definiálva, teheti közzé*. Ez évben a szünet időtartamát a teljes ülés - az Ügyrend szerinti előírást követve - 2019. július 22-től 2019. augusztus 30-áig terjedően állapította meg.

Közjegyzők Napja

Ilyen elnevezésű „ünnep” nap jogszabályi nyomával nem találkoztunk. Arról sincs ismeretünk, miszerint ilyen nap vagy összejövetel - nyilvános keretek között - megrendezésre kerülne.

Közszolgálati Tisztviselők Napja (július 1.)

„A köztisztviselők és kormánytisztviselők napja (korábbi nevén a köztisztviselők napja) minden év július 1-jén megtartott ünnepnap Magyarországon. 1992-ben ezen a napon lépett életbe a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény, amelynek emlékére négy évvel később, 1996-ban a Magyar Köztisztviselők és Közalkalmazottak Szakszervezete [(MKKSZ), a Magyar Közigazgatási Kamara/Kar szakmai érdekvédelmi, érdekképviselői civil szervezet ötlete, illetve javaslata alapján, majd támogatásával - Szerzők.] kezdeményezte, hogy Magyarország területén július 1-jén ünnepnapot tartsanak. Az ünnepet első alkalommal (bár a törvényi módosítás csak 1998. január 1-jén lépett hatályba.³² - Szerzők.) 1997-ben tartották meg, ekkor még a Köztisztviselők Napja név alatt. 2001-ben - e Napot a MKKSZ fellépésének köszönhetően (Szerzők.) - munkaszüneti nappá nyilvánították. Az Országgyűlés 2011. június 20-án úgy határozott, hogy július 1-je a kormánytisztviselők napja is legyen. Ekkortól kezdve az ünnep neve a Köztisztviselők és Kormánytisztviselők Napja lett. E nap 2016-ig, a kormánytisztviselők, az ügykezelők és a közhivatalokban dolgozó fizikai alkalmazottak számára munkaszüneti nap volt. A 2017. január 1-jén hatályba lépett a - közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény módosításáról rendelkező - 2016. évi CLXXX. törvény 3. § alapján, július 1-je - azonban - már nem munkaszüneti nap.”³³(Az idézeti szövegtartalmat Szerzők kiegészítették és pontosították.)

Ügyészség Napja (június 10.)

Június 10. - az első ügyészi törvény 1871. június 10-ei kihirdetésére emlékezve, előtte való tisztelgés jelképeként - 1991 óta az Ügyészség Napja. E nap az ügyészségi alkalmazottak számára munkaszüneti napnak minősül.³⁴ Általában ezen a napon kerül sor a legfőbb ügyész közreműködésével az ügyészségi alkalmazottak részére adományozott egyes szakmai kitüntetések, elismerések – nevezetesen: a *legmagasabb szakmai elismerésként az első koronaiügyész, Kozma Sándor emlékére 1992-ben alapított Kozma Sándor-díj; a Vargha Ferenc-díj; a Magyar István-díj, valamint más elismerések, mint például: Ügyészségi Emlékgyűrű; tanácsos, főtanácsosi címek* – ünnepélyes keretek közötti átadására. Ez nem történt másként 2019. június 10-én sem.³⁵

Magyar Ügyvédnap

*E jeles napot – a magyar ügyvédség ünnepét – a Magyar Ügyvédnapot, hagyományteremtés céljából Dr. Bánáti János, a Magyar Ügyvédi Kamara elnöke hívta életre 2008-ban. Azóta a minden novemberének utolsó előtti szombatján megrendezett ügyvédnapi rendezvények első fordulója a délelőtti ünnepi ülés, amelyen illusztris vendégek jelenlétében magas színvonalú előadások hangoznak el, majd a Magyar Ügyvédi Kamara elnöke – A jog szolgálatában; Ügyvédségért - Pro Collegio Advocatorum; Kiváló Ügyvédi Munkáért; Jogi Kultúráért; Ügyvédek a Közjóért - Magyar Pro Bono Díj; Perbeszédverseny helyezettei címen – magas szakmai presztízsű díjakat ad át az ügyvédi közélet kiemelkedő személyiségeinek. A délelőtti ünnepi eseményt az állófogadás követi. Az ünnep záróakkordja az ügyvédnapi estély.*³⁶

E napról – legjobb ismeretünk szerint – törvényi szabály nem rendelkezik, megtartásáról/megrendezéséről a Magyar Ügyvédi Kamara gondoskodik. A központi esemény mellett azonban a területi kamarák is tartanak ünnepséget, amelynek keretében az általuk alapított elismerések, díjak kerülnek átadásra.

[Megjegyezzük: tekintettel az ügyvédekről szóló - 1998. évi XI. - törvényt felülíró új - és már „csupán” az ügyvédi tevékenységről rendelkező 2017. évi LXXXVII. - törvényre, amely a közigazgatási szervezeteknél, a közfeladatot ellátó egyéb szervezeteknél, valamint a gazdálkodó szervezetnél foglalkoztatott jogászokat „kamarai

jogtanácsos” elnevezéssel a hatálya alá vonta, (talán) megfontolandó lenne a „Magyar Ügyvédnap” el/megnevezést, „Ügyvédi Tevékenység Napja” el/megnevezésre változtatni?]

Végrehajtók napja

Ilyen elnevezésű „ünnepnap” létezésére szorgos keresésünk ellenére sem bukkantunk, sem a jogszabályi rendelkezések, sem a szakirodalmi munkák között. Ennek ellenére nem kizárt, hogy az említett szakma (hivatásrend?) esetenként szokott a fentiekben tárgyalt, hasonló célú szakmai (ünnep)napot tartani/rendezi és azon - maga alapította - szakmai elismeréseket átadni.

Jogászok napja (május 19.)

Nincs nyoma, hogy ilyen elnevezésű nap létezne, illetve annak sem, hogy a jogászszakmai (minőség), tevékenység - nyilvános keretek között - társadalmi méretű megünneplést nyerne. Mindezen hiányosság talán nem is a véletlen műve? Hiszen csupán annak a kérdésnek a megválaszolása is problémák tömegét hozná a felszínre, miszerint kit is kell „jogásznak” tekinteni? Azokat, akik jogászi diplomával rendelkeznek vagy, akik e diploma birtokában jogászi tevékenységet folytatnak, avagy csak azon személyeket, akik valamelyik jogászszakmai hivatásrend keretén belül - szakmai esküjük szerint - az adott szakma által ellenőrzött szabályok szerint foglalkozkodnak? (Talán emiatt sem létezik „Orvos Nap”? De nyomban adódik az ellenpélda: Pedagógus Nap volt és még ma is funkcionál.) További dilemmát okozna az is, vajon ki, milyen szervezet fogná őket össze, vállalná szervezett keretek közötti képviseletüket, mozgató szervezésüket? Megnyugtató válasz helyett legyen itt egy újabb kérdés: esetleg a Magyar Jogász Egylet (MJE)? Önmaga adta meghatározását, akár kérdésünkre adott válasznak is tekinthetjük: „*A Magyar Jogász Egylet (MJE) a jogászi hivatásrendeket hagyományosan egyesítő, rangos civil szervezet, megyei szervezetek országos lefedettségét adó hálózatával. A szervezet Alapszabályában foglaltak szerint: 'A Magyar Jogász Egylet célja a jogászság általános társadalmi érdekeinek érvényre juttatása, a magyar jogélet fejlesztése, a jogtudomány művelése, a jogélet különböző területein működő jogászok szakmai-tudományos együttműködésének előmozdítása. Az Egylet vezetőségét, szakmai tevékenységének irányítóit*

hagyományosan a jogászi hivatásrendek ismert, magasrendű képviselői adják.”³⁷

Azonban, mindezek ismerete mellett sincs tudomásunk arról, miszerint az MJE a jogászok részére a fentebb említettekhez hasonló (akármilyen elnevezéssel) egységes, évente ismételt megrendezésre kerülő „jogászünnepnapot” kezdeményezett, avagy létrehozott/alapított volna, amelyen az ünnepi felszólalások mellett (akár) a jogászság legrangosabb kitüntetése(?) is adományozható lenne. (Mindennek hiányát nem biztos, hogy pótolja az MJE által két évente megrendezésre kerülő Magyar Jogászgűlés, illetve az éves rendszerességgel jelentkező Jogász Vándorgyűlés.)

Pedig a hagyomány megteremtéséhez az előzmény - a régmúltból - adódna és még a konkrét nap is foglalatlan. Ezért - néhány mondat erejéig - idézzük fel az említett történelmi előzményből Szent Ivó (*Yves Hélor de Kermartin*) személyét és állítólagos tevékenységét.

A hagyomány szerint „*Yves Hélor de Kermartin 1235-ben született Kermartinban, Bretagne mellett. A szegények, ügyvédek, jogászok, törvényszolgák, kánonjogászok, bírók, közjegyzők, árvák és gyermekek védőszentjének is tartják. Nemesi család gyermekeként 1267-ben a Párizsi Egyetemre küldték tanulni, ahol a civil jog tudoraként diplomázott. Tanulmányait komolyan vette, rendszeresen imádkozott, szabadidejében a szegényeket látogatta. A legenda szerint vegetáriánus volt és sosem ivott bort. 1277-ben Orléans-ba ment kánonjogot tanulni, majd visszatért szülőföldjére és a rennes-i főesperesi bíróság bírója lett. Általában peres felekkel körülvéve, trónon ábrázolják, vagy jogászként, akit a szent szellem jelképeként hatyúk vesznek körül. Csatlakozott a ferences szerzetesrendhez, 1284-ben pappá szentelték. Bíróként mindig is elhivatottan védelmezte a szegényeket, az elesetteket és az árvákat, igazságos és elfogulatlan módon ítélkezve. A legenda szerint még a peresztes felek is tisztelték döntéseit. Más bíróságok előtt a szegények védelmezőjeként lépett fel, fizette a perköltségeiket, meglátogatta őket a börtönben - ezért nevezték el a „szegények ügyvédjének”. 1303. május 19-én halt meg Louanecc-ben Bretagne-ban, mise közben.*”³⁸ Szent Ivó napját május 19-én ünneplik.³⁹

A magyar tudomány ünnepe (november 3.)

„1825. november 3-án, a pozsonyi országgyűlésen határozták el a magyar rendek a Magyar Tudományos Akadémia létrehozását. A Magyar Tudósok Világtalálkozóján (1996) döntés született arról, hogy ez a nap lesz minden évben A MAGYAR TUDOMÁNY NAPJA, amelyet először 1997-ben ünnepeltek meg.”⁴⁰

„A magyar tudomány ünnepéről az MTA már 1997 óta megemlékezik, hivatalosan azonban 2003 óta ünnepeljük minden év november 3-án, azon a napon, melyen 1825-ben Széchenyi István birtokainak egy évi jövedelmét felajánlotta a Magyar Tudós Társaság megalapítására, és ezzel lehetővé tette a Magyar Tudományos Akadémia megalapítását. A hivatalos indoklás szerint az „Országgyűlés a tudomány társadalomban betöltött szerepét kiemelkedően fontosnak, a tudomány művelése és fejlesztése érdekében végzett tevékenységet elismerésre és kiemelkedő támogatásra méltónak tartja” ezért e napot a 2003. évi XCIII. törvénnyel a magyar tudomány ünnepévé nyilvánította.”⁴¹

A Magyar Tudományos Akadémia a tudományos tevékenységek elismerésére a következő akadémiai díjakat, elismeréseket alapította, illetve adományozza: Akadémiai Aranyérem; Akadémiai Díj; Akadémiai Ifjúsági Díj; Akadémiai Újságírói Díj; Arany János-díj (a tudományos kutatásért); Arany János-érem; Bolyai János nemzetközi matematikai díj; Bolyai-plakett; Eötvös József Koszorú; Rézler Gyula-díj; Szily Kálmán-díj; Wahrmann Mór-érem.⁴² A jog tudományos művelése területein munkálkodó jogtudósok, kutatók, egyetemi oktatók munkájának elismerése is ezen a napon történik.

A fentiekből – minden ellenkező híresztelés ellenére – világosan kitűnik: a Deák Ferenc Díj Alapító Okiraton aláíró félként feltüntetett Magyar Tudományos Akadémia Jogtudományi Bizottsága – az általa „összefogott” és képviselt „jogtudósok” tekintetében – se önálló jogászszakmai egységnek (szervezetnek), sem önálló jogászi hivatásrendnek nem tekinthető. Ennek következtében hivatalos minősítéssel rendelkező, önálló szakmai ünnepnap létrehozására, illetve szakmai díj önálló alapítására és adományozására nem jogosult.

A fentebb tárgyalt témát lezárva, szeretnénk egyértelműsíteni: nem volt, s nem képezte e tanulmány feladatát a kérdésben való állásfoglalás, hát még a létező vita eldöntése, miszerint emberi tevékenységek összessége mitől, milyen kritériumok megléte alapján/mellett minősíthető önálló szakmának, magasatosan fogalmazva önálló hivatásrendnek? Továbbá, mely hivatásrendnek jár törvény által megnevezett, „adományozott”, esetleg csupán a maga alapította szakmai nap, szakmai ünnepnap, kivételesen a költségvetés által fizetett „szakmai munkaszüneti ünnepnap”? Mely, fentebb - „*Az Alaptörvény „szolgáinak” napja(i)*” alcím alatt - nevesített és röviden bemutatott - egyesek által egységesnek tekintett jogászszakmai hivatásrend - külön önállóságot élő/mutató alrendjei jogosultak egyedül, vagy (csak) más jogászszakmai hivatásrend alrendjével közösen, „szakmai” kitüntetés (elismerési) formát alapítani és illet az adott szakmai ünnepnapon adományozni, átnyújtani? Kinek, az ily módon átadott „kitüntetés” (minősül) tekinthető - a nem létező kitüntetési hierarchiában - a „legrangosabb” szakmai elismerési formának? Illetve, hogy az egyikhez miért, a másikhoz meg miért nem párosul anyagi juttatás? És a költői kérdéseket sorolhatnánk tovább, ... de nem tesszük!

Mégpedig azért nem, mivel a tárgyalt téma szempontjából a lényeg – amely eddig is az volt – egyértelmű: a laza egységet, homogenitást képező/mutató jogászszakmai hivatásrend egyes alrendjeiben helyet foglaló, szakmai tevékenységet folytató valamennyi jogászszemélyt összekötő kapocs - az átvett jogi diplomán és az átvételekor letett/kinyilvánított alma materi eskűn felül - a jogász tevékenység adott szakma általi gyakorlásához szükséges eskü tartalma: „*Az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek.*”⁴³ E követelmény, amelyet az Alaptörvény gyakorló „szolgái” sosem szegnének meg.

A jog, a törvényesség és a respekt ...

A fenti összeállításból kitetszik: az említett (bemutatott) szakmai hivatásrendek „munkáltatói” különböző elnevezéssel számos (elismerési

formát) kitüntetés hoztak létre „saját jogászemberek” szaktevékenységének, életútjának elismerésére. Ezek az elismerések azonban nem univerzálisak, azaz nem „csereszabatosak”. Ugyanis, az egyes szakmai hivatásrendek közötti „átjárást” nem képesek biztosítani, s mivel a kitüntetés, egy konkrét szakmai „foglalkoztató” szervezetettől származik, ezért általános jogászszakmai értéket nem képvisel, a jogásztársadalmon belül csupán partikuláris elismerésként funkcionál.

Álláspontunk szerint egy szakmai elismerés adományozása, az adományozás elfogadása szoros kapcsolatban áll az emberi méltósággal. Mondhatjuk azt is, hogy az egész kitüntetési folyamat az érintett személy emberi méltóságának szerves részét képezi. Olyan tényezők sorolhatók ide, mint például, kik a kezdeményezői a kitüntetési folyamatnak, ki/kik (mely szervezet, illetve kiből álló testület) adományozza az elismerést, de az is meghatározó szempont lehet, hogy az adott kitüntetési formában korábban kik részesültek és ez által a kitüntetést elfogadó személy a kitüntetés átvételével, kikkel kerül egy csoportba? Találó és a jogászra is vonatkoztatható a megjegyzés, amely a Herczeg Ferenc-díj alapításáról szóló EMMI rendelet kapcsán volt olvasható a napisajtóban: „*Az igazi gond, hogy minél jobban szaporodnak a díjak, annál kevesebbet érnek. A magyar írók, költők, történészek, filozófusok szegények, de a sokévi átlagot tekintve nem hülyék és nem műveletlenek. Legtöbbjük az önrzet luxusát is megengedheti magának. Eljön, talán nem is sokára, az idő, amikor a ma megszámlálhatatlan díjból kevés marad, de ezeket szegyenkezés nélkül adhatják és fogadhatják.*”⁴⁴

A 2011. évi Kitüntetési törvény hatályba lépése előtt a Deák Ferenc Díj volt az a fajta „jogászdíj”, amely a kiválóság elismerése/juttalmazása terén a jogász hivatásrendek közötti szakmai „minőségkülönbségeket” igyekezett/kívánta/próbálta szintetizálni. Az eredmény viszont e jóhiszemű próbálkozás kudarcáról tanúskodik. Ugyanis - gyakorlata - már a díjátadó eseményen, illetve az azt követő ünnepségen, egyrészt maguk a díjátadók, másrészt a díjazottak - nyilatkozataikkal indulatokat gerjesztve - emelték a Deák Ferenc Díjat a kitüntetési hierarchia csúcsára. Miszerint: e Díj tekinthető a „*legrangosabb, legnagyobb jogászszakmai díjnak (kitüntetési for-*

mának), alábecsülve ezzel saját szakmai hivatásrendjük által alapított és adományozott elismerési formák erkölcsi rangját. Ennek egyik ékes bizonyítéka a 2018. évi díjátadást követően dr. Bálint József díjazott által a KORONAFm100-nak adott villáminterjúban elhangzott nyilatkozata. Ráadásul nevezett személy a szakmai díjat, mint politikus (polgármester) vette át, s az sem derült ki, hogy kitől, hiszen a képen látható, díjat átadó személy nem azonos az Alapító Okiraton nevesített Magyar Közigazgatási Kar (MKK) szakmai hivatásrend elnökével megválasztott dr. Szép Tiborral, de még a korábbi elnökkel, dr. Vörös Tamással sem!¹⁴⁵

E „szépséghiba” viszont tovább terhelte, de egyben alá is támasztotta a probléma létezését, amely az e témában íródott és publikált kettő tanulmányrész alapján ma már köz- és hivatalos tudomású tény: a 2011. évi CCII. törvény (Kitüntetési tv.) hatályba lépésével a Deák Ferenc Díj elvesztette legitimitását, mind az adományozók Testülete fennállását, mind pedig működését és díjátadó tevékenységét illetően.

Említett tanulmány (I.-II. rész) megírásával és publikálásával a célunk és szándékunk, egyrészt az volt, hogy ráirányítsuk a figyelmet egy nagyon fontos tényezőre. A jogalkotás, amennyiben a társadalmi valós helyzeteket nem kellően felmérve, egyes aspektusokat pedig figyelmen kívül hagyva cselekszik – az új szabályok megalkotásával és kihirdetésével – „legitim” módon megterhetheti (meg is törte) a társadalmi önszerveződéses alapon kialakult és működő korábbi gyakorlatot. Jogellenességet és visszásságot okozva ezzel, úgy a díjalapítók, díjadományozók, mint a díjat jóhiszeműen átvett díjazottaknak. Másrészt, hogy cselekvésre készítsük az érintett jogász-hivatásrendek választott/kinevezett vezető tisztségviselőit az előállt – és több mint egy évtizede tartó – törvénysértő állapot orvoslására, az egyes jogsértéseket kiküszöbölő új szervezeti formák, megoldások, eljárások mielőbbi kialakítására, elfogadására és közzétételére.

Kísérőlevél birtokában a Comitatus – 2018. ősz-tél és 2019. tavasz – számaiban megjelent cikkeinket megküldtük a Deák Ferenc Díj Testület valamennyi tagjának, továbbá Áder János köztársasági elnök úrnak, dr. Trócsányi László igazságügyi miniszter úrnak, valamint dr. Fatalin

Judit asszonynak az Országos Bírói Tanács (OBT) elnökének. Utóbb említettek esetében tettük mindezt annak érdekében, hogy a köztársasági elnök – esetleg – törvény-kezdeményezési jogával élve segítséget nyújthasson a feltárt és bemutatott jogsértő-visszásságok megszüntetéséhez, illetve javaslatot tehessen egy – a jogászság elismerését jelentő – új, egységes kitüntetési forma megteremtéséhez. Igazságügyi miniszter úrnak figyelemfelhívás és intézkedés megtétele céljából küldtük meg a tanulmányokat: szakmai szerepe a kormányzati munkában a jogszabály-előkészítés összehangolásáért és a közjogi jogalkotásért való felelősség körében – a Deák Ferenc Díj Testület működésével összefüggő jogsértések kiküszöbölése, illetve a jogászok elismerését jelentő új egységes elismerési forma és tartalom kialakítása terén – ugyanis megkérdőjelezhetetlen és megkerülhetetlen. Az OBT érintettsége okából került megkeresésre, hiszen a bírák tekintetében a kitüntetés (elismerés) alapítás jogával az Országos Bírói Tanács és nem a Kúria elnöke rendelkezik.

A leveleket - és a hozzá csatolt tanulmányokat - a fentebb említett címzetteknek nem egy véget nem érő levelezési folyamat megindítása kezdetének szántuk. Abból indultunk ki, hogy a problémamegoldás kulcsa és jogositványa nem nálunk keresendő. Tanulmányainkkal „csupán” a Deák Ferenc Díj körüli – 2011-től folyamatosan tartó – jogsértésekre kívántuk a Testület és tagjai, illetve a megszüntetésükhöz hatásköri jogositvánnyal rendelkező közjogi-közéleti „méltóságok”, jogászszakmai hivatásrendek tisztségviselőinek figyelmét felhívni. A tanulmányok publikálásával pedig Alaptörvény adta jogunkkal élve közérdekű kötelességünknek tettünk eleget annak érdekében, hogy a feltárt hiányosságokról és jogsértésekről a társadalom és a jogászszakma széles nyilvánossága is tudomást szerezhessen. Így aztán „válaszlevelekre” nem számítottunk. Legfeljebb az általunk feltárt probléma megoldásáról, illetve az új és egységes jogászszakmai díj megalkotására tett javaslatunk megvalósításáról szóló tájékoztatásnak örültünk volna.

Az élet valósága azonban ennél bonyolultabb sorsot szánt e közérdekű ügynek. A 11 címzett közül 7-től egyfajta reflektálást tartalmazó válaszlevelet kaptunk. E válaszlevelek írói - a tanul-

mányokban feltárt visszasságokat illetően - védve a nem létező „mundér” becsületét, egyben sajátos módon hártva a kényes feladat diktálta cselekvést, a szerzőket - panasztevőnek, bejelentőnek, talán az idejükkel mit sem kezdeni tudó állampolgári levelező személyeknek, látásmódjukat pedig szubjektívnek tekintve - a Deák Ferenc Díj körül feltárt anomáliák bagateltségéről kezdték „győzködni”.

A levelek tartalma megismerését követően kialakult egyik álláspontunk szerint a választ nem küldő címzettek – az Alkotmánybíróság elnöke, a Magyar Ügyvédi Kamara elnöke, a Magyar Országos Közjegyzői Kamara elnöke, a Magyar Közigazgatási Kar/Társaság(?) elnöke – megismerve a feltárt visszasságok tarthatatlanságát, hozzáfogtak az általunk nevesített problémák és hiányosságok megszüntetéséhez, a Deák Ferenc Díj és a Testület működése törvényes alapokra helyezéséhez. Esetükben tehát több tennivalónk nincs. Ezzel szemben – a másik nézőpont szerint – a válaszlevelet küldő feladók esetében a levelekre, tartalmuk figyelembevételével – írásban – illik véleményt nyilvánítani. Így tettünk!

A Köztársasági Elnök Úr helyett a Köztársasági Elnöki Hivatal főigazgatója, Haszonicsné dr. Ádám Mária válaszolt. A 2019. június 3-án kelt levelében arról adott tájékoztatást, miszerint az *egységes jogászdíj (Deák Ferenc Díj, Deák-díj) kitüntetés megalkotására tett javaslatunkkal dr. Semjén Zsolt miniszterelnök-helyettes úrhoz fordulhatunk.*

Válaszlevelünkben egyrészt, **hangot adtunk sérelmünknek**, miszerint - az Alaptörvény XXV. cikkben foglalt alapvető jogunkra tekintettel - a Köztársasági Elnök úrtól (s nem Hivatala vezetőjétől) vártunk volna választ, másrészt – ennek hiányában – az elegáns megoldás az lett volna, ha és amennyiben levelünket a Hivatal közvetlenül továbbítja az általa illetékesként megjelölt személyhez. Mi ugyanis - ismerve a *kitüntetési és egyéb elismerési formák alapítására vonatkozó jogszabályi protokollt* - nem a hagyományos utat kívántuk a köztársasági elnök úr figyelmébe ajánlani, hanem az „államfőt” megillető *sui generis* lehetőség alkalmazását.

Az **Országos Bírói Tanács elnökének** – a 2019. június 26-án kelt – válaszleveléből arról értesülhettünk, miszerint az Országos Bírói Tanács

(OBT) a 2019. június 24-én megtartott ülésén az Egyebek napirendi pont keretében megtárgyalta és állást foglalt a kérdéses ügyben, amelynek értelmében *a levünkben foglaltak* - az OBT működésére irányadó 2011. évi CLXI. törvény (Bszi.) alapján - *nem illeszthetők az OBT hatáskörébe*. Továbbá, az OBT *jogszabály alkotására vonatkozó indítványozói jogkörrel nem rendelkezik*, ez kizárólag az Országos Bírói Hivatal (OBH) elnökét illeti meg [a Bszi. 76. § (1) bekezdés d) pontjában szabályozott jogköre értelmében]. Így – az említett normatív anyagi- és eljárásjogi rend hiánya következtében – az OBT, *„az Önök által megfogalmazott visszasság megszüntetése érdekében és a jogszok elismerését biztosító új kitüntetési forma kialakításával kapcsolatban hatáskör hiányában nem tud részt vállalni.”* Egyben *tájékoztatást kaptunk „kérelmünk-nek”* (szerzők azonban nem kértek semmit?) az AB elnöke, a Kúria elnöke, az MJE elnöke, a MOKK elnöke, a MÜK elnöke, az MTA Jogtudományi Bizottsága elnöke, valamint a legfőbb ügyész és Palich Etelka a Magyar Kormánytisztviselői Kar elnöke(?) részére történt *továbbításáról*.

Válaszlevelünkben

Egyrészt, **felhívtuk az OBT figyelmét** ez utóbbi cselekedet fölösleges voltára, hiszen a Kúria elnöke – aki egyben a Deák Ferenc Díj Testület tagja – az OBT-nak is tagja, továbbá a legfőbb ügyész, a MÜK elnöke, a MOKK elnöke – akik a jogsértő módon működő Deák Ferenc Díj Testületnek szintén tagjai – jogszabályi jogosítottságuk alapján amúgy is részt vehetnek az OBT ülésén, mégpedig tanácskozási joggal, illetve – véleményünk szerint – annak sem volt törvényi akadálya, hogy az OBT említett témát tárgyaló napirendjéhez - az OBT elnöke által - a Deák Ferenc Díj Testület többi tagja - az AB elnöke, az MTA Jogtudományi Bizottsága elnöke, az MJE elnöke és a MKK/MKT elnöke - is meghívást nyerjen.

Másrészt, tájékoztattuk az OBT elnökét véleményünkről, miszerint a válaszlevelben említett törvényalkotás-kezdemenyezési jog hiányából egyenesen nem vezethető le az adott kérdés – az egységes „jogászdíj” alapítása, illetve a kitüntetési törvény módosítása lehetősége/szükségessége – OBT általi megtárgyalásának, véleménye kialakításának tilalma.

Harmadrészt, egy jogszabályi követelmény érvényesülésére választ igénylő módon kérdeztünk rá: közzétett információ hiányában szerzőknek nincs tudomásuk arról, hogy a Deák Ferenc Díjnak - a Kúria elnöke által - a bírák részére történt adományozásához az OBT – a Bszi. 103.§ (3) bekezdés j) pontja alapján – hozzájárult volna? E kérdésünkre azonban választ - ez eddig - nem kaptunk.

Negyedrész, felhívtuk elnök asszony figyelmét egy tévedésre: továbbküldött levelünk - OBT által nevesített - egyik címzettje Palich Etelka a Magyar Kormánytisztviselői Kar elnöke, nem azonos az Alapító Okiratot alapítóként aláíró Magyar Közigazgatási Kar (későbbi néven: Társaság) elnökével. Mindez már csak azért sem lehetséges, mivel említett szervezet az Alapító Okirat aláírásakor még nem létezett és a Díjhoz a későbbiek során sem csatlakozott. Továbbá a 2018. évi CXXV. törvény (Kig) 76.§ (3) bekezdése e szervezet tekintetében kötelező kamarai tagságot érvényesít, miközben idézett törvényi keret az önkormányzati köztisztviselőket és a nem kormányzati közigazgatás köztisztviselőit nem foglalja magába.

Az igazságügyi miniszternek írt levelünkre
Dr. Salgó László Péter, a jogszabály-előkészítés összehangolásáért és közjogi jogalkotásért felelős helyettes államtitkár - a 2019. július 19-én kelt levelében - választott.

Azon jogi véleményének adott hangot, miszerint – a rendelkezéseimre álló információk alapján – a Deák Ferenc Díj Testület által végzett tevékenység az egyesülési jogról [...] szóló 2011. évi CLXXV. törvény (Ectv.) 1.§ (1) bekezdése, 5.§-a, 5/A.§ pontjára tekintettel megfelel az Ectv. 3.§ (4) bekezdésében foglalt feltételeknek is, mivel egy szakmai elismerés adományozása önmagában nem tekinthető a jog által szabályozott tevékenységnek. Majd hozzáfűzte [...] bár a Kitüntetési tv. 22.§ (1) bekezdés a) pontja kifejezetten lehetőséget ad a köztársasági elnök, az Alkotmánybíróság elnöke, az országgyűlés elnöke, az alapvető jogok biztos, az Országos Bírói Tanács, az Állami Számvevőszék elnöke, a legfőbb ügyész, az autonóm államigazgatási szerv vezetője számára, hogy feladatkörével összefüggő egyes kiemelkedő tevékenységek, teljesítmények elismerésére kitüntető címet, díjat, oklevelet, plakettet, vagy más

elismerést alapítson és adományozzon, ez nem zárja ki azt, hogy az itt felsorolt személyek, szervezetek – akár más, a Kitüntetési tv-ben nem említett más szervezetekkel, személyekkel együtt – közösen hozzanak létre és adományozzanak szakmai elismeréseket.

Véleménye szerint [...] az említett közjogi testületek vezetői által az Alapító Okiratban létesített elismerés nem a Kitüntetési tv. 22. § (1) bekezdés a) pontján alapszik, nem az Országgyűlés törvényi felhatalmazása alapján létrehozott, a Kitüntetési tv. hatálya alá tartozó közjogi elismerést testesíti meg, hanem az alapítók, mint közjogilag is elismert szaktekintélyek társadalmi tevékenységébe tartozó döntéssel megalapított, lényegében magánelismerést hoztak létre.

Álláspontjában utalt arra, hogy [...] a jelenlegi kitüntetési rendszerben a jogász tevékenység jog által szabályozott elismerésére az igazságügyi miniszter által adományozható elismerésekről szóló 4/2015. (III.3.) IM rendelet alapján adható Deák Ferenc-díj szolgál. A Testület által létrehozott jogász szakmai díj (Deák Ferenc Díj) adományozására irányuló tevékenység nem tiltott tevékenység, számos szakmai (többnyire az egyesülési jog alapján létrehozott vagy alapítványi formában létrehozott) szervezet él a szakmai elismerés díjadományozásának lehetőségével. Ennél fogva Helyettes Államtitkár úr a Testület szakmai elismerés körébe tartozó díjadományozásának jogszerűségét nem látta megkérdőjelezhetőnek.

Ugyanakkor véleménye szerint bár [...] kétségtelen, hogy nem szerencsés az elnevezések hasonlósága, vagy akár összetéveszthetősége, de megítélése szerint a jogsértés nem állapítható meg e tekintetben. Ezzel együtt azon javaslatunkat, hogy [...] szükséges lenne a kiváló jogászok kitüntetési elismerésének törvényi szintre emelése a Deák Ferenc Díj állami kitüntetési forma megteremtésével, a kitüntetést pedig a jogot művelő és gyakorló legkiválóbb szakemberekből álló köztestület adományozná, Helyettes Államtitkár úr – alkotmányjogi szempontból – több tekintetben sem tudta támogatni. Kiemelten hangsúlyozta [...] a köztestület létrehozásához a kötött jogi aktuson túl (hogy azt az Országgyűlés törvény formájában hozza meg) szükséges még, hogy azt (mármint a köztestületet) a törvényalkotó abból a célból hozza létre, hogy egyes, államot terhelő

(egyértelműen elkülöníthető, jól meghatározható) közfeladatokat ne az államnak (pl. hatóság útján) kelljen ellátnia. A köztestület létrehozásának ezért egyik leglényegesebb tartalmi eleme a közfeladat meghatározása, amelynek ellátására a közterület kizárólagosan hivatott. A díjadományozás azonban jellegénél fogva nem tekinthető közfeladatnak mivel az, valamely tevékenység, szakmai életút, morális tett elismerésére szolgál, s a díj elnevezése tükrözi azt a történelmi örökséget, szellemiséget és erkölcsi értéket, amit az elnevezést ihlető történelmi alak, tudós, művész, jogász stb. élete, tekintélye, erkölcsi nagysága sugall. Minek következtében a köztestület alkotmányjogi kritériumrendszerének legfőbb eleme (javaslatunkból) hiányzik, így a javaslatot közjogi szempontból nem tartotta támogathatónak.

Másfelől – jelezte – a kiemelkedő jogászok elismerésére alapított díj törvénybe foglalása nem lenne összhangban a Kitiüntetési tv. rendszerével és tartalmával. A Kitiüntetési tv. kizárólag az állami kitüntéseket nevesíti és állapítja meg adományozásának feltételrendszerét. Ezek ún. általános kitüntetések, amelyek nem valamely konkrét szakma művelőinek adományozhatók. Egy, a jogászoknak adományozható szakmai díj törvényi alapítása ezzel az általánossággal lenne ellentétes és a törvény koncepciójának teljes felülvizsgálatát tenné szükségessé. Nyilvánvaló, hogy nem lehetséges egyetlen – mégoly jelentős – hivatás elismerési lehetőségének törvénybe foglalása, minden más szakma, hivatás mellőzésével.

Végül levelének sorait zárva rámutatott [...] ahogyan senkinek sincs alanyi joga arra, hogy állami kitüntetést vagy közjogi elismerést kapjon, úgy arra sincs, egyetlen szakma, hivatás közösségének sem „alanyi joga”, hogy törvény rendelkezzen e szakma, hivatás képviselőinek elismeréséről. Érvelése szerint: a jelenleg kialakult állami kitüntetési, elismerési rendszer egy kiegyensúlyozott rendszer; amelynek átgondolatlan megbotlása sem jogi, sem jogpolitikai szempontból nem támogatható [...] a civil elismerések éppen arra szolgálnak, hogy az érintett közösségek a tagjaik tevékenységének honorálására megfelelő módokat és aktusokat alakítsanak ki. E két elismerési rendszer – az állami és civil – így megfelelően kiegészíti egymást.

Válaszlevelünkben hangot adtunk abbéli véleményünknek, miszerint Államtitkár Úr, levelében - az érdemi problémát megkerülve - válasz helyett értékes, szakmailag érdekes értekezést nyújtott egy olyan témában, amely tekintetében az alapkérdések – létrehozatal, belső szabályzatok, átlátható működési és adományozási rend, létező testületi tagság, a Testület működésének és tevékenységének finanszírozása stb. – mind-mind az Alaptörvény és más törvényi szabályok szerint rendezendők. Ezzel szemben, a Deák Ferenc Díj Testület esetében még az Alapító Okirat léte és szabályszerűsége is kérdéses. Hiszen aláírt, hiteles dokumentummal nem találkozunk, de ilyet a közérdekű adatigénylés teljesítéséért egyetlen érintett szervezet sem tudott felmutatni, illetve részünkre megküldeni. De még csak az sem kideríthető, hogy az Alapító Okiraton nevesített jogászi „hivatásrendek” nevében - személy szerint - kik is voltak azok a személyek, közjogi/közéleti „méltóságok”, akik az Alapító Okiratot ténylegesen aláírták, illetve kézjegyükkel ellátták. (Megjegyzendő: a 2004. szeptember 9-re keltezett Alapító Okiraton még az iratot aláíró személyek neve sem került rögzítésre.)

Másrészt az államtitkári levélben fejtegetett „civil közösség” – álláspontunk szerint – csak természetes személyek által létrehozva működhetne. Következésképpen a Deák Ferenc Díj „magánelismerésnek” nem minősül. Minderre figyelemmel fenntartottuk véleményünket: említett Testület léte és működésük fejlesztése törvényszerű, adományozói tevékenysége pedig emiatt nem tisztességes. Ugyanakkor hangsúlyoztuk: létező igényként mutatkozik a jogászság kiválóságainak elismerése céljából – Deák Ferenc, avagy másik nagy magyar nevével fémjelzett – állami – de valamilyen önszabályozásra is képes – kitüntetési forma törvényi alapítására. Egyben - a miniszterváltásra is figyelemmel - megjegyeztük: az Alaptörvény XXV. cikke alapján a kérdésben történő érdemi állásfoglalás a miniszter hatáskörébe tartozik, ezért kértük Államtitkár Urat megküldött levelünk és a mellékletét képező tanulmányaink Miniszter Asszony részére történő eljuttatására.

A Kúria elnöke – a 2019. május 31-én kelt, személyesen aláírt – talán kellően nem érzékelve az elé (is) tárt probléma súlyát és megoldandó voltát – arról tájékoztatott bennünket, miszerint

„a kitüntetések alapításával és adományozásával kapcsolatos jogszabályi háttér ismertetését, az abból levont következtetéseiket, továbbá a kiváló jogászok elismerésének törvényi szintű szabályozására vonatkozó javaslatukat a Deák Ferenc Díj Testület tagjai elé fogom tární.”

A levél íróját viszontválaszunkkal nem terheltük. Azonban kíváncsian várjuk a jogilag nem létező, ennek következtében tevékenységében törvénysértő módon működő Testület érdemi álláspontját. Egyben megjegyezzük: a 2018. évi Díj adományozására – egy kúriai bíró személyére – előterjesztett indokolással is ellátott írásos javaslat - elbírálás végett vajon - a Testület elé került-e? Ugyanis elutasító, avagy csak figyelmen kívül hagyó testületi döntésről sem szóbeli, sem írásbeli válasz nem érkezett.

A **legfőbb ügyészek** írt levelünkre a Legfőbb Ügyészség Személyügyi, Továbbképzési és Igazgatási Főosztályvezetője helyett egy (be nem azonosítható) másik személy (által „aláírkantott”) kézjegyét viselő - 2019. június 21-i keltezéssel ellátott - postai levélküldeményben kaptunk - két sorba sűrített, tömör megfogalmazású - választ: [...] „a Legfőbb Ügyészségre 2019. május 15. napján érkezett beadványát – intézkedés céljából – a Deák Ferenc Díj Testület titkárnak továbbítottam.”

Szerzők a válaszelevelükben bátorkodtak kifogást emelni a kiadmányozás szabálytalansága miatt, utalva egyben az Alaptörvény XXV. cikkében foglalt, „Mindenkít” megillető jog gyakorlása esetén követendő válaszadási eljárásra. Előttünk ugyanis nem ismert a Deák Ferenc Díj Testület titkárnak azon személye, aki – a jogsértően létező és működő Testület nevében – jogszerű hatáskörrel rendelkezne a felvázolt kérdéssel összefüggő bármilyen intézkedés megtételére!

E válaszelevelünkre - most már - az előírásoknak megfelelő kiadmányozással érkezett viszontválasz, tartalmával – [...] *Legfőbb Ügyész úr elkötelezett a kimagasló teljesítményt nyújtó jogászok tudományos-szakmai elismerését illetően, azonban a Deák Ferenc-díj [Sicc. Szerzők.] vonatkozásában kizárólag a Deák Ferenc Díj [ez már helyesen van írva. Szerzők.] Testület rendelkezik döntési jogkörrel. A Testület összehívása, valamint az egyéb adminisztratív ügyintézés a Testület titkárnak feladatkörébe tartozik.*” –

azonban nem tudtunk mit kezdeni. Ezért ismételt levelünkben jeleztük: egyrészt, a Deák Ferenc Díj és Testülete kérdésében az általunk feltárt és publikált törvénysértő állapot megszüntetése közérdek. Másrészt, a jövőre nézve kinyilvánítottuk álláspontunkat: hasonló tartalmú levelekre a jövőben nem kívánunk reflektálni, ellenben a törvénysértések orvoslása végett tett intézkedésekről szóló tájékoztatásra igényt tartunk.

A **Magyar Tudományos Akadémia elnöke** helyett – de megbízásából – az MTA Titkársága Jogi és Igazgatási Főosztályának vezetője, Medve Zsuzsa főosztályvezető asszony a 2019. június 6-án kelt levelében válaszolt. Tájékoztatása szerint [...] „*bár a kitüntetési törvény valóban nem említi a köztestületek kitüntetés alapítására vonatkozó jogát, ugyanakkor az MTA törvény 3. § (1) bekezdés m) pontja alapján a Magyar Tudományos Akadémia közfeladatai között szerepel a díjak alapításának lehetősége. Arról azonban a többi hivatásrend tud érdemben nyilatkozni, hogy díj alapításukat, milyen felhatalmazás alapján gyakorolják. Külön kiemelve megjegyezte: „a kitüntetési törvény felhatalmazása alapján az igazságügy miniszter 4/2015. (III. 3.) IM rendeletével megalapított Deák Ferenc-díjjal jutalmazható személyek köre szűkebb, mint a Deák Ferenc Díjban részesíthető szakembereké, így mind a két díjnak lehet létjogosultsága, továbbá a hivatásrendek által alapított díj jóval korábbi, mint a miniszteri kitüntetés. A név-azonosság és az összetéveszthetőség kapcsán kiemelte, hogy a kitüntetési törvény egyetlen korlátozást tartalmaz a 22. § (2) bekezdésében, amikor kimondja, hogy a díjalapításra jogosultak által alapított díjak, oklevelek, plakettek, elismerések elnevezésében és külső formájában nem hasonlíthatnak az állami kitüntetésekhez, valamint a Kossuth-díjhoz és Széchenyi-díjhoz. Tehát a jogszabály nem zárja ki a névazonosság lehetőségét, csak bizonyos kitüntetések esetében.*”

Válaszelevelünkben jeleztük, miszerint a Magyar Tudományos Akadémiáról (MTA-tv.) szóló – legutóbb a 2019. évi LXVIII. törvénnyel módosított – 1994. évi XL. törvény az Akadémia közfeladatai között – a 3. § (1) bekezdés m) pontjában – a következőket említi:

„m) a tudományos utánpótlást ösztöndíjrendszer fenntartásával segíti, amelynek fedezete az Akadémia költségvetésében elkülönítetten szerepel; kiemelkedő tudományos eredményeket elérő kutatók részére – saját forrásaiból vagy egyetemleges közérdekű kötelezettségvállalás alapján – határozott időre tudományos ösztöndíjat, díjakat alapíthat, díjkitűzést tehet, amelynek feltételeit és részletes rendjét az Akadémia szabályzatban állapítja meg;”

Említettek azonban – véleményünk szerint – az MTA saját forrásából és más szervek közérdekű kötelezettségvállalásából finanszírozott, kizárólag a kiemelkedő tudományos eredményeket elérő kutatók részére létrehozott tudományos ösztöndíjról, díjalapításról, díjkitűzésről szóló rendelkezések. Ennek következtében nem feleltethetők meg a jogalkotó által [a 2011. évi CCII. – kitüntetési – törvény 22.§ (1) bekezdésében] nevesített – szervezetek feladatkörével összefüggő egyes kiemelkedő tevékenységek, teljesítmények elismerésére szolgáló, kitüntető cím, díj, oklevél, plakettet, vagy más elismerés (a továbbiakban: elismerés) – „EGYÉB DÍJAK, ELISMERÉSEK” című III. fejezetében kifejezésre juttatott és szabályozott akaratának.

Megjegyeztük: a Kitüntetési törvény 22.§ (2) bekezdésében szabályozott elismeréseknek az állami kitüntetésekhez képest történő elnevezésbeli és formai egyezésének tiltottsága a Deák Ferenc Díj esetében valóban nem jöhet szóba. Ellenben a Deák Ferenc Díjnak az előbbiekből említett MTA-törvény rendelkezésében foglalt elismerések közé sorolása – már csak a nevezett Díjat létrehozó/alapító szervezetek jogállásbeli-, illetve a társadalomban betöltött szerepük különbözősége, továbbá e szervezetek közül egyes szervezeteknek az említett elismerés alapítási jogának törvény általi kizártsága miatt – törvényes módon aligha lehetséges. Továbbá, a Deák Ferenc Díj, mint a jogászai munka - jelenleg - legmagasabb rangú társadalmi elismerési formának a kitüntetési törvény keretében sorolása 2011. óta nem csupán jogilag, de etikailag is vitatható, hiszen az ezen elismerési forma adományozásával kapcsolatos döntéshozatali rendszer egyrészt átláthatatlan, másrészt a Kitüntetési törvény mellékletében foglalt alapvető szabályoknak sem felel meg.

Továbbá jeleztük: sajnálatosnak tarjuk, hogy a MTA Titkársága az általunk felvetett kérdést, csupán „jogalkotási ügyként” tartja kezelhetőnek.

A **Magyar Jogász Egylet elnöke**, Sárközy Tamás – a 2019. május 29-én kelt levelében – személyesen válaszolt. Kiemelte: „*A párhuzamosság nem vitásan fennáll, de önmagában ez még nem kifogásolható. Utalt arra, hogy a testület következő ülésén a kérdést szóvá teszi, mert egy egységes megoldás véleménye szerint is jobb lenne. Azonban úgy vélekedett, hogy egy új díj törvényi alapítása esetén e célra külön köztestület létrehozása túlzott lenne.*”

A levélben foglaltakat megismerve álláspon-tunkról **válaszlevelet nem írtunk.**

Deák Ferenc Díj 2019?

A fentiekre tekintettel felmerül a kérdés, október 17-én sor kerülhet-e a Deák Ferenc Díj 2019. évi adományozására, vagy inkább indokolt lenne az „ünnepélyes” díjjátadást – a Testület összetételének, szervezetének és működésének törvényes alapokra helyezését követően, az adományozási rendszer átláthatóságának biztosításával – egy későbbi időpontra halasztani? Igaz, mindez nem kis „tortúrával” járna, de ezzel a Díj eszmei, erkölcsi értéke nem csökkenne, a díjazottak pedig tényleg örülhetnének az elismerésnek. Ellenkező esetben az Alaptörvény deklarálta „tisztetség” és a „keresztény erkölcsiség” megkövetelné, hogy a Díjjal összefüggő kétségekről és anomáliákról a leendő díjazottak előzetesen tájékoztatást kapjanak, amelynek birtokában eldönthetik, hogy ilyen körülmények mellett a Díjat át kívánják-e venni?

Az eset idehaza, talán példa nélküli, de a világ másik, európai felében azért erre is akad – követhető – példa. Még egy olyan nagy múltú és jelentős presztízzsel rendelkező díj esetében is, mint az irodalmi Nobel-díj adományozása, amelyet szintén októberben szoktak odaítélni.

„*A svéd nyelv ápolására 1786-ban alapított Svéd Akadémia tavaly májusban jelentette be, hogy a testületet megtépző szexuális zaklatási, összeférhetetlenségi és kiszivárogtatási botrányok nyomán, a munka megbénulása miatt nem*

neveznek meg irodalmi Nobel-díjast a 2018-as évre.

A világ legrangosabb irodalmi díját megalapító Alfred Nobel svéd gyáripárosnak, a dinamit feltalálójának hagyatékát kezelő Nobel Alapítvány tavaly figyelmeztette a Svéd Akadémiát, hogy megvonja tőle az irodalmi Nobel-díj odaítélésének jogát, ha nem rendezi sorait.

A Nobel Alapítvány kedden - (2019. március 5-én, Szerzők) - az igazgatótanács ülése után közleményben jelentette be, hogy az akadémia eddigi és tervezett lépései jó lehetőséget kínálnak arra, hogy helyreálljon a testületbe mint díjodaítelő intézménybe vetett bizalom.

A közlemény szerint jelentős változások történtek az akadémia működésében, lehetővé tették például a tagságról való lemondást, új tagokat választottak meg, és a testületnek már nincs olyan tagja, aki ellen összeférhetetlenségi vagy bűnügyi vizsgálat folyik. [...] A Svéd Akadémia immár nyugodt körülmények között dolgozhat az irodalmi Nobel-díjon – kommentálta az alapítvány közleményét Anders Olssen, az akadémia szóvivője. Hozzátette, hogy a tavalyi és az idei díjazott nevével valószínűleg egyszerre jelentik be."⁴⁶

Úgy véljük, a Deák Ferenc Díj az elmúlt 15 évben (2003-2018) kivívta a jogászi szakma társadalmi elismertségét és a Díjnak a díjban részesültek is magas szakmai elismerést kifejező jelentőséget tulajdonítanak. Nem kellene/szabadna tehát veszni, hagyni ezt a természetes módon kialakult, tekintéllyel bíró, szakmai presztízst. Így hát cselekedjünk, együtt: nemcsak a törvényesség, hanem a tisztesség fenntartása érdekében is!

[...] „Ez az, miért csüggedni nem szabad.
Rakjuk le, hangyszorgalommal, amit
Agyunk az ihlett órákban teremt
S ha összehordtunk minden kis követ,
Építjük egy újabb kor Babelét,
Míg oly magas lesz, mint a csillagok. [...]”⁴⁷

A kézirat lezárásának dátuma:
Budapest, 2019. szeptember 1.

**FOGARASI JÓZSEF
DR. GALAMBOS KÁROLY**

***Az I. részt lásd:** Fogarasi József - Galambos Károly: Jutalmul a jog tudójának. (A Deák Ferenc Díj és a Deák Ferenc-díj) In: Comitatus. 2018. ősz-tél. XXVIII. évf. 230. sz. p. 17-29. (<http://www.mrtt.hu/node/361>; illetve http://fogarasijozsef.hu/index.php?option=com_content&view=article&id=647:jutalmul-a-jog-tudojanak-2&catid=82&Itemid=152)

A II. részt lásd: Fogarasi József - Galambos Károly: Ha majd a jognak asztalánál ... (A Deák Ferenc Díj és a Deák Ferenc-díj) In: Comitatus. 2019. tavasz. XXIX. évf. 231. sz. p. 81-94. (<http://www.mrtt.hu/node/361>; illetve http://fogarasijozsef.hu/index.php?option=com_content&view=article&id=655:ha-majd-a-jognak-asztalanal&catid=82:blog2&Itemid=152)

Jegyzetek

1. Petőfi Sándor: A nép. Petőfi Sándor összes költeményei. Magyar művészek rajaival. Életrajzi bevezetéssel ellátta Ferenczi Zoltán. Első Kötet. LAMPEL RÓBERT (WODIANER F. ÉS FIAI) CS. ÉS KIR. KÖNYVKERESKEDÉS KIADÁSA. BUDAPEST 1901. p. 292.

2. Petőfi Sándor: A nép nevében. Petőfi Sándor összes versei. Szépirodalmi Könyvkiadó. 1976. p. 643-644.

3. Majtényi László: *”S miért vagytok ti kiváltságosok? Miért a jog csupán tündalok?”* Élet és Irodalom. LXIII. évf. 33. sz. 2019. 08. 16. p. 5. - <http://ekint.org/alkotmanyosság/2019-09-02/s-miert-vagytok-ti-kivaltsagosok-miert-a-jog-csupan-tinalok-majtenyi-laszlo-publicisztikaja> - (2019.09.01.)

4. Lásd az Alaptörvény J) cikk (1) bekezdésének b) pontját, illetve (2) bekezdését. - http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=140968.356005 -

5. Lásd az Alaptörvény ZÁRÓ ÉS VEGYES RENDELKEZÉSEK 6. pontját: *„Április 25. napja – az Alaptörvény kihirdetésének emlékére – az Alaptörvény napja.”* - http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=140968.356005 - (2019.09.01.)

6. Varga Csaba: A jog társadalomelmélete felé. Budapest. 1999. p. 264. -<https://www.google.hu/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKewjh0sK3oMfkAhVsoYsKHW0IA1MQFjAAegQIBBAC&url=http%3A%2F%2Fmek.oszk.hu%2F15300%2F15303%2F15303.pdf&usq=AOvVaw3DAHyrWGE6zCvA9IUUVb80p> - (2019.09.01.)

7. Varga Csaba: A jog társadalomelmélete felé. Budapest. 1999. p. 264-265.
8. Nagy Zsolt: A jogászság szemléletének eredete. Az idézett szöveget lásd „*Az európai jogtudomány és jogi gyakorlat*”, illetve „*A common law jogászsága*” alcímek közötti bekezdésekben. - <http://jesz.ajk.elte.hu/nagy41.html> - (2019.09.01.)
9. Pödör Lea: Jogászai hivatások. I. A jogászai ethosz és a jogászai hivatások fogalma, rendszere. p. 1.
10. Pödör Lea: Jogászai hivatások. I. A jogászai ethosz és a jogászai hivatások fogalma, rendszere. p. 2.
11. Fónai Mihály: A jogászok szociológiai jellemzői: létszám, foglalkoztatás, kor és nem szerint. p. 941.
12. Fónai Mihály: A jogászok szociológiai jellemzői: létszám, foglalkoztatás, kor és nem szerint. p. 961.
13. Fónai Mihály: A jogászok szociológiai jellemzői: létszám, foglalkoztatás, kor és nem szerint. p. 944-948.
14. Fónai Mihály: A jogászok szociológiai jellemzői: létszám, foglalkoztatás, kor és nem szerint p. 948-949.
15. A táblázat – Fónai Mihály: A jogászok szociológiai jellemzői: létszám, foglalkoztatás, kor és nem szerint című tanulmányának grafikonja (p. 952.) alapján – Galambos Károly szerkesztői munkájának önálló részét képezi.
16. A táblázat – Fónai Mihály: A jogászok szociológiai jellemzői: létszám, foglalkoztatás, kor és nem szerint című tanulmányában (p. 953-956.) foglaltak figyelembe vételével – Galambos Károly szerkesztői munkájának önálló részét képezi. https://www.google.hu/search?newwindow=1&sxsrif=ACYBGNRzH1QRVLMhH3WwA1kC8a-jFWbugA%3A1568154316403&source=hp&ei=zC4XbGOFoiNrws9mZm4BA&q=https%3A%2F%2Fjog.tk.mta.hu%2Fuploads%2Ffiles%2F36_Fonai_Mihaly.pdf&oq=https%3A%2F%2Fjog.tk.mta.hu%2Fuploads%2Ffiles%2F36_Fonai_Mihaly.pdf&gs_l=psy-ab.3...2922.2922..4228...0.0..0.153.153.0j1.....0....2j1..gws-wiz._vUheVJud3U&ved=0ahUKEwixpOuHpsfkAhWixosKHb1MBkcQ4dUDCAU&uact=5 - (2019.09.01.)
17. Tóth-Matolcsi László: A magyar ügyvédség modernizációs elkötelezettségéről. Miskolci Jogi Szemle. 13. évf. (2018) 1. sz. p. 153-154.
18. Tóth-Matolcsi László: A magyar ügyvédség modernizációs elkötelezettségéről. Miskolci Jogi Szemle. 13. évf. (2018) 1. sz. p. 154-155.
19. Tóth-Matolcsi László: A magyar ügyvédség modernizációs elkötelezettségéről. Miskolci Jogi Szemle. 13. évf. (2018) 1. sz. p. 155.
20. Pödör Lea: A jogászai hivatások. III. Az egyes jogászai hivatások jellemzése. III.2. A bírák. p. 6.
21. Pödör Lea: A jogászai hivatások. III. Az egyes jogászai hivatások jellemzése. III.3. Az ügyészek. p. 7.
22. Pödör Lea: A jogászai hivatások. III. Az egyes jogászai hivatások jellemzése. III.4. Az ügyvédek. p. 7.
23. Pödör Lea: A jogászai hivatások. III. Az egyes jogászai hivatások jellemzése. III.5. A jogtudományi életút. p. 7.
24. Rixer Ádám értelmezése szerint: A kormányzati kapacitás – legtágabb értelemben – az államnak azt a képességét mutatja meg, melynek révén – közpolitikai célkitűzéseinek megvalósítása érdekében – képes leküzdeni az egyes nehezítő, hátráltató körülményeket. Bár eme – az állam oldalán jelentkező – szükséglet korántsem nevezhető újnak – gyakorlatilag az államilag szervezett társadalommal egyidős –, maga a fogalom (mint state capacity, government capacity, policy performance and executive capacity stb.) viszonylag új. A fogalommal kapcsolatos bizonytalanságaink egy része abból eredhet, hogy rendkívül nehéz érdemi, jól használható, az összehasonlítások próbáját is kiálló indikátorokra lelni, különösen, hogy ezek gyakran maguk is rendkívül összetett, több elemből összeálló „szempontösszességek” Rixer Ádám: A jogászelít léte és szerepe, mint a kormányzati kapacitás egyik kulcskérdése. 2 számú jegyzet. p. 1.
25. Rixer Ádám: A jogászelít léte és szerepe, mint a kormányzati kapacitás egyik kulcskérdése. p. 1.
26. Rixer Ádám: A jogászelít léte és szerepe, mint a kormányzati kapacitás egyik kulcskérdése. p. 1.

27. Lásd Nagy Zsolt: Metszetek a jogásztársadalomról. 196 p.
28. Sárközy Tamás: A jog szerepe a gazdaságban. Magyar Tudomány (MTA folyóirata) 2011/5/04. Második hasáb 5-7. bekezdései.
29. https://hu.wikipedia.org/wiki/B%C3%A0Dr%C3%B3s%C3%A1gok_napja (2019.08.26.)
30. 2016. évi CXXX. törvény - a polgári perrendtartásról - 148.§. - http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=198992.370235 - (2019.09.01.)
31. Persze az is igaz, hogy ez, utóbb említett alapjog a rendes bíróságok közül a Kúria esetében sem nyer(het) érvényesülést, hiszen (például) amennyiben felülvizsgálat során a perköltség megállapításáról a Kúria önálló döntést hoz, úgy ezen I. fokú határozattal szemben – az említett alapjog ellenére – a „mindenki”, szintén meg van fosztva a jogorvoslati jogtól!
32. Lásd a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvényt módosító – és a 71/A. §-al kiegészítő „A Köztisztviselők Napja július 1-je” – 1997. évi CL. törvény 72.§ (1) bekezdését.
33. https://hu.wikipedia.org/wiki/A_k%C3%B6ztisztvisel%C5%91k_%C3%A9s_korm%C3%A1nytisztvisel%C5%91k_napja (2019.09.01.)
34. Lásd a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV. törvény (Üjt) 80.§-át. - http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=139717.362766 - (2019.09.01)
35. <http://ugyeszseg.hu/elismeresek-az-ugyeszseg-napjan-3/> (2019.08.26.)
36. Magyar Ügyvédi Kamara – Magyar Ügyvédnapp. - <https://magyarugvedikamara.hu/tart/index/134/1> - (2019.08.26.)
37. http://www.jogaszegylet.hu/index.php?mod=sz&sz_id=4 (2019.09.01.)
38. <https://birosag.hu/hirek/kategoria/tudomanykultura/tudta-e-szegenyek-ugyvedjenek-neveztek-szent-ivot-jogaszok> (2019.08.26.)
39. https://www.wikiwand.com/hu/Védőszentek_listája (2019.09.01.)
40. https://jelesnapok.oszk.hu/prod/unnep/a_magyar_tudomany_napja (2019.08.26.)
41. https://hu.wikipedia.org/wiki/A_magyar_tudom%C3%A1ny_%C3%BCnnepe (2019.08.26.); lásd az említett törvény 1.§ rendelkezését - http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=75824.105740 - (2019.09.01.)
42. <https://mta.hu/dijak-kituntetesek> (2019.08.26.)
43. Alaptörvény R cikk (2) bekezdése. - http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=140968.356005 - 2019.09.01.)
44. Márton László (Montpellier): Lehet egy díjjal kevesebb? Népszava, 2019. augusztus 31. szombat, 146. évf. 202. sz. Szép Szó melléklet p. 6.- https://nepszava.hu/3048304_lehet-egy-dijjal-kevesebb- (2019.09.01.)
45. Dr. Bálint József a kalocsai Korona FM100 Rádiónak adott villáminterjújában nyilatkozta a 2018. októberében átvett díj kapcsán a következőket: „*Deák Ferenc Díjat kaptam meg, ez a jogi szakmáknak a díja...nagyon jó érzés volt, mert ez a szakmának a legnagyobb díja egyébként, és ez nem politikai kitüntetés, hanem szakmai díj; gyakorlatilag az életpályámat ismerték el, tehát a jogászai pályafutásomat, és annak örülök, hogy nem posztumusz, hanem mindez még az életében történt...*” [Forrás: koronafm100.hu] - <http://www.kalocsatv.hu/a-deaki-hagyományok-melto-utodja-deak-ferenc-dijat-kapott-dr-balint-jozsef/> - (2019.09.01.)
46. <https://www.vg.hu/kozelet/kultura/idenem-marad-el-az-irodalmi-nobel-dij-atadasa-1390303/> (2019.09.01.)
47. Vörösmarty Mihály: Gondolatok a könyvtárban. In: Hét évszázad magyar versei. Szépirodalmi Könyvkiadó. 1951. p. 372-374.

Tájékoztató

Egy község gazdaságfejlesztési esélyei, lehetőségei: Nemesvámos példája

Egy község gazdaságfejlesztési lehetőségei nagyban függenek annak elhelyezkedésétől, demográfiai összetételétől, a település jellegétől (pl. hogy alvó-, kertvárosias jellegű, falusias, városkörnyéki, stb.). Először saját településemről, Nemesvámosról szeretnénk néhány gondolatot megosztani Önökkel, hiszen településünk gazdaságfejlesztési története mintegy 20 évre nyúlik vissza.

Településünk több részre tagolható: egyrészt a tősgyökeres nemesvámosiak, falusi emberek, akik helyi közösségekben élnek, azokat életetik és építik; másrészt az itteni fiatalok, akik itt képzelik el jövőjüket és a közösség részei kívánnak lenni; valamint harmadrészt a városból kiköltöző, nyugalomra vágó, aludni hazajáró lakók a maguk kertvárosi igényeivel. A lakosság összetételének megfelelően az igények is sokrétűek, melyeket a településnek ki kell szolgálni: a kisgyerekes családok, a fiatalok legkedveltebb helye a szabadidőparkunk, amely több sportolási lehetőségnek is otthont ad: pl. petang, strandröplabda, lábtengő, kültéri fitnessz. Az új sportcsarnokunk pedig a helyi sportegyesületek aktív sportéletének fő helyszíne - kézilabda, röplabda, és idén már a futball is fellendülni látszik. A sportegyesület több, mint 130 gyermeket számlál.

A többi mellett, a sport és szabadidő fejlesztése is költséges dolog, ezért koncentrálni kell arra, hogy amiben csak

tudjuk támogatni a kis- és közép-, valamint a nagyvállalatok napi működését, jó kapcsolatot ápoljunk velük, hiszen a község fő bevételi forrása az iparüzési adó. Településünk vállalkozási formái is sokrétűek. Sok kézműves és termelő is működik a településen, de hozzánk tartozik a Haribo gumicukorgyár, az Arconic Kőfém Kft. , az MTD Hungária Kft. , a Csatári Plast Kft. , a mára már közép vállalkozásként működő tökmagolaj”gyár” a Peiba Kft, itt működik a Vitaflóra Kft. Sokáig folytathatnánk a sort (Vesz-Mont Kft. , GNSZ ,stb.). A multik mellett nagy számban található meg a számunkra óriási értékkel bíró helyi termékek, amelyek segítségével helyben elérhetőek az egészséges élelmiszereket.

A fejlesztési stratégiák kialakításánál minden esetben az az első lépés, hogy – például Nemesvámos település bemutatása alapján – fenti szempontok figyelembevételével el kell végezni az adott település vizsgálatát. A demográfiai, szerkezeti, természeti, domborzati, egyéb földrajzi adottságok alapján el-

dönthető, hogy melyik területen, mely terület mentén érdemes fejleszteni a települését: pl. vállalkozások letelepedésének fejlesztése, mezőgazdasági termelés fejlesztése, vagy például turizmus.

Minden esetben a fejlesztési iránynak megfelelően a település rendezési tervét összhangba kell hozni, Ezt követően a település szerkezeti tervében kell az adott területen biztosítani a lehetőségeket, hozzá kell igazítani a szabályozást a fejlesztendő szegmenshez. Ezekkel a tevékenységekkel biztosíthatóak a bevételek. A bevételek növelése azonban csupán az egyik pillére a fejlesztésnek, a másik a költségek csökkentése. A fejlesztési irány kiválasztása után meg kell vizsgálni mennyi bevétel termelhető és milyen kiadásokkal jár a fejlesztés?

Például iparterület fejlesztése esetén a bevétel az iparüzési adóból, építményadóból származik, ezzel szemben költségként megjelentik a közvilágítás, az utak, a közüzemi díj, a forgalom okozta állagromlást követő állagmegóvás. Ezek az ún. fenntartási költségek. A bevételek meghatározása viszonylag egyszerű, a fejlesztéseknél pedig figyelemmel kell lenni pl. a pályázati lehetőségekre, melyek csökkenthetik a bekerülési költséget (útberuházás támogatása, közüzemek), valamint a pályázat jellegétől függően csökkenthetik is a fenntartási költségeket az egyes pályázatok (napelemes közvilágítás, napelempark). Ugyanígy minden egyes szegmensre levetíthető ez az egyszerű elmélet. A turizmus bevétele az idegenforgalmi adó, amely visszaforgatható a zöldterületek gondozására, pihenőparkok létrehozására, erdei utak

rendbetételére. Pályázat lehet ebben az esetben kerékpárút, játszótér, tematikus utak kialakítása, valamelyik helyi látivalók (épített vagy természeti) felújítása. Divatos manapság a valamilyen témára ráfűzött fesztivál (pl. gombóc, hal, stb.).

Amennyiben nincs semmilyen fejleszthető része a településnek (bár ez nehezen elképzelhető), úgy a kertvárosias nyugalomra vágyó lakók kommunális adóbevétele, a gépjárműadók egy része lehet a bevétel forrása. Az ilyen típusú településeknél nagyon fontos az önfenntartásra való törekvés, a költségek maximális csökkentése. Energetikai fejlesztések pályázati forrásokból, saját termelés (pl. szövetkezés-társulás formában zöldségek, gyümölcsök termelése, saját konyha létrehozása, intézményi étkezések önerőből történő megoldása).

Sok-sok olyan dolog, tényező van, amit figyelembe lehet és kell is venni egy ilyen koncepció kialakításánál. Úgy gondolom, minden gazdaságfejlesztési elképzelés jó. A nyugvóponttól történő elmozdulás ugyan időt, energiát és kintartást, na meg rengeteg munkát igényel, de higgyék el azok megtérülnek. A település lakói meghálálják és elismerik az ilyen jellegű fejlesztéseket.

A település megélhetésének biztosítása éppolyan fontos, mint a saját megélhetésünk, hiszen a községek, a falvak, másképp szólva, a vidék élhetővé tétele a közös jövőnk kulcsa!

SÖVÉNYHÁZI BALÁZS

(Elhangzott a VEAB közigazgatási munkabizottságának ez év májusi konferenciáján, a veszprémi városháza nagytermében.)

Recenzió

Ruralitás, vidéktörténet, vidéki társadalom

A Nemzeti Emlékezet Bizottságának (NEB) Hivatala és az MTA Bölcsészettudományi Kutatóközpontja még 2014-ben írt alá egy öt évre szóló megállapodást közös kutatási programok kialakítására és megvalósítására, amelynek keretében Ö. Kovács József irányításával vidéktörténeti kutatócsoport alakult, s kezdte meg a szakmai munkát.¹ Az Ö. Kovács által részben identitáskérdésnek, a társadalmi önismeret és emlékezet formálásának is nevezett vidéktörténeti kutatások kiemelt témái között szerepelt a munkavállalás, az iskolai szocializáció, az egyházi társadalom problémakörei, a paraszti és falusi társadalom ön- és idegenképeinek változásai, vagy az életmódban beállott változások, míg időbeli síkon az 1940-es évektől bekövetkezett struktúráváltató jelentőségű társadalomtörténeti események kerültek középpontba. Az eredményekről tanúskodó tanulmánykötetek egyértelműen mutatják a különböző tudományterületek összehangolt jelentőségét, az azok közötti együttműködés fontosságát.

Az első kötet még 2017-ben látott napvilágot, amelynek közírója Csikós Gábor, Hegedűs István, Horváth Gergely Krisztián és Ö. Kovács József történészek – egyfajta programadást nyújtva – az átvett örökség folytatásáról beszéltek a 18. századi történelem- és földrajztudós Bél Mátyás forrásértékű hagyatékától kezdve egészen a perifériára szorult társadalmi rétegek „mozgásfolyamatát” történeti szociológikus módszerekkel vizsgáló, a közelmúltban (2015) elhunyt Tóth Zoltánig. Ahogy azt a sorozatnak szánt kezdeményezés szerkesztői is vallják: a vidék és a vidéki társadalom történeti narratívája éppúgy, mint jelenkorunk közvéleményében elfoglalt helyzete, marginális pozíciót tölt be. A vidék sorsa, a magyarság néprajzi kincseinek gyarapodásában betöltött szerepe, az egyes tájegységek napjainkban tapasztalható (vég)romlása viszont nagyobb figyelmet és azonnali cselekedet igényel.

A szakirodalomban eddig megjelent, a vidékformáló gazdasági és társadalmi folyamatokat szemléltető, településtipológiát, vagy akár

többféle statisztikai elemzést nyújtó munkákat figyelembe véve nem véletlenül merült fel bennük az egyes tudományágakat összekapcsoló interdiszciplinaritás gondolata. Habár a szerzők elsősorban az 1945 és 1989 közötti periódusra helyeznek kiemelt hangsúlyt, a feudális rendi szerkezet társadalmi rétegződésvizsgálata, a polgári átalakuláshoz vezető út feltárása a vidék néprajzi, történeti, illetve történeti-szociológiai kutatásai nélkül aligha képzelhető el. Mára a magyarországi „új vidék” képe jelentősen megváltozott: a hagyományos paraszti létforma eltűnése mellett a másfajta életlehetőségek köre is beszűkült, és ahogy Kovács Imre fogalmaz: a társadalmi differenciálódás következtében több falu a mélyszegénységet tükröző „falusi underclass” lakóhelyévé vált.²

A „Vidéktörténet első köteté még két blokkban tartalma írásokat. A „Körkérdés”-ben tizenegy felkért etnográfusból öt adott választ arra a négy kérdésre, amelyben – többek között – a népi kultúrát hordozó tradicionális társadalmi csoportok eltűnésére, az 1945 és 1990 közötti éra szakterületet érintő hatásaira, a nemzetközi tudományos életben bekövetkező trendváltások lehetséges adaptációjára kérdeznek rá. Andrásfalvy Bertalan, Filep Antal, Kósa László és Paládi-Kovács Attila mellett a 2019 tavaszán elhunyt Szilágyi Miklós reakcióit olvashatjuk több oldalról megközelítve az egyes kérdéseket. Paládi-Kovács szerint miközben a marxizmus hegemoniája a néprajzi kutatásokban sokáig nem valósult meg, más – főként skandináv – kezdeményezésekhez képest a polgárság és a munkásosztály kulturális emlékeinek, folklórájának, habitusának vizsgálata alig kapott figyelmet, miközben ma az emlékezet és emlékkutatás – tegyük hozzá: az „oral history”-val együtt – túlbujánszik. Mások, így Filep, vagy Andrásfalvy sokkal inkább a vidékképpriasztónak tűnő átalakulására, jelenlegi helyzetére utalnak, halmozott válságként kezelve az iparba üzött termelőréteget, majd a rendszerváltozást követő szocialista ipari centrumok leépülésével

egy újabb társadalmi réteg „komplex ipari kultúrák”-kal közös megsemmisülését.

A „Tanulmányok” sorában tíz dolgozat olvasható, ismertetésük, kritikájuk során nem ez az első írás; a róluk készült egyik recenzió az Ethographiában jelent meg a kiadás évében.³ Közöttük Horváth Zita a 18. századi Borsod megyei úrbéri rendezésről, a jobbágság rétegződéséről, a parasztság jogi helyzetéről írt - közel húszoldalas függelékkel - járasonként és helységenként említve a szolgáltatásokat és jobbágyi közttségeket. Szilágyi Adrienn már 19. századi társadalomtörténeti elemzése Békés vármegye nemességét, a lokális elit egyfajta viselkedésszociológiai, a házassági szokásokra is kitérő feltérképezését adja közre, de kitér a Harruckernek megyében betöltött szerepére, továbbá a politikai arculatváltásokra is.⁴ Szintén a 19. századra vonatkozik – egyes nézeteket megcáfolandó - Kaposi Zoltán tanulmánya a Somogyban általa kutattott⁵ nemesi birtokforgalommal, az adásvételekkel, azok okaival, hátterével, a gazdasági élet szereplőivel foglalkozva. Teljességre nem törekvő módon a szerző 1790 és 1848 között mikrofilmekben lévő anyakönyvek segítségével rendszerezte a regisztrált házasságkötéseket, feltárva a nemesség informális kapcsolatait, így a rendi státusz, így a nemesi jogállás sokszor ilyen téren kevésbé jelentős szerepét is.

A 20. századról szóló tanulmányok között helyet kapott Balaton Petrának a Darányi Ignác földművelésügyi minisztersége idején alakult zsolnai kirendeltség történetével foglalkozó, Bartha Ákos Bajcsy-Zsilinszky Endre a radikális politizálás ellen fellépő bethleni konszolidáció alatti derecskei működését (1922-1926) vizsgáló tanulmánya, Ritter György a Dunakanyarból szovjet munkatáborokba kitelepített német nyelvűek leginkább hitre és vallásos érzületre támaszkodó emlékezetével („oral history” forrást bevonva) foglalkozó értekezése, Rigó Róbertnek a politikai rendőrség 1945-ös kecskeméti tevékenységét bemutató és Cseh Dánielnek az átmenet éveit (1944-1949) Jászberényben elemző írása is. A kötet két záró tanulmánya – Novák Csaba Zoltán és Oláh Sándor révén - végül azt vizsgálja, hogy Székelyföldön hogyan zajlott az 1945 utáni politikai átalakulás és szovjetizálás, az elitváltás és kádermozgás folyamata, illetve egy

helyi közösségen (Lövete-Lueta, Hargita megye) belül a centralizáció és a közigazgatási felügyelet keretein belül a kommunista eszme „jegében” az új tulajdonformák és tulajdonviszonyok megteremtése, a köztulajdon fölötti rendelkezési jogosultságok totális kisajátítása, valamint a kollektivizálás folyamata.

Kiemelendő, hogy a politikatörténeti tanulmányok jól mutatják az interdiszciplináris kutatások hozadékát, hiszen jelentős az „átvehető” adalékok száma. Az események ismertetésén túl az elitváltásokat ezt megelőzően is kutató⁶ Rigó Róbert írása – sőt, utalásszerűen már annak alcíme (»A félreérthetetlen terror« időszaka) - például a kommunista párt (MKP) által „legreakciósabb” városnak tartott Kecskemét kapcsán illusztrálja a terrorisztikusan elfojtani kívánt polgárosult gazdátársadalom közegében az „ellenséggel” szembeni, még a világháborút idéző mentalitást és magatartásmintát.

Az általam részletesebben bemutatandó „Vidéktörténet 2” kötet négy blokkban tíz tanulmányt, egy forrásközlést, illetve tizenegy kritikai recenziót tartalmaz átfogó „diszciplináris ívet” húzó közegbe ágyazva az egyes írásokat. Az alcím üzenete a fenti gondolatok tükrében nem véletlen: az egyéni és kollektív életpályák lehetőségeit, az egyes életstratégiák alakulását nagyban befolyásolták a térbeliség szabta keretek adott terület, a lakóhely lokalitása vonatkozásában, míg a rendelkezésre álló erőforrások, vagy éppen az időtényező további történeti formáló erővel bír.

Új elemként a kötet első rovatában három módszertani írás olvasható. Demeter Gábor kvantitatív szemléletű kliometrikus vizsgálata mindenekelőtt a regionális tudomány módszerei recepciójának fontosságát kívánja prezentálni a KSH 1870-1910 közötti népszámlálási eredményeit egységes adatbázisba foglaló projekt (GISa Hungarorum), illetve a többváltozós statisztika felhasználásával. A 28 ábrát és 5 táblázatot felvonultató tanulmány a regionális fejlettségi vizsgálatokhoz 27 demográfiai, egészségügyi, műveltségi és gazdasági indikátort alkalmazva megállapította, hogy a dualizmus idején tapasztalt dinamika kiegyenlített volt, amely a korszak végére már belső törésvonalakat képezett a Trianon előtti Magyarországon a

hasonlósági és fejlettségi mutatókon alapuló régiólehatárolás tükrében.

A kvantitatív adatfeldolgozás módszertani aspektusa tűnik fel Szalkai Gábornak a közúti forgalomszámlálásokkal foglalkozó dolgozatában is, aki a közlekedésfejlesztés általános kérdésein túl az 1870-1871. az 1874. és az 1894. évi forgalomszámlálások eredményeit fejt ki részletesebben levéltári forrásokra építve, s módszertanilag kitérve azok technikai hátterére (így a térinformatikai és programozási felhasználói ismeretek bevonására), illetve fázisaira (előkészítés, elrendelés, lefolytatás) is. A vizsgált korszak fejlődési irányát a szerző a közúti fejlődés háttérbe szorulásában, valamint a vasút, ezzel együtt pedig a centralizált és tervszerűen irányított közlekedésben látja.

Bán Gergely Károly két világháború közötti magyar városhierarchia vizsgálata ugyancsak kvantifikált adatokon nyugszik, s nem minden előzmény nélkül. A Korall című társadalomtörténeti folyóirat, indulását követően, összevont szemben foglalkozott a városok társadalmával szintén számos definíciót és módszertani eljárást említve.⁷ Beluszky Pál más munkáit is felhasználva Bán több statisztikai forrást is felhasznált, így az 1930. évi helységnévtár mellett gazdasági adattárat, pénzügyi (pl. adózási) mutatókat, oktatási és más jellegű adatokat. Az általa több időpontban rögzített, 1930-ra fókuszáló Komplex Városhierarchia Adatbázis (KVA) 1634 településsel, azok kapcsán pedig négy főváltozóval, illetve azok átlagával dolgozott. Utóbbi egésszítette ki az ún. további funkcionális elemek (oktatási, közigazgatási, egészségügyi, jogi, gazdasági adatok) feldolgozásával nyert összesített pontérték meghatározásával, további átlagolással elnyerve így a komplex városhierarchiai mutatót (KVM), amellyel rangsorolás vált lehetővé összekapcsolva a geográfiát a történettudománnyal.

A „Tanulmány” blokk Szirácsik Éva írásával kezdődik, aki a divényi uradalom gazdálkodását a Zichy hitbizomány első száz évében már feldolgozta 2005-ben publikált művében⁸, ezúttal az ezt megelőző, 1660 és 1681 közötti időszakot földrajzi különbségek szerint is megvizsgálta nyolc település vonatkozásában. Összegzésében a szerző megállapítja, hogy a döntő többségben jobbágygazdák körében jelentős migráció volt tapasztalható, miközben létszámuk visszaesett.

A lokális szinten átlagos nagyságúnak mondható családok és gazdaságok több szempontú elemzését 15 ábra szemlélteti, rámutatva a „tartósan megtelepedett és a jövevény gazdák” jellemzése során kimutatható legfontosabb gazdasági és társadalmi folyamatokra.

Mind gazdaság- mind családtörténeti vonatkozásban jelentős forrásanyagot használt Tompa László, amikor a blokk következő dolgozatában a bicskei Peterdi família 18. századi történetét, gazdálkodási struktúráját követi nyomon. A gazdaság felmérését szolgáló vagyonygyarapodás kutatása főként levéltári források bevonásával volt lehetséges, így a Batthyány család több, illetve a bicskei helytartóság, valamint az uradalom iratanyagát is át kellett tanulmányoznia. A szerző esettanulmány megírására törekedett, ám ezzel párhuzamosan a település korabeli demográfiai, etnikai és vallásföldrajzi viszonyait is bemutatja.

Bara Júlia időben továbblép a Károlyi család csongrád-vásárhelyi uradalmi építkezéseit vizsgálva, hiszen gazdagon illusztrált tanulmányában az 1790-es évektől az 1810-es évekig tartó periódust, lényegében a folyamat fénykorát prezentálja, részben korábbi művészettörténeti jellegű, az uradalom építésének, Joseph Bitthusernek a tevékenységét taglaló írására⁹ is alapozva. Külön érdeként említhető a különböző levéltári (azon belül tervtári) források összevetése, amelyekből megismerhető az épületek kialakításán túl azok használati funkciója, az építkezés szervezett volta, vagy a helyi építészeti tradíciók sajátosságai.

A város és a vidék kontrasztja és a vidékkel kapcsolatos sztereotípiák tűnnek fel Dobszay Tamás reformkori vonatkozású, a nemesi véleményeket összegző írásában, amelynek forrásai között gróf Széchenyi István művei is szerepelnek. A természet okozta kiszolgáltatottság, azt ezt fokozó „terhes megkötöttséget” jelentő gazdálkodás, részben az információhiány okozta elmaradottság, az elzártsággal párosuló rossz ellátottság csupán a főbb kritikai érvek a faluban lakás választása ellen, ám a vidékkritika kiterjedt a kisvárosokra is. A reformkor programadója szerint Pest-Budán kívüli települések nem is tekinthetők igazán városnak leginkább azok a megújulni képtelen, örökké egyforma viszonyok, valamint a kiterjedt kapcsolati hálóval nem rendelkező társadalmi viszonyaik miatt. Az ellentmondások

feloldására legfeljebb a vagyonos réteg előtt nyílt lehetőség. Ahogy Dobszay összegzésében említi: a ruralitás hátrányait nem mindenki volt képes leküzdeni. A főnemesi rétegek ellenben akár lakókörnyezetük modernizálása, akár a főváros, illetve a megyeszékhelyek közötti – olykor kétlakiságot igénylő – ingázása révén ideális viszonyokat tudtak teremteni, miközben az ún. „agglomerációs megoldás” immár modern urbanizációs jelenségként fogalmazódott meg.

Ötödik a blokkon belül Kovács Attila etnikai nyelvhatárokkal foglalkozó dolgozata, amely a két világháború közötti időszakban vizsgálta a nemzetpolitikai törekvésekbe szervesen illeszkedő délszláv telepítések hatását a Muravidék és a szlovéniai magyarok központi településének számító Alsólendván. A fő kutatási területének számító Szlovéniában élő magyar kisebbséggel és a Muravidék történelmével foglalkozó szerző az akkori jugoszláv-magyar határ menti magyar települések egybefüggő sávjának – zárt és önálló falvakat magában foglaló - homogén etnikai tömbje ellen irányuló kolonizáció következményeit fejtegeti, kiemelve a magyar-szlóven nyelvterület déli szakaszának átrendeződését 1921 és 1941 között. A statisztikai források közül mind magyar, mind jugoszláv demográfiai adatokat felhasználta a népszámlások kiadványai alapján, 1931-ben pedig – az akkori jugoszláv népszámlálás idejére vonatkozóan - az Alsólendvai Járási Hivatal összeírásának eredményeit is közzétette a Lendva-vidéki kolóniák tekintetében.

A hat téréppel is kiegészített elemzés – magyar és nem magyar adatsorok összevetésére is lehetőséget nyújtó – végső összegzése szerint a megjelenő szlovén közösségek, valamint a kistérség „mozaikszerűvé” válása ellenére is csupán kismértékű átrendeződés történt a két világháború között, amelyen, illetve ezen periódus módosult etnikai arányain az 1941-es területi revíziós változások, majd az 1945-ös újabb fordulat idején bekövetkezett magyar és jugoszláv erőszakos kitelepítési kísérletek sem változtattak.

Néprajzi témájú Paréj-Farkas Katalinnak a göcseji Bak településen végzett gyűjtése az elsőáldozás és a hozzá kapcsolódó népszokások tárgykörében. Az emberélet fordulópontjaihoz hasonló módon szakaszolt, eddig talán kevésbé

előtérbe helyezett gyermekkor időszakokra bontása, különösképpen a születéstől 10-12 éves korig számított időbeli periódus fontosabb eseményeinek számon tartása a szerző szerint adalékkul szolgálhat az emberi életút egészének tanulmányozásához. Ahogy Deáky Zita a kisgyermekkor történeti néprajzával foglalkozó művében hangsúlyozza is: „Az emberélet fordulóin és az azokhoz kapcsolódó eseményeken a gyermek részvétele magától értetődő és szükséges volt, és az lenne ma is”, mindez ugyanis mind az egyéni fejlődése, mind a közösségi összetartozás szempontjából is lényeges.¹⁰

Paréj-Farkas Katalin mikrotörténeti, egyben mentalitástörténeti elemzése hasonló módon támasztja alá egy helyi vallási közösség életében az egyén és a közösség erős kölcsönhatásának jelentőségét, miközben az elsőáldozás rítusa a közösségbe történő integrálódást szolgáló lépcsőfokként, egyben a vallási élet egyik mozzanataként értelmezhető.

Kitekintő (és egyben záró-) tanulmányként Gagyí József marosvásárhelyi társadalomkutató a kollektívizálás első, 1961 és 1963 közötti időszakát tárgyalja dolgozatában. Miközben a téma székelyföldi eseményeinek kutatása szintén nem előzmények nélküli¹¹, a „Vidéktörténet” sorozatban prioritásként kezelt szocialista időszak kapcsán már az első részben is két tanulmány foglalkozott a az 1945 utáni politikai átalakulás és szovjetizálás folyamatával. Ebben az írásban az előbb Magyar Autonóm Tartományként, majd Maros-Magyar Autonóm Tartományként ismert területen élő lakosság foglalkozási, jövedelmi helyzetének, több hátrányos helyzetű település (pl. Bélbor, Lövéte, Gyergyóholló, Varság) viszonyainak bemutatása leginkább a lokális közösségek megosztásából, a kényszerből fakadó új munkaszervezési formákból, megváltozott vagyonszerkezetből, társadalmi hierarchiából adódó morális züllésre, a kollektívizálást követő munkaerő elvándorlásra, élelmiszerválságra, illetve e jelenségek által életre hívott új alkalmazkodási stratégiákra, életformákra hívja fel a figyelmet.

A kötet „Forrás” rovata Pápasalamon, illetve a helyi termelészövetkezet megalakulásának történetéhez kapcsolódó visszaemlékezést tartalmaz Horváth Gergely Krisztián közreadása révén.

A közel 40 oldalas, a nyáradi esperesi kerület vezetője, Körmeny József kanonoki hagyatékában fennmaradt, Papp Lajos plébános által feljegyzettek a kollektivizálással kapcsolatban két évtized emlékeit osztják meg. A memoárban a negatív közhangulat mellett szó esik a háztáji gazdaság, így a második gazdaság lokális szintű megjelenéséről, a tévesz létrejöttéről és működéséről, a munkaegységek értékéről, illetve a dolgozók helyzetéről is. Más, hasonló forrásokkal, oral history történeti módszerrel készített interjúkkal összevetve a dokumentum fontos és nem csupán helytörténeti vonatkozása adalékul szolgálhat a „magyar vidék” korabeli sorsfordulóinak, a diktatúra módszereinek, s az ahhoz való alkalmazkodási stratégiák történeti megértéséhez.

A könyvismertető blokk 11 írása valójában nem ugyanennyi kötet kritikája, hiszen például az uradalomtörténetet kutató csoport nyolc darabjának, vagy a Délvidék több szempontú (pl. helynevek, etnikumok, foglalkozások) gyűjtéseinek alkotásai egy-egy recenzióba kerültek bele. A választott művek mögött is a tanulmányokhoz hasonló szándékot sejthetünk: ahogy Csikós Gábor fogalmaz az 1956-os forradalom és szabadságharc várpalotai eseményeit ismertető mű első kötete kapcsán: a helyi történeti kutatások eredményei az országos szintű, sőt a közép-európai kommunista rendszerek világának pontosabb megértéséhez járulnak hozzá. Utóbbihoz szintén illeszkedve, a nemzetközi szakirodalomból Ö. Kovács József választott 32 dolgozatból álló tanulmánykötet bemutatásként, amelyben a magyarországi kollektivizálást tárgyaló művek is szerepelnek. A konferenciakötet egyik kiemelt tematikája a rezsimek gazdaságon túlnyúló, a társadalmi terekre és a mentalitásra is kiterjeszteni kívánt átalakítás módszereinek, jelenségeinek részletezése, de a propaganda és a vidéki reprezentáció összefüggéseit is megismerhetjük.

Az 1940-es évektől bekövetkezett strukturaváltoztató jelentőségű társadalomtörténeti események mellett, amit az MTA BTK Vidéktörténeti témacsoportja elsődlegesen célul tűzött, más korszakokat feldolgozó munkákat is olvashattunk a Vidéktörténet eddigi két kötetében. A rurális térségek interdiszciplináris kutatása, jelenkor-történeti felmérése végre kellő figyelmet kap Magyarországon is, amely

a hazai társadalomtörténet-írás számára is új megközelítésmódokat és persze új eredményeket hozhat a közeljövőben. A helyi viszonyokon nyugvó, „alulról építkező” társadalomkép egyben a mindennapok történeti megértéséhez járul hozzá, amelynek hitelességét pont a valóság(hú)(bb) helyzetfeltárás adja.

(Horváth Gergely Krisztián [főszerk.], Csikós Gábor - Hegedűs István - Ö. Kovács József [szerk.]: Vidéktörténet 1. Életvilágok és társadalmi gyakorlatok a 18-20. században. MTA Bölcsészettudományi Kutatóközpont, Budapest, 2017. 400 oldal; ill. Vidéktörténet 2. Területi-társadalmi törésvonalak és a boldogulás útjai. MTA Bölcsészettudományi Kutatóközpont, Budapest, 2019. 372 oldal)

ALABÁN PÉTER

Jegyzetek

1. Egyik előzményeként a Kubinyi András Történész Műhely „A vidéktörténeti kutatások lehetőségei és feladatai (20. század)” címmel rendezett tudományos tanácskozást 2015 végén a Pázmány Péter Katolikus Egyetem, ahol bemutatták Ö. Kovács József „Vidéki Magyarország 1945-1970. Dokumentumok földről, hatalomról, emberi sorsokról.” című könyvét is. 2017-ben, a „Váltoállítás – Diktatúrák a vidéki Magyarországon 1945-ben. Magyar vidék a 20. században 1.” című több témakörös, közel 800 oldalas kötet (MTA BTK - NEB, Budapest, 2017) szintén előzményként szolgált újszerű fogalmi meghatározásokat, kereteket és vizsgálati téziseket nyújtva.

2. Kovács Imre: A vidék az ezredfordulón. A jelenkori magyar vidéki társadalom szerkezeti és hatalmi változásai. MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont (Szociológiai Intézet), Argumentum Kiadó, H. n., 2012. 47-48.

3. Bárh Dániel: Vidéktörténet. [Horváth Gergely Krisztián (főszerk.), Csikós Gábor, Hegedűs István, Ö. Kovács József (szerk.): Vidéktörténet 1. Életvilágok és társadalmi gyakorlatok a 18-20. században. MTA Bölcsészettudományi Kutatóközpont, Budapest, 2017. 396 p.] In: Ethnographia (128.) 4. 788-793.

4. Ennek előzményeként említhető, hogy a Benda Gyula-díjas szerző írta a „Lendület” Családtörténeti Kutatócsoport „Magyar Családtörténetek: Tanulmányok” című sorozatának első kötetét „Az uradalom elvesztése. Nemesi

családok a 19. századi Békés megyében” címmel (MTA BTK TTI, Budapest, 2018), amely a Harruckern - uradalom történetéhez fűződik.

5. Lásd még Kaposi Zoltán: Birtokok és birtokosok a 19. század elején Somogyban. In: Szirácsik Éva (szerk.): A földesurak szerepe. Dominum IV. Unicus Műhely Kiadó, Budapest, 2018. 148-164.

6. Vö. Rigó Róbert: Elitváltások évtizede Kecskeméten (1938–1948). ÁBTL – Kronosz Kiadó, Budapest-Pécs, 2014.

7. Vö. pl. Beluszky Pál-Györi Róbert: „A város a láz, a nyugtalanság, a munka és a fejlődés.” Magyarország városhálózata a 20. század elején. Korall 2013/11-12. 199-238.

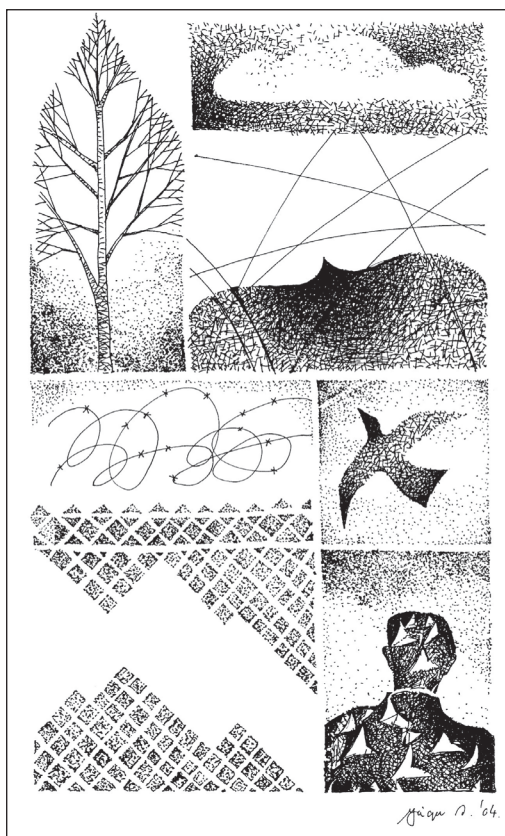
8. Szirácsik Éva: A divényi uradalom gazdálkodása a Zichy hitbizomány első száz évében 1687–1787. Adatok, források és tanulmányok a

Nógrád Megyei Levéltárból 48. Nógrád Megyei Levéltár, Salgótarján, 2005.

9. Bara Júlia: Joseph Bittheuser (1755-1828), a Károlyi család uradalmi építészének tevékenysége Szatmár vármegyében. In: Fundálók, palérok, építészek Erdélyben. Szerk. Orbán János. Maros Megyei Múzeum - Erdélyi Múzeum Egyesület, Marosvásárhely, Kolozsvár 2011. 261-277.

10. Deáky Zita: „Jó kisfiúk és leánykák”. A kisgyermekkor történeti néprajza Magyarországon. Századvég Kiadó, Budapest, 2011. 238.

11. Az újabb munkák közül lásd például: Fekete Deák Ildikó: «Rejtett ellenállás». A kollektívizálás Székelyföldön lezajlott folyamatáról. In: Új Nézőpont (3.) 2016/3-4. 29-39. http://ujnezopont.biharkutatas.hu/wp-content/uploads/2017/01/2016_3-4-fekete.pdf - utolsó leltöltés: 2019. május 19.



Konferencia

Civilizációs konfliktusok a Mediterráneumban, a XX-XXI. században

2019. június 21-én, Veszprémben, az MTA-VEAB Székházban került megrendezésre sorban a XVIII., Mediterrán Világ Symposium, melynek ideji tematikája: „*Civilizációs konfliktusok a Mediterráneumban, a XX-XXI. Században*”. A konferenciát a 2005-ben Veszprémben alakult nemzetközi Mediterrán Kutatócsoport szervezte (Ferwagner Péter Ákos, Garaczi Imre, J. Nagy László, Kalmár Zoltán, Szilágyi István), amely az MTA VEAB keretén belül működik.

A műhely munkájában egyetemi oktatók és tudományos kutatók vesznek részt az ország számos egyeteméről. A kutatócsoport célja, hogy feltérképezze a geográfiai értelemben vett Mediterráneum konfliktusait, történelmét, gazdasági folyamatait és politikai rendszereit. Az ideji évben is az ország számos pontjáról és egyeteméről érkeztek kutatók, oktatók, doktoranduszok, egyetemi hallgatók, hogy a tematikához illeszkedő prezentációjukat megtartsák. Az érdeklődők számára is nyitott tanácskozáson összesen húsz előadás hangzott el, amelyeknek szerkesztett változatai a *Mediterrán Világ* című társadalomtudományi folyóirat következő számában lesznek olvashatók.

A tudományos konferencia szekcielőadásokkal vette kezdetét, Garaczi Imre elnökletével. Hallhattunk előadást az identitás kérdéséről a világ legrégebbi köztársaságában, Mallorcáról, a marokkói identitásról katalán szempontból, az integrációról francia szemmel, hatalmi legitimitációról a geopolitikában, végül a fasiszta Olaszország gyarmatosítási politikájáról. Ezt követően egy vita keretein belül alkalom nyílt az elődökhöz kérdéseket feltenni, véleményt cserélni.

A következő blokkban hangzottak el a plenáris előadások, melynek elnöke a Szegedi Tudományegyetem professor emeritusa, J. Nagy László volt. Elsőként a Pécsi Tudományegyetem Földrajzi és Földtudományi Intézet oktatója,

Szilágyi István tartotta meg előadását a Geopolitikai változások és a szubimperializmus koncepció újragondolásáról, vagyis: a brazil esetről. Professzor úrnak ez teljes mértékben hazai pálya, mivel a pécsi éveket megelőzően a Pannon Egyetem egyik kiemelkedő, nemzetközileg is elismert szaktekintélye volt. A latin-amerikai témát követő prezentációban a Dzszerba-szigeti zsidóság társadalmi-kulturális jellemzőiről beszélt részleteiben a szintén SZTE-ről érkező Ferwagner Péter Ákos. Előadását személyes, a térségben tett utazása során szerzett élményeivel, tapasztalataival és fényképeivel tette érdekesebbé, a hallgatóság számára könnyebben érthetővé. A Nemzeti Közszoigalati Egyetemről érkezett Siposné Kecskeméthy Klára Nyáry Ernő bagdadi érsek életéről tartott egy igen izgalmas és részletgazdag előadást. A szekciót A 2019. április 28-i országgyűlési választások és következményei Spanyolországban című előadás zárta, Domonkos Endre előadásában.

A konferencia délutáni felében két, egymással párhuzamos zajló szekció vette kezdetét, ahol fiatal kutatók, doktoranduszok, egyetemi hallgatók tartották meg prezentációikat. Ortutay Katalin elnökletével Észak-Afrika és a Közel-Kelet országainak életébe nyerhetett bepillantást a hallgatóság, egy-egy konfliktus bemutatásán keresztül. Bemutatásra került Dodekanesz-szigetek élete (1912-1947), Kaukázus – a mélyben füstölgő puskaporos hordó, Muszlim Testvériség közel-keleti helyzete 2013 után, A francia kapcsolatok hatása Algériára az 1960-as években és A hatnapos háború következményei Jordániában. Az ezzel párhuzamosan megtartott szekciót Siposné Kecskeméthy Klára vezette, és az előadók Európa déli és középső vidékein maradván tartották meg előadásukat. Olyan témákat vittek közelebb a hallgatósághoz, mint az albán nemzeti egység kialakulása, baszkok és számik – két etnikum helyzete, visszatérések Algériába, élél-

miszer-segélyezés aktuális gyakorlata Líbiában, gazdasági kihívások a Mediterráneumban.

Nem csupán az adott szekciók végén, hanem a konferencia zárása előtt is volt egy-egy külön blokk a kérdéseknek és vitának. A rendezvény végén egy közös vacsorával került lezárásra az idén XVIII.alkalommal megrendezésre került

Mediterrán Világ Symposium. Az itt elhangzott előadások mindenki számára elérhetőek lesznek, nyomtatott formában is, a jövő évben megjelenő Mediterrán Világ tanulmánykötetben, a korábban említett szervezőbizottság gondozásában.

NAGY GEORGINA

