

Baka Levente¹–Bokor András²

A LÉTESÍTMÉNYGAZDÁLKODÁS ÚJRAÉRTELMEZÉSE A KÖZIGAZGATÁSBAN: JÓ GYAKORLATOK HAZAI ÉS NEMZETKÖZI VISZONYLATBAN

A közfeladatok ellátásához szükséges infrastrukturális háttér biztosítása az állam vagyongazdálkodási feladatainak egyik fontos pillére. A létesítménygazdálkodás (Facility Management) újraértelmezése során a kormányok az ingatlankezelés fejlesztésével, új, racionálisabb megközelítésekkel – vagyis a jól átgondolt létesítménygazdálkodással – kívánnak megfelelni annak a felelősségnek, amellyel az állami vagyon értékének fenntartásáért tartoznak, valamint igyekeznek hozzájárulni a jó állam, a szolgáltató közigazgatás megvalósulásához. A tanulmány bemutatja a Magyary Zoltán közigazgatás-fejlesztési program részeként meghirdetett Ereky terv lényegét és legfontosabb végrehajtási területeit. Nemzetközi kitekintésében ismerteti továbbá az elmúlt időszak európai trendjeit és jó gyakorlatait.

• • • • • • • • • •

1. BEVEZETŐ

„Ha egy hivatal rosszul van szervezve és vezetve, az alárendeltek legnagyobb erőfeszítése és lelkiismeretessége sem fog teljes eredményt elérni.”³

A magyar közigazgatás tudományos vizsgálataiban Magyary Zoltán professzor neve és munkássága megkerülhetetlen igazodási pont. Életútja és szakmai munkássága úttörő jelentőségű a harmincas-negyvenes évek közigazgatás-tudományának fejlődése szempontjából. *Az a tény pedig, hogy a kormányzat a közigazgatás korszerűsítését célzó programját neves*

1 A szerző jogász, a Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal létesítménygazdálkodási igazgatója.

2 A szerző okleveles közigazgatási szakértő, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola I. éves PhD-hallgatója.

3 Dr. Magyary Zoltánnak A hivatásos közszolgalat megoldatlan kérdesei című előadása, 1944, Kolozsvár.

professzorunkról nevezte el, azt jelzi, hogy a jelenkor számára is van mondanivalója, sőt az általa képviselt iskola korszakalkotó tudományos eredményei ma is megkérdőjelezhetetlenek.

Hogy miért lényeges mindez a jelen tanulmány szempontjából? Azért, mert Magyary professzornak a közigazgatás-tudomány területén megjelent művei a közjogi szemléleten alapuló magyar közigazgatás megújítására, egy *szükségletkielégítő közigazgatás* kialakítására irányultak.⁴

Magyary – külföldön szerzett tapasztalataira és az akkor uralkodó tudományos trendekre is alapozva – elsődlegesnek tartotta a *szervezés* jelentőségét, valamint az eredményességet mint az adminisztráció céljának felismerését.⁵ A közigazgatási szervezet minőségi átalakítására is alapot adó tudományos kutatások gondolatainak központi magvát képezték. Magyary hangsúlyozta, hogy állami feladatok tartós kibővülése olyan közigazgatási nagyüzemet igényel,⁶ amelyben hatványozottabban kell törekedni a gazdaságosság, az eredményesség érvényesítésére, az optimális szervezeti struktúra és eljárások tudományos igényű kialakítására.

Abból a feltételezésből indulunk ki, hogy Magyary Zoltán *a közigazgatás dologi eszközeinek rendelkezésre állását szervezési feladatnak tekinti*, s mint ilyet a hatékony közigazgatás működésének egyik alapfeltételének tartja. Az 1944-ben megjelent, mérföldkőnek számító és máig leggyakrabban hivatkozott alapművében, a *Magyar közigazgatásban* bekezdést is szentel – *A közigazgatás technikai segédeszközei* címmel – kora létesítménygazdálkodással összefüggő legfontosabb elvi megállapításainak. E rövid bekezdésben tételesen felsorolja azon eszközök körét, amelyeket elengedhetetlennek tart a hivatali munkavégzéshez. Meghatározza például az írógépasztal optimális magasságát is (72 cm), miszerint *„legkényelmesebb magassága, ha az írógép billentyűzete az előtte ülő könyökmagassága alatt van”*.⁷

A tanulmány szempontjából mindez abban az értelemben releváns, hogy *Magyary szervezési feladatnak tekintette a ma létesítménygazdálkodásnak* nevezett tevékenységet, értelmezési kerete pedig kiterjedt az irodatechnika mellett az épületek minőségi mivoltára éppúgy, mint a hivatali gépkocsik rendelkezésre állására.

2. NEMZETI VAGYON – ÁLLAMI VAGYON – VAGYONGAZDÁLKODÁS

Korunk egyik kiemelkedő professzora közgazdasági alapművében kijelenti: *„Az egyik legfontosabb közjóság a kormányzat irányítása: valamennyiünk számára hasznos, ha a kormányzat jobban, hatékonyabban és érzékenyebben tevékenykedik.”*⁸

Valóban, ha a közigazgatás működése hatékony, nem elhanyagolható szempont annak közgazdasági értelemben vett hasznossága sem. Természetesen nem minden állami tevé-

4 ZUPKÓ Gábor: *Közigazgatási reformirányzatok az ezredfordulón*, Budapest, 2002, Századvég Kiadó, p. 19.

5 Dr. Magyary Zoltán *Magyar közigazgatás* c. művének (Budapest, 1942) gondolatmenetét követve.

6 Utalva Frederick Wilson Taylor (1856–1917) tudományos kutatásaira. A Magyary által tudományos üzemvezetésnek fordított scientific management elemző bemutatása éppúgy megtalálható a *Magyar közigazgatás* c. művében, mint Henry Fayol (1841–1921) vagy Herbert Hoover (1874–1964) munkásságának leírása.

7 Dr. MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás*, Budapest, 1944, p. 515.

8 STIGLITZ, Joseph E.: *A kormányzati szektor gazdaságtana*. Budapest, KJK Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft., 2000, p. 165.

kenység rendelkezik effektív – pénzben kifejezhető – hasznossággal, sokkal jellemzőbb a társadalmi hasznosság mint érzékelhető jelenség.

Az állam működésének eredményessége-hatékonyága (és hasznossága) szempontjából az egyik légmérvadóbb, hogyan kezeli saját vagyonát, felelősen gazdálkodik-e a rendelkezésre álló vagyonelemekkel, hogyan képes gyarapítani azt.

Az államnak képesnek kell lennie vagyonát a közérdek és a közösségi szükségletek céljaira hasznosítani. A vagyongazdálkodás egységesítésével, az átlátható és ellenőrizhető felelősségi viszonyok megteremtésével, egységes irányelvek megalkotásával az állam képessé válhat arra, hogy megvédje a nemzeti vagyont, sőt az ésszerűség szempontjait figyelembe véve gyarapítsa is azt. Mindez egybecseng azon *neoweberi* elképzelésekkel, miszerint nagyobb hatékonyság szükséges a kormányzati erőforrásokkal való gazdálkodásban.⁹

A nemzeti vagyonnal való hatékony gazdálkodás alapvetően (de nem kizárólagosan) közpénzügyi kérdés, hiszen az adóforintok felhasználását, valamint – többnyire – közszükségletek kielégítését szolgálja.

Annak érdekében, hogy a fenti elvek és megállapítások érvényesüljenek, a legmagasabb szintű írott jog – az alaptörvény – rögzíti elsődlegesen az ezt biztosító feltételrendszert. Álláspontunk szerint e tény önmagában jelzi az e téren érzékelhető jelentős szemléletváltást. Különösen annak függvényében kiemelkedő mindez, hogy az európai alkotmányokat tekintve – példaként említve a francia és a német alaptörvényt – kevésbé hangsúlyos a nemzeti vagyon védelmének ilyen szintű deklarációja.

Magyarország alaptörvénye *A közpénzek* című fejezetben alkotmányos szabályként rögzíti:

„A nemzeti vagyon¹⁰ kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele. A nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit sarkalatos törvény határozza meg.”¹¹

A 2011-ben megalkotott és – sarkalatosként – elfogadott új vagyontörvény¹² a korábrinál stabilabb alapokra helyezte a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodást. A jogszabály 7. § (1) bekezdése értelmében: *„A nemzeti vagyon alapvető rendeltetése a közfeladat ellátásának biztosítása. A nemzeti vagyonnal felelős módon, rendeltetésszerűen kell gazdálkodni.”*

Ugyanezen paragrafus (2) bekezdése szerint: *„A nemzeti vagyongazdálkodás feladata a nemzeti vagyon rendeltetésének megfelelő, az állam, az önkormányzat mindenkori teherbíró képességéhez igazodó, elsődlegesen a közfeladatok ellátásához¹³ és a mindenkori társadalmi szükségletek kielégítéséhez szükséges, egységes elveken alapuló, átlátható,¹⁴ hatékony és költségtakarékos működtetése, értékének megőrzése, állagának védelme, értéknövelő használata,*

9 G. FODOR Gábor–STUMPF István: Neoweberi állam és jó kormányzás. *Nemzeti Érték*, 2008, 3. szám, p. 16.

10 Magyarország alaptörvénye rögzíti, hogy az állam és a helyi önkormányzat tulajdona nemzeti vagyon.

11 Magyarország alaptörvénye, 38. cikk (1) bekezdés.

12 A nemzeti vagyonról szóló, 2011. évi CXCVI. törvény (Nvtv.).

13 Így, a többi között, a közfeladatok ellátásához szükséges infrastrukturális háttér biztosítása.

14 A nemzeti vagyon hasznosítására vonatkozó szerződés csak természetes személlyel vagy átlátható szervezettel köthető [Nvtv. 11. § (10) bekezdés].

hasznosítása, gyarapítása, továbbá az állam vagy a helyi önkormányzat feladatának ellátása szempontjából feleslegessé váló vagyontárgyak elidegenítése.”

A fentieket tekinthetjük a *nemzeti vagyonnal való gazdálkodás alapelveinek*.

Az állami vagyonnal – beleértve az ingatlanvagyonot is – kapcsolatos szabályokat külön törvény tartalmazza. Az *állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény (Vtv.)* „hatékonyabb, eredményesebb, költségtakarékosabb, továbbá a nemzet számára tartós értékként megőrzendő vagyon védelmét, értékmegőrzését szolgáló” vagyongazdálkodást tűz ki célul. A törvény olyan tulajdonosi joggyakorlást és vagyongazdálkodást irányoz elő, amely az állami feladatok megfelelő ellátását és a társadalmi szükségletek kielégítését egyaránt képes megvalósítani, *szem előtt tartva a gazdaságpolitikai érdekeket*. A *vagyongazdálkodás* olyan önálló területként jelenik meg a jogszabályban, amely biztosítja az állami vagyon közvetlen felhasználását, közvetett hasznosítását – ingatlanok esetében például az értékesítést, – illetve gyarapítását.¹⁵

Fontos hangsúlyozni, hogy a fent ismertetett jogszabályi védőháló gyakorlati alkalmazásának hatékonysága legalább olyan hangsúlyos, mint annak megalkotása.

3. A LÉTESÍTMÉNYGAZDÁLKODÁS (FACILITY MANAGEMENT)

Vizsgálatunk tárgya az állami tulajdonú vagyont érintő létesítménygazdálkodás. A létesítménygazdálkodás – a köz- és magánszektorban egyaránt – permanens fejlődésen megy keresztül. Az eltérő kulturális hagyományoktól, a történelmi háttértől függően az egyes államok vagy vállalatok különböző megközelítéseket, definíciókat használnak a létesítménygazdálkodás területén, és ezek alapján határozzák meg annak tartalmát.

Általánosságban elmondható, hogy az intézmények – legyenek köz- vagy civil szférához tartozóak – *az épületeket, eszközöket és a létesítmény ellátását biztosító szolgáltatásokat elsődleges működési funkciójuk támogatására, annak elérésére használják fel*. A létesítménygazdálkodás aktívan hozzájárul a szervezet céljaihoz: a szolgáltatásokkal és az eszközökkel szakszerűen gazdálkodva kezeli az intézményi változásokat.

A *European Committee for Standardization* (Európai Szabványügyi Testület) EN 15221-1:2006 számon kiadott európai szabványa¹⁶ rögzíti a facility managementtel kapcsolatos legfontosabb alapelveket, definíciókat.¹⁷

Az EN 15221 szabványcsalád leírja az SLA¹⁸-alapú szerződések javasolt szerkezetét, a létesítménygazdálkodási szervezetek felkészültségét az érettségi profil segítségével, a területmé-

15 Az állami vagyonnal való gazdálkodásról 254/2007. (X. 4.) kormányrendelet határozza meg a Vtv.-ben foglaltak végrehajtási módozatait.

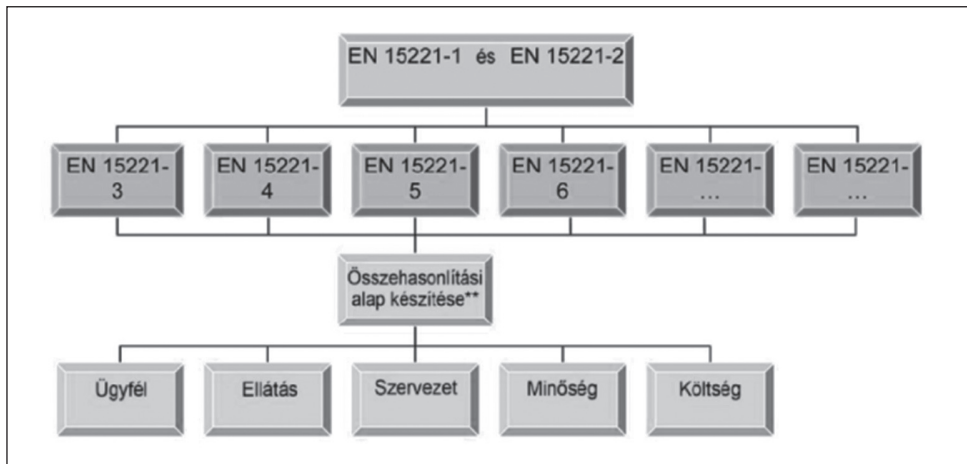
16 Jelenleg is zajlik és szakmai véleményezés alatt áll ezen szabvány International Organization for Standardization (ISO) általi felülvizsgálata.

17 Az EN 15221 európai szabványcsaládot a Magyar Szabványügyi Testület a közzététel napjától magyar nemzeti szabvánnyá nyilvánította. Magyar nemzeti szabványként az európai szabvány angol nyelvű változatát kell alkalmazni.

18 SLA = Service Level Agreement, szolgáltatásiszint-megállapodás, amely megszabja a kívánt szolgáltatási szintet, az ettől való eltérést statisztikai módszerekkel lehet mérni és szankcionálni.

rés egységes, szabványosított rendszerét, a szolgáltatások besorolási rendszerét és a teljesítménymérés, minőségbiztosítás alapelveit.

1. ábra • EN 15221-6:2011 Area and Space Measurement in Facility Management



Az érettségi profil mint egyszerű tesztlap segítségével meg lehet állapítani egy adott létesítménygazdálkodási szervezet felkészültségét, és ezáltal továbbfejleszthetők a korábban kevésbé tudatosan működtetett területek. Alább egy példát mutatunk erre:

2. ábra • EN 15221-5:2011 Guidance on Facility Management processes



A hazánkban is elfogadott szabvány szerint a megfelelő létesítménygazdálkodás – ideális esetben – optimalizálja a költségeket, az növeli eszközök és a szolgáltatások minőségét. Miért is előnyös mindez a közigazgatás szempontjából?

Mivel:

- a szolgáltatások színvonalának növekedését eredményezi;
- ésszerűbb erőforrás-felhasználással, hatékonyságnövekedéssel jár;
- a külső (például konkrét projekt elvégzésével megbízott informatikai fejlesztőcég) és a belső szolgáltatók közötti (például informatikai szakterület) konfliktusok csökkennek;
- költséghatékonyabb intézményi működést biztosít;
- az intézmények, épületek fenntarthatósága növekedhet;
- a szabvány szerinti működés versenyelőnyt jelent, és a tenderekre jelentkező cégek ajánlatai jobban összehasonlíthatók.

A Magyar Létesítménygazdálkodási Szövetség által meghatározott definíció szerint a létesítménygazdálkodást olyan szervezeti funkcióként lehet leírni, amely a szervezetnek helyet adó épület fizikai fenntartása mellett azon szolgáltatások biztosítását jelenti a szervezet számára, amely elengedhetetlen a munkavégzéshez. *Jellemzően létesítménygazdálkodási feladat az épület karbantartása, műszaki fenntartása, takarítása, az energiamenedzsment, őrzés-védelem, egészségügyi szolgáltatás, információs és kommunikációs technikák, bútorozás, költöztetés etc. Az esetek többségében egy helyben előállított szolgáltatásról van szó, amelyet működésének helyén azonnal igénybe is vesz a szervezet.*¹⁹

4. A MAGYARY ZOLTÁN KÖZIGAZGATÁS-FEJLESZTÉSI PROGRAM

A közigazgatás korszerűsítését szolgáló hivatott Magyary Zoltán közigazgatás-fejlesztési programot 2011-ben mutatták be. Az eltelt időszak eredményeit és a további fejlesztési területeket bemutató 12.0-s változatot a következő évben publikálták.

A Magyary Zoltán közigazgatás-fejlesztési program által meghirdetett „jó állam”-konceptió négy fő beavatkozási területet jelöl meg: a szervezet fejlesztését, a feladatok meghatározását, továbbá előrelépést az eljárások és a személyzet tekintetében.

A (közigazgatási) szervezet működésével/fejlesztésével összefüggő koncepció lényege a Magyary program alapján, hogy a hatékony közigazgatási szervezetrendszer rendben tartott, működése során az állampolgárok javát kell hogy szolgálja. Mindez a tanulmány vizsgálati tárgya szempontjából azt jelenti, hogy a szervezetek felszereltek, azaz fizikai és informatikai elhelyezésük és működésük megfelelő, az ehhez szükséges anyagi és személyi erőforrás rendelkezésre áll. A hatékony működéshez szükséges feltételek rendelkezésre állása végső soron a közigazgatás minőségét befolyásolja. A program éppen ezért – Magyaryhoz hasonlóan – kiemelt hangsúlyt helyez e szervezési kérdésre.

¹⁹ Forrás: http://www.hfms.org.hu/web/index.php?option=com_content&view=article&id=1%3Aamiert-fontos-a-letesitmenygzdalkodas-es-a-letesitmenygzdalkodasi-ipar&catid=1%3Ahirek&Itemid=6&lang=hu%2C. Utolsó letöltés ideje: 2013. december.

5. AZ EREKY TERV²⁰

A Magyary Zoltán közigazgatás-fejlesztési program egyik legfontosabb beavatkozási területe a közigazgatás szervezetrendszer. A szervezeti ésszerűsítés kiterjed a *működési infrastruktúrával való jó gazdálkodás követelményére* is.

A kormányzat – programban deklarált – célja a „jó állam, jó gazda”, az egységes tulajdonosi szemlélet meghonosítása az igazgatás teljes spektrumában. A közvagyon rendeltetése a köz szolgálata, amelynek minőségi megvalósítását, hosszú távon a közös nemzeti vagyon gyarapítását a kormány programszintre emelte.

A Magyary program a közigazgatás működési feltételrendszerét biztosító létesítménygazdálkodás (az ún. facility management) újraértelmezésére is törekszik. Mindez Ereký terv néven – a Magyary program részeként – valósul meg.

„Egy katonához hasonlatosan, egy tisztviselő elégséges felszerelése azoknak a külső, fizikai és informatikai feltételeknek az összefoglaló neve, amelyek a belső, tudati feltételekkel együtt biztosítják, hogy a tisztviselő a tőle telhető legjobb módon elláthassa az államszervezetben rábízott feladatokat. És ugyanez elmondható egy szervezet működéséről, azaz a korábbiakhoz képest a Magyary Program változtatni kíván azon a gyakorlaton, hogy a közigazgatás (és személyzetének) fizikai és informatikai (ennek részeként mind az IT fizikai, mind a virtuális, webes) működési feltételrendszere elsősorban egyes visszaélések kapcsán kerül az érdeklődés középpontjába, még akkor is, ha ezen feladat részét képező gondnoksági teendőket ma inkább a Facility Management kifejezéssel illetik.” (Magyary program 11.0)

Az Ereký terv öt ütemre tagozódik, az egyes ütemeknek beruházási tartalma is van.

Az I. ütem végrehajtása (a minisztériumok és egyes, kiemelt fontosságú háttérintézmények elhelyezése, felszerelése) 2011. szeptember 30-ával már befejeződött. A cél az volt, hogy a kormányzati szervek állami tulajdonú ingatlanokban legyenek elhelyezve, megtakarítva ezáltal a feleslegessé váló bérlemények díjait, illetve az üzemeltetési költségeket.²¹ A nagyságrendet jól illusztrálja az költözéssel érintett személyi kör (4000 kormánytisztviselő), a többzernyi ügyfélszolgálati bejelentés, a több tucat tehergépkocsinyi elszállított selejt, valamint irattári anyag.²² Az I. ütem által megfogalmazott célok – a fővárosi és a megyei kormányhivatalok ingatlanracionalizálását is beleértve – évi egymilliárd forint összeget meghaladó megtakarítást eredményeznek, amely elsősorban a feleslegessé vált bérlemények felmondásából származik.²³

20 A terv névadója dr. Ereký István jogász, egyetemi tanár, a Magyar Tudományos Akadémia tagja. 1921-től 1940-ig a szegedi Ferenc József Tudományegyetem tanára volt. Tudományos munkájának elismeréseként Magyar Tudományos Akadémia 1921-ben levelező taggá, 1934-ben pedig rendes taggá választotta.

21 Az Amerikai Egyesült Államokban a szövetségi kormány tulajdonában közel egymillió épület van. Egy 2011-ben elvégzett felmérés során kiderült, hogy ebből 45 ezer szükségtelen vagy kihasználatlan ingatlan. Forrás: <http://www.economist.com/news/leaders/21593453-governments-should-launch-new-wave-privatisations-time-centred-property-9?frsc=dg|c>. Utolsó letöltés ideje: 2014. január.

22 Forrás: Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal adatai (2013).

23 Forrás: Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal adatai (2013).

Az Ereky terv *II. üteme* folyamatos, és tartalmazza az I. ütemben nem érintett, elsősorban fővárosi háttérintézmények elhelyezésével kapcsolatos átfogó koncepciót. A II. ütemmel érintett beruházások – a többi között – az alábbiak:

- Nemzeti Közszolgálati Egyetem (Ludovika) Campus;²⁴
- Magyarország Háza;
- Erzsébet téri kulturális központ és park.

A *III. ütem* a személyi állomány részére nyújtandó, jóléti szolgáltatásokkal összefüggő ingatlanfejlesztések végrehajtását jelenti. Érintett területei: bölcsődei-óvodai ellátás, a közszolgálati dolgozók részére kedvezményes lakhatást biztosító Fecskeházak hálózata, illetve az általi üdültetés rendszere. Jelenleg a fővárosban két Fecskeház, valamint három óvoda és bölcsőde segíti a közszféra munkatársainak munkán kívüli életét.

Az Ereky terv *IV. üteme* elsősorban a kormányhivatalok infrastruktúrájának konszolidációját kívánja elősegíteni. A kormányablakok kialakítására szintén a IV. ütem keretében kerül sor.

Az *V. ütemben* tervezik a magyar állam külföldön található, közigazgatási célú ingatlanjainak felmérését. A terv ezen része előkészítés alatt áll, cél a költséghatékonyabb működés a külképviseleti ingatlanok tekintetében is.

A célok megvalósulása – a hatékonyabb kormányzati működés kialakításán, a közigazgatás minőségének fejlesztésén túlmutatóan – nagyban hozzájárulhat a közösségi életterek színvonalának emeléséhez. A reprezentatív minisztériumi és háttérintézményi épületek koncentrációja jelentősen elősegíti a budapesti belső városrészek megújulását is.

Az Ereky tervvel a kormányzat legfőbb célkitűzése, hogy az állampolgárok melegezésére szolgáló megújuló, minőségi közigazgatást, a 21. századi technikai feltételeket és ügyfélbarát körülményeket biztosító, fejlődő szervezetrendszerrel működtessen.

Ahogy a fentiekben ismertettük, a terv megvalósítása többlépcsős, és számos területet érint. Végrehajtása éppen ezért permanens feladat, és folyamatosan igazodik az időközben felmerült igényekhez.

6. NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

Európa legtöbb országában a legnagyobb ingatlantulajdonos maga az állam, és ahogyan a kormányoknak kulcsfontosságú szerep jut ennek a fontos örökségnek a védelmében, úgy lép fel egyre sürgetőbb igény olyan gazdálkodási gyakorlatokra, amelyekkel az állami épületek legoptimálisabb kezelése és használata biztosítható.

A világgazdasági válság kirobbanása óta Európa legtöbb országában előtérbe kerültek a közigazgatásban a költségcsökkentő intézkedések, amelyek többek között a kormányzatok intézményi felépítésének szerkezeti és méretbeli átalakítását jelentik. Egyes országokban a közszolgák számának csökkentése kisebb ingatlanigényt is eredményezett. A hatékonyabb,

²⁴ A II. ütemnek beruházási tartalma is van. Az NKE intézményi projektje jó példaként mutatható be. A 1158/2012. (V. 18.) kormányhatározat értelmében: „A Kormány kifejezi azon szándékát, hogy a Nemzeti Közszolgálati Egyetem valamennyi, az alapfunkciókat és az egyetemi működést támogató kiegészítő funkciókat befogadó és kiszolgáló létesítményének egységes elhelyezése [...] a Ludovika Campusban [...] valósuljon meg.”

ésszerűbb gyakorlatok keresése arra ösztönözte a kormányokat, hogy alaposan megvizsgálják vagyónállományukat, nemcsak a központi közigazgatás, de a területi közigazgatás létesítményeinek tekintetében is.²⁵

A legtöbb európai országban tudatosabban használják ki az ingatlanokkal való jó gazdálkodás előnyeit (növekvő produktivitás = jobb munkakörnyezet, a munkavállaló egészségére gyakorolt pozitív hatás, környezetvédelem etc.). A megfelelő körülmények biztosítása és ezáltal a hatékonyabb működés fokozhatja a közszolgák jó közérzetét, hat a munkakedvre, továbbá a szervezet eredményességét is elősegíti. A közszférában egyre nagyobb szerepet kapnak a fenntartható fejlődést elősegítő gyakorlatok is.²⁶

Az új gyakorlatok kialakítása során a kormányok az ingatlankezelés fejlesztésével, új, racionálisabb megközelítésekkel – vagyis a *jól átgondolt létesítménygazdálkodással* – kívánnak megfelelni annak a felelősségnek, amellyel az állami vagyon értékének fenntartásáért tartoznak, és igyekeznek hozzájárulni a jó állam kiépítéséhez.

Néhány nemzetközi példát emelnénk ki tanulmányunkban. Az előzőekben bemutatott Ereky terv (mint a Magyary program része) alapelveihez hasonló módon számos országban vittek/visznek végbe közigazgatási fejlesztési programokat, amelyeknek lényeges eleme az infrastruktúra-gazdálkodás racionalizálása.

Németországban a Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) 2005 óta végzi szövetségi szinten az ingatlangazdálkodási feladatokat a központi közigazgatás számára. Az intézet az ország egyik legnagyobb ingatlanulajdonosa (a több mint 6500 főt alkalmazó intézmény közel 80 ezer ingatlanban érintett, ingatlanvagyonra közel 21 milliárd eurót számlál). A szövetségi intézet – a többi között – épületek felújításával, újjáépítésével foglalkozik, emellett számos beruházási projektet menedzsel, ingatlanokat vásárol és bérel a központi közigazgatás számára. A BImA erre szakosodott divíziója ellátja a létesítménygazdálkodási feladatokat.

Ahogy hazánkban is, úgy Németországban is a facility managementtel kapcsolatos szabványok újradefiniálására törekednek. A BImA fő célja egy szabványosított ingatlankezelési rendszer (S-REM) kifejlesztése, amely szövetségi szinten minden ingatlan tekintetében egységes iránymutatásul szolgál. E rendszer a fenntartható fejlődésre is kiemelt figyelmet fordít. Az S-REM keretében a BImA háromlépcsős környezetmenedzsmenti struktúrát irányoz elő azokban az ingatlanokban, amelyeket e szabványrendszer szerint kezelnek. Mindez olyan cselekvési akciótervek elkészítését segíti elő, amelyek az energiamenedzsment specifikus alkalmazását teszik lehetővé a különböző adottságú épületekben.²⁷

Franciaországban minden olyan tevékenységet, amely az állam ingatlanvagyonát valamilyen módon érinti, a France Domaine (FD) látja el. A francia Pénzügyminisztérium felügyelete alá tartozó hivatal az ország legnagyobb ingatlanulajdonosa. Az FD feladata a kormány ingatlan-

25 A gondolatmenet internetes forrása: http://www.deloitte.com/assets/Dcom-Australia/Local%20Assets/Documents/Industries/Government%20Services/Public%20Sector/Deloitte_PS_PropertyMgmt_May2012.pdf. Utolsó letöltés ideje: 2013. november.

26 A gondolatmenet forrása: http://www.gcbe.us/11th_GCBE/data/Bartlomiej_Sliwinski,_Anna_Czarczynska.doc. Utolsó letöltés ideje: 2013. november.

27 Forrás: https://www.bundesimmobilien.de/6946569/unternehmensbroschuere_ger.pdf. Utolsó letöltés ideje: 2014. január.

politikájának végrehajtása, így az állami ingatlanok tekintetében tulajdonosi joggyakorlóként jár el. A France Domaine a Pénzügyminisztérium egyik legnagyobb részlegének, az Államháztartási Főigazgatóságnak a részeként végzi tevékenységét. A főigazgatóság két nagy igazgatóság összevonásából született meg 2008-ban, annak a modernizációs törekvésnek a zászlóshajójaként, amely a francia állam intézményi és ingatlanstruktúrájának racionalizálását tűzte ki célul.

A francia közszféra ingatlanracionalizációját célzó ingatlanprogramot is e főigazgatóság vezeti: az *SPSI (Strategic Multiannual Real Property Plans)* célja az optimalizált ingatlanhasználat elősegítése. A program előkészítő szakaszában korábban számba vették az egyes minisztériumi igényeket, amihez végrehajtási és költségterveket készítettek. Ezt követték a háttérintézmények ingatlanigényeinek felmérései. A programok megvalósítása 2011-ben kezdődött meg. Hasonlóan a magyar Ereky tervben foglaltakhoz, a francia állam is számos ingatlanbérleti konstrukciót mondott fel, vagy értékesített épületeket,²⁸ amelyek nélkülözhetők voltak a közigazgatás üzemszerű működése során, továbbá egyes bérlemények esetén sikerrel tárgyalták újra a bérleti konstrukciókat, a meglévő elhelyezési paramétereket pedig a racionalitást szem előtt tartva vizsgálták felül. A programok végrehajtása itt is folyamatos és permanens munkát jelent az állam számára.

Az *Egyesült Királyság* kormányának Miniszterelnöki Hivatalában tevékenykedik az Efficiency and Reform Group (ERG: Hatékonyság és Reform Csoport), amelynek vagyongazdálkodással foglalkozó egysége, a Government Property Unit (GPU) a brit közszféra létesítménygazdálkodásának legfontosabb intézménye. A GPU felel a brit közszférában az ingatlanstratégia végrehajtásáért. Mivel a brit állam létesítménygazdálkodással kapcsolatos kiadási tételei meglehetően magasak, ennek csökkentése, valamint az ésszerűsítés jegyében a GPU Létesítménygazdálkodási Csoportja felkérést kapott a brit kormánytól, hogy racionalizálja a kormányzati kiadásokat a létesítménygazdálkodási területen. A Miniszterelnöki Hivatal elsőként saját elhelyezésének felülvizsgálatát hajtotta végre, ezáltal számos költségcsökkentő intézkedést és racionalizálási lépést tett.²⁹

A szigetország 2010-ben tette közzé a Government's Estate Strategy című dokumentumot. A 2013 júniusában frissített változat szerint a kormányzat szándéka, hogy 2015-re 38 százalékkal, 2020-ra 46 százalékkal csökkentsék az állami ingatlanok számát Közép-Londonban és tíz brit régióban. Szintén e dokumentum irányozza elő a közigazgatásban az egy hivatalnokra jutó terület nagyságát, amelyet 10 m²-ben határoznak meg 2015-re (Magyarországon ez az adat jelenleg 8 m²/fő).³⁰ A brit kormány célja a fenntarthatóság, a költséghatékonyság, a növekedés és az átláthatóság a létesítménygazdálkodási szolgáltatások területén is. Így minden központi közigazgatási szerv képviselteti magát abban a havonta összeülő létesítménygazdálkodási munkacsoportban, amely a GPU-val együtt azon dolgozik, hogy segítse az intézmények közötti párbeszédet, a tapasztalatok átadását.³¹

28 A 2011-es évben közel 598 millió euró értékű ingatlan eladására került sor az FD égisze alatt.

29 Internetes forrás: <https://www.gov.uk/government/policy-teams/government-property-unit-gpu>. Utolsó letöltés ideje: 2014. január.

30 Internetes forrás: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/209484/Government_s_Estate_Strategy_-_June_2013_v1.pdf. Utolsó letöltés: 2014. január.

31 A brithez hasonló kooperációs fórum 2010 óta Magyarországon is működik a közigazgatásban. Az *Ereky-munkacsoport* rendszeres résztvevői: az egyes minisztériumok, az MNV Zrt., a Közbeszerzési és Ellátási Főigazgatóság.

3. ábra • Állami létesítménygazdálkodás európai kitekintésben

FORRÁS: ÉRINTETT SZERVEZETEK HIVATALOS WEBOLDALAI

Ország	Felelős állami szerv	Irányítást gyakorló minisztérium	FM racionalizálási program	Kezelt létesítményvagyon összetétele és mérete	Létesítményvagyon értéke
Egyesült Királyság	GPU – Government Property Unit	Miniszterelnöki Hivatal	Hatékonyság és Reform Program-Nemzeti Ingatlan Kontrol	Kormányzati célokra, főleg irodai használatban áll több mint 10 000 kormányzati ingatlan (14 millió m ²) (2008)	3700 milliárd font, ebből a központi kormányzaté 130 milliárd font (2008) A ténylegesen kormányzati használatban lévő ingatlanok értéke ekkor: 30 milliárd font
Franciaország	France Domaine	Pénzügyminisztérium	SPSI – Stratégiai Ingatlanprogram	Összesen körülbelül 150 millió m ² 1. A tervezett ingatlan-eladás 2012–2014 között 1800 ingatlant érintett, 2,2 milliárd euró értékkel. 2. kormányzati célok: épületek közel 80%-át minisztériumok és más közigazgatási szervek foglalják el	45 milliárd euró (2008)
Németország	BImA	Pénzügyminisztérium	Szabványosított ingatlankezelési rendszer (S-REM) kifejlesztése	Összesen: 27 000 ingatlant kezel 1. ingatlaneladás: 2000-3000 ingatlan/év eladása 2. kormányzati célok: szinte minden kormányzati intézményt a BImA kezel: 4700 ingatlant (több mint 41 millió m ²) 3. 39000 apartman/lakást biztosít lakhatás céljából 4. Közel 390 millió m ² ingatlant használ kereskedelmi célokra 5. bérbeadás-bérbevétel: 17 000 ingatlan 6. hadsereg használatában 33 700 ingatlan	21 milliárd euró (2013)

A nemzetközi példákat sorra véve megállapítható, hogy egyes tendenciák különböznek, mások szinte mindegyik országban visszaköszönnek, de egy közös bennük: az államok eddig nem tapasztalt figyelmet szentelnek e területnek. A tanulmány azt is hivatott bemutatni, hogy a hazai folyamatok számos hasonlóságot mutatnak a nemzetközi trendekkel. A nemzetközi téren regnáló egységes elveket az alábbiakban foglalhatjuk össze:

- állami ingatlanstratégia hangsúlyosabb szerepe;
- integrált üzemeltetés;
- egységes infrastruktúra-adatbázisok létrehozása;
- globális szemlélet, kooperáció az állami szervek között;
- a fenntarthatóság szem előtt tartása;
- szolgáltató jelleg érvényesülése;
- költséghatékonyság;
- felesleges ingatlanok és bérlemények felszámolása;
- piaci alapú szemlélet előtérbe kerülése;
- irodater nagyságának csökkenése.³²

7. ÖSSZEFOGLALÁS

Az állami létesítménygazdálkodás fejlődése a közsféra által nyújtott szolgáltatások minőségét is döntően befolyásolja. Kiemelten fontos a jó gyakorlatok feltárása, valamint integrálása a szervezési feladatokba, ugyanis jelentős költségcsökkenést, hatékonyabb erőforrás-felhasználást, produktívabb munkavégzést, ezáltal minőségibb közigazgatást eredményezhet. A közigazgatás a rendeltetészerű működéshez szükséges szervezeti feltételek megteremtésén túl kiemelt figyelmet kell hogy fordítson az állampolgárokkal való érintkezési pontok szolgáltatási színvonalának növelésére.

A nemzeti vagyonnal való gazdálkodás alkotmányos, valamint sarkalatos törvényi szinten meghatározott szabályai erős alapot adhatnak a vagyonpolitikai stabilitásnak. Fontos azonban, hogy ezeknek az alkalmazása a fenntartható fejlődés és a hatékonyság szempontjait szem előtt tartva történjen.

A facility management újraértelmezése – annak kormányzati terv szintjére emelésével – kezdetét vette. A Magyar program által meghirdetett Ereky terv komoly előrelépés az egységes tulajdonosi szemlélet megvalósítása felé. A tervben megfogalmazott célok, valamint a programhoz tartozó intézkedési tervben megfogalmazottak realizálása stratégiai kormányzati szemléletet igényelnek e területen. E tekintetben fontos a nemzetközileg sikeres jó gyakorlatokat folyamatosan figyelemmel kísérni, valamint szükséges a vagyongazdálkodással kapcsolatban kialakult hazai szemléletet jelentősen átalakítani.

32 Hasonló megállapításokra jut Jens Nävy a Facility Management c. könyvében (Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2006 (4. Auflage)).