

**Temesi István****AZ ÁLLAM TERÜLETI KÉPVISELETE EURÓPÁBAN***European State Territorial Representatives*

**Dr. Temesi István**, PhD, intézetvezető, egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar Általános Közigazgatási Jogi Intézet, temesi.istvan@uni.nke.hu

*Az AERTE (Association Européenne de Représentants Territoriaux de l'Etat, angolul: European Association of State Territorial Representatives, EASTR) a kormány területi képviselőinek európai szervezete. Az AERTE 2000 óta működik egyesületi formában, Brüsszelben bejegyezve. Az AERTE – több mint húsz éve – évente megrendezett konferenciái mutatják a szervezet tudományos tevékenység iránti elkötelezettségét. Ezt az elkötelezettséget erősíti, hogy 2014-ben döntés született egy tudományos kutatás lefolytatásáról, amely empirikus módszerek alkalmazásával törekedett feltárni a kormány területi képviselőinek nemzeti sajátosságait.*

*A kutatás az AERTE és az OECD által készített kérdőív alapján folyt. A kérdőív kétféle kérdést tartalmazott. A kérdések egyik típusa önmagában a vonatkozó jogi szabályozás alapján volt megválaszolható. A másik típus kizárólag a jogi szabályozás ismeretében nem volt megválaszolható, mert ezekhez olyan gyakorlati tapasztalatok is szükségesek voltak, amelyek a kormány megbízottaknak, illetve munkatársaiknak állnak rendelkezésére. A kérdőíveket a szervezet tagjai, országok vagy – a szövetségi államokban – régiók (tartományok) töltötték ki. Jelen tanulmány és az alapját képező előadás ennek a 2015-ben készített kérdőíves felmérésnek a kiértékelése és az eredmények összefoglalása.*

**KULCSSZAVAK:**

összehasonlítás, összehasonlító közigazgatás, prefektus, kormány területi képviselete, kormány megbízott, komparatiztika, dekoncentráció

*EASTR (European Association of State Territorial Representatives, Association Européenne de Représentants Territoriaux de l'Etat, AERTE – in French) is a European organisation of STRs (State Territorial Representatives). EASTR is an association seated in Brussels since 2000. EASTR has been organising scientific conferences called “European Days” that proves its commitment to scientific research. In 2014 this commitment was fostered by a decision of the General Assembly on an empirical survey of the national character of STRs.*

*The survey was based on a questionnaire edited by EASTR and OECD. The questionnaire contained two kinds of questions. One of them could only be easily answered if one knew the national legal background of the institution while the other was only possible to answer if one knew the practice and the everyday work of STRs, in fact by the STRs themselves. Therefore questionnaires were filled by countries and regions, members of EASTR. This study is a result of analysing and evaluating the questionnaires.*

**KEYWORDS:**

Comparative Public Administration, state territorial representative, prefect, government commissioner, comparative studies, territorial representation, deconcentrating

## 1. BEVEZETÉS

Az AERTE (Association Européenne de Représentants Territoriaux de l'Etat, angolul: European Association of State Territorial Representatives, EASTR) a kormány területi képviselőinek európai szervezete, amely 2000 óta működik egyesületi formában, brüsszeli székhellyel bejegyezve. A szervezetnek Magyarország is rendes tagja, valamint a társult tagok között van 2014 óta a Nemzeti Községi Szolgálati Egyetem is. A társult tagok kivétel nélkül községi intézmények, mint például a francia ENA, az olasz Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno vagy a svájci Institut de Hautes Etudes en Administration Publique.

Az AERTE évente tart tudományos konferenciát „Európa-napok” elnevezéssel, és a 2014-es konferencián született döntés egy tudományos kutatás megszervezéséről és lefolytatásáról, amely az állam területi képviselőjének mint intézménynek tárta fel a nemzeti sajátosságait.

A tudományos szempontból előremutató kutatás értéke egyrészt az összehasonlító módszer alkalmazásában rejlik, másrészt abban, hogy olyan kérdésekre is választ keresett és talált, amelyeket a jogi szabályozás alapján nem lehet megválaszolni, és ami így a közigazgatás-tudomány számára elsődleges jelentőségű.

A kutatás kérdőíves felméréssel készült. A kérdőívet az AERTE és az OECD állította össze. A kérdések egy részét a hatályos jogi szabályozás ismeretében is meg lehetett válaszolni, azonban a kérdések másik felét csak a gyakorlatban is dolgozó kormány megbízott vagy munkatársai tudták megválaszolni. Következésképpen a kutatás eredménye nem egyoldalú és jogi szemléletű, hanem empirikus módszerrel készült, szociológiai felmérés is lett.

A kérdőíveket az AERTE tagjai, tehát országok vagy szövetségi államokban régiók választották meg, bizonyos esetekben maguk a kormány megbízottak, más esetekben központi felügyeletet vagy irányítást ellátó minisztérium. A magyarországi kutatást, elsősorban adatszolgáltatás formájában a Miniszterelnökség végezte. A Miniszterelnökség által szolgáltatott – Magyarországra vonatkozó – információk és az AERTE tagságát alkotó európai államok által adott információk alapján az AERTE magyar intézményi partnere, a Nemzeti Községi Szolgálati Egyetem folytatta azt a kutatómunkát, amelynek eredményeképpen szintetizálta és elemezte a beérkezett információkat, majd mindezt a Közgyűlés elé tárta Isztambulban a 2015 májusában rendezett éves konferencián.

A kérdőíves kutatásban 21 ország 24 régiója vett részt,<sup>1</sup> valamennyien az AERTE tagjai. Az AERTE tagjai olyan országok vagy – saját jogon – régiók, ahol működik a központi államhatalom, pontosabban a kormány általános képviseletét ellátó területi államigazgatási szerv. Ez hazánk esetében a fővárosi és megyei kormányhivatal élén álló kormány megbízott, és nemzetközi viszonylatban a legismertebb hasonló típusú államigazgatási szerv a francia prefektus, amelyet számtalan állam átültetett saját gyakorlatába kisebb vagy nagyobb módosításokkal.

1 A kutatásban részt vevő országok, illetve régiók. 1. Belgium – Flandria. 2. Belgium – Vallónia. 3. Bulgária. 4. Ciprus. 5. Finnország. 6. Franciaország. 7. Észtország. 8. Hollandia. 9. Lengyelország. 10. Litvánia. 11. Luxemburg. 12. Magyarország. 13. Marokkó. 14. Norvégia. 15. Németország – Baden-Württemberg. 16. Németország – Bajorország. 17. Olaszország. 18. Románia. 19. Spanyolország. 20. Svájc – Fribourg kanton. 21. Svájc – Vaud kanton. 22. Svédország. 23. Szlovákia. 24. Törökország

A központi állam területi képviselőjének ellátását két modell szerint szervezik. Az egyik a francia típusú prefektusi modell, amely általános hatáskörrel képviseli a központi kormányt. E modellhez tartozik a magyar kormány megbízott is. Azokban az államokban, ahol a központi kormánynak nincs általános hatáskörű területi képviselője, például az Egyesült Királyság és Írország, a központi kormány felügyeleti tevékenysége megosztott, a kormányzat ágazonként jelenik meg területi szinten.

E tanulmány a kutatásban feltett kérdéseket és az azokra adott válaszokat foglalja össze. A kérdéseket négy nagyobb csoportba soroltam, amelyeket a válaszokkal együtt a tanulmány 2–6. pontja mutat be. Szükséges megjegyezni, hogy az AERTE-ben tagsággal nem bíró, illetve a munkájában aktív szerepet nem vállaló országokról – úgymint Dánia, Görögország, Portugália és Horvátország – korlátozott a rendelkezésre álló információ.

## 2. KI AZ ÁLLAM TERÜLETI KÉPVISELŐJE?

### 2.1. Az állam területi képviselőjének kiválasztása

Magyarországon az állam területi képviselője a kormány megbízott. A kormány megbízottak kiválasztása Magyarországon politikai döntés eredménye. A fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXXVI. törvény 10. § (3) bekezdése szerint kormány megbízottá olyan büntetlen előéletű személy nevezhető ki, aki az országgyűlési képviselők választásán választható.

Másrészt az esetek többségében a kiválasztás politikai döntés. A területi képviselő kinevezése az országok 41,6%-ában kizárólag politikai döntés, és ez az arány 62,5%, ha hozzáadjuk azt az esetkör is, amikor szakmai szempontok szerint történő kiválasztást követően, a kinevezés maga politikai döntésként születik meg. A kizárólag szakmai alapon történő kiválasztás csak 5 országra jellemző a 24-ből, ami a válaszadó országok ötöde. Azt is szükséges megjegyezni, hogy több államban a kormány megbízott kinevezése politikai döntés, azonban a helyettesét (pl. alprefektus, főigazgató) szakmai alapon választják ki, ilyen Magyarország vagy Franciaország. A vizsgálatban nem vett részt, de van adat Dániára vonatkozóan, ahol a kinevezés politikai döntés, de szakmai szempontú kiválasztáson alapul.

**1. táblázat • Az állam területi képviselőjének kiválasztása (Forrás: saját szerkesztés)**

Az állam területi képviselőjének kiválasztása		
<i>Szakmai érdekek alapján, szakmai alapú kiválasztás</i>	<i>Politikai döntés</i>	<i>Politikai döntés, amelynek azonban szakmai alapja van</i>
Bajorország (D)	Baden-Württemberg (D)	Flandria (B)
Litvánia	Vallónia (B)	Olaszország
Marokkó	Bulgária	Norvégia
Törökország	Luxemburg	Hollandia
Ciprus	Lengyelország	Svédország
Finnország	Románia	Vaud kanton (CH)
Magyarország <sup>2</sup>	Szlovákia	Spanyolország
	Fribourg kanton (CH)	Észtország
		Franciaország <sup>3</sup>
		+
		Dánia

Az 1. táblázatból az alábbi következtetések adódnak. Egyrészt a kiválasztás:

- szakmai alapon történik 5 országban, ami az esetek 20,8%-a,
- politikai döntés eredménye 10 országban, ami az esetek 41,6%-a,
- szakmai alapú szelekciót követő politikai döntés 9 országban, ami az esetek 37,5%-a.

**2.2. A kiválasztási eljárás**

A kérdőíven feltett kérdés az volt, hogy a kormány megbízottak kinevezése – a végső döntésig bezárólag – jogilag szabályozott eljárási rendben zajlik-e. Ha igen, akkor mi jellemzi az eljárást? Ez az eljárás konzultáció, amelynek eredménye egyszerű véleményezés vagy hozzájárulás, esetleg a jelölt előzetes meghallgatása, anonim írásbeli vizsga (versenyvizsga), vagy egyéb?

Magyarországon a vonatkozó törvényi szabályozás – 2010. évi CXXVI. törvény – szerint a kormány megbízottat a miniszter javaslatára a miniszterelnök nevezi ki és menti fel. A kormány megbízott felett – a kinevezés és a felmentés kivételével – a munkáltatói jogokat a miniszter gyakorolja. Ugyanakkor maga a kiválasztási eljárás és az ezt követő kinevezési eljárás

- 2 Magyarországon a kormány megbízott kinevezése politikai döntés, a fővárosi, megyei kormányhivatal főigazgatóját szakmai alapon nevezik ki.
- 3 Franciaországban – a választ adó francia prefektusok szerint – a prefektus esetében két gyakorlat is él: politikai döntés, valamint politikai döntés, amelynek azonban szakmai alapja van. Az alprefektust szakmai alapon nevezik ki.

nem szabályozott, törvénybe (jogszabályba) foglalt eljárási szabályok nincsenek. A tagok által szolgáltatott összesített válaszokat a 2. táblázat mutatja.

**2. táblázat • A kormány megbízott kinevezésének eljárási rendje (Forrás: saját szerkesztés)**

A kormány megbízottak kinevezése – a végső döntésig bezárólag – jogilag szabályozott eljárási rendben zajlik?	
Igen – 13 = 54,2%	Nem – 11 = 45,8%
Bajorország (D)	Báden-Württemberg (D)
Flandria (B)	Vallónia (B)
Olaszország	Bulgária
Litvánia	Luxemburg
Marokkó	Lengyelország
Norvégia	Románia
Hollandia	Szlovákia
Vaud kanton (CH)	Svédország
Törökország	Fribourg kanton (Svájc)
Ciprus	Spanyolország
Észtország	Magyarország
Finnország	
Franciaország	

A következtetések az alábbiakban foglalhatók össze. A kormány megbízottak kinevezése – a végső döntésig bezárólag – jogilag szabályozott eljárási rendben zajlik 12 országban, ami 54,5% arány, és nincs jogilag szabályozott eljárási rend 10 országban, ami 45,5%.

10 országban az állam területi képviselőjének kinevezése diszkrecionális döntés, eljárási szabályok nincsenek. 12 országban az eljárás szabályozott, de a legtöbb esetben a döntéshozónak viszonylag nagy döntési szabadsága van, a döntés nem kötött.

Konzultáció 4 országban kötelező, amelynek eredménye egyszerű véleményezés 3 országban (Bajorország, Észtország és Franciaország, de itt csak az alprefektus esetében) és hozzájárulás 1 országban (Finnország). Kötelező a jelölt előzetes meghallgatása 8 országban. Kötelező az anonim írásbeli vizsga (versenyvizsga) 3 országban (Litvánia, Finnország, Marokkó) és a konzultáció egyéb formái 2 országot jellemeznek: Törökországban versenyvizsga és képzés, Norvégiában nyílt versenyvizsga.

Tekintettel arra, hogy 24-ből 22 ország válaszolt, és a 22-höz képest csak 3 országban van kötelező versenyvizsga, ami nagyon kevés, megállapítható, hogy a diszkrécionális döntés az általános.

### **2.3. Osztott döntés-e a kinevezés? Kik vesznek részt a kinevezési eljárásban?**

Magyarországon a kormány megbízott kinevezése érinti a köztársasági elnök (eskü), a miniszterelnök (kinevezés) és az ágazati miniszter (javaslat) feladat- és hatáskörét, tehát osztott döntés. A más országokból érkezett válaszokból megállapítható, hogy az esetek többségében a kormány – 8 országban (42,1%) – vagy a közigazgatás – 7 országban (36,8%) – részvételével folyik a kiválasztási eljárás. A helyi önkormányzatok részvétele 3 országot jellemez (15,7%). Atipikus megoldás a holland, ahol a tartományi parlament – tehát képviselői szerv – is részt vesz az eljárásban. A kormányzati szerveken belül tipikusnak nevezhető a kormány, illetve a belügyminiszter meghatározó szerepe, amihez képest különös megoldás, hogy Finnországban a pénzügyminiszter vesz részt az eljárásban, továbbá Dániában a kormány megbízottat a belügyminiszter az egészségügyi miniszter bevonásával nevezi ki.

További egyedi megoldások is vannak. Cipruson a kiválasztási eljárást egy eseti bizottság folytatja le. A svájci Vaud kantonban a jelölteket állami szakértői testület értékeli. Marokkóban részt vesz a kiválasztásban a belügyminiszter, egy egyetemeken delegáltjaiból álló bizottság, valamint gyakorlattal rendelkező prefektusok.

### **2.4. Ki hozza meg a végső döntést a kormány megbízott kinevezéséről?**

Erről ad áttekintést a 3. táblázat.

A kinevezés tekintetében tipikus megoldásnak nevezhető, hogy az állam területi képviselőjét a kormány vagy a kormány tagja nevezi ki. 9 országban ténylegesen a központi kormány azzal, hogy a felmérésben részt nem vett Dánia és Görögország is ide tartozna, 3 országban (Lengyelország, Románia, Magyarország) a miniszterelnök, Hollandiában a belügyminiszter. További 2 – szövetségi – állam két régiójában a regionális kormány nevezi ki a kormány megbízottakat (Baden-Württemberg, Bajorország, Flandria és Vallónia).

Az atipikus megoldás, hogy az államfő nevezi ki a kormány megbízottakat, ami a gyakorlat Törökországban, Franciaországban és a kutatásból kimaradó Portugáliában. Öt ország sajátos megoldást alkalmaz. A svájci Vaud kantonban az államtanács, Fribourgban a választópolgárok választanak kormány megbízottat. Marokkóban vizsgabizottság, Cipruson a Közszolgálati Tanács nevezi ki a kormány megbízottakat. A leginkább egyedi megoldást Bulgáriában alkalmazzák, ahol a politikai pártok által létrehozott eseti bizottság hozza meg a végső döntést.

### 3. táblázat • Végső döntés a kinevezésről (Forrás: saját szerkesztés)

Baden-Württemberg (D)	Regionális kormány
Bajorország (D)	Regionális kormány
Flandria (B)	Regionális kormány
Vallónia (B)	Regionális kormány <sup>4</sup>
Bulgária	A politikai pártok által létrehozott bizottság
Olaszország	Kormány
Litvánia	Kormány
Luxemburg	Kormány
Marokkó	Vizsgabizottság
Norvégia	Kormány (a király javaslatára)
Hollandia	Belügyminiszter
Lengyelország	Miniszterelnök
Románia	Miniszterelnök
Szlovákia	Kormány (a belügyminiszter javaslatára)
Svédország	Kormány
Fribourg kanton (CH)	Fribourg kanton választópolgárai
Vaud kanton (CH)	Államtanács
Törökország	Köztársasági elnök
Ciprus	Közszolgálati Tanács
Spanyolország	Kormány
Észtország	Kormány (megyei közgyűlés javaslatára)
Finnország	Kormány
Franciaország	Köztársasági elnök
Magyarország	Miniszterelnök <sup>5</sup>

A kinevezésre jogosult szerv jellege szerint két megoldást különböztethetünk meg. 19 országban politikai szerv, 3 országban szakmai szerv nevezi ki az állam területi képviselőjét azzal, hogy van egy, ebből a szempontból besorolhatatlan megoldás, a közvetlen választás Fribourg kantonban. Ezt mutatja a 4. táblázat.

<sup>4</sup> A szövetségi kormány hozzájárulása szükséges.

<sup>5</sup> A magyar szabályozás szerint a kormány megbízottat a miniszter javaslatára a miniszterelnök nevezi ki és menti fel.



**4. táblázat • A kinevezésre jogosult szerv jellege (Forrás: saját szerkesztés)**

Politikai szerv nevezi ki		Szakmai szerv nevezi ki	Közvetlen választás
A végrehajtó hatalom valamely politikai szerve nevezi ki	Ad hoc, erre a célra létrehozott politikai szerv nevezi ki	Államtanács (Vaud kanton)	Fribourg kanton (CH) választópolgárai
kormány (9)	A politikai pártok által létrehozott bizottság (Bulgária)	Vizsgabizottság (Marokkó)	
Miniszterelnök (3)		Közszolgálati Tanács (Ciprus)	
Belügyminiszter (1)			
Regionális kormány (4)			
Államfő (2)			

**2.5. Milyen szempontok szerint történik a kiválasztás?**

Ebben a kérdésben a kérdőív arra kereste a választ, hogy érvényesül-e a kiválasztás során a szakmai ismeretek és készségek igazolása, valamint hogy van-e alapfokú ismereteket biztosító képzés. Mindenekelőtt rögzíteni szükséges, hogy 12 országban, illetve régióban, tehát a kérdezettek felében nincs szabályozott kiválasztási eljárás.<sup>6</sup> Ezek közé tartozik Magyarország is. 12 országban a kiválasztási eljárásban a szakmai ismeretek és készségek igazolása szükséges, illetve van kötelező alapfokú ismereteket biztosító képzés. Ezek megoszlását mutatja be az 5. táblázat.

**5. táblázat • A kiválasztás szempontjai (Forrás: saját szerkesztés)**

A szakmai ismeretek és készségek igazolását az alábbi 11 országban követelik meg	Alapfokú ismereteket biztosító képzés az alábbi 5 országban van
Flandria (B): független hivatal végzi a kiválasztást	-
Olaszország	Olaszország
Litvánia	-
Luxemburg	-
-	Marokkó
Lengyelország	-

6 Baden-Württemberg, Bajorország, Vallónia, Bulgária, Norvégia, Hollandia, Románia, Szlovákia, Svédország, Fribourg kanton, Spanyolország, Magyarország

Vaud kanton (CH)	Vaud kanton (CH)
Törökország	–
Ciprus	–
Észtország	–
Finnország	Finnország
Franciaország	Franciaország

Ahogy a táblázatból látszik, öt országban a szakmai ismeretek és készségek igazolása a kiválasztás feltétele, illetve formája. Egy országban, Marokkóban a kiválasztás feltétele csak az alapkülső ismereteket biztosító képzés. Négy országban a szakmai ismeretek és készségek igazolása és az alapkülső ismereteket biztosító képzés együtt feltétele, illetve formája a kiválasztásnak.

## **2.6. Mikor válik (válhat) kormány megbízottá valaki?**

Erre a kérdésre három lehetséges választ lehetett adni: a szakmai karrierje kezdetén, később, vagy teljesen indifferens az időpont. Magyarországon erre nincs kötelező érvényű jogszabályi előírás a kormány megbízottak esetében. A fővárosi és megyei kormányhivatal főigazgatója esetén vannak jogszabályi feltételei a tisztség betöltésének úgy, mint 5 év vezetői gyakorlat és egyetemi végzettség. Előbbi alól a miniszter – kérésre és az államtitkár javaslatára – felmentést adhat.

Az érintett államok többségében nem jellemző, hogy valaki a szakmai karrierje kezdetén lesz kormányképviselő az államigazgatásban. A választ adó államok több mint felére – 13 ország – jellemző, hogy ez a karrier későbbi időszakában következik be. 9 országban teljesen indifferens az időpont, és csak 2 állam – Törökország, Marokkó – adta azt a választ, hogy ez a karrier kezdetén jellemző.

## **2.7. Melyek a kormány megbízott kinevezését megelőzően leggyakrabban betöltött tisztségek, illetve melyik szférából jön leggyakrabban a kinevezett?**

A kérdésre adott válaszokat a 6. táblázat mutatja.

**6. táblázat** • A kormány megbízotti kinevezést megelőzően leggyakrabban betöltött tisztségek, foglalkozások (Forrás: saját szerkesztés)

Ország	A kormány megbízotti kinevezést megelőzően leggyakrabban betöltött tisztségek, foglalkozások				
	<i>politikus</i> 7 ország 12-ből	<i>kormány- tisztségviselő</i> 9 ország 12-ből	<i>oktatás, tanár</i> 2 ország 12-ből	<i>üzleti szféra</i> 2 ország 12-ből	<i>egyéb</i> 1 ország 12-ből
Baden-Württemberg		Baden-Württemberg			
Bajorország		Bajorország			
Flandria	Flandria				
Olaszország		Olaszország			
Litvánia		Litvánia			
Norvégia	Norvégia	Norvégia	Norvégia	Norvégia	
Románia	Románia	Románia			
Szlovákia	Szlovákia	Szlovákia			
Svédország	Svédország	Svédország	Svédország		
Fribourg kanton	Fribourg kanton			Fribourg kanton	
Vaud kanton	Vaud kanton				Vaud kanton <sup>7</sup>
Ciprus		Ciprus			

Összesen tehát politika/politikus: 12, közszolgálati tisztviselő: 17, oktatás: 3, versenyszféra: 6.

Következtetés, hogy a kormány megbízottak körében a leggyakoribb tisztség vagy foglalkozás a kinevezésüket megelőzően minden országban a közszolgálati vagy a politikai pálya. Közszolgálati pálya 9 országban 12-ből, ami 75%, és ezek közül kizárólag közszolgálati 5 országban a 12-ből, ami 41,7%. Politikai pálya 7 országban 12-ből, ami 58,3%, ezek közül kizárólag politikai pálya 1 országban 12-ből, ami 8,3%. Közszolgálati vagy politikai pálya 4 országban 12-ből, ami 33,3% (Norvégia, Románia, Szlovákia, Svédország). Az oktatás – és egy az összes többi közül – 2 országban 12-ből, ami 16,7%, végül az üzleti szféra – és egy az összes többi közül – 2 országban 12-ből, ami 16,7%.

7 Vaud kanton (CH): egyéb = politikai pálya + az egyéb bármilyen korábbi foglalkozás lehet

## 2.8. Hogyan alakul a nemek aránya a kormány megbízottak között 10 éve?

A kormány megbízotti intézmény Magyarországon 2011-ben jött létre, ezért komoly következtetéseket – különösen a változásokra vonatkozóan – nem lehet levonni. Jelenleg Magyarországon a kormány megbízottak között a férfiak aránya 90%, a főigazgatók között 50%. Az európai átlag: 74,25% a férfiak aránya jelenleg, és 10 éve ugyanez 83,3% volt a férfiak javára. Az abszolút számokat a 7. táblázat mutatja.

7. táblázat • A két nem aránya a kormány megbízottak között (Forrás: saját szerkesztés)

Ország	Férfiak és nők aránya 2015 (%)	Férfiak és nők aránya 2005 (%)
Baden-Württemberg	50 – 50	75 – 25
Bajorország	100 – 0	100 – 0
Flandria (3-ból!)	85 – 15	85 – 15
Vallónia	78 – 22	90 – 10
Bulgária	több a férfi	sokkal több a férfi
Olaszország	58 – 42	88 – 12
Litvánia	60 – 40	–
Luxemburg (3-ból!)	100 – 0	100 – 0
Marokkó	85,5 – 4,5	99 – 1
Norvégia	50 – 50	50 – 50
Hollandia (12-ből)	91,7 – 8,3	83,4 – 16,6
Lengyelország (16)	69 – 31	94 – 6
Románia	90 – 10	90 – 10
Szlovákia	81 – 19	81 – 19
Svédország (20/21)	35 – 65	75 – 25
Fribourg kanton	100 – 0	100 – 0
Vaud kanton	57 – 43	72 – 28
Törökország (37-ből)	98 – 2	98 – 2
Ciprus (6-ból)	83,44 – 16,6	83,44 – 16,6
Spanyolország	70 – 30 (alpref. 84 – 16)	–
Észtország (15-ből)	80 – 20	93,3 – 6,7
Finnország (7-ből !)	43 – 57	57 – 43
Franciaország	74,8 – 25,2	86,6 – 13,4
Magyarország (20)	90 – 10 (főig. 50 – 50)	nincs adat

Az abszolút számokból arra lehet következtetni, hogy 17 országból (24 közül) a kormány megbízottak többsége férfi. Csupán egy ország van, ahol a kormány megbízottak többsége nő, ez Svédország. Hat országban kiegyensúlyozott a férfiak és a nők aránya. E hat ország közül 4 országban az arány az elmúlt 10 évben egyenlítőddött ki. Az arányok növekedését mutatja a 8. táblázat.

**8. táblázat** • A nemek arányának változása a kormány megbízottak között (Forrás: saját szerkesztés)

	A nők számaránya növekedett	A férfiak számaránya növekedett	Nem változott a férfiak-nők aránya
Jelentős növekedés	+40% Svédország (20/21) +30% Olaszország +25% Baden-Württemberg +25% Lengyelország (16) +? Bulgária	–	Bajorország Flandria (3) Luxemburg (3) Norvégia Románia Szlovákia
Növekedés üteme közepes	+15% Vaud kanton	+ 8,3% Hollandia (12)	Fribourg kanton
	+14% Finnország (7)		Törökország (37)
	+13,3% Észtország (15)		Ciprus (6)
	+12% Vallónia		
	+11,8% Franciaország		
Kismértékű növekedés	+3,5% Marokkó	–	–

A vizsgált országok felében a nők aránya növekszik: Baden-Württemberg, Vallónia, Olaszország, Svédország, Bulgária, Vaud kanton, Marokkó, Finnország, Hollandia, Lengyelország, Észtország, Franciaország. A nők arányának a növekedése jelentős (40–25%) 5 országban, növekedése közepes ütemű (15–11,8%) 6 országban, és kismértékű a növekedés 1 országban (3,5%).

**9. táblázat • A nemek aránya és az arányok változása (Forrás: saját szerkesztés)**

Többségben a férfiak és a változás iránya 17 ország	Kiegyenlített arány és a változás iránya 6 ország	Többségben a nők és a változás iránya 1 ország
Bajorország 0	Baden-Württemberg Nők+	Svédország (20/21) Nők+
Flandria <sup>8</sup> 0	Olaszország Nők+	
Vallónia Nők+	Litvánia -	
Bulgária Nők+	Norvégia 0	
Luxemburg <sup>9</sup> 0	Vaud kanton Nők+	
Marokkó Nők+	Finnország Nők+ <sup>10</sup>	
Hollandia Nők+		
Lengyelország Nők +		
Románia 0		
Szlovákia 0		
Fribourg kanton 0		
Törökország 0		
Ciprus 0		
Spanyolország -		
Észtország Nők+		
Franciaország Nők +		
Magyarország -		

MEGJEGYZÉSEK: A VÁLTOZÁS IRÁNYÁT MUTATJA: + NÖVEKEDÉS, - CSÖKKENÉS, 0 STAGNÁLÁS

**2.9. Melyek egy kormány megbízottól elvárt képességek, szakmai és emberi tulajdonságok?**

Az értékelés során az elvárásokat három csoportba bontottuk: szakmai ismeretek; tapasztalat, gyakorlati ismeretek és készségek; személyes (emberi) tulajdonságok. Ezek között lehet átfedés is, tehát egy ország több elvárást is megjelölhetett.

A szakmai ismeretek közül leggyakoribb elvárás a közigazgatás ismerete, ami 24-ből 8 országban elvárás. Ezt követi a jogi ismeretek, jogi végzettség: 24-ből 6 országban elvárás.

8 Flandria (B) – Csak 3 kormány megbízott van, ami torzíthatja a dinamikát, mert akár egy személy változása 1/3 arányú változást okoz.

9 Luxemburg – Csak 3 kormány megbízott van, ami torzíthatja a dinamikát, mert akár egy személy változása 1/3 arányú változást okoz.

10 Finnország – akár már egy kormány megbízott személyének változása megváltoztatja az arányt tekintettel arra, hogy 7 kormány megbízott van, és közöttük 4 férfi és 3 nő

Az általános társadalomtudományi ismeretek, a társadalom ismerete: 24-ből 4 országban elvárás. Ezekhez képest háttérbe szorul a jártasság a politikában, a politikatudományi ismeretek és a közgazdaságtani ismeretek, mindkettő 24-ből 2 országban elvárás. A nyelvismeret csak 1 országban elvárás, ez Finnország, és 1 országban elvárás a legújabb informatikai eszközök és hivatali szervezési technikák (munkafolyamatok) ismerete (Luxemburg).

A tapasztalat, gyakorlati ismeretek és készségek körébe sorolható elvárások közül az esetek felében szükséges a menedzsment, vezetés, szervezés: 24-ből 12 országban elvárás, amit a kommunikációs készség követ: 24-ből 8 országban elvárás. A közigazgatási gyakorlat meglepően kevés, 24-ből 5 országban elvárás, amit megközelít a közvetítésre, mediációra való képesség (24-ből 4 országban elvárás), és ezt szorosan követi a politikában jártasság, politikai érzék, valamint az emberi kapcsolatok, kapcsolatteremtési és -kezelési képesség, továbbá a szervezési képesség: ezek 24-ből 3 országban elvárások.

A személyes (emberi) tulajdonságok köre kiegyenlített. 24-ből 4 országban elvárás a lojalitás; a semlegesség, pártatlanság; valamint az etikai értékek, úgymint erkölcsi feddhetetlenség, kiválóság, jó hírnév. A döntéshozatali képesség 24-ből 3 országban elvárás. 24-ből 2 országban elvárás a politikai megbízhatóság; a stressztűrő képesség és a hozzáértés, személyes adottságok.

A nagyon heterogén válaszokat országokénti bontásban a 10. táblázat mutatja be. Kis létszám esetén nagyobb mértékű a torzítás, ezért ezekben az esetekben ezt zárójel mutatja.

#### 10. táblázat • A kormány megbízottól elvárt képességek (Forrás: saját szerkesztés)

Ország	A kormány megbízottól elvárt képességek
Baden-Württemberg	közigazgatási gyakorlat a politikai és a társadalmi rendszer ismerete társadalomszervezési készség emberi kapcsolatok, emberismeret
Bajorország	lojalitás a bajor közigazgatás mélyreható ismerete jogi-jogalkalmazási ismeretekből szakvizsga
Flandria (csak 3 kormány- megbízott!)	10 év folyamatos közigazgatási gyakorlat a közigazgatás ismerete vezetői képességek bizalom a flamand és a szövetségi kormány részéről közvetítésre, mediációra való képesség
Vallónia	semlegesség pártatlanság lojalitás analizálásra és szintetizálásra való képesség sokoldalúság szervezői és vezetői képességek

Bulgária	szervezés, vezetés kommunikációs készség stressztűrő képesség
Olaszország	jogi, közgazdasági és szociológiai ismeretek közvetítésre, mediációra való képesség bátorság szervezés, vezetés etikai értékek, erkölcsi kiválóság stressztűrő képesség
Litvánia	közigazgatási és jogászai gyakorlat
Luxemburg (csak 3 kormány- megbízott!)	jogi ismeretek (jogi végzettség) állami és önkormányzati működés, eljárások magas szintű ismerete legújabb informatikai eszközök és hivatali szervezési technikák (munkafolyamatok) ismerete képes legyen meghallgatni, tanácsot adni, rábeszélni, meggyőzni emberismeret, a helyi lakosság ismerete analizálásra és szintetizálásra való képesség emberi kapcsolatokhoz fogékonyság önállóság készségesség jó írásbeli és szóbeli kifejezőképesség
Marokkó	szervezés, vezetés kommunikáció emberi kapcsolatokhoz fogékonyság fegyelem
Norvégia	a helyi és az országos politikai viszonyok ismerete a közigazgatás ismerete szervezési és vezetési gyakorlat
Hollandia (12 kormány- megbízott)	gyakorlat politikai tapasztalat személyes tulajdonságok
Lengyelország (16 kormány- megbízott)	személyi ügyekben 3 év tapasztalat erkölcsi kiválóság jó hírnév
Románia	lojalitás önállóság politikai érzék
Szlovákia	felelősségérzet kommunikációs készség döntéshozatali képesség jó erkölcsi megítélés pártatlanság



Svédország (20 kormány- megbízott – 21 be- tölthető poszton)	a közigazgatás mélyreható ismerete a társadalmi folyamatok ismerete
Fribourg kanton	vezetési, kormányzási készségek döntéshozatali képesség szervezési készség közvetítésre, mediációra való képesség
Vaud kanton	nyitottság kommunikációs készség
Törökország (37 kormány- megbízott)	hozzáértés hatékonyság képviselőt ellátására való képesség vagy ennek biztosítása (rendelkezésre állás) szervezés, vezetés információk begyűjtése kommunikációs készség (elsősorban a közvélemény felé) pártatlanság erkölcsi kiválóság
Ciprus (6 kormány- megbízott)	az ország közigazgatásának mélyreható ismerete közigazgatási gyakorlat, elsősorban belügyi területen menedzsment, beleértve HR és kontrollig politika és kormányzás iránti fogékonyság
Spanyolország	politikai megbízhatóság (bizalom) a területi közigazgatás mélyreható ismerete
Észtország (15 kormány- megbízott)	menedzsment közszolgálati és helyi igazgatási gyakorlat
Finnország (7 kormány- megbízott)	az ország közigazgatásának és jogának mélyreható ismerete vezetés, menedzsment a helyi nyelv ismerete (kisebbség, régió nyelvének ismerete) idegen nyelv ismerete
Franciaország	vezetés politikai semlegesség méltányosság lojalitás a kormány irányába a közügyek, a köz iránti elkötelezettség kommunikációs készség döntéshozatali képesség szervezőkészség
Magyarország (20 kormány- megbízott)	szervezőkészség vezetés, menedzsment kommunikációs készség politikai érzék jogi és közgazdasági ismeretek

Ami az állam területi képviselőjével szemben támasztott szakmai követelményeket illeti, következtetésként megállapítható, hogy a leggyakoribb szakmai elvárások a jogi végzettség, jogi ismeretek (9 országban), a közigazgatás működésének, eljárásainak ismerete (8 országban), a közigazgatási szakmai gyakorlat (12 országban), a vezetési, szervezési ismeretek, illetve képesség (11 országban), a jó kommunikációs készség (5 országban) és a válságmenedzselés képessége (3 országban).

### 3. AZ ÁLLAM TERÜLETI KÉPVISELŐJÉNEK JOGÁLLÁSA ÉS ELŐMENETELE

A kérdések második csoportja a jogállás és az előmenetel mellett néhány, a jogszabályok alapján nem megválaszolható szociológiai körülményre irányult.

#### 3.1. *Törvény (jogszabály) határozza meg a kormány megbízott jogállását?*

Magyarországon a kormány megbízott jogállását törvény szabályozza. A már említett 2010. évi CXVI. törvény mellett meg kell említeni a 2011. évi CXCV. törvényt is. Ennek értelmében a kormány megbízott jogállása: kormánytisztviselő.

A vizsgált 24 országból (régiónál) csak egy országban, annak is két régiójában nem törvény szabályozza az államterületi képviselőjének jogállását. Ez Flandria és Vallónia, ahol a regionális kormányrendeletben szabályozzák a kormány megbízott jogállását. A kormány megbízottak többsége – 17 országban – közszerületi tisztviselő és 7 országban nem az.

#### 3.2. *Visszahívható vagy elmozdítható a kormány megbízott?*

Magyarországon a 2010. évi CXXVI. törvény 10. § (5) bekezdés c) pontja alapján a kormány megbízott megbízatása megszűnik annak felmentésével. 18 további országban is visszahívható a kormány megbízott, tehát ez nevezhető általános megoldásnak azzal, hogy nincs adatunk Hollandiáról és Finnországról, valamint egyes esetekben a vezetői megbízás visszavonható, de az annak alapjául szolgáló jogviszony nem szüntethető meg, mint például Franciaországban. Két esetben bizonyos a visszahívhatóság. Ez Ciprus és Norvégia, de utóbbi államban egy ilyen esetben a teljes juttatásai járnak továbbra is.

#### 3.3. *Határozott időre nevezik ki a kormány megbízottat? Ha igen, akkor mennyi időre?*

A lehetséges válaszokat, határozott vagy határozatlan, a 11. táblázat mutatja. Amint látható, az esetek többségében, 14 esetben, ami ország, határozott időre nevezik ki az állam területi képviselőjét, és határozatlan időre szól a kinevezés 9 országban. (Baden-Württemberg nem válaszolt.)

A 11 országban, ahol határozott időre nevezik ki a kormány megbízottat, ebből 4 évre nevezik ki 3 országban (Bulgária, Litvánia, Magyarország), és 5 évre nevezik ki 6 országban (Bajorország, Olaszország, Fribourg, Vaud, Észtország, Finnország), utóbbi nevezhető általános megoldásnak. 6 évre szól a kinevezés 3 országban, de utóbbi államokban rendszerint meg is hosszabbítják a kinevezést (Norvégia 6 + 6, Hollandia 6 + 6, Svédország 6 + 3).

**11. táblázat • A kinevezés ideje – határozott vagy határozatlan (Forrás: saját szerkesztés)**

Határozott időre nevezik ki a kormány megbízottat	Határozatlan időre nevezik ki a kormány megbízottat
Bajorország (5 év)	Flandria (nyugdíjazásig)
Bulgária (4 év)	Vallónia (nyugdíjazásig)
Olaszország (5 év)	Luxemburg
Litvánia (4 év)	Lengyelország
Marokkó (?)	Románia
Norvégia (6 év, ami megújítható 6 évre)	Szlovákia
Hollandia (6 év, ami megújítható 6 évre)	Ciprus
Svédország (6 év, ami megújítható 3 évre)	Spanyolország
Fribourg kanton (5 év)	Franciaország
Vaud kanton (5 év)	
Törökország (?)	
Észtország (5 év)	
Finnország (5 év)	
Magyarország (4 év)	

**3.4. Amennyiben visszahívható az állam területi képviselője, akkor indokolás nélkül bár-mikor vagy pontosan meghatározott feltételek bekövetkezése esetén hívható vissza?**

Többségben vannak azok az országok, ahol a kormány megbízott indokolás nélkül visszahívható, felmenthető (11 ország) és ehhez képest kevesebb, 7 országban a jogszabályban meghatározott esetekben hívható vissza. Ezt mutatja a 12. táblázat.

Következtetésünk, hogy a politikának való kitettség kismértékben, de jellemző. Ugyanakkor 2 országban a 11-ből a politikának való kitettség csak a vezetői tisztséget érinti, mert az alapjául szolgáló közszolgálati jogviszonyból elmozdíthatatlan. Érdekesség még, hogy 9 országban az államterületi képviselője a megbízás megszűnése után is jogosult javadalmasra, ehhez képest 11 esetben a tisztség megszűnésével minden hozzá fűződő jogosultság megszűnik.

## 12. táblázat • A visszahívás szabályai (Forrás: saját szerkesztés)

Jogszámban meghatározott esetekben hívható vissza, menthető fel (7)	Indokolás nélkül visszahívható, felmenthető (11)
Flandria	Vallónia
Bajorország	Magyarország
Litvánia	Olaszország
Luxemburg	Lengyelország
Marokkó	Szlovákia
Törökország	Svédország
Bulgária	Spanyolország
	Baden-Württemberg
	Románia
	Észtország
	Franciaország

### 3.5. Van-e joga a kormány megbízottaknak az érdekképviselethez?

Viszonylag kiegyenlített a két megoldás aránya tekintettel arra, hogy 12 esetben van joga az érdekképviselethez a kormány megbízottaknak és 11 országban (régióban) nincs. Ugyanakkor a válaszokból kiderült, hogy ahol van szakszervezet, a legtöbb esetben nem gyakorolják az érdekképviselethez való jogot.

### 3.6. Kormányváltás idején gyakorlat-e lecserélni az állam területi képviselőjét?

A leggyakoribb megoldás, ami 14 országot jellemez, hogy a választásokat követő kormányváltáskor csak néhány kormány megbízottat vagy egyet sem cserélnék le. A kormány megbízottak egy részét 6 országban cserélik le és 4 országban minden kormány megbízottat leváltanak (Lengyelország, Románia, Spanyolország, Szlovákia). A legtöbb államban tehát stabil a pozíció, mert vagy egyáltalán nem jellemző a kormányváltáskor a csere (14 eset), illetve csak egy részüket cserélik le (6 eset), és következetes, minden kormány megbízottat érintő csere csak 4 országban van.

### 3.7. További kérdés volt, hogy ilyen esetben, amennyiben leváltják a kormány megbízottakat, akkor azonnal, vagy a kormányváltást követő évben, esetleg fokozatosan történik-e ez meg?

A válaszok szerint 5 országban (Lengyelország, Magyarország, Olaszország, Románia, Szlovákia) azonnali a csere, a kormányváltást követő évben váltják le őket 4 országban (Baden-

Württemberg, Bulgária, Franciaország és Spanyolország) és fokozatos a csere Fribourg kantonban, valamint Törökországban.

### 3.8. A gyakorlati tapasztalatok szerint egy kormány megbízott átlagosan mennyi időt, hány évet tölt el a tisztségében ugyanazon megyében?

**13. táblázat** • A kormány megbízott által ugyanazon területi egységben eltöltött idő átlaga (Forrás: saját szerkesztés)

Egy kormány megbízott átlagosan mennyi időt tölt el a tisztségében ugyanazon területi egységben?	
Flandria: 10–15 év	Törökország: 5 év
Vallónia: 15 év kb., nincs rotáció	Ciprus: 5 év, de lehet 10 is
Bajorország: 1808-tól: 6,9 év, 1945 után: 8,37 év	Spanyolország: 4 év
Olaszország: 2-3 év	Finnország: nincs adat
Litvánia: 4 év	Franciaország: 27 hónap
Luxemburg: nincs adat	Baden-Württemberg: 8-10 év
Marokkó: 4 év	Bulgária: 6–8 év
Spanyolország: 4 év	Hollandia: 2–16 év
Lengyelország: 4 év	Románia: 2 év
Szlovákia: 4 év	Észtország: 4 év
Svédország: 6–9 év	Törökország: 5 év
Fribourg kanton: kb. 15 év	Ciprus: 5 év, de lehet 10 is
Vaud kanton: nyugdíjazásig	

Következtetésként levonható, hogy kifejezetten rövid megbízatásnak nevezhető a 2-3 éves időtartam, ami 3 országban jellemző (Franciaország, Olaszország és Románia). Viszonylag kiszámíthatóan a kormány megbízatásához köthető (kb. 4 év) a tisztség betöltése 6 országban, és ide tartozik Magyarország is. Kifejezetten hosszú és stabil a megbízatás 7 országban, ami – ha ide vesszük az 5-6 éves, de stabil megbízatásokat is, akkor – a leginkább jellemző. Általában elmondható, hogy a politika, ha fenn is tartja magának a lehetőséget, hogy indokolás nélkül elmozdítsa a kormány megbízottat a kormányváltáskor, ezzel jellemzően nem él minden esetben, vagyis az állandóságra törekvés jellemző, néhány államot leszámítva.

### 3.9. Lehetséges-e a kormány megbízott más megyébe történő áthelyezése szintén kormány megbízott tisztségében?

Ebből a szempontból két modell figyelhető meg és van egy átmeneti megoldás. A két modell egymással ellentétes filozófiára épül. Az egyik, rotálni a kormány megbízottakat, akik be-

vethetők mindenhol, és nem épül ki helyi kötődés, helyi kapcsolatrendszer. A másik, hogy a kormány megbízott kifejezetten csak egy helyen teljesít szolgálatot, a területi egységhez kötötten. Az átmeneti megoldás voltaképpen azt jelenti, hogy nincs kiforrott koncepció: nem tiltják, de nem is jellemző a gyakorlatban az áthelyezés. Ezeknek a megoldásoknak az alkalmazását mutatja a 14. táblázat.

**14. táblázat • A kormány megbízottak rotációja (Forrás: saját szerkesztés)**

Lehetséges a rotáció (9)	Jogilag lehetséges a rotáció, de nem szokás (8)	Nem lehetséges a rotáció (6)
Bajorország	Magyarország	Flandria
Olaszország	Vallónia <sup>11</sup>	Lengyelország
Litvánia	Norvégia	Finnország
Luxemburg	Szlovákia	Bulgária
Marokkó	Svédország	Hollandia
Törökország	Fribourg kanton	Észtország
Spanyolország	Vaud kanton	
Franciaország	Baden-Württemberg	
Románia		

A hazai gyakorlattal kezdve, a 2010. évi CXXVI. törvény nem tesz erre utalást. Magyarországon földrajzi dimenzióban nem jellemző a mobilitás, azonban főigazgatóból lehetett kormány megbízottá válni, illetve arra is van példa, hogy a kormány megbízott az országos politikában folytatta karrierjét.

**3.10. Vannak-e különböző kategóriái a kormány megbízottaknak?**

Magyarországon a 2010. évi CXXVI. törvény nem tesz különbséget kormány megbízottak között. Ugyanakkor a főigazgató és az igazgató tekinthető lenne akár annak is. Nemzetközi összehasonlításban három ország kivételével – Marokkó, Lengyelország, Franciaország – a kormány megbízott státusa homogén, nincs kategóriákra osztva.

**3.11. Van-e a kormány megbízottaknak előmeneteli lehetősége a pozíciójában? Ha igen, akkor vannak-e rangok az előmeneteli rendszerben? Van-e horizontális előmenetel?**

A legtöbb esetben, az országok többségében nincs előmeneteli lehetőség, nincsenek rangok a kormány megbízott tisztségén belül. Csupán 4 ilyen eset van: Lengyelország, a svájci

<sup>11</sup> Vallónia: elvileg lehetséges, de a gyakorlatban kizárt

Fribourg kanton, Törökország és Franciaország. Utóbbi államban prefektusi tisztségen belül két rangfokozat, az alprefektusin belül kilenc rangfokozat van.

További kérdés a közszolgálaton belül maradva, a pozíció betöltése utáni előmenetel. Vajon folytathatja-e karrierjét az állam területi képviselője más poszton a közszolgálaton belül maradva? Az országok többségében, 18 esetben a kormány megbízott a tisztség megszűnése után nem folytatja a közszolgálatban a munkáját. Erre 5 államban van lehetőség. Olaszországban a belügyminisztérium belső előmeneteli rendszerében, Marokkóban kirendeléssel, Svédországban áthelyezéssel, de ebben az esetben a kormány megbízott tisztsége megszűnik, valamint Luxemburgban és Franciaországban.

Horizontális dimenziója négy országban van az előmenetelnek. Erre példa, ha az egyes megyékbe, tartományokba való áthelyezés magasabb presztízzsel jár. Olaszország, Marokkó, Lengyelország, Franciaország ismeri ezt a gyakorlatot.

### **3.12. Van egyenruhája a kormány megbízottnak? Viseli bizonyos alkalmakkor?**

Erre a kérdésre 4 igen válasz érkezett: Vallónia, Marokkó, Vaud kanton és Franciaország.

### **3.13. Értékeli a kormány megbízott teljesítményét? Ha igen, akkor hogyan és ki?**

A felmérés azt mutatja, hogy az országok kevés többségében van jogszabályilag előírt minősítés. 13 esetben van formális, jogszabályban előírt értékelés, illetve minősítés. Ezek közül a tipikus megoldások, hogy az értékelést a felettes miniszter (7), a belügyminiszter (5) vagy a pénzügyminiszter (Finnország) végzi. Atipikus megoldások a kormány (Svédország), külön közszolgálati minősítő bizottság (Litvánia), a személyi állomány (Baden-Württemberg), az államtanács két tagja (Vaud kanton) és egy speciális bizottság (Franciaország).

## **4. AZ ÁLLAM TERÜLETI KÉPVISELŐJÉNEK KÉPZÉSE**

### **4.1. A kormány megbízottak képzése elsősorban kimerül a gyakorlati tapasztalatok megszerzésében?**

20 országban a kormány megbízottak képzése elsősorban a gyakorlati tapasztalatok megszerzésében merül ki.

### **4.2. Milyen szakterületen szereztek felsőfokú végzettséget a kormány megbízottak?**

A leggyakoribb szakma a jogász (16 esetben), amit a közgazdász követ (11 eset). A politológia is viszonylag gyakori (9 eset), ami annak tudható be, hogy az elnevezések sok esetben nem tisztázottak, és ami magyarul politológia, az számos államban az államtudományt jelenti. Az egyéb végzettséget 7 ország jelölte meg. A számok összeadásából kiderül, hogy egy válaszadó ország több lehetőséget is megjelölhetett.

### **4.3. Van-e egy vagy több olyan intézmény, amely fontos szerepet játszik a kormány megbízottak képzésében vagy továbbképzésében?**

Erre a kérdésre 6 ország válaszolt igennel és 18 nemmel. A 6 ország, illetve képzési intézmény a következő.

- Olaszország: National School of Administration (SNA)
- Magyarország: NKE Vezető- és Továbbképző Intézet
- Franciaország: ENA (képzés, továbbképzés, IEP [Institut d'Etudes Politiques de Paris] – továbbképzés, CHEMI [Centre des Hautes Etudes du Ministère de l'Intérieur] – továbbképzés, néhány éve)
- Ciprus: Public Service Academy
- Marokkó: Royal Institute of Territorial Administration.

### **4.4. Szerveznek-e képzést, továbbképzést a kormány megbízottak számára? Ha igen, akkor ez kötelező vagy fakultatív?**

A válaszok szerint 22 országban szerveznek továbbképzést a kormány megbízottak számára és csak 2 országban nem. Ez a továbbképzés 20 országban kötelező, közöttük Magyarországon csak a kormányhivatali főigazgatóknak, és két 2 országban önkéntes (Finnország, Törökország). Arra a kérdésre, hogy ki szervezi a képzést (továbbképzést), 18 ország adta azt a választ, hogy a közigazgatás, 18 ország azt, hogy állami oktatási intézmények és 11 ország, hogy magáncégek. Itt is szükséges megjegyezni, hogy meg lehetett jelölni több lehetőséget is.

### **4.5. Milyen (szak)területeken van lehetősége a kormány megbízottaknak a képzésre (továbbképzésre)? Van-e olyan szakterület, amelyen szívesen képezné magát, vagy olyan képzés, amin szívesen részt venne a kormány megbízott, de nincs rá lehetősége?**

Nem szerveznek képzést, illetve továbbképzést 8 országban. Ott, ahol szerveznek, a megjelölt szakterületek aránya viszonylag kiegyenlített. Ugyan legtöbbször a jogot jelölték meg (7), de 5-5 jelölés érkezett az idegen nyelvi képzésre, az informatikai és kommunikációs ismeretekre, és az európai uniós ismeretekre. 4-4 válaszadó jelölte meg a média- (audiovizuális sajtó és közösségi hálózatok) ismereteket, a tárgyalástechnikát és a krízismenedzsmentet. A magyar válaszadó az idegen nyelvi képzést, valamint az informatikai és kommunikációs ismereteket jelölte meg.

## **5. AZ ÁLLAM TERÜLETI KÉPVISELŐJÉNEK MUNKA- ÉS ÉLETKÖRÜLMÉNYEI**

### **5.1. A kormány megbízottak illetménye a közszolgálaton belül a magasabb illetmények közé sorolható?**

A kérdésre az országok túlnyomó többsége, húszan válaszoltak igennel, és csak két „nem” válasz érkezett. Magyarország esetében a kérdést a 2010. évi CXXVI. törvény 11. § (3) beke-



désének ismeretében válaszolhatjuk meg, amely szerint a kormány megbízott illetményét a miniszter – legfeljebb az illetményalap 28-szorosában – állapítja meg azzal, hogy a kormány megbízott – amennyiben kormányrendelet másként nem rendelkezik – helyettes államtitkárt megillető juttatásokra jogosult.

**5.2. Ha részesül illetményben, akkor az összehasonlítható-e a versenyszférában hasonló felelősséggel járó pozícióban kifizetett bérekkel, és mi az összehasonlítás eredménye.**

A válaszok alapján nincs olyan vizsgált ország, ahol az állam területi képviselőjének illetménye meghaladná a versenyszférában hasonló alkalmazottak illetményét, és csak öt államban nagyjából hasonló az illetmény. 18 válaszadó szerint a területi képviselő illetménye alacsonyabb, mint a versenyszférában a bérek. A magyar válasz specialitása, hogy a Miniszterelnökség megjegyezte, hogy Budapesten többet lehet keresni az üzleti szférában, de vidéken és kistélepeüléseken nem.

**5.3. Áll-e reprezentációs költségkeret a területi képviselő rendelkezésére? Ha igen, akkor szabad felhasználású vagy rögzített szabályok szerint felhasználható?**

Az országok többségében – 16 válaszadó esetében – nem, szemben a nyolc igen válasszal. E nyolcból 3 országban szabad felhasználású a reprezentációs keret.

**5.4. Áll-e szolgálati lakás a területi képviselő rendelkezésére? Ha igen, akkor ez kizárólag privát használatban van vagy hivatalos események, rendezvények helyszínéként szolgál?**

Ebben az esetben kiegyenlítettnek tekinthetők az arányok, mert 14 országban kap szolgálati lakást az állam területi képviselője szemben 10 országgal, ahol nem jár ez a juttatás. Magyarországon nem.

Még inkább kiegyenlített arányokat látunk a használati cél tekintetében, amennyiben 7-7 esetben kizárólag privát használatban van, illetve hivatalos események, rendezvények helyszínéként szolgál a szolgálati lakás.

**5.5. Van-e jogilag szabályozott rendje annak, hogyan ellenőrzik azt, hogy a kormány megbízottak betartják-e a szakmai etikai szabályokat a megbízatásuk kezdete és befejezése között, illetve hogyan biztosítják ezt?**

Három országban nincs erre szabályozás. Ahol van, ott ennek a különböző formáit is vizsgálta a kutatás, ami az alábbi eredményt hozta. A leggyakoribb megoldás – és ez Magyarországon is így van – az eskü, 13 országban, amit a személyes vagyonynyilatkozat kötelezettsége követ 12 esetben. Összeférhetetlenségi nyilatkozatot 8 országban kell tenni és 4 országban a hozzátartozók, családtagok is kötelesek vagyonynyilatkozatot tenni.

### **5.6. Melyek a kormány megbízottak kötelezettségei?**

Ennél a kérdésnél konkrétan megnevezett, a közszolgálatban általában megjelenő kötelezettségekre kellett igennel vagy nemmel válaszolni oly módon, hogy egy országban természetesen több felsorolt kötelezettség is terhelheti az állam területi képviselőjét.

A megjelölt kötelezettségek a gyakoriság sorrendjében az alábbiak:

- valamely, vagy más kereső foglalkozás tilalma a tisztség betöltése idején: 15
- valamely, vagy más kereső foglalkozás tilalma a tisztség betöltését követően: 9
- hűségnyilatkozat: 15
- lakhelykijelölés: 10
- állandó rendelkezésre állás: 18
- pártatlanság: 20
- egyéb, éspedig: 1 (lojalitás)

### **5.7. Elhagyhatja-e az országot – tehát utazhat-e külföldre – a kormány megbízott engedély nélkül?**

Erre a kérdésre 16 ország válaszolt igennel. A szabályozás még ennél is szigorúbb 9 országban, ahol az állam területi képviselője még a szolgálati helyeként kijelölt közigazgatási területi egységet sem hagyhatja el. Utóbbi 9 ország közül kettőben ez a tilalom arra szorítkozik, hogy bejelentési kötelezettsége van a felettes irányába, tehát kifejezetten engedélyt nem kell kérnie. Magyarországon egyik ilyen kötelezettséget sem ismeri a jogi szabályozás.

### **5.8. A területi képviselői tisztség kizárólag reprezentatív jellegű-e?**

Erre a kérdésre valamennyi válasz, tehát mind a 24 a „nem” volt.

### **5.9. Mennyire megterhelő idegileg a kormány megbízott munkája?**

Csupán két olyan ország van, ahol ezt csak kicsit tartják idegileg megterhelőnek, Litvánia és a svájci Vaud kanton. A legtöbb válaszadó szerint ez a pozíció idegileg megterhelő, 13 országban, és idegileg nagyon megterhelő 8 válaszadó szerint.

## **6. AZ OECD ÁLTAL SZERKESZTETT KÉRDÉSEK**

### **6.1. Zajlottak-e az Önök országában az utóbbi években jelentős intézményi vagy pénzügyi reformok?**

A feltett kérdésre négy lehetséges választ lehetett adni, amelyek a 15. táblázat oszlopaiba szerkesztve olvashatók, alattuk az egyes válaszokat adó országok.

**15. táblázat • Intézményi vagy pénzügyi reformok a vizsgált országokban (Forrás: saját szerk.)**

Igen, lényegileg hatásköri és költségvetési (re)centralizációt valósítottak meg.	Igen, lényegileg hatásköri és költségvetési decentralizációt valósítottak meg.	Igen, hatásköri (re)centralizációt és decentralizációt egy időben valósítottak meg, valamint átalakították a forráselosztás rendszerét.	Nem volt ilyen jellegű reform mostanában.
Magyarország Vaud kanton Baden-Württemberg	Bajorország Marokkó Törökország Hollandia Franciaország	Flandria Vallónia Olaszország Norvégia Szlovákia Svédország Ciprus Finnország Bulgária Észtország	Litvánia Luxemburg Lengyelország Fribourg kanton Spanyolország Románia

**6.2. Mindent összevetve az állam területi képviselete erősödött vagy gyengült?**

Erre a kérdésre is négy válaszlehetőség közül lehetett választani. A kormány területi képviselete mindent összevetve: erősödött, gyengült, veszélybe került vagy nem érintett lényeges változtatások által. A 22 válasz megoszlását a 16. táblázat mutatja be.

**16. táblázat • A kormány területi képviseletének erősödése (Forrás: saját szerkesztés)**

A kormány területi képviselete mindent összevetve:			
erősödött (6)	gyengült (6)	veszélybe került (3)	nem érintett lényeges változtatások által (7)
Magyarország	Bajorország	Luxemburg	Flandria
Olaszország	Lengyelország	Fribourg kanton	Litvánia
Norvégia	Svédország	Ciprus	Vaud kanton
Szlovákia	Törökország		Spanyolország
Baden-Württemberg	Franciaország		Franciaország
Bulgária	Észtország		Hollandia
			Románia

Érdekesség Vallónia (Belgium), ahol a kormány területi képviselete egy időben gyengült és erősödött, ami abból adódik, hogy új feladatai lettek, míg másokat elveszített. Marokkó válaszában kiemelte, hogy egyes közigazgatási területi egységek határai változtak.

A válaszokból nehéz általános trendet meghatározni, még régiók szerint is – úgymint Kelet- vagy Közép-, vagy Nyugat-, esetleg Észak-Európa – mert az a három ország, ahol kife-

jezetten veszélybe került az intézmény, inkább kivételnek tekinthető, és a többi ország arányosan kiegyensúlyozott.

### 6.3. Változtak a kormány megbízott rendelkezésére álló anyagi források?

A lehetséges válaszok az alábbiak voltak:

- csökkentek, de ez része (következménye) az állam rendelkezésére álló források csökkenésének;
- csökkentek, kifejezetten csak területi szinten;
- növekedtek, de ez része (következménye) az állam rendelkezésére álló források növekedésének;
- növekedtek, de kifejezetten csak területi szinten;
- nem történt lényeges változás.

A konkrét válaszokat a 17. táblázat mutatja.

**17. táblázat** • A kormány megbízott rendelkezésére álló anyagi források változása (Forrás: saját szerkesztés)

A kormány megbízott rendelkezésére álló anyagi források				
a) csökkentek, de ez része (következménye) az állam rendelkezésére álló források csökkenésének (14)	b) csökkentek, kifejezetten csak területi szinten (3)	c) növekedtek, de ez része (következménye) az állam rendelkezésére álló források növekedésének (1)	d) növekedtek, de kifejezetten csak területi szinten (1)	e) nem történt lényeges változás (5)
Flandria	Marokkó	Bajorország	Magyarország	Litvánia
Vallónia	Franciaország			Norvégia
Olaszország	Észtország			Svédország
Luxemburg				Baden-Württemberg
Lengyelország				Románia
Szlovákia				
Fribourg kanton				
Vaud kanton				
Törökország				
Ciprus				
Spanyolország				
Finnország				
Bulgária				
Hollandia				

Összességében megállapítható, hogy 17 ország, illetve régió esetében a rendelkezésre álló források csökkentek, aminek oka az esetek többségében, 14 esetben általában az állami források csökkenése és csak 3 országban érintette a csökkenés csak és kifejezetten a területi szintet. A növekedés kivételesnek nevezhető mindössze két államban, amelyek közül az egyik Magyarország, ahol ez a növekedés kifejezetten területi szinten jelentkezik. Öt államban a rendelkezésre álló források nem változtak jelentősen.

#### **6.4. Az állam területi képviselője az állami fejlesztéspolitika – nevezetesen infrastrukturális fejlesztési programok – végrehajtója területi szinten?**

A lehetséges négy válasz az alábbi volt:

- igen, minden kétséget kizáróan; ez a fő funkciója,
- igen, ez a feladat- és hatáskörének része,
- nem különösebben,
- egyáltalán nem; nincs ilyen jellegű feladata.

A válaszok megoszlását a 18. táblázat mutatja be.

**18. táblázat • A kormány megbízott és az állami fejlesztéspolitika kapcsolata (Forrás: saját szerkesztés)**

<b>A kormány megbízott az állami fejlesztéspolitika – nevezetesen infrastrukturális fejlesztési programok – végrehajtója területi szinten?</b>			
<i>a) igen, minden kétséget kizáróan; ez a fő funkciója (3)</i>	<i>b) igen, ez a feladat- és hatáskörének része (11)</i>	<i>c) nem különösebben (5)</i>	<i>d) egyáltalán nem; nincs ilyen jellegű feladata (5)</i>
Bajorország	Magyarország	Vallónia	Olaszország
Baden-Württemberg	Flandria	Norvégia	Litvánia
Románia	Marokkó	Lengyelország	Luxemburg
	Szlovákia	Svédország	Ciprus
	Vaud kanton	Fribourg kanton	Finnország
	Törökország		
	Spanyolország		
	Franciaország		
	Bulgária		
	Hollandia		
	Észtország		

## 7. KONKLÚZÓ

A közigazgatás-tudományi kutatások méltatlanul mellőzött területe a dekoncentrált igazgatás. Kétségtelen, hogy az elmúlt évtizedekben a közigazgatási kutatások egyik leggyakrabban vizsgált területe a decentralizáció és a helyi önkormányzatiság volt, ugyanakkor hazánkban az államreform keretében megvalósított közigazgatási reform a közigazgatási szervezetrendszer minden szféráját érintette. Ennek pozitív eredménye, hogy a helyi, valamint a területi államigazgatásról szóló elemzések és publikációk száma nem elhanyagolható. Ezzel szemben a nemzetközi szintéren, így az összehasonlító munkákban is, a dekoncentrált igazgatás és annak több országban egyik meghatározó intézménye, a kormány általános területi képviselete mégsem kapott annyi figyelmet, amennyire sokszínű ez az intézmény. Ezért is örvendetes, hogy megindult egy olyan kutatómunka, amely az államigazgatásnak ezt a kevésbé ismert nemzeti intézményét kezdte vizsgálni, és a kutatás nem szorítkozott a jogi szabályozás csupán elvárásokat megfogalmazó, normatív ismereteire. Talán a kezdeményezés és így a kutatás jelentőségét mutatja, hogy a kérdőívben a kérdések külön csoportját az OECD szerkesztette, amely szervezet érdeklődését az is mutatja, hogy delegáltja aktívan részt vett az AERTE 2015. évi konferenciáján Isztambulban.

Az empirikus kérdőíves módszer és az összehasonlító módszer alkalmazása, valamint az érintettek közvetlen bevonása a kutatásba jelentős mennyiségű tényanyagot eredményezett. Jelen tanulmány ezt a tényanyagot ismerteti azzal, hogy a szerző korlátozott lehetőségei szerint következtetéseket vont le annak reményében, hogy a kutatás – többek között az AERTE és az NKE támogatásával – folytatódhat, és az első eredményeket továbbiak követik.

Az első következtetések között a legfontosabbak mindenképpen a hazánkra vonatkozóak. Azt eddig is tudtuk, hogy a közigazgatás nemzeti intézmény, és ebből következően a prefektus, kormány megbízott stb. intézménye is sokszínű, országonként eltérő karakterisztikumokkal bír, azonban a kutatási eredmények segítenek abban, hogy feltérképezzük, hol tart Magyarország, és milyen trendekhez illeszkedünk, illetve melyekkel ellentétesek a mi megoldásaink. Nagy általánosságban az mondható, hogy – különös tekintettel az összehasonlítást segítő táblázatokra – igazán egyedi, különleges megoldások csak elvétve akadnak még akkor is, ha egyes mutatók esetében vannak tipikusnak és atipikusnak nevezhető megoldások. A további előrelépés, a további kutatási eredmények attól várhatók, ha ezeket a jellemző és kivételes gyakorlatokat sikerülne összevetni a közigazgatást alakító tényezőkkel és részletesebben megvizsgálhatnánk kialakulásuk okait, körülményeit.

## 8. BIBLIOGRÁFIA

1. OECD: Government at a Glance 2015. OECD Publishing, Paris. (ISBN 978-92-64-23347-8)
2. OECD: Subnational Governments in OECD Countries: Key Data 2015 Edition. 2015.
3. OECD: Effective Public Investment Across Levels of Government. 2014.
4. 2012. évi XCIII. törvény a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról
5. 2011. évi CXCV. törvény a közszolgálati tisztviselőkről
6. 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
7. 2010. évi CXXVI. törvény a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról
8. 218/2012. (VIII. 13.) Korm. rendelet a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról
9. T/2329 törvényjavaslat (azóta elfogadott törvény: 2015. évi VI. törvény egyes közigazgatási tárgyú törvények módosításáról)

**Dr. Temesi István**, PhD (temesi.istvan@uni.nke-hu): intézetvezető, egyetemi docens az NKE Államtudományi és Közigazgatási Karán. Pályája 1994-ben a Magyar Közigazgatási Intézetben indult, amit a felsőoktatásban folytatott oktatóként. Oktatói pályafutását főiskolai tanársegédként az Államigazgatási Főiskolán kezdte 1995-ben, amelynek jogutód intézményében jelenleg is egyetemi docensként oktat közigazgatási jogot, közigazgatás-tudományt és összehasonlító közigazgatást az Általános Közigazgatási Jogi Intézetben. 2006 és 2010 között a Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatás-tudományi Karának nemzetközi ügyekért és pályázatokért felelős dékánhelyettese, 2013–2014 között az NKE KTK nemzetközi és tudományos dékánhelyettese volt. 2006 óta a Fővárosi Választási Bizottság tagja, 2011-től elnöke.