

LOADING



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ



PRO PUBLICO BONO MAGYAR KÖZIGAZGATÁS

VIII. évfolyam (2020)
1. szám

ISSN 2063-9058 (nyomtatott)
ISSN 2063-9066 (elektronikus)

PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás

A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM ÁLLAM- ÉS KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA

PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás

TARTALOMJEGYZÉK – 1. SZÁM

tudományos közlemények/tanulmányok	LENTNER CSABA – MOLNÁR PETRONELLA • Budapesti közüzemi szolgáltatások egyes szabályozási és hatékonysági kérdései a 2010-es állampénzügyi reform után	2
	KISS PÉTER JÓZSEF • Ügyfélkapcsolati forma választásának egyes szempontjai elektronikus ügyintézésnél	22
	TEMESI ISTVÁN • Szerv, szervezet és szervezetirendszer a közigazgatásban	36
fórum	ÁRVA ZSUSZANNA • Centralizáció, decentralizáció és a közösségi együttélés	56
	ATTILA BARTA • The Way to A More Integrated Territorial State Administration. The Aims and Causes Behind the Renewal of Hungarian Mid-Level State Administration	74
szemle	CSABA MAKÓ – MIKLÓS ILLÉSSY – RÓZA SZÁMADÓ – JUDIT SZAKOS • Workplace Innovation: Concepts, Regulation and Increasing Role of Knowledge Management	96
	GYÖRGYI NYIKOS – ZSUSZANNA KONDOR • New Mechanisms for Integrated Territorial Development in Hungary	124
nemzetközi kitekintés	LÁSZLÓ VÉRTESY • Debt Management Strategies of Local Governments in the EU	146
	SZILVIA VETTER – LÁSZLÓ ÓZSVÁRI – ANITA BOROS • Protection of Animals in the Constitutions of the European Countries	170
Publikációs felhívás		190
Idegen nyelvű tartalomjegyzék		192
Szerkesztőbizottság		194
Impresszum		196

Lentner Csaba – Molnár Petronella

BUDAPESTI KÖZÜZEMI SZOLGÁLTATÁSOK EGYES SZABÁLYOZÁSI ÉS HATÉKONYSÁGI KÉRDÉSEI A 2010-ES ÁLLAMPÉNZÜGYI REFORM UTÁN

Some Regulatory and Efficiency Issues of Public Services of Budapest after the 2010 Public Finance Reform

Lentner Csaba Prof. Dr., egyetemi tanár, Nemzeti Közszerológati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Kormányzástani és Közpolitikai Tanszék, Lentner.Csaba@uni-nke.hu

Molnár Petronella tudományos segédmunkatárs, Nemzeti Közszerológati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Kormányzástani és Közpolitikai Tanszék, Molnar.Petronella@uni-nke.hu

Az államháztartási szektor törvények által vindikált szabályozási, vagyoni és pénzügyi eszközei birtokában felel a lakosság számára biztosítandó közfeladatok ellátásáért, közszolgáltatások nyújtásáért. Mind a központi költségvetési, mind pedig az önkormányzati szféra a közszolgáltatások ellátását a tulajdonában álló gazdasági társaságokra bízhatja. Ebből adódóan a közüzemi vállalatok a nemzeti vagyonnal gazdálkodnak, így tőlük is elvárt a folyamatos rentábilis és költséghatékony működés, sőt a szolgáltatásnyújtás folyamatosságának biztosítása. A 2008-as gazdasági világválság óta nemcsak a klasszikusan profitorientált vállalatoknál, hanem a közüzemnél és a költségvetési rend szerinti gazdálkodóknál is jelentős szerepe van a vállalkozás folytatása számvetési alapelv érvényesülésének, ugyanis tevékenységük a társadalom egészére közvetlenül, a mindennapok szintjén kihat. A 2010 után megvalósított közpénzügyi reform és ennek keretében a következetesebb ellenőrzési rendszer a közüzemi vállalatok működésére is kedvező hatással van, vagyis az erősebb állami és tulajdonosi kontroll a közüzemi vállalatok stabilabb, gazdaságosabb működését tette lehetővé. Tanulmányunkban Budapest közigazgatási területén szolgáltató állami, valamint önkormányzati tulajdonban lévő közüzemi gazdasági társaságok szektorvetületű beszámolóit vettük górcső alá, és értékeltük vagyoni, pénzügyi, illetve jövedelmezőségi szempontból. Arra kerestük a választ, hogy a hatósági árszabályozás a gazdálkodásukat

hogyan befolyásolta, az Állami Számvevőszék által általános követelményként megfogalmazott gazdálkodási fegyelem javulása mennyiben kompenzálta a hatósági árszabályozás kiváltotta nettó bevételük „fékeződését”. Tanulmányunkban azon ágazatok mögött meghúzódó közüzemi vállalatok éves beszámolóit vizsgáltuk, amelyeket a hatósági árszabályozás érintett.

KULCSSZAVAK:

budapesti közüzemi vállalatok, hatékonyság, hatósági árszabályozás, jövedelmezőség, vállalkozás folytatásának elve

The public sector – possessing its regulatory, financial and non-financial instruments by law – is responsible for supplying public goods and services in favour of the sector of households. Both the central governmental and the local governmental level may delegate the role of public supply to their own private enterprises. As a result, the utility companies are managing national wealth, they are supposed to operate in an economical and cost-effective way, and thus to provide continuous service. Since the economic crisis in 2008, not only for-profit organisations, but also public utility companies and governmental bodies are expected to do budgeting by admitting the accounting principle of ‘going concern’, as their operation directly affects the entire society on a daily basis. The reform of the public sector, which came into effect after 2010, and the more consistent audit system as the result of the above, have a favourable impact on the operation of the public utility companies; therefore the stricter governmental and state control over the public utility companies made their operation more stable and economically viable. In our study we examined the financial reports of the public utility companies owned by central or local governmental bodies, within the administrative territory of Budapest; and we evaluated them from the perspectives of wealth, finances and profitability. We questioned how the established price affected their operation, and whether the improvement of their budgetary discipline (as requested by the State Audit Office) has outperformed the decrease in net sales revenue due to the official pricing. In our study we examined the annual reports of the public utility companies of those industries which were affected by the official pricing.

KEYWORDS:

state- and LG-owned utilities in Budapest, efficiency, price regulation, profitability, going concern principle

1. BEVEZETŐ

A 19. század második felétől a közüzemi vállalatok egyre nagyobb szerephez jutottak Magyarországon. A közüzemi vállalatok felelnek a közfeladatok ellátásáért, közszolgáltatások nyújtásáért.¹ 2010 után Magyarországon egy széles körű állampénzügyi reform ment végbe, amelynek legfőbb célja a közpénzügyi stabilitás és a lakosság életminőségének javítása volt. Ennek eredményeképp az 1970-es évektől angolszász területen „felépülő”, Magyarországon pedig a rendszerváltozástól meghonosodott New Public Managementet és gazdasági filozófiáját (DPM)² egy olyan közüzemi szolgáltatási gyakorlat váltotta 2010 után, amely a közszolgáltatások árainak hatósági szabályozását, a szolgáltatásba bevont eszközök és folyamatok centralizációját, a közüzemi vállalatok nemzeti tulajdonba történő visszavásárlását jelentette, és e folyamatokon keresztül a profit helyett/mellett a közjó szélesebb körű megvalósítása került előtérbe.³ A reformok hatására az államháztartás és közüzemi vállalataik közszolgáltatást végző tevékenységére így átfogó centralizáció, a nemzeti tulajdonba vétel és a közjó minél szélesebb körű érvényesítése lépett, vagyis az új CNPG⁴-filozófia. A közszolgáltatások minősége hatással van az emberek életére, illetve az államok gazdasági helyzetére egyaránt.⁵ Tanulmányunkban az Állami Számvevőszék azon megállapításait kívánjuk igazolni, miszerint egy jól irányított köztulajdonú vállalat kulcsfontosságú a fegyelmesebb gazdálkodási és ellenőrzési szisztéma.⁶

2. KÖZÜZEMI VÁLLALATOK SZABÁLYOZÁSA A 2010 UTÁNI MAGYAR ÁLLAMPÉNZÜGYI RENDSZERBEN

A Magyarországon 2012. január 1-jén hatályba lépő Alaptörvény rendelkezik a nemzeti vagyon felhasználásáról, illetve a nemzeti vagyonnal történő hatékony gazdálkodásról. Az Alaptörvény rendelkezései mellett a nemzeti vagyon struktúráját, a vagyonkezelési szerződésre vonatkozó rendelkezéseket,⁷ illetve a vagyongazdálkodást a nemzeti vagyonról szóló törvény 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: Nvt.) szabályozza. A szabályozás kiterjed arra, hogy a nemzeti vagyon kizárólag közfeladatok ellátására használható fel. Az Alaptörvény rendelkezik arról is, hogy az állami és önkormányzati gazdasági szervezeteknek önállóan és törvényesen kell ellátniuk közfeladataikat, szem előtt tartva a célszerűséget és eredményességet. Bár alapvetően a gazdasági társaságok működtetésének célja a tartós nyereségre törekvés, ugyanakkor a 2006. évi V. törvény a cégnyilvánosságról,

¹ Lásd bővebben: LENTNER 2020, 19–44. részleteiben és összefüggéseiben.

² DPM – Decentralization, Privatization, Management.

³ LENTNER 2017, 6.

⁴ CNPG – Centralization, Nationalization, Public Good (Lentner elméleti modellje szerinti).

⁵ A közszolgáltatások minőségével, a teljesítmény színvonalával és azok hatékonyságával kapcsolatban lásd bővebben: HORVÁTH–BARTHA szerk. 2016 tanulmányai.

⁶ DOMOKOS et al. 2016, 185.

⁷ A vagyonkezelési szerződésekről bővebben: DÚL 2019, 47.

a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról (a továbbiakban: Ctv.) lehetővé teszi a non-profit gazdasági társaságok alapítását, így önkormányzati vállalat is működhet nem profitorientált formában.⁸ Az Nvt. szabályozza továbbá az állami tulajdonú közüzemi vállalatok működését, míg a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) az önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaságok gazdálkodását.

2011 előtt a közüzemi vállalatok szabályozása kevésbé volt szigorú, mint az államháztartásé, ennek eredményeképp például 2006-tól jelentős mértékű növekedés volt tapasztalható e vállalatok számában, amely 2011-re állt meg. A közüzemi vállalatok 2011-től kezdődően erősebb törvényi kontroll alá kerültek, amely hozzájárul a jó kormányzás megvalósulásához, illetve a közvagyonnal történő hatékonyabb gazdálkodáshoz. Az erősebb szabályozási és ellenőrzési környezet szükségessé vált, mivel az Állami Számvevőszék által közzétett jelentések⁹ rávilágítottak a közüzemi vállalkozások gazdálkodási hiányosságaira, valamint a nem megfelelő vagyonnyilvántartásra.¹⁰ A 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról (Stabilitási törvény) rendelkezik az önkormányzati vállalatok hitelfelvételi engedélykötelességére vonatkozóan, illetve az Állami Számvevőszék ellenőrzési jogköre kibővült a közüzemi vállalatok gazdálkodására vonatkozóan. Ez lényeges szabályozásváltozás, hiszen a laza fiskális fegyelemmel bíró, kötelezettségtúlvállaló önkormányzatok részéről a közüzemi vállalataik felé egy erősen kifogásolható tulajdonosi ellenőrzési kontroll érvényesült, sőt az önkormányzatok és a közüzemi vállalataik közötti adósságtranszfer-ügyleteket is számos kritika érte, amelynek 2011-ig nem volt lényeges külső ellenőrzési lehetősége a vállalatoknál. A hazai szabályozásnak azonban még számos hiányosságot kellett kiküszöbölni, ugyanis sokáig nem volt elfogadott jogszabály az állami tulajdonú gazdasági társaságok belső kontrollrendszerére vonatkozóan, amely a gazdálkodás hatékonyságára is pozitívan hatna.¹¹ 2020. január 1-jén lépett hatályba a 339/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet, amely a köztulajdonban álló gazdasági társaságok belső kontrollrendszerére vonatkozóan fogalmaz meg szabályokat. A Korm. rendeletben meghatározottakat 2020. július 1-jétől kell alkalmazni valamennyi köztulajdonban álló gazdasági társaságra. Az állami tulajdonú gazdasági társaságok esetében is lényeges a megfelelőség biztosítása.¹² Fontos a szabályozószervek megerősítése, ugyanis a megfelelő szabályozás elősegíti a gazdasági eredményességet.¹³ Az önkormányzati tulajdonú gazdasági

⁸ PAPP 2018, 352.

⁹ A teljesség igénye nélkül lásd például: Jelentés – Az önkormányzatok többségi tulajdonában lévő gazdasági társaságok gazdálkodásának ellenőrzése – Pécs Holding Városi Vagyonkezelő Zrt., Jelentés – Az önkormányzatok belső kontrollrendszere kialakításának és működtetésének ellenőrzése – Dunakeszi, Jelentés – Az önkormányzatok gazdasági társaságai; Jelentés – Az önkormányzatok többségi tulajdonában lévő gazdasági társaságok közfeladat ellátását érintő gazdálkodási tevékenysége szabályszerűségének ellenőrzése – NHSZ Dabas Hulladékgyűjtési Kft., Jelentés – Az állami tulajdonban (résztulajdonban) lévő gazdálkodó szervezetek vagyonmegőrzési és gazdálkodási tevékenységének ellenőrzése – Pro Rekreatio Közhazsnú Nonprofit Kft.

¹⁰ DOMOKOS 2016, 291.; DOMOKOS et al. 2016, 185.

¹¹ BOROS 2019a, 580.

¹² BOROS 2019b, 4.

¹³ Lásd bővebben: KECSKÉS 2016.

társaságok esetében is a folyamatos ellenőrzéssel javítható a vállalati működés eredményessége,¹⁴ sőt, a belső kontrollcsatornák kiépítésének megkövetelése további gazdálkodási színvonalat növelő hatású.

A közüzemi vállalatok működésére, gazdálkodására jelentős befolyást gyakorolt ugyanakkor a 2013-tól életbe lépő hatósági árszabályozás („rezsicsökkentés”).¹⁵ A szabályozás eredményeképp első körben a villany-, a gáz-, illetve a távhőszolgáltatás lakossági fogyasztói árai csökkentek, majd a víziközmű-, hulladék- és kéményseprő-ipari közszolgáltatásé is.¹⁶ Európai viszonylatban a rezsicsökkentés után a magyar családok fizetnek a második legkevesebbet a gáz- és villanyszolgáltatásért.¹⁷ A hatósági árszabályozás hatására a hátralékkal rendelkező fogyasztók száma, illetve a fennálló tartozások mértéke is csökkent. Az energiaszolgáltatás fogyasztói árainak csökkentése után a magyar háztartásoknál éves szinten kb. 85 ezer forinttal több megtakarítás maradt, míg a víz- és csatornaszolgáltatás, hulladékszállítás, kéményseprés, valamint PB-gáz díjainak csökkentése esetében ez éves szinten kb. 100 ezer forintot jelent.¹⁸

A rezsicsökkentés a lakosság jövedelmére pozitívan hatott, azonban a közüzemi szolgáltatóknak a bevételkiesés kompenzálásaként még jobban szem előtt kell tartaniuk a költség-hatékony gazdálkodást, amivel az árbevétel-kiesés okán jelentkező eredményességi, likviditási szempontokat kompenzálni tudják.

3. KÖZÜZEMI VÁLLALATOK GAZDÁLKODÁSÁNAK SAJÁTOSÁGAI

A közüzemi gazdasági társaságok közvagyonnal gazdálkodnak, így e vállalatoknál is kiemelten fontos a költség-hatékony, rentábilis működés.¹⁹ A 2008-as válságot követően a közüzemi vállalatoknál is megjelent a túlzott eladósodás veszélye, a hatékony működést akadályozó tényezők és működési kockázatok. A válságon túlmenően a közüzemi gazdálkodók működésére a hatósági árszabályozás, illetve a 2010 utáni államreform is jelentős hatással van. Az utóbbi években valamennyi gazdálkodónál (így a költségvetési rend szerinti gazdálkodóknál is) a működésük során előtérbe került a vállalkozás folytatása számviteli alapelv érvényesülése.²⁰ Nemzetközi kutatások vizsgálták a könyvvizsgálói jelentések tartalmát, a vállalkozás folytatása számviteli alapelv érvényesülését a válság ideje alatt.²¹ A közüzemi vállalatok esetében elvárt az alapelv mindenkor érvényesülése, ugyanis a közvagyonból

¹⁴ Lásd bővebben: BOROS-FOGARASSY 2019.

¹⁵ Lásd bővebben: LENTNER 2015.

¹⁶ Budapesti relációban legfontosabb közüzemi szolgáltatást, a személyszállítást/tömegközlekedést (BKV Zrt.) a tanulmány nem érinti, tekintve, hogy a rezsicsökkentés nem érintette ezt az ágazatot.

¹⁷ Megjegyezzük ugyanakkor, hogy tanulmányunkban az – esetlegesen – ezzel párhuzamos adóterhek változását nem vizsgáltuk.

¹⁸ LENTNER 2015, 777.

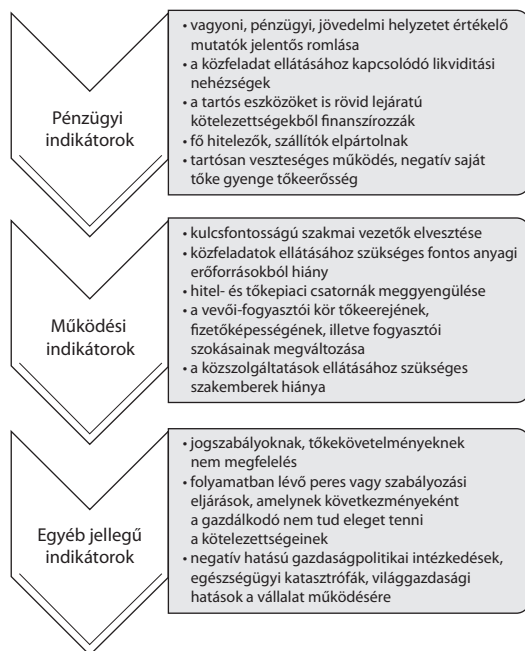
¹⁹ HEGEDŰS-ZÉMAN 2016, 1033.

²⁰ ZÉMAN-LENTNER 2018, 428–429.

²¹ Lásd bővebben: READ-YEZEGEL 2018; MAREQUE et al. 2017; KAUSAR-LENNOX 2017.

finanszírozzák közfeladataik ellátását.²² Ezen vállalati kör esetében lényeges megfigyelni, hogy a működés során milyen módon érvényesülnek a felelős társaságirányítás szempontjai.²³ Az államnak meghatározó a szerepe a gazdasági életben, a közszolgáltatások eredményessége, az állam teljesítőképessége közvetlenül hat a gazdaság hatékonyságára.²⁴ A közüzemi vállalatoknál azért is kiemelten fontos a jövőbeli működőképesség vizsgálata, mert a tevékenységük beszüntetése negatívan érintheti az egész társadalmat, a lakosság élet-színvonalának, életminőségének romlását idézheti elő. A működőképességet befolyásolja, hogy e vállalati körre nem pusztán a piaci viszonyok vannak hatással, hanem erősebben a gazdaságpolitikai intézkedések, a politikai környezet és a jogszabályváltozások is, sőt, az utóbbi hónapokban olyan egészségügyi problémák tömegesedése, amely a közszolgáltatások folyamatos biztosítását még erősebben „megköveteli”, valamint a termelő és szolgáltató piaci vállalkozások igen nagy mértékű leállása, a munkaerő karanténba kerülése ellenére a folyamatos közszolgáltatásokat alanyi állampolgári jogon várja el.

Az alábbi, 1. ábra szemlélteti, hogy mely tényezők lehetnek a működésképtelenség jelei, mikor vonható kétségbe a vállalkozás folytatása számviteli alapelvének érvényesülése:



1. ábra • Működési nehézségeket jelző indikátorok
(Forrás: LENTNER 2015, 766. alapján továbbfejlesztett ábra)

²² LENTNER 2014, 130.

²³ AUER 2018, 17.

²⁴ AUER 2015, 811.

Empirikus kutatásunk a széles körű közpénzügyi reformok hatását vizsgálja a rezsicsökkentéssel érintett budapesti közüzemi szolgáltatók működőképességére. Korábbi tanulmányok²⁵ már felhívták a figyelmet az önkormányzati vállalatok jövedelmezőségének visszaesésére, ugyanakkor Zéman és szerzőtársai²⁶ nem támasztották alá az önkormányzati vállalatoknál a hitelképesség romlását a 2013 és 2016 közötti időszakra vonatkozóan. Azonban e vállalatokra is jellemző (ahogyan a klasszikusan piaci alapokon működő kis- és középvállalatokra) a megfelelő hitelbiztosítékok hiánya.²⁷

4. A VÁLLALKOZÁS FOLYTATÁSA ELVÉNEK ÉRVÉNYESÜLÉSE A BUDAPESTI KÖZÜZEMI SEKTOR VÁLLALATAINÁL

Kutatásunkban állami és önkormányzati közüzemi szolgáltató vállalatokat vettünk górcső alá. A közüzemi vállalatok az évek alatt számos változáson mentek keresztül.²⁸

Állami tulajdonú társaság a villamosenergia- és földgázszolgáltató szektorban működő vállalat. (A vizsgált vállalatok a Budapesti Elektromos Művek Nyrt., illetve a Főgáz Kft.) A földgázszolgáltató vállalat a Nemzeti Közművek Zrt. 100%-os részesedésű vállalata. A Nemzeti Közművek Zrt. további 100%-os részesedésű vállalata, amely vizsgálatunk szempontjából kiemelendő, a villamosenergia-szolgáltató közüzemi vállalat szegedi székhellyel működik, így azt nem vizsgáltuk. A vizsgált víz-, hulladék- és távhőszolgáltató vállalat önkormányzati tulajdonban áll. (Vizsgált vállalatok a Fővárosi Vízművek Zrt., az FKF Nonprofit Zrt. és a Főtáv Zrt.) A 2016-ban bejegyzett NHKV Zrt., amely a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. 100%-os részesedésű vállalata, nem képezte vizsgálatunk tárgyát, ugyanis a társaság működése a vizsgált időszakunk egészét nem fogta át. Elemzésünk tárgya olyan közüzemi vállalatok gazdálkodása, amelyek Budapesten működnek, és különböző ágazatokban (távhő, földgáz, villamos energia, víz- és hulladékágazat) tevékenykednek. Kutatásunkba olyan közüzemi vállalatokat vontunk be, amelyek működésére a hatósági árszabályozás bevezetése meghatározó szereppel bírt. Tanulmányunkban arra kerestük a választ, hogy a szigorúbb szabályozás és ellenőrzési rendszer, illetve a hatósági árszabályozás milyen hatással volt a közüzemi vállalatok gazdálkodására, illetve hogyan érvényesül a vállalkozás folytatásának elve a vizsgált vállalatok esetében. Vagyis annak számszaki igazolására törekedtünk, hogy a rezsicsökkentések hatására óhatatlanul bekövetkező vállalati nettó árbevétel „fékeződését” az érintett ágazatokban tevékenykedő közüzemi szolgáltatók a rájuk vonatkozó szigorúbb szabályozás és ellenőrzési rendszer által hogyan képesek kompenzálni, és ennek bemutatásaként, eredményességi-hatékonysági mutatóik hogyan alakulnak. Kutatásunk során öt állami vagy önkormányzati tulajdonú közüzemi vállalat nyilvánosan elérhető beszámolóit vettük alapul, és ezek alapján képeztünk a gazdálkodásukat szemléltető mutatószámokat.

²⁵ SISA et al. 2018, 174.; MOLNÁR–HEGEDŰS 2018, 43.

²⁶ ZÉMAN–HEGEDŰS–MOLNÁR 2018, 193.

²⁷ SÁGI 2018, 416.

²⁸ Lásd bővebben: HORVÁTH 2015.

A mutatószámok utalnak a gazdasági társaságok vagyoni, pénzügyi és jövedelmi helyzetére. A vizsgált villamosenergia- és földgázszolgáltató vállalat állami tulajdonban áll, míg a távhő-, víz- és hulladékágazatban működő társaságok önkormányzati tulajdonban állnak. A kutatásba vont közüzemi szolgáltatók kiválasztásánál a Budapesten történő folyamatos működés volt a szempont, és maga a budapesti minta, vagyis a vállalatok-ágazatok mérete és az általuk ellátott fogyasztói kör nagysága, amely széles körű következtetések levonására adhat alapot.

Az 1. táblázat a vizsgált vállalatok a képzett mutatószámokhoz felhasznált mérleg- és eredménykimutatás-adatait tartalmazza.

1. táblázat • A vizsgált vállalatok mérleg- és eredménykimutatás-adatai (adatok eFt-ban)
(Forrás: adott időszaki éves beszámolók alapján a szerzők összeállítása)

Ágazat	Távhőszolgáltató			Földgázszolgáltató		
	2011	2015	2018	2011	2015	2018
<i>Időszak/Mérleg- és eredménykimutatás- adatok</i>						
Forgóeszközök	20 192 045	24 039 883	17 904 348	7 016 277	5 442 992	2 818 692
Készletek	449 335	961 150	437 704	227 208	235 003	255 830
Saját tőke	38 428 258	39 462 894	37 469 226	22 710 230	22 710 230	24 887 674
Kötelezettségek	15 266 830	8 787 056	17 654 555	7 308 275	3 019 166	6 565 267
Rövid lejáratú kötelezettségek	15 253 168	8 742 158	17 438 353	7 308 275	3 019 166	3 765 267
Mérlegfőösszeg	60 104 595	64 941 576	73 603 052	35 537 691	31 615 900	36 869 289
Adózott eredmény	1 716 306	624 516	736 839	4 491 608	1 138 962	2 177 444
Értékesítés nettó árbevétele	54 544 543	41 570 732	44 555 478	23 937 318	18 627 002	17 244 047
Ágazat	Villamosenergia-szolgáltató			Vízi közmű		
<i>Időszak/Mérleg- és eredménykimutatás- adatok</i>						
Forgóeszközök	41 948 000	36 372 000	54 670 000	6 007 246	9 259 000	10 555 000
Készletek	1 091 000	1 787 000	2 386 000	203 970	1 011 000	666 000
Saját tőke	131 195 000	154 730 000	175 116 000	72 581 984	12 441 000	17 044 000
Kötelezettségek	75 416 000	61 286 000	72 719 000	6 579 234	106 637 000	107 030 000
Rövid lejáratú kötelezettségek	42 256 000	37 270 000	42 411 000	4 976 096	7 422 000	6 373 000
Mérlegfőösszeg	206 611 000	226 296 000	247 835	98 564 009	123 070 000	128 061 000
Adózott eredmény	18 386 000	14 115 000	14 934 000	1 418 953	815 000	544 000
Értékesítés nettó árbevétele	239 208 000	185 807 000	214 516 000	27 340 474	39 335 000	36 323 000

Ágazat	Hulladékszolgáltató		
	2011	2015	2018
<i>Időszak/Mérleg-és eredmény-kimutatás-adatok</i>			
<i>Forgóeszközök</i>	22 142 438	13 376 740	15 652 612
<i>Készletek</i>	2 121 622	2 099 726	1 971 026
<i>Saját tőke</i>	33 958 606	33 219 618	32 674 261
<i>Kötelezettségek</i>	12 987 930	4 984 458	11 484 390
<i>Rövid lejáratú kötelezettségek</i>	12 532 010	4 984 458	8 448 439
<i>Mérlegfőösszeg</i>	57 879 974	52 611 290	61 931 622
<i>Adózott eredmény</i>	2 337 757	322 415	-253 136
<i>Értékesítés nettó árbevétele</i>	39 091 823	34 975 405	32 746 386

A 2. táblázat a vizsgált társaságok likviditási mutatóit tartalmazza a 2011-es, 2015-ös és 2018-as évekre vonatkozóan. A vizsgált évek választásának oka, hogy az önkormányzati adósságkonszolidáció²⁹ folyamata 2011-ben kezdődött és 2014-re ért véget, illetve a közpénzügyi reformok zöme is ebben az időszakban realizálódott, így képet kaphatunk a 2015-ös év vizsgálata során arról, hogy a szabályozási környezet szigorításának és az önkormányzati pénzügyi konszolidáció, illetve feladatcentralizáció hatására a budapesti önkormányzat területén közszolgáltatást végző vállalatok gazdasági környezete hogyan változott, illetve a 2015-ös évben már érezhetőek voltak a 2013-ban bevezetett hatósági árszabályozás hatásai is. A 2018-as év pedig a tanulmány írásának időpontjában rendelkezésre álló legutolsó beszámolóval lezárt időszak. Az elemzési időintervallum közel 10 évet fog át, vagyis megfelelően hosszú időszakok következtetések levonására.

2. táblázat • *A vizsgált vállalatok pénzügyi helyzetének alakulása 2011-es, 2015-ös és 2018-as években (adatok számértékben) (Forrás: a szerzők szerkesztése)*

Mutató	Likviditási ráta			Likviditási gyorsráta		
	2011	2015	2018	2011	2015	2018
<i>Ágazat/Vizsgált évek</i>						
<i>Táv hőszolgáltató</i>	1,324	2,750	1,027	1,294	2,640	1,002
<i>Földgázszolgáltató</i>	0,960	1,803	0,749	0,929	1,725	0,681
<i>Villamosenergia-szolgáltató</i>	0,993	0,976	1,289	0,967	0,928	1,233
<i>Vízi közmű</i>	1,207	1,248	1,656	1,166	1,111	1,552
<i>Hulladékszolgáltató</i>	1,767	2,684	1,853	1,598	2,262	1,619

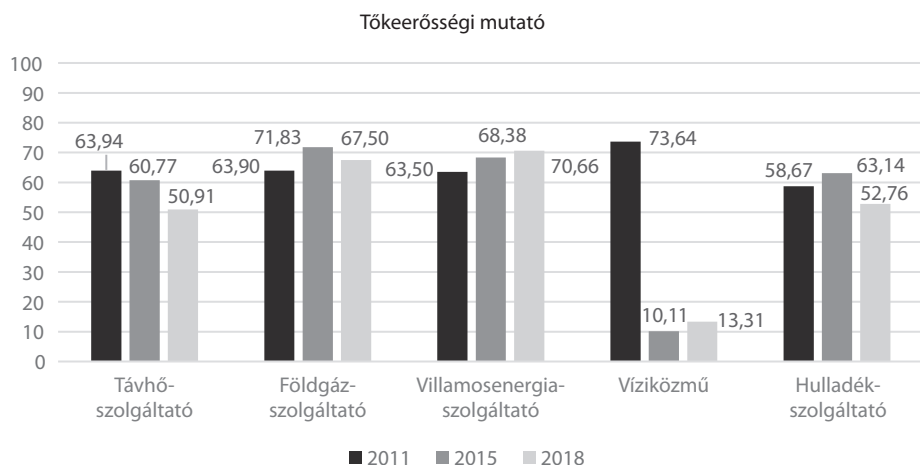
A vállalkozások pénzügyi helyzetének megítélése során azok likviditási mutatóit kell megvizsgálni. A likviditási mutató értéke elfogadható, ha meghaladja az 1,3-as értéket,

²⁹ Lásd bővebben: HEGEDŰS–NOVOSZÁTH 2018.

és fizetőképesség szempontjából kiemelkedően jónak mondható, ha értéke 1,8 felett alakul. A likviditási gyorsráta figyelmen kívül hagyja a legkevésbé likvid forgóeszközöket (készletek értékét),³⁰ és az így képzett mutatószám elfogadható értéke, ha 1 fölött alakul.³¹

Ami a 2. táblázat adataiból elsőként szembetűnik, hogy a távhő-, a földgáz- és a hulladékszolgáltatással foglalkozó vállalatok fizetőképessége 2015-ben alakult a legkedvezőbbben, a mutatók értékei a vizsgált időszak alatt ebben az évben voltak a legmagasabbak. Az energiaszolgáltató és a víziközmű-társaságok esetében folyamatos javulást figyelhetünk meg a mutatók értékeiben. A határértékeket figyelembe véve (azaz, hogy egy gazdasági társaság likviditási mutatója abban az esetben tekinthető kiemelkedőnek, ha meghaladja az 1,8-as értéket) mindössze a hulladékszolgáltató vállalat esetében mondható el a kiváló pénzügyi helyzet. Az energiaszolgáltató vállalat esetében a kiugró 2018. évi eredmények sem feltétlen a jó gazdálkodási helyzetre utalnak, ugyanis a likviditási mutató magas értéke hosszú távon a jövedelmezőség visszaesését eredményezheti. Miáltal elemzésünk a likviditás tendenciájára irányult, így mélységi vizsgálatot e területen nem végeztünk.

A 2. és 3. ábra a vizsgált vállalatok tőkeszerkezetét szemléltető mutatók alakulását mutatja.



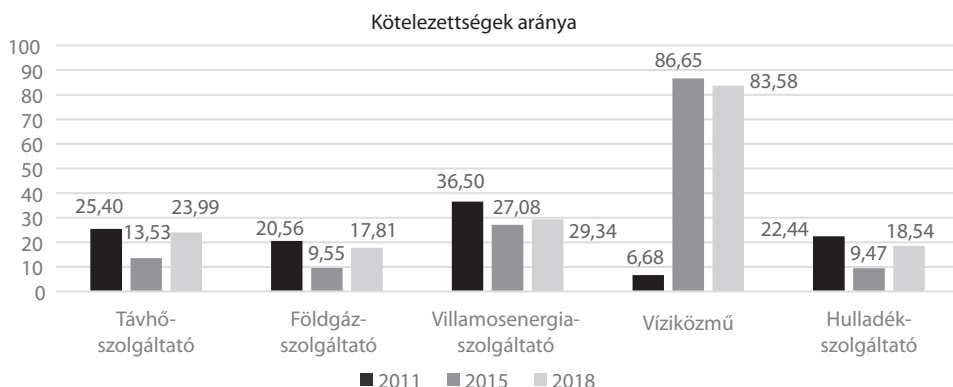
2. ábra • A vizsgált vállalatok tőkeerősségi mutatóinak alakulása 2011-ben, 2015-ben és 2018-ban (adatok százalékban) (Forrás: a szerzők szerkesztése)

A saját tőke arányánál, vagyis a tőkeerősségi mutató értékénél fontos, hogy 50% felett alakuljon, ugyanis ez esetben a vállalat saját tőkájének értéke meghaladja a kötelezettségeinek értékét. A víziközmű-vállalat esetében a vagyoni helyzet erőteljes romlást mutat 2015-ben

³⁰ Az elemzés során alkalmazott statisztikai mutatószámoknál a lényegességre, a változások főbb irányainak feltérképezésére törekedtünk, így például a likviditás számításának megannyi módja közül a legegyszerűbb megközelítéseket alkalmaztuk, ennélfogva az inkurrens, immobil készleteket, behajthatatlan követelések kategóriáit figyelmen kívül hagytuk a számlálóban szereplő forgóeszközök meghatározásánál.

³¹ ZÉMAN–BÉHM 2016 vállalatértékelésre vonatkozó metódusa alapján.

és 2018-ban. A tőkeerősségi mutató ilyen mértékű visszaesése az eredményes gazdálkodás ellehetetlenülését eredményezheti. A távhő-, földgáz-, energia- és hulladékszolgáltató gazdasági társaságok mutatói stabil tőkehelyzetet jeleznek.



3. ábra • A vizsgált vállalatok kötelezettségeinek alakulása 2011-ben, 2015-ben és 2018-ban (adatok százalékban) (Forrás: a szerzők szerkesztése)

A vizsgált vállalatok kötelezettségeinek nagyobb hányadát főként rövid lejáratú kötelezettségek teszik ki, kivéve ez alól a víziközmű-vállalat 2015. és 2018. évi értékeit, ugyanis ezen időszakban a vállalat hosszú távú kötelezettségeinek értéke megnőtt, a beruházási és fejlesztési hitelek állománya emelkedett. A távhő-, a földgáz-, az energia- és a hulladékszolgáltató társaságoknál 2015-ben jellemző a megfelelő fizetőképesség mellett az alacsony adósságállomány, 2018-ra azonban mind a négy vállalat kötelezettségeinek aránya megnőtt. A saját tőke és kötelezettségek aránya mutatókat megvizsgálva összességében megállapítható, hogy a víziközmű-szolgáltatást nyújtó gazdasági társaságon kívül a közüzemi vállalatok vagyoni helyzete stabil volt a vizsgált időszakban.

A vállalatok pénzügyi és vagyoni helyzetének vizsgálata mellett értékeltük azok jövedelmezőségi helyzetét is (3. táblázat).

3. táblázat • A vizsgált vállalatok rentabilitásának alakulása 2011-ben, 2015-ben és 2018-ban (adatok számértékben) (Forrás: a szerzők szerkesztése)

Mutató	ROE			ROS			ROA		
	2011	2015	2018	2011	2015	2018	2011	2015	2018
Ágazat / Vizsgált évek									
Távhőszolgáltató	0,045	0,016	0,020	0,031	0,015	0,017	0,029	0,010	0,010
Földgázszolgáltató	0,198	0,050	0,087	0,188	0,061	0,126	0,126	0,036	0,059
Villamosenergia-szolgáltató	0,140	0,091	0,085	0,077	0,076	0,070	0,089	0,062	0,060
Vízi közmű	0,020	0,066	0,032	0,052	0,021	0,015	0,014	0,007	0,004
Hulladékszolgáltató	0,069	0,010	-0,008	0,060	0,009	-0,008	0,040	0,006	-0,004

A rentabilitás vizsgálatokor a vállalatok sajáttőke-arányos (ROE), árbevétel-arányos (ROS) és eszközarányos (ROA) nyereség mutatóit vettük górcső alá. A mutatók értékelésekor elvárt, hogy pozitív legyen, illetve a növekedésük utal a stabil jövedelmezőségre. A hulladékszolgáltató vállalat esetében 2018-ban nem teljesült e feltétel, és a mutatók értékei negatívan alakultak a veszteséges gazdálkodás eredményeképp. Valamennyi vizsgált vállalatnál elmondható, hogy a jövedelmezőségi mutatók értékei visszaesést mutatnak 2018-ban a korábbi időszakokhoz képest.

4. táblázat • A vizsgált vállalatok adózott eredményének és értékesítés nettó árbevételének alakulása 2011-ben, 2015-ben és 2018-ban (adatok százalékban) (Forrás: a szerzők szerkesztése)

Mutató	Adózott eredmény alakulása, a százalékos változás mértéke az előző vizsgált évhez képest			Árbevétel alakulása, a százalékos változás mértéke az előző vizsgált évhez képest		
	2011	2015	2018	2011	2015	2018
Ágazat / Vizsgált évek						
Távhőszolgáltató	–	–63,613	17,986	–	–23,786	7,180
Földgázszolgáltató	–	–74,642	91,178	–	–22,184	–7,424
Villamosenergia-szolgáltató	–	–23,230	5,802	–	–22,324	15,451
Vízi közmű	–	–42,563	–33,252	–	43,871	–7,657
Hulladékszolgáltató	–	–86,208	–178,512	–	–10,530	–6,373

A jövedelmezőség alakulása mellett érdemes megfigyelni az azt befolyásoló értékek alakulását, azaz az adózott eredmény, illetve az értékesítés nettó árbevételének változását a korábbi vizsgált évhez (2015-ös évben a 2011-es évhez, 2018-as évben a 2015-ös évhez) viszonyítva, (lásd: 4. táblázat). Például a távhőszolgáltató vállalatnál az adózott eredmény 63,613%-kal csökkent, míg az árbevétel 23,786%-kal 2015-re a 2011. évi adatokhoz képest. 2018-ra, 2015-höz képest pedig 17,986%-os emelkedés figyelhető meg.

Bár a likviditási, vagyoni és jövedelmezőségi mutatók alapján a vállalatok gazdálkodása a 2015-ös évben jobbra javulást mutatott, ám az adózott eredményük, illetve árbevételük értéke jelentősen csökkent. A legnagyobb mértékű visszaesést azonban a hulladékgazdálkodó cég tárgyevi eredménye mutatta, amikor 2018-ban negatívba fordult az értéke. Eredményesség szempontjából a vizsgált időszakban a víziközmű- és hulladékszolgáltató vállalatok teljesítettek a leggyengébben. Mialatt az adózott eredménynek és a jövedelmezőségi mutatóknak a romló tendenciája előbb-utóbb likviditást gyengítő hatásokat is keletkeztet, így a rentabilitás javítása a kritikus ágazatokban célszerű. Összességében azonban elmondható a közüzemi vállalati kör egészére, hogy a hatósági árszabályozás következtében előálló jellemzően (és zömében) közel egynegyedével csökkenő nettó árbevétel-redukció okán az adózott eredményük is visszaesett, ám a likviditási, tőkeellátottsági és jövedelmezőségi mutatóikban ez a mértékű romlás nem jelentkezik, ami az erőforrásaikkal való hatékonyabb célzatú gazdálkodásra és a gazdálkodási folyamatok erősebb ellenőrzöttségére utal. A közüzemi vállalatok képesek a gazdálkodásukat fenntartani, a vállalkozás folytatása

számveteli alapelvét érvényesíteni, és egyidejűleg a rezsicsökkentéssel megcélzott alacsonyabb lakossági fogyasztói árak is érvényesülnek, jobban igazodva a lakosság fizetőerő-képességéhez. A közüzemi vállalatok az állampénzügyi reformok és ennek részeként a hatósági árszabályozás bevezetésének következtében a közszolgáltatásokat a korábbiakhoz képest gazdasági, de főleg társadalmi vetületben eredményesebben tudják biztosítani. Ám a pozitív irányú elmozdulásnak még további potenciális lehetőségei vannak, sőt, célszerű is a gazdálkodás színvonalát, a hatékonyságot bizonyos területeken tovább javítani, fejleszteni (gondolunk itt például a hulladékgyűjtésre).

5. A GAZDASÁGI TÁRSASÁGOK MŰKÖDÉSÉT BEFOLYÁSOLÓ JÁRVÁNY OKOZTA KÜLÖNLEGES JOGREND

A közüzemi vállalatok közszolgáltatás-ellátó kapacitását igen nagymértékben befolyásolják a nemzeti gazdaságpolitikai térből, eseményekből, illetve a világgazdaságból „begyűrűző” hatások. Az eszkálaródó egészségügyi-járványügyi problémák pedig mint új típusú rizikófaktorok definiálhatók. A 2020-as év elejétől kiterjedő járvány negatív gazdasági hatásai (termelés leállása a piaci szektorban, munkaerő időleges távol tartása a munkahelelyektől) ellenére a közszolgáltatások folyamatos vitele az állam működése, illetve a társadalom szempontjából elvárt. Budapest területén közüzemi szolgáltatást végző vállalatok működésfenntartása a kialakult járványügyi helyzet és annak hatósági kezelése a vállalkozás folytatása számveteli alapelv érvényesülését, mint a működésfenntartás számveteli-gazdálkodási követelményét még jobban felértékeli.

A magyar kormány 2020. március 11-én veszélyhelyzetet hirdetett Magyarország egész területére az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humán járvány következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében.³² A járvány jelentős megrázkódtatást okozott mind a világgazdaságnak, mind pedig a vállalatok gazdálkodásának. A gazdasági társaságok a munkaerő távolmaradásával, a megrendelések visszaesésével, majd hirtelen fellépő likviditási nehézséggel szembesültek, amely hosszú távon a működés ellehetetlenüléséhez vezethet. A kormány éppen ezért számos gazdaságpolitikai intézkedést hajtott végre a pénzügyi nehézségekkel küzdő vállalatok érdekében.³³ Ilyen beavatkozások a koronavírus-világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatásainak enyhítésére tett azonnali intézkedések, a szociális hozzájárulási adófizetési kötelezettség alóli mentesülés bizonyos ágazatokban (mint például vendéglátás, sport-, szórakoztató, szabadidős tevékenységek, televízióműsor gyártása

³² 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet veszélyhelyzet kihirdetéséről.

³³ Lásd bővebben: A Bizottság (2020/C 91 I/01) Közleménye állami támogatási intézkedésekre vonatkozó ideiglenes keretéről a gazdaságnak a jelenlegi COVID-19-járvánnyal összefüggésben való támogatása céljából.

stb.), a fizetési moratórium bevezetése.³⁴ (A kézirat lezárásának időpontjában³⁵ a fizetési moratórium a közüzemi tartozások megfizetésére még nem terjedt ki.) Ezek az intézkedések kihatással voltak a közüzemi vállalatok működésére is, és a kormány mindemellett kialakította az ország működéséhez szükséges létfontosságú állami és nem állami gazdasági társaságok veszélyhelyzeti feladatellátásának szakmai támogatását.³⁶ A Honvédelmi Minisztérium közleménye szerint 2020. március 19-én a Honvédelmi Irányító Törzsek 71 vállalatnál (amely 2020. március 25-én 84 cégre emelkedett) kezdték el a munkát,³⁷ azaz feladatuk a létfontosságú magyar gazdasági társaságok biztonságos és zavartalan működésének elősegítése. Ez az intézkedés több állami és önkormányzati tulajdonú vállalatot is érintett. E közfeladatot ellátó vállalatok, ahol a Honvédelmi Irányító Törzsek megjelentek, többek között a víz- és csatornaszolgáltató, hulladékgazdálkodással foglalkozó, villamosenergia-, áram- és földgázszolgáltató, személyszállítást végző, médiaszolgáltató társaságok. S mindezek alapján konstatálható, hogy a közüzemi szolgáltató vállalatoknál (így a vizsgálat tárgyául szolgáló budapesti társaságoknál is) a vállalkozás folytatása számviteli alapelvénél történő megfelelést, vagyis hatásait tekintve a folyamatos működést, az állam jogi eszközeivel is képes előmozdítani, amit egy új típusú működésfenntartási eszközként azonosítottunk.

6. ÖSSZEZÉS

Kutatásunkban közüzemi vállalatok gazdálkodását vizsgáltuk a 2011-es, a 2015-ös és a 2018-as évekre vonatkozóan. A vizsgált vállalatok különböző ágazatokban működnek, ennek eredményeképp egy távhő-, egy földgáz-, egy energia-, egy víziközmű-, valamint egy hulladék-szolgáltató társaság gazdálkodásáról, vagyoni, pénzügyi és jövedelmi helyzetéről kaptunk információkat a beszámolók alapján. A kutatás jelentőségét az adja, hogy amennyiben egy közüzemi vállalat beszünteti a tevékenységét, vagy közfeladat-ellátása akadozóvá válik (kiszámíthatatlanná, romló minőségűvé), úgy az súlyos társadalmi problémákhoz vezethet, amely egy jóléti, demokratikus viszonyokra épülő társadalomban kerülendő. Ebből adódóan pedig a közüzemi vállalati kör működésére hatást gyakorló változások elemzése társadalmi-hasznossági vetületű.

A vizsgálati kör kialakításánál szempont volt a jelentős szolgáltatási kapacitás és a fogyasztói kör domináns jellege Budapest főváros adottságaiból kifolyólag, illetve az a tény, hogy ezen ágazatok szolgáltatásai 2013-tól a kormány hatósági árszabályozása

³⁴ 61/2020. (III. 23.) Korm. rendelet a koronavírus világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges azonnali intézkedésekről szóló 47/2020. (III. 18.) Korm. rendelet közterhekkel kapcsolatos részletszabályairól és egyes új intézkedésekről; 62/2020. (III. 24.) Korm. rendelet a koronavírus világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges azonnali intézkedésekről szóló 47/2020. (III. 18.) Korm. rendelet fizetési moratóriumra vonatkozó részletszabályairól.

³⁵ Kézirat lezárása: 2020. 03. 30.

³⁶ 1109/2020. (III. 18.) Korm. határozat.

³⁷ 2011. évi CXXVIII. törvény alapján.

által érintettek. Az elemzésből kitűnik, hogy 2015-re – a hatósági árszabályozás hatására – valamennyi vállalat eredményében és nettó árbevételében visszaesés tapasztalható. A „fékeződés” ellenére azonban a beszámolóik adataiból képzett hatékonyságot mérő mutatószámok alakulásában egyértelmű és olyan mértékű negatív elmozdulás nem figyelhető meg, mint a vállalati teljesítményi adatoknál (adózott eredmény és árbevétel), sőt a fegyelmezettebb és kontrolláltabb gazdálkodás következtében bizonyos területeken javulás is kimutatható 2018-ra. Összességében a nettó árbevétel és adózott eredmény „fékeződésének” ellenére a közüzemi vállalatok megőrizték a működőképességüket a vállalkozás folytatása számviteli alapelvének érvényesülése mellett. Kutatásunkkal az Állami Számvevőszék előzetes (2016-os)³⁸ koncepciójának igazolását adtuk, hiszen bizonyítottuk, hogy a nettóárbevétel-csökkenés kompenzálására egy fegyelmezettebb gazdálkodási és ellenőrzési szisztéma felé történt elmozdulás, amely a hatósági árszabályozás hatására előálló nettóárbevétel-csökkenést a hatékonyság „terepén” jelentős mértékben képes volt kompenzálni. Megállapítjuk, hogy folyamatos, a költségek mérséklését szem előtt tartó gazdálkodás egyidejűleg nem valósulhatott volna meg a széles körű közpénzügyi reformok nélkül. Vagyis az erősebb törvényi szabályozás, a nagyobb tulajdonosi kontroll hozzájárult a közüzemi vállalatok eredményesebb gazdálkodásához. A tanulmányba foglalt pénzügyi, működési és egyéb veszélyhelyzet-indikátorok alapján pedig megállapítjuk, hogy a közüzemi szolgáltatás egy olyan különleges szolgáltatási tevékenység, amelynek fenntartása (vagy bizonyos szintjének fenntartása) az államháztartás szereplői részéről a legkritikusabb helyzetben is elvárt.

³⁸ Lásd: DOMOKOS et al. 2016, 178.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. AUER Ádám (2015): Corporate governance az állami vagy önkormányzati részvétellel működő gazdálkodó szervezetek esetében. In LENTNER Csaba szerk.: *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás: Közpénzügyek és Államháztartástan II.* Budapest, Nemzeti Közszerzői és Tankönyv Kiadó Zrt., 807–827.
2. AUER Ádám (2018): Helyi önkormányzati részvétellel működő gazdasági társaságok – szervezetfejlesztés társasági jogi eszközökkel. In AUER Ádám – BOROS Anita – SZÓLTK Eszter szerk.: *Az önkormányzati vagyongazdálkodás aktuális kérdései.* Budapest, Dialóg Campus, 9–28.
3. BOROS, Anita (2019a): Compliance Audit Issues of State-owned Business Associations. *Public Finance Quarterly*, No. 4. 542–558. DOI: https://doi.org/10.35551/PFQ_2019_4_6
4. BOROS Anita (2019b): Az állami ellenőrzés egy sajátos válfaja, avagy a megfelelés (compliance) és az integritás kérdésköre egyes közszféraszervezetek esetében. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 7. évf. 2. sz. 4–27. DOI: <https://doi.org/10.32575/ppb.2019.2.1>
5. BOROS, Anita – FOGARASSY, Csaba (2019): Relationship between Corporate Sustainability and Compliance with State-Owned Enterprises in Central-Europe: A Case Study from Hungary. *Sustainability*, Vol. 11, No. 20. DOI: <https://doi.org/10.3390/su11205653>
6. DOMOKOS, László (2016): Culmination of the Powers of the State Audit Office of Hungary within the Scope of New Legislation on Public Funds. *Public Finance Quarterly*, No. 3. 291–311.
7. DOMOKOS, László – VÁRPALOTAI, Viktor – JAKOVÁC, Katalin – NÉMETH, Erzsébet – MAKKAI, Mária – HORVÁTH, Margit (2016): Renewal of Public Management. Contributions of State Audit Office of Hungary to enhance corporate governance of state-owned enterprises. *Public Finance Quarterly*, Vol. 61, No. 2. 178–198.
8. DÚL János (2019): A vagyonekezelési szerződés fogalmáról. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 7. évf. 4. sz. 46–79. DOI: <https://doi.org/10.32575/ppb.2019.4.3>
9. HEGEDŰS Szilárd – ZÉMAN Zoltán (2016): Tőkeszerkezeti elméletek érvényesülésének vizsgálata a hazai önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok körében. *Statisztikai Szemle*, 94. évf. 10. sz. 1032–1049. DOI: <https://doi.org/10.20311/stat2016.10.hu1032>
10. HEGEDŰS Szilárd – NOVOSZÁTH Péter (2018): Az önkormányzati rendszer átalakításának okai és az adósságonkonsolidáció. *Területi Statisztika*, 58. évf. 6. sz. 595–609. DOI: <https://doi.org/10.15196/TS580603>
11. HORVÁTH M. Tamás (2015): *Magasfeszültség. Városi szolgáltatások.* Budapest, Dialóg Campus.
12. HORVÁTH M. Tamás – BARTHA Ildikó szerk. (2016): *Közszolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak?* Budapest, Dialóg Campus.
13. KAUSAR, Asad – LENNOX, Clive S. (2017): Balance Sheet Conservatism and Audit Reporting Conservatism. *Journal of Business Finance and Accounting*, Vol. 44, No. 7–8. 897–924. DOI: <https://doi.org/10.1111/jbfa.12256>

14. KECSKÉS András (2016): A felelős társaságirányítás európai rendszere. *Európai Jog*, 16. évf. 3. sz. 28–38.
15. LENTNER Csaba (2014): A vállalkozás folytatása számviteli alapelvének értékelése: profit és közjószág előállító gazdálkodóknál II. rész. *Számvitel Adó Könyvvizsgálat: Szakma*, 56. évf. 3. sz. 130–132.
16. LENTNER Csaba (2015): A vállalkozás folytatása számviteli alapelvének érvényesülése közüzemi szolgáltatóknál és költségvetési rend szerint gazdálkodóknál – magyar, európai jogi és eszmetörténeti vonatkozásokkal: 31. fejezet. In LENTNER Csaba szerk.: *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás: Közpénzügyek és Államháztartástan II*. Budapest, Nemzeti Közszerkesztési és Tankönyv Kiadó Zrt., 763–783.
17. LENTNER, Csaba (2017): New Concepts in Public Finance after the 2007–2008 Crisis *Economics & Working Capital*, No. 1–2. 2–8.
18. LENTNER Csaba (2020): *East of Europe, West of Asia*. Paris L'Harmattan.
19. MAREQUE, Mercedes – FRANCISCO, LÓPEZ-CORRALES – AUREA, PEDROSA (2017): Audit reporting for going concern in Spain during the global financial crisis. *Economic Research*, Vol. 30, No. 1. 154–183. DOI: <https://doi.org/10.1080/1331677x.2017.1305787>
20. MOLNÁR, Petronella – HEGEDŰS, Szilárd (2018): The Analysis of the Accounting Principles of Going Concern through the Hungarian Municipal Companies. *Modern Science/Moderni Veda*, No. 1. 37–46.
21. PAPP Tekla (2018): A gazdasági társaságok. In BARZÓ Tímea – PAPP Tekla szerk.: *Civilisztika I. Általános tanok, Személyek joga, Szellemi alkotások joga*. Budapest, Dialóg Campus, 349–362.
22. READ, William J. – Ari, YEZEGEL (2018): Going-Concern Opinion Decisions on Bankrupt Clients: Evidence of Long-Lasting Auditor Conservatism? *Advances in Accounting*, Vol. 40, 20–26. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.adiac.2017.12.004>
23. SÁGI Judit (2018): Hitelgaranciák. *JURA*, 24. évf. 1. sz. 411–418.
24. SISA, Andrea Krisztina – HEGEDŰS, Szilárd – MOLNÁR, Petronella (2018): Examination of Capital Structure in the Sector of Local Government Owned Business Organizations: the Role of Controlling in this Sector. In ZÉMAN, Zoltán – MAGDA, Róbert szerk.: *Controller Info Studies II*. Budapest, Copy & Consulting Kft., 167–176.
25. ZÉMAN Zoltán – BÉHM Imre (2016): *A pénzügyi menedzsment kontroll elemzési eszköztára*. Budapest, Akadémiai Kiadó. DOI: <https://doi.org/10.1556/9789634540137>
26. ZÉMAN, Zoltán – HEGEDŰS, Szilárd – MOLNÁR, Petronella (2018): Analysis of the Creditworthiness of Local Government-owned Companies with a Credit Scoring Method. *Public Finance Quarterly*, Vol. 63, No. 2. 176–195.
27. ZÉMAN, Zoltán – LENTNER, Csaba (2018): The Changing Role of Going Concern Assumption Supporting Management Decisions after Financial Crisis. *Polish Journal of Management Studies*, Vol. 18, No. 1. 428–441. DOI: <https://doi.org/10.17512/pjms.2018.18.1.32>

Jogi források

1. Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
2. 2006. évi V. törvény a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról
3. 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról
4. 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
5. 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról
6. 2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról
7. 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet veszélyhelyzet kihirdetéséről
8. A Bizottság (2020/C 91 I/01) Közleménye állami támogatási intézkedésekre vonatkozó ideiglenes keretéről a gazdaságnak a jelenlegi COVID-19-járvánnyal összefüggésben való támogatása céljából
9. 1109/2020. (III. 18.) Korm. határozat az ország működéséhez szükséges létfontosságú állami és nem állami gazdasági társaságok veszélyhelyzeti feladat-ellátásának szakmai támogatásáról
10. 61/2020. (III. 23.) Korm. rendelet a koronavírus világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges azonnali intézkedésekről szóló 47/2020. (III. 18.) Korm. rendelet közterhekkel kapcsolatos részletszabályairól és egyes új intézkedésekről
11. 62/2020. (III. 24.) Korm. rendelet a koronavírus világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges azonnali intézkedésekről szóló 47/2020. (III. 18.) Korm. rendelet fizetési moratóriumra vonatkozó részletszabályairól

Prof. Dr. Lentner Csaba, egyetemi tanár a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Karán. Egyetemi tanulmányait a Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetemen (ma Budapesti Corvinus Egyetem) abszolválta, ahol közgazdász egyetemi doktori fokozatot is szerzett. 1995-ben avatták a közgazdaságtudományok kandidátusává a Magyar Tudományos Akadémián. 2003-ban közpénzügytanból habilitált. Okleveles adószakértői és könyvvizsgálói szakvizsgákkal rendelkezik, igazságügyi, pénzügyi és költségvetési területekre. Korábban tudományos rektorhelyettesi, dékánhelyettesi, intézetigazgatói beosztásokat töltött be a Soproni Egyetemen, illetve a Wekerle Sándor Üzleti Főiskolán. Címzetes egyetemi tanára a Szent István Egyetemnek, egyetemi magántanára a Kaposvári Egyetemnek. Tudományos kutatómunkát végzett Cambridge-ben, a Bank of Englandben, a pekingi Minzu Egyetemen, a Federal Reserve washingtoni székhelyén. Közel 500 publikációja jelent meg magyarországi és külföldi folyóiratokban. Wekerle Sándor Tudományos Életműdíjjal és a Magyar Érdemrend tisztikeresztjével kitüntetett közgazdászprofesszor.

Molnár Petronella, kutató a Nemzeti Községi Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Karán. Fő kutatási területei: önkormányzatok fenntarthatósága, önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságok működőképessége, a vállalkozás folytatása számviteli alapelv érvényesülése. Egyetemi tanulmányait a Szent István Egyetem Gazdaság- és Társadalomtudományi Karán végezte. Doktori tanulmányait jelenleg a Szent István Egyetem Gazdálkodás- és Szervezéstudományok Doktori Iskolában folytatja. Több egyetemi jegyzet és publikáció szerzője, társszerzője.

Kiss Péter József

ÜGYFÉLKAPCSOLATI FORMA VÁLASZTÁSÁNAK EGYES SZEMPONTJAI ELEKTRONIKUS ÜGYINTÉZÉSNÉL¹

Criteria of Selection among Channels for Citizen Relationships in the Case of Electronic Public Administration

Kiss Péter József informatikai tanácsadó (projekt szakmai vezető), Fejér Megyei Kormányhivatal, kiss.peterjosef@fejerv.gov.hu

Az elektronikus ügyintézés terjedése a vártnál lassabb folyamat. Korlát, hogy az ügyfeleket homogén csoportnak, ezáltal igényüket közösen kiszolgálhatónak tételezik fel. Az ügyfél képzettsége, hozzáállása mellett az ügyféloldalon – különösen a cégeknél – az ügyintézés lebonyolító és az ahhoz szükséges információkról döntő személy elkülönülése olyan szempont, amelynek figyelmen kívül hagyása akadályozza a terjedést. A kapcsolati formák közül a képzetlenek, illetve egyéb okból idegenkedők számára a személyes kiszolgálás a fontos, amelyet „chat robot”-technológia alkalmazásával lehet szimulálni. Ez a technológia viszont nem megfelelő a céges ügyintézesek esetén. A cikkben javasolt szempontok figyelembevételével javítható az ügyfél-kiszolgálás minősége.

KULCSSZAVAK:

elektronikus ügyintézés, elektronikus űrlap, chat bot, adaptív űrlap, felhasználók csoportosítása

The proliferation of electronic public administration is much slower than it has been anticipated. One of the constraints is that the citizens as customers of services of public administration are considered as a homogeneous group, therefore it is assumed that the citizens' demand for electronic services can be fulfilled by a unified solution of services. One of the facts that is not taken into account is the skills and capabilities of clients, especially in the case of the representation

¹ A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem és a Budapesti Corvinus Egyetem együttműködésével készült.

of enterprises. The clients who act on behalf of companies have specific skills, capabilities, competencies, knowledge and experiences that should be utilised when personalised services are to be defined. Ignoring the specific competencies of contact persons is one of the obstacles against the wide-spread use of electronic services of public administration. For citizens unskilled in electronic services, the personalised services of information exchange are acceptable and welcome. This type of services may be 'simulated' through the usage of 'chat bots', although that technology cannot be considered as appropriate for professional clients of firms in official cases of enterprises. The paper proposes a set of criteria that makes possible the improvement of services of public administration.

KEYWORDS:

electronic administration, electronic form, chat bot, adaptive form, grouping of users

1. BEVEZETÉS

Az informatikai szolgáltatások széles körű hozzáférhetősége középpontba helyezte a távolról végezhető elektronikus ügyintézési lehetőségek elterjesztését. A korábbi fejlesztések (például ÁNYK űrlapos benyújtás) tapasztalata, hogy az ügyfelek oldaláról korántsem akkora az érdeklődés, a folyamatok hatékonyságjavulása korántsem olyan egyértelmű, mint azt a különböző fejlesztések feltételezték. Mivel egy újabb fejlesztési fázis kezdődött (támaszkodva a KÖFOP fejlesztési programra),² indokolt volt a Nemzeti Közszolgálati Egyetem és a Budapesti Corvinus Egyetem együttműködésével felállított kutatóműhely keretében annak vizsgálata, hogy a megoldásválasztásnál milyen, eddig esetleg elhanyagolt szempontokat célszerű figyelembe venni a hatékonyság valódi javításához. A vizsgálat részben a kutatóműhelyben folyó egyéb kutatások során felmerült információkra, részben kis mintán, de sok területet érintő adatgyűjtésre épített. Az adatok első sorban egy kisvárosi önkormányzat, egy közepes népességszámú megye kormányhivatala munkájának megfigyeléseiből, illetve a felügyelő minisztérium fejlesztéseket irányító szervezeti egységénél folytatott interjúkból származtak, és sok felhasználói, ügyintézői felvetést jeleztek a folyó közigazgatás-fejlesztési projektekben közreműködő tanácsadó cégek szakértői is. Ugyan reprezentatív mintáról nem beszélhetünk, de a kapott információk oly mértékben egybehangzóak voltak, hogy a logikai összefüggésekre – és a közigazgatás egységességre törekvő szervezési logikájára – is tekintettel általánosítás alapjául szolgálhattak.

2. AZ „ÜGYFÉL”-FOGALOM KIBONTÁSA

Az ügyfélkapcsolat egy kiemelt alapeleme mai napig a kérelem ügyfél általi elkészítése. Ez a közigazgatás oldaláról rendezettnek tűnik, az ügyfél oldaláról azonban egészen más képet mutat. Az ügyfélkapu-regisztrációk száma ugyan kicsivel meghaladta a 4 milliót,³ de ez még mindig a kiskorúakat figyelmen kívül hagyva is legalább 4 millió magyar állampolgár hivatalos elektronikus elérhetetlenségét jelenti. Másrésztől, a jórészt kötelezéssel elért magas ügyfélkapu-regisztrációs szám nem garancia az aktív használatra. Bár az ügyfelek bevonása nemcsak a közigazgatáson múlik (külső szempont például az attitűd, a hálózati elérhetőség, a digitális írástudás), az ügyfelek szélesebb körének bevonásáért maga a közigazgatás is tehet.

Az ügyintézési modellekben általános közigazgatási szerv („hatóság”) és a homogén fogalomként kezelt „ügyfél” kapcsolata jelenik meg. Az elméleti modellek már felfigyeltek e leegyszerűsítés tarthatatlanságára,⁴ azonban a gyakorlat ezt még nem veszi figyelembe. Az ügyfelek többféle szempont szerint csoportosíthatók, ezek között két, a gyakorlatban

² 1004/2016. (I. 18.) Korm. határozat.

³ *Magyarország.hu statisztika*.

⁴ RECABARREN–NUSSBAUM 2010.

kevésbé figyelembe vett tényező van, amely figyelmen kívül hagyása erős korlátja lehet az e-ügyintézés szélesebb körű elterjedésének, ezek:

- az ügyfél felkészültsége,
- az ügyfél oldalán megjelenő osztott működés.

2.1. A „felkészültség” hatása

A 2000-ben publikált „Literacy”-kutatás a valamilyen olvasási problémákkal küzdők arányát a felnőtt lakosság 80%-ára teszi.⁵ A probléma újratermelődésére utal, hogy a 2015-ös PISA-felmérés szerint a magyar diákok olvasás tekintetében elmaradnak az OECD-átlagtól⁶ (és ez érdemben a későbbi években sem javult)⁷. Az olvasási probléma még nem funkcionális analfabetizmus, de önmagában visszatartó tényező a hagyományos részletes tájékoztatókon alapuló ügyintézésről (például a korábbi „magyarorszag.hu”). Figyelembe véve, hogy e vizsgálatokat iskolások körében végzik, még hosszú ideig a hazai közigazgatásban a megértési problémákkal küzdő ügyfelek jelentős számával számolni kell. Ugyanakkor 2011-ben kerekítve 8,5 millió 15 éven felüli állampolgár közül több mint 1,4 millió rendelkezett felsőfokú végzettséggel.⁸ Az elmaradottak és a magasán képzettek száma is jelzi, hogy az egységes „ügyfél”-fogalomhoz rendelt egységes támogatási szint vagy egyik, vagy másik, vagy mindkét csoport számára kedvezőtlen. A 2010 után elkezdett egységes ügyfélszolgálati rendszer bevezetése (kormányablakok) az erősen lemaradók problémáját kezeli, ugyanakkor mind az ügyfél, mind a közigazgatás érdeke, hogy akinél csak lehet, a távoli kapcsolattartáson alapuló ügyintézés valósulhasson meg. Az egyedi ügyfél-igény kielégítésének fontosságára a szakma már korábban felfigyelt, ezt vizsgálta például Shneiderman és Plaisant.⁹ Indiában a népességen belüli jelentős csoportképződés történelmi adottság, így érthető módon e szempont részletes vizsgálati igénye ott is felmerült.¹⁰ A magyar e-közigazgatási keretrendszer koncepcióban ugyan utalásként megjelenik a testreszabhatóság igénye,¹¹ de a fejlesztési célok közé nem az eltérő felkészültség, képesség, hanem az eltérő élethelyzet támogatása került előtérbe. Az e-ügyintézésre vonatkozó szabályozás alapján¹² készült „Személyre szabott ügyintézési felület” ugyan korszerűbb vizuális („csempés”, becsúsztató/kibontó funkcióválasztásos) megoldást alkalmaz,¹³ azonban egy konkrét ügyintézéshez szükséges lépések megértését és a szükséges adatmegadás testreszabhatóságát olvasási nehézséggel küzdők számára ez sem biztosítja. A KÖFOP keretében

⁵ CSOMA–LADA 2002.

⁶ PISA 2015 Results in Focus 2018.

⁷ SCHLEICHER 2019.

⁸ Iskolázottság. Központi Statisztikai Hivatal.

⁹ SHNEIDERMAN–PLAISANT 2004.

¹⁰ VENKATESH–SYKES–VENKATRAMAN 2014.

¹¹ E-közigazgatási keretrendszer koncepció (2015). Belügyminisztérium, 2015. április 29.

¹² Lásd: 2015. évi CCXXII. törvény 38. § (1) bek. k) pontja.

¹³ E-közigazgatás főoldal.

folyó „tudástár”-fejlesztések¹⁴ is előrelépést jelentenek, de az eltérő ügyfélkörhöz igazodás mint szempont ott sem jelenik meg.

2.2. Az ügyfél oldalán megjelenő osztott működés

Az internetes szolgáltatások „ügyfél”-fogalom használatánál egy gyakori tévedés, hogy implicit módon feltételezik, az ügyfél ügyintézése egyetlen személyhez köthető. Ez azonban három okból sem igaz:

- A természetes személy ügyfelek időhiány, képzettség vagy attitűd miatt is elég sokszor másokat kérnek meg ügyeik intézésére, gyakran családtag jár el más családtag nevében, egyes döntéseket ugyanakkor az érintettnek kell meghoznia, azaz több ember közreműködésével kell számolni.
- A nem természetes személynél (cég) kifejezetten jellemző, hogy nem a döntésre jogosult cégvezető, szervezeti egység-vezető intézné az ügyet (töltené ki az űrlapot, fogalmazná a kérelmet, ülne a képernyő előtt), csupán a döntéseket akarja meghozni. Az is jellemző, hogy egyes kérdésekre más-más személy tud kompetens választ adni, azaz sok esetben az „ügyfél a terminál előtt ül és intézi az ügyet” felfogás a cégek esetében nem veszi figyelembe a cég valós igényét.
- Az ügynek több érintette lehet, és itt nem csak ellenérdekű felekre kell gondolni. Egy lakcímbjelentésnél a tulajdonos hozzájárulása kell, korlátozott cselekvőképességű fiatalnál a gondviselő jóváhagyása, mindez az ügyintézéshez szükséges információ osztott megadását igényli.

Az ügyféloldali osztott feldolgozás lehetősége, mint szempont, az elektronikus kapcsolat-tartás határon átnyúló szabályozásában sem jelenik meg. Az EIDAS rendelet¹⁵ jogi személy nevében eljárók azonosításánál a természetes személy azonosító adatai mellé a képviselt szervezet azonosítójának megadását lehetővé teszi, tehát több személy eljárhat az adott szervezet nevében. Eljárási jogosultságuk azonban teljes körű, korlátozások nem adhatók, miközben az osztott feldolgozás lényeges eleme, hogy egyes szereplők csak az előkészítésben vehetnek részt, a jóváhagyás külön jogkör, egyes adatok nem is tartoznának mindekire.

Mindezek alapján a közigazgatási rendszerek rendszerhatárát érdemes újragondolni, és a fejlesztéseknél az ügyféloldali osztott ügyintézés lehetőségét is figyelembe venni.

¹⁴ 1004/2016. (I. 18.) Korm. határozatban nevesített Ügyfélkapcsolati rendszerek fejlesztése projekt.

¹⁵ Regulation (EU) N°910/2014.

3. A KAPCSOLATTARTÁSI MÓDOK

Az előző pontban azonosított eltérő ügyféligény kezelési módjának meghatározásához indokolt áttekinteni a folyó fejlesztések terjedelmébe beleérthető¹⁶ kapcsolattartási módokat. Ilyen:

- adatmegadás támogatása
 - a kapcsolattartás „hagyományos” módja a szabadszöveges (például a szövegszerkesztővel előállítható vagy „e-papír”) dokumentum. Ez azonban sem az ügyfelet (mit kell írni?), sem az ügyintézőt (mit is akar itt mondani?) nem segíti;
 - üres űrlap (például PDF-kitöltő): jellegzetessége, hogy csak a megadandó adatköröket nevesíti, de érdemi kitöltéstámogatást nem nyújt (elemi adatforma – például dátumformátum – vizsgálatot nem tekintjük érdemi támogatásnak);
 - előkitöltés (korábbi adatok behozása). Ez csupán kényelmi szintben jelent többet, egyes korábbi adatokat nem kell újra beírni;¹⁷
- helyes kitöltés támogatása
 - statikus ellenőrzés (ilyet biztosít például az ÁNYK)¹⁸. Jellegzetessége, hogy az űrlaphoz rendelt ellenőrzési szabályokkal már konzisztencia-, illetve számítási hibákat képes kiszűrni, gyakran offline megoldású. Mivel háttérnyilvántartásokra nem támaszkodik, ezért a kitöltés hibás lehet (például nem is akkor született a gyermek);
 - online elérhető háttérre alapozott kitöltés (nyilvántartásokból vesz adatot, ilyen például az önkormányzati ASP-szolgáltatásnál alkalmazott I-Form)¹⁹. Ez képes beírt adat alapján további adatokat lekérni (például gyermekei adatai), a beírtakat ellenőrizni, azaz a kitöltési hiba minimalizálható.
- adaptív kapcsolat
 - dinamikus űrlap, amely a választól függően változik. Kitöltéskor vezeti a kitöltő személyt, nem ad fel felesleges mezőket. E szolgáltatás a párbeszéd során vehető igénybe. Nem soroljuk ide a technikai okból összevont űrlapokat, ahol valójában a főbb esetek külön űrlapszerkezetet jelentenek, de egyszerűbb fejleszthetőség kedvéért közös űrlapba implementálják azokat.
 - párbeszédés célrendszer, ahol nincs űrlap. Ennél a beírt választól függően érkezik a következő adatkérés. A tranzakciós jellegű ügyleteknél egyszerűen használható, különösen alkalmas „okostelefonos” alkalmazásokra épülő ügyintézésre (nem készül űrlap, két-három gombnyomással kér vagy bejelent valamit).

A dinamikus űrlap, illetve a párbeszédés célrendszerkapcsolat az ügyfél szempontjából ugyanúgy viselkedik, de rendszerelemként nem azonos. A dinamikus űrlapnál a kérelem

¹⁶ Az 1004/2016. (I. 18.) Korm. határozatban előírt fejlesztésekre vonatkozóan álltak rendelkezésre információk.

¹⁷ ARAUJO et al. 2010.

¹⁸ 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet 115. §-a szerinti szolgáltatás.

¹⁹ 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet 116. §-a szerinti szolgáltatás.

készítését segíti a géppel folytatott párbeszéd, a párbeszédés célrendszerénél már közbenső adatmegadásnak is rendszerszintű következménye lehet (magával az ügyintézési rendszerrel áll az ügyfél kapcsolatban). Egy üzleti példa: egy szállásfoglalásnál a párbeszédés megoldásnál a párbeszéd során ténylegesen megtörténik a szállás foglalása, az utána folytatott esetleges további eszmecsere (például parkolást, extra szolgáltatást is kér) ezt már nem érinti. Űrlapos megoldás esetén az űrlap elküldéskor egyben értékelődik ki (ez lehet automatikus is), és jöhet elutasító válasz (hisz attól, hogy a kérés összeállításakor még szabad volt a szoba, lehet, hogy az elküldéskor már nem az).

A kapcsolattartás egyik fontos alapesete a beszéd. Ennél a jognyilatkozat rögzítése problémás, ezért vagy technikai megoldással támogatott (telefonos ügyfélszolgálat a teljes beszélgetést rögzíti), vagy visszavezetődik hagyományos irattá (jóváhagyatják a leírt közlését). E szolgáltatást a jogszabály már széles ügykörre hozzáférhetővé teszi (1818 kormányzati ügyfélvonal, amely telefonos kapcsolaton túl írásos chatkapcsolatot is biztosít). Jelenleg azonban még nem megoldott az ügyfél speciális kérdése esetén a specialistához történő átkapcsolás. Korábban az ügyintéző-ügyfél által közös űrlapkitöltést biztosító szolgáltatás is szerepelt a jogszabályban,²⁰ ez azonban már nem része az elvárt ügyintézési modellnek. Ma már kezd hozzáférhetővé válni az a technológia, amelynél az ügyféllel egy számítógép beszélget („chat bot”)²¹. A játékprogramokon szocializálódó nemzedékekre tekintettel egy érdekes lehetőség az „avatar” alkalmazása, amikor virtuális irodába, virtuális, de képileg megjelenített ügyintézést hajthat végre valaki.²²

A jövőben jelentős szerepet kaphat – különösen az okoseszközök és kapcsolódó automatizálások elterjedésével – a rendszerek közötti közvetlen információkapcsolat (erre példa a pénztárgépek és az adóhivatal rendszere közötti kapcsolat), valamint a képi információkon alapuló kapcsolat (például drón küldi a képet egy mezőgazdasági támogatáskéréshez). Ezeket a területeket még az egyedi jelleg jellemzi, így a folyó fejlesztések terjedelmének ismeretében általános vizsgálatukra nem térünk ki.

Említést érdemel még a tájékoztatás központosított támogatására szolgáló tudástár,²³ amely jelenleg statikusan tartalmazza az ügyintézésre vonatkozó leírásokat, de magasabb támogatási szintjének kialakítása (néhány ügýtípusra) folyamatban van.

Az osztott feldolgozhatóság tárgyalt esetei az offline feldolgozható, külön kezelhető e-űrlap, a csak online kitölthető űrlap, a menthető, más által folytatható kitöltésű űrlap és az osztott feldolgozást lehetővé tevő, feldolgozási lépések meghatározását, illetve szelektív jogosultság-hozzárendelhetőséget támogató formák.

²⁰ 83/2012. (IV. 21.) Korm. rendelet 170/A. § (hatályon kívül).

²¹ VASILJEVS et al 2017.

²² TÓZSA 2014.

²³ 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet 38. §.

4. ÖSSZEVETÉS

Az egyes kapcsolati lehetőségeket több szempont alapján is értékelnünk kell. A vizsgálat során külön nézzük a kérelem-összeállítás elektronikus támogatásánál az alacsony és magas végzettségűeknek nyújtott támogatást, illetve az eljáró ügyintéző támogatottságát (a kapott kérelem „minőségét”), ezt mutatja az 1. táblázat.

1. táblázat • Kitöltési/felhasználási kényelem (A = Alacsony, K = Közepes, M = Magas)
(Forrás: a szerző szerkesztése)

Kapcsolati technológia	Ügyfél iskolázottsága		Kérelem minősége
	alacsony	magas	
természetes nyelv (chatrobot is)	M	K	K
adatmegadás támogatása	A	A	A
helyes kitöltés támogatása	K	M	M
adaptív kapcsolat	M	M	M

Az alacsony végzettségűeknél a természetes nyelven történő „személyes” támogatás és a képességeiket figyelembe vevő adaptív megoldások jelentik a megfelelő támogatást. „Személyes” kategória egyelőre az ügyintézői támogatás, de tágabb értelemben idesorolható a telefonos ügyintézés, amely azonban korlátozott hatókörű, lévén iratok, igazolások nem csatolhatók. Idesorolható a számítógépen biztosított személyes kapcsolat (chat, Skype) is, ahol a beszédkapcsolat mellett képi kapcsolat („megmutatja”), és iratok csatolása is lehetséges („lefényképezi”). A fiatalabb nemzedéknél már személyesnek tekinthető az írásos elektronikus kapcsolattartás, a „chatelés” is. A jövőben a „személyes” kategória egyre inkább kibővíülhet a „chatrobot”-támogatással (mind írásos, mind beszélt nyelvre), amikor az ügyintézőhöz csak a robot által nem értelmezett kérdések kerülnek (azonban a jelenlegi hibaarány még a módszer alkalmazhatóságának jelentős korlátja). Itt ugyanakkor figyelembe kell venni a közigazgatás jogszabályokra épülő (azaz szabályalapú) működését, az ebből adódó szempontokat is.²⁴ A kérelem minősége a személyes támogatás esetén is csak közepes, egyrészt a támogatást biztosító ügyintéző (például 1818 diszpécser) nem lehet minden részletkérdésben felkészült, másrészt a végül benyújtott természetes szöveg megfogalmazásai pontatlanok lehetnek. Magas besorolást kaptak az adaptív megoldások, lévén ezek célirányosan, adott ügýtípusra kifejlesztve egyszerű kommunikációt tesznek lehetővé, de nem univerzális megoldások, a véges forrásokra tekintettel főleg az egyszerűbb ügýtípusokban lehet e módszerrel érdemi támogatási szintet növelni. A magas képzettségűeknél az ellenőrzött, online adatháttérre támaszkodó megoldás már megfelelő támogatást jelent.

²⁴ Futó 2018.

Az ügyféloldali osztott feldolgozás támogatása nem közvetlen a kapcsolati formától, hanem annak megoszthatóságától függ. A támogatások ebből a szempontból a 2. táblázat szerint alakulnak.

2. táblázat • Ügyféloldali osztott ügyelőkészítés támogatása (A = Alacsony, K = Közepes, M = Magas) (Forrás: a szerző szerkesztése)

Kapcsolati technológia	Osztott magánügyintézés	Osztott belső hivatalos ügyintézés
offline	M	M
online azonnali	A	A
online mentett	M	K
online osztott	M	M

Az offline megoldások (például kinyomtatott űrlap) lehetővé teszik az osztott előkészítést, de nem nyújtanak érdemi támogatást hozzá. Magas támogatási szintnek felel meg, ha az érintettek mind – szelektív jogosultsággal – hozzáférnek a rendszerhez, annak visszajelzését, segítségét, automatizmusait igénybe vehetik (osztott megoldás támogatása). Magánszemély ügyintézésénél annak tipikus osztott formájára tekintettel (idősek helyett eljáró családtag) a mindenkire kiterjedő szelektív hozzáférést már nem kell kiemelten fontosnak tekintenünk. Egyes cégeknél a jognyilatkozat-tétel több személy együttes nyilatkozatához kötött. Amikor a közigazgatás elvárja, hogy egy ügy intézéséhez egyetlen személyt kell teljes jogkörrel az elektronikus ügyintézésre feljogosítani (cégkapu esetében is csak korlátozottan szabhatók korlátok), akkor valójában erősen korlátozza az ügyfél belső működésében alkalmazható biztonsági szabályokat, ami az elektronikus ügyintézésrel szembeni ellenkezést erősíti. Ez indokolja a csak azonnal kitölthető űrlapforma „alacsony” besorolását.

5. KONKLÚZIÓ

A technika fejlődése alapján azt gondolnánk, a legkorszerűbb megoldások, így a párbeszédés célrendszer, online azonnali kitöltésű űrlap és a chatrobot a legjobb eszköz az ügyfelekkel való kapcsolattartásra. Ez azonban általános kijelentésként nem igaz. Valóban van az ügyfelek és ügyek olyan halmaza, ahol ezek a legjobban alkalmazható megoldások. Az alacsony iskolázottságúak esetében a chatrobot jelent jelentős előrelépést, tehermentesíti a közigazgatást. Automatizálhatóságot azonban magas hibaaránya miatt²⁵ jelen pillanatban még korlátozottan támogatja. A tranzakciós jelleggel lebonyolítható ügyleteknél (bejelentés, igazolásletöltés stb.) a párbeszédés célrendszer (akár egy mobilon)

²⁵ BURNHAM–JOEFFRY–RICE 2010.

a legegyszerűbb megoldás, de fejlesztési igénye alapján már korántsem biztos, hogy minden esetben költséghatékonyak tekinthető. Ugyanakkor jelentős látens ügyféligény van – különösen cégeknél – az osztott ügyféloldali ügyintézés támogatására, mivel az ügyintézéshez szükséges adatokat, közléseket több embernek kell megadnia, véleményeznie, jóváhagynia, nem egyetlen ember „intézi” a cég ügyeit. Cégek esetében az egyszemélyes, teljes jogosultság megkövetelése jelentős belső biztonsági fékeket és korlátokat ír felül.

Megállapítható, hogy a szabadszöveges beadványon, a „hagyományos” űrlapkezelésen, az offline vagy akár csak a statikus ellenőrzésre képes űrlapokon túl kell lépni. Az űrlapki-töltés támogatottságánál a nyilvántartások adataira támaszkodás mint értékelési szempont már az uniós értékelési szempontok között is megjelent (DESI index).²⁶ A támogatási szint egyik emelési lehetősége, ha minden ügyfélkapcsolati lépésre (kérelem, hiánypótlás stb.) kitöltésségített űrlap jön létre. Indokolt ugyanakkor a támogatás rendszerhatárait kiterjeszteni, és a „félkész” űrlapot az ügyfél nevében eljáró személyeknek hozzáférhetővé tenni (cél-szerűen ügyfél által megadott, részletesen szabályozott jogosultságokkal – ki mely részét láthatja, módosíthatja, hitelesítheti, nyújthatja be). Bár kézenfekvőnek tűnhet, hogy a ki-töltéskor kell legjobban támogatni az ügyfelet (adaptív párbeszéd), valójában az ügyinté-zési döntéshez szükséges információ nyújtása és maga az ügyintézéshez szükséges adatmeg-adás – épp az eljáró és a döntésben illetékes elkülönülése miatt – elkülönülhet egymástól. Ez felértékeli az „információadás-támogatás”-funkciókat (ami erősebben támaszkodhat a mesterségesintelligencia-megoldásokra), azaz egy újabb fejlesztési ciklusban már megje-lenhet egy új forma, a kitöltés-támogatás és az információnyújtás integrációjával létrehoz-ható testreszabott űrlap (és ami hozzá tartozik, a testreszabott kitöltési útmutató) előállítás.

A jelenlegi „tudástár”-szolgáltatás arra a logikára épül, hogy behatárolja, melyik űrlapot kell kitölteni egy ügyindításhoz. Egy következő fokozat, ahol a kérdésekre adott válasz és az ügyfélről nyilvántartott adatok alapján a központi tudásrendszer megjelöli, az adott űrlapon mit kell, mit nem kell kitölteni, illetve magyarázatot ad, miért jutott erre a követ-keztetésre. Az ügyféltámogatás még magasabb szintje (és ez lehet a testreszabott űrlap), ha a rendszer az adott igényhez illeszkedő űrlapot állítja elő, a hozzá való magyaráza-tokkal a konkrét ügyfél részére. Az űrlap testreszabásához szükséges előzetes párbeszéd részben strukturált kapcsolati formában (gépi kérdés, választható válasz), részben termé-szetes nyelvi kommunikációval kialakítható (ez utóbbi nyilván nagyobb fejlesztési igénnyel jár). Optimális esetben e szolgáltatást nem egyetlen ember érheti el, hanem ez az adaptív kapcsolati forma az ügyfél által felruházottak számára időben elkülönült lépésekben akár függetlenül is elérhetővé válik (osztott előkészítés támogatása), akár hibrid formában is (a „félkész” űrlap önállóan is feldolgozható az ügyfél rendszerében, majd kellő ellenőrzés után visszatölthető). Az osztott működés támogatásának járulékos előnye, hogy a statikus dokumentum szervezeten belüli körbeküldése helyett immár az online központi szolgál-tatások elérésére ösztönöz, elősegítve az emberek széles körének a bevonását az elektro-nikus világba.

²⁶ *The Digital Economy and Society Index.*

Természetesen az automatikus feldolgozhatóság szempontjaira is tekintettel kell lenni. Egy rögzített adattartalmú űrlap feldolgozása egyszerűbb, mint egy testreszabott, változó szerkezetűé. Az űrlap testreszabhatósága feltételezi az egységes közigazgatási – mezőszintig konzisztens – adatmenedzsment kialakulását, egységes nevezéktan alkalmazását. Egy ilyen támogatás mellett feltételezi, hogy az ügyek intézésére vonatkozó tudás leírása már elegendően pontos a szükséges információigény eseti helyzetéhez illesztéséhez, és az űrlap generálása nem statikusan, hanem a tudásrendszer által dinamikusan történhet.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. ARAUJO, Samur – GAO, Qi – LEONARDI, Erwin – HOUBEN, Geert-Jan (2010): Carbon: Domain-Independent Automatic Web Form Filling. In BENATALLAH, Boualem – CASATI, Fabio – KAPPEL, Gerti – ROSSI, Gustavo (Eds.): *Proceedings of the 10th International Conference on Web Engineering*. Berlin–Heidelberg, Springer, 292–306. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-642-13911-6_20
2. BURNHAM, Denis – JOEFFRY, Sebastian – RICE, Lauren (2010): *Computer- and Human-Directed Speech Before and After Correction*. Australasian Speech Science and Technology Association, 13–17. Elérhető: <https://assta.org/proceedings/sst/SST-10/SST2010/PDF/AUTHOR/ST100077.PDF> (A letöltés dátuma: 2017. 09. 25.)
3. CSOMA Gyula – LADA László (2002): Az olvasás éve és a funkcionális analfabetizmus. *Új Pedagógiai Szemle*, 52. évf. 3. sz. 90–94.
4. *The Digital Economy and Society Index (DESI)*. European Commission. Elérhető: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-economy-and-society-index-desi> (A letöltés dátuma: 2018. 02. 03.)
5. *E-közigazgatási keretrendszer koncepció* (2015). Belügyminisztérium. 2015. április 29. Elérhető: www.academia.edu/12410436/E_k%C3%B6zigazgat%C3%A1si_keretrendszer_koncepcio%C3%B3 (A letöltés dátuma: 2017. 09. 25.)
6. FUTÓ Iván (2018): Mesterséges intelligenciaeszközök – logikai következtetésen alapuló szakértő rendszerek – alkalmazása a közigazgatásban, hazai lehetőségek. *Vezetéstudomány*, 49. évf. 7–8. sz. 40–51. DOI: <https://doi.org/10.14267/VEZTUD.2018.07-08.05>
7. *PISA 2015 Results in Focus* (2018). OECD. Elérhető: www.oecd.org/pisa/pisa-2015-results-in-focus.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 09. 25.)
8. RECABARREN, Mattias – NUSSBAUM, Miguel (2010): Exploring the feasibility of web form adaptation to users’ cultural dimension scores. *User Modeling and User-Adapted Interaction*, Vol. 20, No. 1. 87–108. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11257-010-9071-7>
9. SCHLEICHER, Andreas (2019): *PISA 2018 – Insights and Interpretations*. OECD. Elérhető: www.oecd.org/pisa/PISA%202018%20Insights%20and%20Interpretations%20FINAL%20PDF.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 10. 28.)
10. SHNEIDERMAN, Ben – PLAISANT, Catherine (2004): *Designing the User Interface: Strategies for Effective Human-Computer Interaction*. Pearson Addison Wesley
11. TÓZSA, István (2014): The Architecture of 3D Administration. *Public Administration Research*, Vol. 3, No. 1. DOI: <https://doi.org/10.5539/par.v3n1p68>
12. VASILJEVS, Andrejs – SKADINA, Inguna – DEKSNE, Daiga – KALIS, Martins – VIRA, Inese (2017): Application of Virtual Agents for Delivery of Information Services. In *New Challenges of Economic and Business Development – 2017: Digital Economy*. 9th International Scientific Conference, Riga, University of Latvia, 702–713. DOI: <https://doi.org/10.22364/ncebd.2017>
13. VENKATESH, Viswanath – SYKES, Tracy Ann – VENKATRAMAN, Srinivasan (2014): Understanding e-Government portal use in rural India: role of demographic and personality characteristics. *Information Systems Journal*, Vol. 24, No. 3. 249–269. DOI: <https://doi.org/10.1111/isj.12008>

Jogi források

1. 2015. évi CCXXII. törvény az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól
2. 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet az elektronikus ügyintézés részletszabályairól
3. 83/2012. (IV. 21.) Korm. rendelet a szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatásokról és az állam által kötelezően nyújtandó szolgáltatásokról
4. 1004/2016. (I. 18.) Korm. határozat a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztés Operatív Program éves fejlesztési keretének megállapításáról
5. Regulation (EU) N°910/2014 on electronic identification and trust services for electronic transactions in the internal market and repealing Directive 1999/93/EC. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0910&from=EN> (A letöltés dátuma: 2017. 12. 12.)

Internetes források

1. *E- közigazgatás főoldal*. Elérhető: https://ekozigazgatas.magyarorszag.hu/szuf_fooldal (A letöltés dátuma: 2020. 10. 25.)
2. *Iskolázottság*. Központi Statisztikai Hivatal. Elérhető: www.ksh.hu/nepszamlalas/tablak_iskolazottsag (A letöltés dátuma: 2017. 09. 25.)
3. *Magyarország.hu statisztika*. Elérhető: <https://regi.ugyintezes.magyarorszag.hu/dokumentumok/mohustat.xls> (A letöltés dátuma: 2020. 10. 25.)

Kiss Péter József okleveles mérnök informatikus. A Pannon Egyetemen végzett képfeldolgozással kapcsolatos kutatási feladatok mellett az e-közigazgatás témakörébe tartozó szervezési kérdésekkel kezdett el foglalkozni. Elvégzett feladatai között szerepelt közlekedésszervezési, településfejlesztési, kormányhivatali-működés fejlesztési kérdések megoldásában való közreműködés. Jelenleg a Fejér Megyei Kormányhivatalnál informatikai fejlesztési projektek irányításában, valamint a Budapesti Corvinus Egyetem e-közigazgatással kapcsolatos kutatási munkájában vesz részt.

Temesi István

SZERV, SZERVEZET ÉS SZERVEZETRENDSZER A KÖZIGAZGATÁSBAN

Body, Organisation and System of Organisations in Public Administration

Dr. Temesi István PhD, egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem
Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi
Tanszék, temesi.istvan@uni-nke.hu

A közigazgatással foglalkozó tudományos munkák és a közigazgatásra vonatkozó joganyag magától értetődő természetességgel használja a szerv, szervezet, szervezetrendszer fogalmakat, pedig e fogalmak definiálása, valamint pontos és következetes használatuk több figyelmet érdemelne. A tanulmány a szerv és a szervezet fogalmakat és egymáshoz való viszonyát célozza vizsgálni többek között a jogi szabályozás segítségével. A vizsgált kifejezések használata mind a szakirodalomban, mind a jogi szabályozásban pontatlan és következetlen.

KULCSSZAVAK:

hivatali szervezet, rendszer, szerv, szervezet, szervezeti egység, szervezetrendszer, szervrendszer

Scholars of public administration and related legal texts apply axiomatically the terms of body, organisation and system of organisations, however, their definition as well as their correct use should deserve more attention. This study aims at examining the notions of organ and organisation as well as their relatedness through an analysis of related legal texts. The use of these analysed expressions is inaccurate and inconsistent in both the literature and the legal texts.

KEYWORDS:

office arrangements, system, body, organisation, organisational unit, system of organisations, system of bodies

1. BEVEZETÉS

A közigazgatás szervezetének számos sajátossága van. Talán a leginkább szembetűnő ezek közül a mérete. Néhány kivételtől eltekintve, egy adott államban a közigazgatás alkotja a legnagyobb szervezetet. Napjainkban e kivételek a globalizáció által életre hívtak olyan multinacionális vállalatokat, amelyek mérete adott esetben meghaladja egy nemzeti közigazgatás szervezetének méreteit. Egy olyan kiterjedt szervezet, mint a közigazgatás alkotóelemeiből épül fel, amelyek meghatározható elvek szerint rendszert alkotnak. A közigazgatás szervezete tehát egy összetett rendszer, amelyet ezért szervezetrendszernek is szoktak nevezni, és amely alrendszeréből, illetve a rendszer legkisebb önálló alkotóelemeiből, közigazgatási szervekből áll.¹ Jelen tanulmány megírásával célom, hogy megvizsgáljam a szerv, a szervezet és a szervezetrendszer fogalmak megjelenését és alkalmazását elsősorban a vonatkozó joganyagban, valamint ezek egymáshoz való viszonyát.

2. SZERVEZET ÉS SZERV

1. Jean Bodin az egyik legismertebb, *Az államról* címmel írt könyvében az embert a jól épített állam hű képének,² illetve az emberi testet a jól szervezett állam mintapéldájának nevezte, amelyben „*egyetlen tag sincs, mely ne kapna és adna valamilyen segítséget, s még a legtétlenebbnek látszó is megemésztí a táplálékot a többieknek [...]*”.³ Thomas Hobbes az állami szervezeteket az állam olyan egyes részeinek tekintette, amelyek a természetes test megfelelő részeihez, vagyis az izmokhoz hasonlítanak. Szervezetnek pedig „*bármilyen létszámú embercsoportnak közös érdek vagy ügy végetti társulását*” nevezte.⁴ Látható, hogy az anatómiából átvett fogalmak használata egyáltalán nem ismeretlen az államtudományokban, így a jogtudományban és a közigazgatás-tudományban sem. A test, leginkább az emberi test, ha úgy tetszik az emberi szervezet és az állam mint szervezet összehasonlítása gondolatébresztő, aminek következtében érdemes megvizsgálni a szervezet fogalmának használatát és jelentését elsősorban a közigazgatás vonatkozásában, valamint a hatályos jogi szabályozásra támaszkodva.

2. Jogi értelemben szervezet az, amit a jog szervezetnek minősít. A jogi szabályozás ugyanakkor a szervezet fogalmát nem, csupán annak tartalmi elemeit határozza meg. A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) például úgy rendelkezik, hogy a jogi személynek az ügyvezetését és képviselését ellátó szervezettel kell rendelkeznie, anélkül, hogy a szervezet fogalmát meghatározná. Ezzel szemben előírja, hogy minden jogi személy szervezetének van döntéshozó szerve, ügyvezetése és képviselése (képviselője),

¹ MADARÁSZ 1992, 69.

² BODIN 1987, 390.

³ BODIN 1987, 346.

⁴ HOBBS 1999, 251.

valamint lehetnek szervezeti egységei.⁵ Ez a jogi szabályozás – tartalmát tekintve – részben megfelel a szervezet szociológiai fogalmának. Az egyik legismertebb szociológiai definíció szerint a szervezet olyan, kifelé szabályokkal korlátozott vagy zárt társadalmi kapcsolat, amelyben a kapcsolat rendjének betartását az erre specializálódó emberek – jellemzően egy vezető vagy az igazgatásban részt vevők csoportja – biztosítják.⁶

A polgári jogi szabályozásból következően a jogi személlyel szemben követelmény, hogy legyen szervezete, ugyanakkor ismert, hogy vannak jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek. A hatályos Ptk. nem ismeri a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet fogalmát, azonban arra az esetre előír rendelkezést, ha „a közhatalmi jogkör gyakorlója nem jogi személy”. Ebben az esetben azonban feltételezi a jogalkotó, hogy a közhatalmi jogkör gyakorlója – aki eljáró közigazgatási szervként minden esetben személy – a jogi személyiséggel rendelkező közigazgatási szerv keretében működik.⁷ Jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet a civil társaság, amelyet azonban nem a Ptk., hanem az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló törvény intézményesít.⁸ A polgári perrendtartás a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet negatív definíciójával szolgál a nem természetes személy fogalmának meghatározása kapcsán.⁹

A szervezet kifejezés az Alaptörvényben változatos formákban jelenik meg anélkül, hogy a fogalom definiálva lenne, hiszen, eltekintve a „politikai szervezetekről és bűnöző szervezetekről”, „a kommunista hatalmat birtokló szervezetekről”, továbbá ezzel kapcsolatban „társadalmi és ifjúsági szervezetekről” rendelkező U) cikkétől és a szervezetalakítás szabadságáról rendelkező VIII. cikktől, az Alaptörvény megnevezi a bírósági és az ügyészségi szervezetet. Előbbi a bíróságok szervezete, amely rendes bírósági szervezetből és közigazgatási bírósági szervezetből áll,¹⁰ és a szerkezeti egység címéből kiindulva, ami „A bíróság”, az a következtetés adódik, hogy a bíróság más szóval a bírósági szervezet,¹¹ azonos a bíróságok szervezetével.¹² Hasonló a helyzet az ügyészséggel, mert „Az ügyészség” cím alatt az Alaptörvény az ügyészi szervezetről¹³ és az ügyészség szervezetéről¹⁴ rendelkezik. Az Alaptörvény következetesen külön nevezi meg a Magyar Nemzeti Bankot, az Állami Számvevőszéket, a Magyar Honvédséget, továbbá a rendőrséget és a nemzetbiztonsági

⁵ Ptk. III. könyv, I. rész, III. cím, V. fejezet.

⁶ WEBER 1987, 72–73.

⁷ Ptk. 2:51. § (2) bek.

⁸ 2011. évi CLXXV. törvény 5/A. § (2) bek.

⁹ A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 7. § (1) bek. 15. pontja szerint nem természetes személy: a jogi személy, valamint a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, amely jogszabályi rendelkezés alapján perbeli jogképességgel rendelkezik.

¹⁰ A kézirat lezárva 2019. november 11-én, amikor a közigazgatási bírósági reform annullálása még csak politikai nyilatkozat, nem jogszabály.

¹¹ Alaptörvény 25. cikk (4) bek.

¹² Alaptörvény 25. cikk (8) bek.

¹³ Alaptörvény 29. cikk (3) bek.

¹⁴ Alaptörvény 29. cikk (7) bek.

szolgálatokat, valamint ezek szervezetét.¹⁵ Ezenkívül az Alaptörvényben megjelenik még a gazdálkodó szervezet és a nemzetközi szervezet kifejezés is.

3. Az Alaptörvény a szervezethez hasonlóan a szerv fogalmát sem definiálja. Az állami szervekre anélkül ró számos kötelezettséget, és biztosít azoknak jogosultságot, hogy az állami szerv fogalmát meghatározná.¹⁶ Ezenkívül az Alaptörvény megnevez, vagyis létrehoz szerveket: az Országgyűlés Magyarország legfőbb népképviselői szerve;¹⁷ a Kormány a végrehajtó hatalom általános szerve és a közigazgatás legfőbb szerve,¹⁸ amely maga is jogosult államigazgatási szerveket létrehozni; a fővárosi és megyei kormányhivatal, amely a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve;¹⁹ az önálló szabályozó szerv;²⁰ az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve;²¹ a Kúria, amely a rendes bírósági szervezet legfőbb szerve;²² a Közigazgatási Felsőbíróság mint a közigazgatási bírósági szervezet legfőbb szerve;²³ az Országos Bírói Tanács, illetve más bírói önkormányzati szervek;²⁴ az Állami Számvevőszék, amely az Országgyűlés pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerve;²⁵ valamint a Költségvetési Tanács, amely az Országgyűlés törvényhozó tevékenységét támogató szerv.²⁶ Az Alaptörvény ugyan *expressis verbis* ezt nem mondja ki, de a köztársasági elnök, a helyi önkormányzatok, az alapvető jogok biztosa és a Magyar Nemzeti Bank is a magyar állam szervei. Ezek közül a helyi önkormányzatnak és a Magyar Nemzeti Banknak maguknak is vannak szervei, amelyek jogszabályalkotásra jogosult szervek úgy, mint az önálló szabályozó szerv vezetője. Az Alaptörvény köztársasági elnökről rendelkező 9–14. cikkei az államfőt nem nevezik meg szervként, ugyanakkor a T) cikk a jogalkotó szervek között nevesíti, következik ebből, hogy ez a minősége nem kérdőjelezhető meg. Azt, hogy a helyi önkormányzatok állami szervek, az N) cikk (3) bekezdése is megerősíti, amely szerint az Alkotmánybíróság, a bíróságok, a helyi önkormányzatok és más állami szervek feladatuk ellátása során az (1) bekezdés szerinti elvet kötelesek tiszteletben tartani.

Azon túl, hogy az Alaptörvény állami szerveket létesít, az alábbi, különböző típusú szervekről is rendelkezik:

- jogalkotó hatáskörrel rendelkező szervek,
- közfeladatot ellátó szervek,

¹⁵ Vö.: Alaptörvény 41. cikk (1) bek. és (6) bek., 43. cikk (1) bek. és (4) bek., 45. cikk (1) bek. és (5) bek., valamint 46. cikk (1) bek., (3) bek. és (6) bek.

¹⁶ Például Alaptörvény N) cikk (3) bek. és R) cikk (4) bek.

¹⁷ Alaptörvény 1. cikk (1) bek.

¹⁸ Alaptörvény 15. cikk (1) és (2) bek.

¹⁹ Alaptörvény 17. cikk (3) bek.

²⁰ Alaptörvény 23. cikk.

²¹ Alaptörvény 24. cikk (1) bek.

²² Alaptörvény 25. cikk (2) bek.

²³ Alaptörvény 25. cikk (3) bek.

²⁴ Alaptörvény 25. cikk (5) bek.

²⁵ Alaptörvény 43. cikk (1) bek.

²⁶ Alaptörvény 44. cikk (1) bek.

- a sajtótermékek és a hírközlési piac felügyeletét ellátó szerv,
- közhatalmat gyakorló szerv,
- államigazgatási szervek,
- közigazgatási szervek,
- alárendelt szervek,
- rendvédelmi szervek,
- különleges jogrend bevezetésére jogosult szerv.

3. A KÖZIGAZGATÁSI SZERV ÉS A KÖZIGAZGATÁSI SZERVEZET VISZONYA

1. Tekintettel arra, hogy a vizsgálódás célpontja elsősorban a közigazgatási szerv és a közigazgatási szervezet, ezek tágabb környezetének, vagyis az államszervezetnek az áttekintését követően szükséges megvizsgálni, hogy a közigazgatási jog logikája követi-e az Alaptörvényét. Kiindulva az eddigiekből, a szervezethez és a szervhez hasonlóan, közigazgatási szervnek is az minősül, amit a jogi szabályozás annak minősít. Ezt a jogi szabályozás vizsgálatával lehet igazolni. Ugyanakkor az eddig látottakhoz képest lényeges különbség, hogy a közigazgatási szerv fogalmát több jogszabály is definiálja. A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Kit.) Értelmező rendelkezésében, a 280. § (1) bekezdés 16. pontja a közigazgatási szerv fogalmát az alábbiak szerint határozza meg: a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvény hatálya alá tartozó szerv és a kormányzati igazgatási szerv. Utóbbiakat, vagyis a kormányzati igazgatási szerveket a Kit. 2. §-a sorolja fel. Előbbieket a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Kttv.) 6. § 13. pontja határozza meg. A Kttv. 6. § 13. pontja sem definíció, hanem csupán utaló szabály a Kttv. 1. § és 2. §-ában felsorolt szervekre. Érdekes, hogy ugyanennek a szakasznak a 17. pontja megismétli a közigazgatási szerv fogalmának meghatározását, azonban eltérő tartalommal, mint a 13. pont. A Kttv. 6. § 17. pontja a közigazgatási szerv fogalmkörébe a Kttv. 1. §-ban és a 2. §-ban meghatározott szerveken kívül bevonja a fővárosi és megyei kormányhivatalt is. Szokatlan megoldás, hogy ugyanazon jogszabály ugyanazon kifejezést két különböző tartalommal értelmezzen. A közigazgatási szerv Kttv.-ben meghatározott fogalmának alkalmazhatóságát szűkíti az is, hogy azt kizárólag e törvény alkalmazásában rendeli el. Az imént ismertetett jogszabályi rendelkezésekből egy lényeges következtetés levonható: a Kit. a kormányzati igazgatási szerveket a közigazgatási szervek, illetve szervezetrendszer részének tekinti, és nem a közigazgatási szervek mellett, azokkal párhuzamosan működő igazgatási szervezetet hozott létre.

2. Miután két törvényben is sikerült fellelni a közigazgatási szervek felsorolását, szükséges megvizsgálni, hogy a közigazgatási szervezet fogalma megjelenik-e, valamint definiálják-e. Ezt követheti a közigazgatási szerv és a szervezet viszonyának vizsgálata a jogi szabályozásban.

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényben (a továbbiakban: Mötv.) mind a szerv, mind a szervezet kifejezések számos alkalommal fordulnak elő. A teljesség igénye nélkül néhány példa, amely lehetővé teszi a jogszabályi szöveg további elemzését. A „közigazgatási szerv” kifejezéssel csupán egy esetben találkozunk: az Mötv. 16. § (1) bekezdésében jelzővel ellátva, mint „első fokon eljáró közigazgatási szerv”. Ezzel szemben a „szerv” kifejezés az alábbi kontextusban, illetve jelzőkkel jelenik meg az Mötv.-ben: az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés j) pontja szerint megkérésre állított szerv;²⁷ a hatáskörrel rendelkező szerv;²⁸ más szerv (kizárólagos hatáskörébe);²⁹ más állami szervek;³⁰ az önkormányzat és a jogszabályban meghatározott állami szervek;³¹ költségvetési szerv;³² A helyi önkormányzatok, szerveik és működésük;³³ az Országgyűlés, Kormány alárendeltségébe tartozó szerv;³⁴ központi államigazgatási szerv;³⁵ rendvédelmi szerv;³⁶ gazdasági társaság legfőbb szerve;³⁷ a képviselő-testület és szervei;³⁸ az önkormányzat szervei;³⁹ a társulás döntéshozó szerve;⁴⁰ az illetékes szerv;⁴¹ más gazdálkodó szervek;⁴² a Kormány rendeletében kijelölt szerv;⁴³ az Európai Számvevőszék és az Európai Bizottság illetékes szervezetei, kormányzati ellenőrzési szerv, a fejezetek ellenőrzési szervezetei, és a közreműködő szervezetek képviselői;⁴⁴ a helyi önkormányzat és költségvetési szervei;⁴⁵ az Országgyűlés törvényben szabályozza a helyi önkormányzatok kötelező szerv-típusait;⁴⁶ felügyeleti szerv;⁴⁷ az önkormányzati adattárházat működtető szerv.⁴⁸

3. A „szervezet” kifejezés előfordulása is gazdag és változatos az Mötv.-ben úgy, mint: nemzetközi szervezet;⁴⁹ kényszerítő eszköz alkalmazására törvény alapján jogosult szervezet;⁵⁰

²⁷ Mötv. 7. § (1) bek.

²⁸ Mötv. 7. § (2) bek.

²⁹ Mötv. 10. § (1) bek.

³⁰ Mötv. 12. § (2) bek.

³¹ Mötv. 16. § (6) bek.

³² Mötv. 16/A. § b) pontja.

³³ Az Mötv. III. fejezet címe.

³⁴ Mötv. 36. § (1) bek. a) pontja.

³⁵ Mötv. 36. § (1) bek. b) pontja.

³⁶ Mötv. 36. § (1) bek. d) pontja.

³⁷ Mötv. 36. § (1) bek. h) pontja.

³⁸ Mötv. 41. § (2) bek.

³⁹ Mötv. 53. § (1) bek.

⁴⁰ Mötv. 93. § 5. pontja.

⁴¹ Mötv. 109. § (5) bek.

⁴² Mötv. 112. § (1) bek.

⁴³ Mötv. 114. § (4) bek.

⁴⁴ Mötv. 119. § (1) bek.

⁴⁵ Mötv. 119. § (6) bek.

⁴⁶ Mötv. 125. § (1) bek.

⁴⁷ Mötv. 142. § (2) bek.

⁴⁸ Mötv. 143. § (1) bek. h) pontja.

⁴⁹ Mötv. 16. § (1) bek.

⁵⁰ Mötv. 17. § (1) bek.

előadó-művészeti szervezet;⁵¹ érdekképviselői szervezet;⁵² nemzetközi önkormányzati szervezet;⁵³ a helyben érdekelt szervezetek;⁵⁴ a társulás szervezete;⁵⁵ az Európai Számvevőszék és az Európai Bizottság illetékes szervezetei, kormányzati ellenőrzési szerv, a fejezetek ellenőrzési szervezetei, a kincstár, a közreműködő szervezetek;⁵⁶ országos önkormányzati érdekképviselői szervezetek;⁵⁷ adatszolgáltatásra kötelezett szervezetek.⁵⁸

Az Möt. szabályozásának vizsgálata során arra a további következtetésre lehet jutni, hogy a közigazgatási szerv és a szervezet nem azonos tartalmú fogalmak, valamint, hogy egy közigazgatási szervnek lehet szervezete, ezzel szemben egy szervezetnek nem lehet szerve.⁵⁹ Az is kiolvasható a normaszövegből, hogy egy közigazgatási szervnek is lehet további szerve, illetve lehetnek szervei.

A fenti kijelentések igazolásához szükséges egyértelművé tenni, hogy a képviselő-testület szerv, jóllehet szervei minőségét sem az Möt., sem az Alaptörvény *expressis verbis* nem mondja ki. Az Alaptörvényben elő sem fordul a képviselő-testület kifejezés. A képviselő-testület szervei minősége az Alaptörvény és az Möt. szabályaiból közvetve vezethető le. Az Alaptörvény a helyi önkormányzatot jogalkotó szervként nevesíti, amely önkormányzati rendelet néven jogosult jogszabályt alkotni. Az Möt. ezt azzal egészíti ki, hogy a rendeletalkotás nem ruházható át a képviselő-testület hatásköréből.⁶⁰ Az, hogy a képviselő-testület szerv és azon belül a helyi önkormányzat szerve, levezethető az Möt. III. fejezetének címéből – A helyi önkormányzatok, szerveik és működésük – is, de ez sem mondja ki *expressis verbis*, hogy maga a képviselő-testület az önkormányzat szerve.

A szerv és a szervezet különbözőségét illetően elegendő arra utalni, hogy jogszabály számos olyan szerv szervei minőségét állapítja meg, amely nem szervezet, illetve – a szervezet fogalmából kiindulva – nem lehet szervezet. Erre példa a jegyző vagy a polgármesteri hivatal ügyintézője. Ugyanez elmondható a Kormányról és a helyi önkormányzat képviselő-testületéről, amelyek közigazgatási szervek, de kérdéses, hogy maguk szervezetek-e, különös tekintettel arra, hogy jogosultak saját szervezetet létrehozni.⁶¹ Utóbbi paradox módon hangzik, hiszen logikai értelmezést kíván annak megértése, hogy egy szerv létrehozhat saját szervezetet, de önmaga nem szervezet. Furcsa eredményre vezet, ha analógiát vonunk az anatómiával, és azt mondanánk, hogy az embernek van saját szervezete,

⁵¹ Möt. 13. § (1) bek. 7. pontja és 23. § (4) bek. 16. pontja.

⁵² Möt. 42. § 5. pontja.

⁵³ Möt. 42. § 6. pontja.

⁵⁴ Möt. 54. §.

⁵⁵ Az Möt. IV. fejezet egyik alcíme.

⁵⁶ Möt. 119. § (1) bek.

⁵⁷ Möt. 131. § (1) és (2) bek.

⁵⁸ Möt. 143. § (1) bek. d) pontja.

⁵⁹ Ez ellentmond az anatómia fogalomhasználatának, mert az emberi szervezetnek vannak szervei, és nem az emberi szerveknek van szervezete. Erről a kérdéstről bővebben később.

⁶⁰ Möt. 42. § 1. pontja.

⁶¹ A Kormány – akkor még Minisztertanács – szervezeti minőségéről eltérő véleményt fogalmaz meg. MADARÁSZ 1992, 98.

de az ember maga nem egy szervezet. Ennél csak az lenne különösebb, ha azt mondanánk, hogy az ember a szerv, amelynek szervezete van – amellett, hogy további szervei vannak. Arra a kérdésre, hogy a Kormány szervezet-e, még később vissza fogok térni.

Azt a megállapítást, hogy egy szervnek lehet szervezete, alátámasztja például az Möt. 42. § 2. pontjának rendelkezése, amely szerint a képviselő-testület hatásköréből nem ruházható át szervezetének kialakítása. Következésképpen a képviselő-testület, amely szervként funkcionál, rendelkezik szervezettel, amelyet maga alakít ki. A képviselő-testület saját szervezete kapcsán érdemes megemlíteni, hogy saját szervezetétől elkülönült, önálló szervezetet, tudniillik gazdálkodó szervezetet, nonprofit szervezetet és egyéb szervezetet alapíthat.⁶² Mindezek ellenére magát a képviselő-testületet mégsem nevezném szervezetnek.

A második megállapítást, miszerint a szervnek lehetnek szervei, a normaszöveg egyértelműen alátámasztja. A helyi önkormányzat, amelyet az Alaptörvény – jogalkotó – szervként nevez meg, az Möt. III. fejezetének címe (*A helyi önkormányzatok, szerveik és működésük*) szerint rendelkezik szervekkel.⁶³ További példa az Möt. 41. § (2) bekezdése, amely felsorolja a képviselő-testület szerveit, amihez kapcsolódóan meg kell említeni, hogy a képviselő-testület szervei minőségét nem vonjuk kétségbe. Az Möt. 81. § (3) bekezdés e) pontja szerint a jegyző jelzi a képviselő-testületnek, a képviselő-testület szervének és a polgármesternek, ha a döntésük, működésük jogszabálysértő. Kérdés, hogy a megállapítás érvényesége az Möt.-n kívül kiterjeszhető-e más jogszabályokra is, és ezáltal általánosan a közigazgatási jogi szabályozásra. Ennek igazolására további példákat szükséges hivatkozni. A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Ksztv.) 2. § (1) bekezdés d) pontjának rendelkezéséből következik, miszerint a más szerv irányítása alatt álló központi államigazgatási szerveknek van szervezeti és működési szabályzata. Adódik tehát a következtetés, hogy a központi államigazgatási szerveknek, feltételezve azt, hogy más irányítása alatt állnak, van szervezeti és működési szabályzatuk, és ebből adódóan van szervezetük is.

A Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozatban is találunk olyan rendelkezést, amely alátámasztja azt a megállapítást, miszerint egy szervnek lehetnek szervei. Az említett határozat 40. e) pontja szerint a Közigazgatási Államtitkári Értekezlet az általa tárgyalt előterjesztéssel (jelentéssel) kapcsolatban kikérheti a Kormány tanácsadó szervének a véleményét. Az 51. pont a Fejlesztéspolitikai Koordinációs Bizottságot a Kormány fejlesztéspolitikai javaslattevő, véleményező, döntés-előkészítő és koordináló szerveként nevezi meg. Következésképpen a Kormánynak, amely maga is szerv, vannak szervei. Ugyanezt mondhatjuk el a központi kormányzati igazgatási szervekről, amelyeknek a Kit. 2. §-a szerint területi és helyi szervei vannak. További példa a Magyar Nemzeti Bank,

⁶² Möt. 41. § (6) bek.

⁶³ Az, hogy a helyi önkormányzat szerv-e, aligha vonható kétségbe, miként a tudományos rendszertan alapján az sem, hogy közigazgatási szerv-e. Ennek ellenére az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 18. § (1) bek. a) és b) pontja külön-külön nevesíti a közigazgatási szervet és a helyi önkormányzatot, mint amelyek tevékenysége vagy mulasztása esetén az alapvető jogok biztosához lehet fordulni. Ebből tévesen az következne, hogy a b) pontban nevesített helyi önkormányzat nem közigazgatási szerv, hiszen azt az a) pont nevezi meg.

amelynek szerve annak elnöke⁶⁴ vagy az önálló szabályozó szervek. Sem az MNB, sem az önálló szabályozó szervek szervei minősége kétségbe nem vonható, ugyanakkor az Alaptörvény az MNB elnökét, valamint az önálló szabályozó szerv elnökét nevesíti jogalkotó szervként.⁶⁵

Az Möt. arra is mutat példát, hogy egy szerv szervének is lehet szerve. Az Möt. 41. § (2) bekezdése szerint a társulás a képviselő-testület szerve. Az Möt. 94. § (1) bekezdése szerint az önkormányzati társulás döntéshozó szerve a társulási tanács. Következésképpen a képviselő-testület szervének – a társulásnak – a szerve a társulási tanács.

Miután számos példával igazolva kijelenthető, hogy egyes közigazgatási szerveknek lehetnek szervei, érdemes keresni néhány példát azon megállapítás alátámasztására is, miszerint egy közigazgatási szerv maga is hozhat létre közigazgatási szerveket. Ehhez jogszabályi felhatalmazás szükséges. Ennek megfelelően az Alaptörvény 15. cikk (2) bekezdése szerint a Kormány, amely a közigazgatás legfőbb szerve, törvényben meghatározottak szerint államigazgatási szerveket hozhat létre. Ez a megállapítás nem csak a közigazgatásra igaz, amit az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) szabályainak hivatkozásával lehet igazolni. Az Áht. 8. § (1) bekezdése szerint költségvetési szerv alapítására jogosult központi költségvetési szerv esetén az Országgyűlés, a Kormány vagy a miniszter; helyi önkormányzati költségvetési szerv esetén a helyi önkormányzat – a közös önkormányzati hivatal esetén az Möt.-ben foglaltak szerint az érintett helyi önkormányzatok –, a helyi önkormányzatok társulása, a térségi fejlesztési tanács, az átalakult nemzetiségi önkormányzat; nemzetiségi önkormányzati költségvetési szerv esetén a nemzetiségi önkormányzat vagy a nemzetiségi önkormányzatok társulása; köztületi költségvetési szerv esetén a köztület. Ugyanakkor nem minden közigazgatási szerv költségvetési szerv. A két fogalom nem azonos tartalmú. Példa erre a jegyző vagy a Kormány, amelyek közigazgatási szervek, de nem költségvetési szervek. A szerv és szervezet viszonyát tekintve, a költségvetési szerv fogalmának az egyik tartalmi eleme éppen annak a szervezete. Következésképpen a költségvetési szerveknek minden esetben van szervezete, a közigazgatási szerveknek nem feltétlenül. Előbbi kijelentést az Áht. II. fejezet 8. címe – A költségvetési szerv szervezete működése és képvisellete – támasztja alá. A címből és a 10. § tartalmából az következik, hogy minden költségvetési szervnek rendelkeznie kell saját szervezettel, ami nem minden közigazgatási szervről mondható el.

Ez a megállapítás ugyanakkor nem csak a költségvetési szervekre igaz. A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 3. § (1) bekezdés 15. pontja szerint választási szerv a választási bizottság és a választási iroda. Következésképpen szervei minőségük nem kétséges. A Ve. a választási szervek közül egyet kiemel. Ez a Nemzeti Választási Iroda (NVI), amely autonóm államigazgatási szerv, egyben – fejezeti jogosítványokkal felruházott központi – költségvetési szerv, amely rendelkezik szervezeti és működési szabályzattal.⁶⁶ Következésképpen az NVI-n kívül egyetlen választási szerv sem

⁶⁴ 2013. évi CXXXIX. törvény 8. §.

⁶⁵ Alaptörvény T) cikk.

⁶⁶ Ve. 53. § (1) bek., 54. § (1) bek. és 58. § (4) bek.

rendelkezik saját szervezettel, és jogállásukat tekintve nem önálló költségvetési szervek, illetve szervezetnek sem nevezi őket a jogi szabályozás.

4. A szerv és a szervezet mellett jogi szabályozásunk további önálló kategóriaként ismeri – a szervezettől megkülönböztetve – a hivatali szervezet fogalmát, amely több jogszabályban is önálló megnevezés. A jogszabályi rendelkezések alapján az állapítható meg, hogy hivatali szervezete szervnek van, illetve lehet. A Kttv. vonatkozó rendelkezései alapján hivatali szervezete van az államigazgatási szervnek,⁶⁷ valamint valamennyi törvényben meghatározott szervnek.⁶⁸ Utóbbi rendelkezést a törvény szervi hatályát meghatározó rendelkezéssel együtt értelmezve, az a következtetésünk, hogy valamennyi olyan szervnek van hivatali szervezete, amelyre a Kttv.-t alkalmazni kell. Ha figyelembe vesszük, hogy a Kit. is számos alkalommal nevesíti a hivatali szervezetet,⁶⁹ akkor az a következtetés vonható le, hogy valamennyi közigazgatási szervnek lehet hivatali szervezete, ugyanakkor a saját szervezettel nem rendelkező szervek – mint például a miniszter vagy a jegyző – esetében a hivatali szervezet sem értelmezhető.

Érdekes kérdés, hogy a kormány szervezet-e, illetve van-e a kormánynak szervezete. Hivatali szervezete nincs, mert a jogi szabályozás a kormány munkáját segítő, a kormány saját szerveiről rendelkezik és nevesíti azokat, és nem találunk rendelkezést a kormány szervezetéről sem. Ezzel szemben Madarász Tibor – ugyan nem a kormány, hanem az annak megfeleltethető akkori – minisztertanács szervezetét, de nem a hivatali szervezetét, részletesen tárgyalja, és az azt alkotó tagokat tekinti szervezetnek.⁷⁰ Annak isméréseben, hogy a szervezet fogalmát jogszabály nem definiálja, és kizárólag szociológiai fogalmakra hagyatkozhatunk, elfogadható, hogy a kormány maga is szervezet, és jöllehet ehhez egy logikai ugrás szükséges, de a kormánynak van (saját) szervezete is. Tény, hogy az eddig vizsgált jogszabályok nem tartalmazznak olyan rendelkezést, amelyek a kormányt szervezetnek neveznék. Ugyanakkor, álláspontom szerint a kormány megfelel Weber korábban idézett definíciójának. Ezzel szemben azt az álláspontot, hogy a kormány szervezet, nem erősíti, sőt, kifejezetten cáfolja, hogy a kormány működését szervezeti és működési szabályzat helyett ügyrend határozza meg, jöllehet a testületi szerveknek általában ügyrendje van, ezzel szemben a helyi önkormányzat képviselő-testületének szervezeti és működési szabályzata. Ez a fogalomhasználat további kérdéseket nyit meg. Nevezetesen, a szintén testületi szervként működő önkormányzati képviselő-testület működését szabályozó dokumentumot miért nem ügyrendnek, és miért szervezeti és működési szabályzatnak nevezi a jogi szabályozás?⁷¹

⁶⁷ Kttv. 75. § (5) bek.

⁶⁸ Kttv. 125. § (1) bek.

⁶⁹ Kit. 25. § (1) bek., 41. § (3) bek., 81. § (1) bek.

⁷⁰ MADARÁSZ 1992, 98.

⁷¹ További kérdés, hogy más testületi szervek esetében a plenáris ülés és a bizottság a szervezet alkotóelemei vagy a szerv működési formái.

A szerv és a szervezet fogalmak alkalmazása kapcsán a jogszabályokban alkalmazott fogalom a szervezeti egység. Korábban hivatkoztam a Ptk.-t, amelynek rendelkezéséből levezethető, hogy szervezeti egysége a jogi személy szervezetének lehet. A Ptk. tehát a szervezeti egységet a szervezet részének tekinti, amihez képest a közigazgatásban úgy tűnik, hogy szervezeti egysége a szerveknek lehet. Ezt támasztja alá a Ksztv. 3. § és a Kit. 4. § rendelkezése. Előbbi szerint az államigazgatási szervnek, utóbbi szerint a kormányzati igazgatási szervnek lehet szervezeti egysége. A Kit. 28. §-a fel is sorolja a minisztériumi szervezeti egységeket.

Az eddig vizsgált fogalmak legváltozatosabb formában és variációban talán a Kit.-ben lelhetők fel. A Kit. különböző rendelkezéseiből megállapítható például, hogy a minisztérium szerv, aminek van szervezete, és vannak szervezeti egységei, ezenkívül van hivatali szervezete is.⁷² A kormányzati főhivatal is szerv, amelynek van szervezete, vannak szervezeti egységei és lehetnek – területi – szervei.⁷³ Ugyanez jellemzi a központi hivatalt,⁷⁴ ami szintén szerv, amelynek van szervezete. A kormányhivatal az Alaptörvény 17. cikk (3) bekezdésének rendelkezése következtében szerv, amelynek van szervezete, szervezeti egységei, valamint hivatali szervezete.⁷⁵

Érdekes kérdés, hogy a járási hivatal minek minősíthető. A Kit. 39. § (1) bekezdésének elemzése nem ad biztos támpontot. Kiindulva abból a rendelkezésből, hogy a kormányhivatal a kormány megbízott által közvetlenül vezetett szervezeti egységekből és járási hivatalokból áll, juthatunk arra a következtetésre is, hogy szervezeti egység. A Kit. 39. § (1) bekezdése értelmezhető úgy, hogy a kormányhivatal kétféle szervezeti egységből áll: a kormány megbízott által közvetlenül vezetett szervezeti egységekből és a járási hivatalokból mint szervezeti egységekből. Ugyanakkor az is egy lehetséges értelmezés, hogy a járási hivatal, jóllehet része a kormányhivatalnak, de nem szervezeti egysége. A fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 86/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet 2. § (6) bekezdése az utóbbi értelmezést erősíti, mert lehetővé teszi, hogy – a megyei kormányhivatal megyeszékhely szerinti – járási hivatalt feladatellátásért felelős szervnek jelöljön ki a Kormány. A kétségeket a hivatkozott rendelet 46. §-a végképp eloszlatja, mert több feladat ellátására jogosult szervként jelöli meg a járási hivatalt. A 47. § pedig úgy rendelkezik, hogy a járási hivatalnak magának is van szervezete, ez a kormányablak. Márpedig az eddigi fejtegetésekből nem következhet, hogy szervezeti egységnek saját szerve legyen, még akkor sem, ha hatásköre lehet.

5. Az eddig leírtakból következik, hogy a szerv, szervezet, hivatali szervezet fogalmak használatát a jogi szabályozásban időnként ellentmondásosnak tűnik. Ezt néhány további példával érdemes alátámasztani. Az Möt. 67. § (1) bekezdése a képviselő-testülettel kapcsolatban úgy rendelkezik, hogy a polgármester a jegyző javaslatára előterjesztést nyújt be

⁷² Kit. 19. §, 20. §, 25. § és 28. §.

⁷³ Kit. 34. § és 35. §.

⁷⁴ Kit. 36 §.

⁷⁵ Kit. 39. § és 41. § (3) bek.

a képviselő-testületnek a hivatal belső szervezeti tagozódásának, létszámának, munkarendjének, valamint ügyfélfogadási rendjének meghatározására. Az ebből adódó következtetés, hogy a polgármesteri hivatal szervezet, mert van belső szervezeti tagozódása, egyben van hivatali szervezete is, ugyanakkor szerv is, hiszen törvény mondja ki, hogy a képviselő-testület szerve. Kérdés még, hogy a polgármesteri hivatal kinek, illetve mely szervnek a szervezete: a képviselő testület szervezete vagy saját maga – belső – szervezete?

A Kit. is ad alkalmat arra, hogy gondolkodjunk. A Kit. 19. § (1) bekezdése a minisztériumot úgy definiálja, mint a miniszter munkaszerveként működő, a Kormány irányítása alatt álló különös hatáskörű központi kormányzati igazgatási szerv. Ha ezt a rendelkezést összevetjük a Kit. 16. § (1) bekezdésével, ami szerint a Miniszterelnöki Kormányiroda a miniszterelnök kormányzati igazgatási munkaszervezeteként működő különös hatáskörű központi kormányzati igazgatási szerv, akkor adódik a kérdés, hogy a minisztérium miért munkaszerv, miért nem munkaszervezet, vagy fordítva: a Miniszterelnöki Kormányiroda miért nem munkaszerv. Erre a kérdésre nehéz választ adni különösen akkor, ha tudjuk, hogy mind a minisztérium, mind a Miniszterelnöki Kormányiroda – kormányzati igazgatási – szervek.

A Kormány ügyrendje egyeztetési kötelezettséget meghatározó szabályai között találjuk azt a rendelkezést, amely szerint *„tájékoztatást kell adni arról, hogy az előterjesztő mely közigazgatási, társadalmi és egyéb szervezetekkel kívánja egyeztetni a tervezetet”*.⁷⁶ Az eddigiek ismeretében nem tűnik következetesnek, hogy közigazgatási szervezetekkel kell egyeztetni, nem pedig közigazgatási szervekkel. Különös tekintettel arra, hogy az ügyrend ezt megelőző pontja azt írja elő, hogy a tervezetet véleménynyilvánításra a meghatározó országos önkormányzati érdekképviseleti szerveknek – tehát nem szervezeteknek – kell megküldeni. Ugyanakkor – szemben a tájékoztatási kötelezettség érintettjeivel, a közigazgatási szervezetekkel – előterjesztést szervek és személyek – tehát ebben az esetben nem szervezetek – nyújthatnak be a Kormányhoz.⁷⁷ Az ügyrend 52. m) pontja szerint a Fejlesztéspolitikai Koordinációs Bizottság a fejlesztések végrehajtásáért felelős szervezetektől beszámolót kérhet. A szerv és a szervezet fogalmak nem megfelelő – egyúttal nem következetes – használata azért szembetűnő, mert álláspontunk szerint a jogi szabályozásnak egy feladat ellátásának felelőseként feladat- és hatáskörrel rendelkező közigazgatási szervezetet kellene, hogy megnevezzen, nem pedig közigazgatási szervezeteket.⁷⁸ Ezt az álláspontot támasztja alá Madarász Tibor véleménye is, aki szerint *„a(z államigazgatási) szervek tehát arra a feladatra jöttek létre, hogy a szervezetükön kívül elhelyezkedő személyeket és szervezeteket igazgassák”*.⁷⁹ Erre – tehát a (közigazgatási) szerv és a szervezet közötti különbségre – mutat rá az Möt. 90. § (1) bekezdése, amely szerint a társulás a feladatkörébe

⁷⁶ 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről 15. pont.

⁷⁷ 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről 26. (1) pont.

⁷⁸ Ezt támasztja alá például az Ksztv. 2. § (1) bek. f) pontja, amely szerint a szervnek van döntési joga és hatásköre. Ugyanígy az 5. § (2) bekezdése, amely szerint a szervnek lehet hatásköre és természetesen a szerv vezetőjének is lehet hatásköre.

⁷⁹ MADARÁSZ 1992, 70.

tartozó közszolgáltatások ellátására – jogszabályban meghatározottak szerint – költségvetési szervet, gazdálkodó szervezetet, nonprofit szervezetet és egyéb szervezetet alapíthat. Ennek alátámasztására érdemes az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 9. § rendelkezését hivatkozni, amely a hatóság fogalmát olyan szervként, szervezetként vagy személyként határozza meg, amelyet (akit) törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben önkormányzati rendelet hatósági hatáskör gyakorlására jogosít fel vagy jogszabály hatósági hatáskör gyakorlására jelöl ki. Az Ákr. szóhasználata álláspontom szerint precíz, amennyiben azt úgy értelmezzük, hogy hatóságként eljárhat, illetve hatóság lehet közigazgatási szerv vagy nem közigazgatási szervezet. Ha utóbbi szervezet közigazgatási szervezet volna, akkor azt közigazgatási szervnek kell nevezni.

Ha azt állítjuk, hogy a szerv az, amelyik a hatáskört gyakorolja, és nem a – közigazgatási – szervezet, akkor sajnos az Möt. szabályozása sem következetes. Erre példa az Möt. 119. § (1) bekezdése, ami szerint „[a] helyi önkormányzatnak nyújtott európai uniós és az ahhoz kapcsolódó költségvetési támogatások felhasználását az Európai Számvevőszék és az Európai Bizottság illetékes szervezetei, kormányzati ellenőrzési szerv, a fejezetek ellenőrzési szervezetei, a kincstár, az ellenőrzési hatóság, az európai uniós támogatások irányító hatóságai és a közreműködő szervezetek képviselői is ellenőrizhetik”. Ebben a rendelkezésben a szerv és a szervezet kifejezések használata váltakozik. Kétséges az Möt. 112. § (1) bekezdés következetessége is, amikor úgy rendelkezik, hogy „a helyi önkormányzat a feladatai ellátásának feltételeit saját bevételeiből, más gazdálkodó szervektől” – és nem pedig, „más gazdálkodó szervektől” és gazdálkodó szervezetektől – „átvett bevételekből, valamint központi költségvetési támogatásból teremti meg”.

A Kttv. 134. § (1) bekezdése az illetménykiegészítés mértékének megállapításával kapcsolatban sorol fel szervezeteket. Ebben a felsorolásban a 6. pont eleme a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet. Ez ugyan tulajdonnév, amivel magyarázható lenne, hogyan került a különböző közigazgatási szervek közé, ugyanakkor a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet elnevezés 2019. július 1-jétől annyiban változott, hogy a Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény a Nemzeti Földalapkezelő Szervezetként a Nemzeti Földügyi Központot jelöli meg, egyben a Nemzeti Földalapkezelő Szervezetet az NFK a miniszter irányítása alatt álló központi költségvetési szervnek minősíti.⁸⁰

Szintén a Kttv.-ben találjuk az alábbi, a „közigazgatási szervnél képviselettel rendelkező szakszervezet” fogalmát meghatározó rendelkezést: az a szakszervezet, amelyik alapszabálya szerint a közigazgatási szervnél képviseletére jogosult szervet működtet, illetve tisztségviselővel rendelkezik.⁸¹ A szakszervezet fogalmát ugyanezen § 30. pontja úgy határozza meg, miszerint „munkavállalói érdek-képviseleti szerv. A közszolgálati tisztviselők minden olyan szervezete, amelynek elsődleges célja a közszolgálati tisztviselők kormányzati

⁸⁰ Ezeknek az új rendelkezéseknek az ismeretében érdemes elgondolkodni azon, hogy a nemzeti földalapkezelő szervezet nem tulajdonnév, hanem köznév kellene-e, hogy legyen.

⁸¹ Kttv. 6. § 18. pont.

szolgálati, illetve közszolgálati jogviszonyával kapcsolatos érdekeinek előmozdítása és megvédése.⁸² A 30. pont rendelkezéséből az következik, hogy a szakszervezet egyfelől – munkavállalói érdekképviseleti – szerv, másfelől – a közszolgálati tisztviselők – szervezete. Következésképpen szervezet és szerv is, valamint saját szerve is lehet, illetve azt működtethet. Az érdekképviseletet ellátó szervek – vagy szervezetek – más jogszabályban is okoznak zavart. A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (Bsz.) 76. § (3) bekezdés f) pontja érdekképviseleti szervezetet nevesít, szemben a 106. § (1) bekezdésével, amely a „civil és egyéb érdek-képviseleti szervezet képviselője” kifejezést használja.

A Ksztv.-ben is találunk ellentmondásosnak tűnő rendelkezéseket. A Ksztv. 1. § (2) bekezdése szerint a rendvédelmi szerv központi államigazgatási szerv. Az 1. § (5) bekezdése a rendvédelmi szervek között nevezi meg a büntetés-végrehajtási szervezetet és a hivatásos katasztrófavédelmi szervet. Ebből azt a következtetés lehetne levonni, hogy szerv és szervezet között nincs különbség.

4. A SZERVEZETRENDSZER

A jogi szabályozás vizsgálata arra a következtetésre juttat, hogy a szerv és a szervezet fogalmát, ha nem is mindig következetesen, de gyakran használja a jogalkotó anélkül, hogy feladatának érezné azok definiálását, és ezt a feladatot meghagyja a tudomány számára. A szakirodalomban a közigazgatás szervezetével kapcsolatban gyakran használt kifejezés a szervezetrendszer. Ennek a fogalomnak is érdemes a jogszabályi megjelenését és az értelmezését analizálni.

Az eddig vizsgált jogforrások közül a szervezetrendszer elsősorban a törvények preambulumban jelenik meg, és csak kivételesen magában a normaszövegben. Az Möt. preambuluma szerint „a helyi önkormányzatok az egységes állami szervezetrendszer részeként hozzájárulnak az Alaptörvényben foglalt államcélok megvalósításához, elősegítik a jogszabályi kötelezettségek teljesítését”. A Ksztv. preambuluma szerint a törvény megalkotásának célja a kormányzati szervezetrendszer működésének hatékonyabbá tétele. A Kit. preambuluma a törvény megalkotásának célját többek között a korszerű és hatékony kormányzati igazgatási szervezetrendszer kialakításában jelöli meg. A fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvényt módosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvénynek szintén a preambuluma jelöli meg a törvény megalkotásának céljaként a területi államigazgatási szervezetrendszer működésének egységessé és hatékonyabbá tételét.

Természetesen minden közigazgatásra vonatkozó jogszabály teljes körű vizsgálatára nem volt lehetőség, azonban a fent említett jogszabályok elemzése azt mutatja, hogy a normaszövegben a szervezetrendszer kifejezés előfordulása ritka. Az Áht. az államháztartást nevezi rendszernek, amikor azt úgy definiálja, mint a közfeladatok ellátásának egységes

⁸² Kttv. 6. § 30. pont.

szervezeti, tervezési, gazdálkodási, ellenőrzési, finanszírozási, adatszolgáltatási és beszámolósi szabályok szerint működő rendszere.⁸³ Az Áht. rendelkezik arról is, hogy az államháztartásnak mint rendszernek alrendszerei vannak.⁸⁴ Kifejezetten a közigazgatásra vonatkozóan a szervezetrendszer kifejezés – a vizsgált jogszabályokban – két alkalommal lelehető fel. A 86/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet 12. § (4) bekezdése a területi kormányzati igazgatási szerv által szervezett belső továbbképzések kapcsán közvetve nevezi a kormányzati igazgatási szerveket szervezetrendszernek. A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet pedig az ifjúsági szolgáltatások szervezetrendszerét nevešti, amely működtetéséhez a miniszter igénybe veszi az Erzsébet Ifjúsági Alap Nonprofit Közhasznú Kft. és a Nemzeti Tehetség Központ Nonprofit Kft. szolgáltatásait.⁸⁵

A szerv és a szervezet fogalmak alkalmazásához viszonyítva, a szervezetrendszer fogalom használatának mellőzése talányosnak nevezhető a közigazgatásra vonatkozó jogi szabályozásban. A talány megfejtéséhez a rendszer fogalmából kell kiindulni, amit a jogi szabályozás nem határoz meg. Ismét a szociológiához fordulva, a rendszer egymással funkcionálisan kapcsolatban álló, a környezettől e kapcsolatok és a kapcsolatrendszernek a környezet számára végzett funkciója által elhatárolható elemek összessége.⁸⁶ A szervezet és a rendszer közötti összefüggésre tekintettel, a szervezet fogalmának egyik lehetséges értelmezése szerint a szervezet nem más, mint tudatosan létrehozott rendszer.⁸⁷ A szervezet pedig, mint tudatosan létrehozott rendszer „egy vagy több cél elérésére egymással funkcionális kapcsolatban lévő” elemekből álló szervezetet jelent, amelynek keletkezése általában a környezetből érkező döntés eredménye.⁸⁸

A közigazgatás értelmezhető szervezetként,⁸⁹ ugyanakkor egyben rendszerként is.⁹⁰ Szervezetként és rendszerként is egy nagyobb rendszernek és így egy nagyobb szervezetnek, az államszervezetnek a része. Egyúttal a közigazgatás maga is viszonylag önállóan nevezhető rendszerekből áll. Ezek a közigazgatás alrendszerei, nevezetesen az államigazgatás vagy a helyi önkormányzati igazgatás, amelyek ugyanakkor rendszerek is, mert megfelelnek a rendszer kritériumainak, hiszen maguk is rendszerként működnek. Az alrendszer elnevezés is helytálló, ez azonban viszonylagos, mert az alrendszer valamihez viszonyítva, nevezetesen egy rendszeren belül értelmezhető annak alrendszereként. Ugyanúgy, mintha a rész-egész viszonylatában jelentenénk ki a közigazgatásról, hogy része valaminek, ugyanakkor a részeire tekintettel maga is egy egészt – rendszert – alkot.

Az eddig leírtak ismeretében adódik a kérdés, hogy a közigazgatást mint szervezetet nem volna-e helyes szervrendszernek nevezni, szervezetrendszer helyett. A válasz felkutatása

⁸³ Áht. 2. §.

⁸⁴ Áht. 3. § (1) bek.

⁸⁵ 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet 97. § d) pont.

⁸⁶ TÓTH szerk. 1991, 59.; KULCSÁR 1988.

⁸⁷ Ez az értelmezés társadalomtudományi. A természettudományi alkalmazása teológiai vita témája, amennyiben a kérdés az, hogy az élőlények szervezetének létrehozása tudatos tevékenység eredménye-e.

⁸⁸ KULCSÁR 1988, 61.

⁸⁹ LŐRINCZ 2010, 19.

⁹⁰ „Az államigazgatási szervezet az államigazgatási szervekből álló rendszer.” Lásd: MADARÁSZ 1992, 69.

előtt – a bevezetőben hivatkozott fejtegetést követve – érdemes tájékozódni a természet-tudományokban. Az anatómia szerint szerv, ha a szöveteink egy meghatározott működés, feladat ellátása miatt tömörülnek. Szerv például a tüdő. A szervrendszer egy életműködés biztosítására együttműködő szervek összessége, például a légzés szervrendszere. A szervrendszerek összessége pedig a szervezet.⁹¹ „Az emberi testben szervek (organa) és szervrendszerek (systema organorum = apparatus) találhatók. A szervrendszerek egy-egy élettani funkció ellátására szolgálnak, rendszerint közös fejlődéstani eredetűek, valamint anatómiailag is összeköttetésben vannak egymással, mint például az emésztőrendszer (apparatus digestorius) vagy a légzőrendszer (apparatus respiratorius).”⁹²

Az állatélettan fogalmi rendszere hasonló. A szövetek szervekbe (organ) egyesülnek, az életfolyamatok pedig nemcsak egy-egy szervhez kapcsolódnak, hanem szervcsoportokhoz, amelyek egyes tagjai részfolyamatokat teljesítenek, és ezek integrálódnak egységes életjelenséggé. A szervek összessége az állati szervezet. A rendszer (systema) egyfelől jelent azonos szerkezetű, működésű, fejlődésű szervet, másfelől az eltérő szerkezetű, de közös funkciójú szervek rendszere a készülék (apparatus).⁹³ Az állati szervezetet pedig rendszerek és készülékek alkotják.

A nagyon korlátozottnak tekinthető természettudományi kitekintésből levonható következtetés, hogy az ember szervei szervrendszereket alkotnak, és a szervrendszerek alkotják az élő test szervezetét. Az a megállapítás sem téves, hogy a biológiai szervezetet szervek alkotják, különös tekintettel arra, miszerint a szervek összessége az állati szervezet, mint ahogyan az sem vonható kétségbe, hogy maga az élő szervezet is egy rendszer. Az ember szervezetét ugyanakkor mégsem szokták szervezetrendszernek nevezni, még akkor sem, ha tudjuk, hogy az emberi szervezet rendszerként funkcionál, és szervrendszerek – például a légzőszervek vagy az emésztőszervek, vagy a keringési rendszer – alkotják. Következésképpen az élő szervezetek esetében helytálló a szervrendszer kifejezés használata, de nem tűnik helyesnek a szervezetrendszer kifejezés használata. A közigazgatás esetében azonban más a helyzet, ami szintén egy olyan szervezet, amely rendszerként funkcionál, megfelel a rendszer fogalmi kritériumainak.

Abból kiindulva, hogy a szervek szervrendszert alkotnak, és a közigazgatás közigazgatási szervekből áll, arra a kérdésre, hogy a közigazgatás szervrendszer-e, igen a válasz. Ugyanakkor a közigazgatás önmaga is egy szervezet, mert egyfelől megfelel a szervezet fent hivatkozott definícióinak, másfelől a közigazgatás nem csupán szervekből áll, hanem szervezeteiből is. Éppen a szerv és a szervezet megkülönböztetéséből következően értelmezhető a közigazgatás szervrendszerként és szervezetrendszerként is, vagyis e fogalmak nem szinonimák, és a szervezetrendszer mint fogalom nem felesleges. Bizonyos átfedés ugyanakkor van a két fogalom tartalmát tekintve. Amennyiben elfogadnánk azt, hogy a szervezetrendszer kifejezés használata felesleges, és helyette a szervrendszer kifejezés használata

⁹¹ *Élettan I.* é. n.

⁹² MIHÁLY 2006, 15.

⁹³ www.agr.unideb.hu/ebook/allatelettan/az_llati_szervezetet_alkot_rendszerek_kszllek.html (Letöltés dátuma: 2019. 10. 18.)

helyesebb lenne, akkor ezzel azt ismernénk el, hogy a szervek és a szervezetek alkotta közigazgatásban a közigazgatási szerv és a közigazgatási szervezet között nincs különbség, következésképpen ezek azonosak. Lényeges szempont továbbá, hogy a közigazgatás fogalma szervei és funkcionális értelemben elválnak egymástól, amiből pedig az következik, hogy a közigazgatás szervezetrendszerében találunk olyan közigazgatási feladatokat ellátó szervezeteket is, amelyek maguk nem minősülnek közigazgatási szervnek.⁹⁴

5. ÖSSZEGZÉS

Összegezve jelen tanulmány mondanivalóját, azt lehet megállapítani, hogy sem a jogi szabályozás, sem az ehhez gyakran kötődő szakirodalom nem következetes a közigazgatási szerv, szervezet, szervezetrendszer kifejezések használatában. A szakirodalom esetében természetesen nem mentség, de érdemes megemlíteni, hogy a szerv és a szervezet fogalmak alkalmazásakor a következetesség hiánya nem csupán a jelenkor sajátossága. Magyary Zoltán „a közigazgatás nagyszámú, részben törvényekkel szabályozott szerveit” a magyar állam fő szerveinek egyikeként említi. Magyary tehát a közigazgatást szervnek nevezi, amelynek magának is vannak szervei. Arra tekintettel, hogy mindezekről a *Közigazgatás szervezete* című fejezetben ír, azt kell vélelmezni, hogy a közigazgatást egyben szervezetnek is tekintette.⁹⁵ Ha lenne is kétségünk, ez eloszlik, amikor Magyary azt írja, hogy „a közigazgatás hierarchikus szervezete az alacsonyabb és a magasabbfokú szervek különböző fokozataiból áll”.⁹⁶ Érdemes arra is kitérni, hogy a szervezeti egység egészen eltérő jelentéstartalommal bírt, amit könnyű elfogadni, ha azt látjuk, hogy Magyary a magyar közigazgatás szervezeti egységeiként a közhatalmi egységeket (a közintézmények), a jóléti egységeket (a közintézetek és a közttestületek) és a gazdasági egységeket (közüzemek) nevezte meg.⁹⁷ A szervezeti egység jelentéstartalmának gazdagságát mutatja, hogy Magyary a vármegyét is a közigazgatás egyik szervezeti egységeként aposztrofálta,⁹⁸ amelynek szervezetéről és szerveiről részletesen értekezett.⁹⁹

A vizsgált kifejezések pontatlan és következetlen használata a jogi szabályozásban egyfelől minősíti jogalkotásunkat, másfelől beigazolódik, hogy a jog normatív szabályai nem feltétlenül tükrözik a valóságot, még akkor sem, ha van ilyen célú törekvés. Következésképpen, bizonyos esetekben erősen vitatható, hogy valóban szerv vagy szervezet az, amit a jogi szabályozás annak nevez.

⁹⁴ A Magyar Kormánytisztviselői Kar a Kit. 76. §-a szerint közttestület. Van szervezete és vannak ügyintézői, valamint van döntéshozó szerve. Erősen vitatható, hogy szerv lenne, de funkcionálisan – mivel ellát közigazgatási feladatot – a közigazgatás része.

⁹⁵ MAGYARY 1942, 197.

⁹⁶ MAGYARY 1942, 258.

⁹⁷ MAGYARY 1942, 198.

⁹⁸ MAGYARY 1942, 266.

⁹⁹ MAGYARY 1942, 274–285.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. BODIN, Jean (1987): *Az államról*. Válogatás. Budapest, Gondolat Kiadó.
2. *Élettan I.* (é. n.). Oktatási segédanyag. Elérhető: https://tf.hu/files/docs/egeszsegtudomanyi-es-sportorvosi-tanszek/lettan_I._oktat%C3%A1si_seg%C3%A9danyag.pdf (Letöltés dátuma: 2019. 10. 18.)
3. HOBBS, Thomas (1999): *Leviatán I–II. vagy az egyházi és világi állam formája és hatalma*. Budapest, Kossuth Kiadó.
4. KULCSÁR Kálmán (1988): *Szociológia*. Budapest, Kossuth Kiadó.
5. LŐRINCZ Lajos (2010): *A közigazgatás alapintézményei*. Budapest, HVG-ORAC Kiadó.
6. MADARÁSZ Tibor (1992): *A magyar államigazgatási jog alapjai*. Budapest, Tankönyvkiadó.
7. MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
8. MIHÁLY András (2006): *Anatomia Essentialis. I. Kötet*. Szeged, Szegedi Tudományegyetem Általános Orvostudományi Kar Anatómiai, Szövet- és Fejlődéstani Intézet.
9. TÓTH József János szerk.: (1991): *Általános és politikai szociológia*. Budapest, Államigazgatási Főiskola.
10. WEBER, Max (1987): *Gazdaság és társadalom*. Budapest, KJK.

Jogforrások

1. Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
2. 2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról
3. 2010. évi LXXXVII. törvény a Nemzeti Földalapról
4. 2010. évi CXXVI. törvény a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról
5. 2011. évi CXI. törvény az alapvető jogok biztosáról
6. 2011. évi CLXI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról
7. 2011. évi CLXXV. törvény az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról
8. 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
9. 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról
10. 2011. évi CXCV. törvény a közszolgálati tisztviselőkről
11. 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről
12. 2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról
13. 2013. évi CXXXIX. törvény a Magyar Nemzeti Bankról
14. 2016. évi CXXX. törvény a polgári perrendtartásról
15. 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról
16. 2018. évi CXXV. törvény a kormányzati igazgatásról
17. 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről

18. 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről
19. 86/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról

Internetes forrás

1. www.agr.unideb.hu/ebook/allatelettan/az_llati_szervezetet_alkot_rendszerek_kszlkek.html (Letöltés dátuma: 2019. 10. 18.)

Dr. Temesi István PhD, a Nemzeti Közszerológati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Tanszékének egyetemi docense. Főbb érdeklődési és kutatási területei: közigazgatás-tudomány, közigazgatási jog. Több mint 90 publikációt jegyez. 2006 óta a Fővárosi Választási Bizottság tagja, 2010-től elnöke. 2003 óta gyakorló ügyvéd.

Árva Zsuzsanna

CENTRALIZÁCIÓ, DECENTRALIZÁCIÓ ÉS A KÖZÖSSÉGI EGYÜTTÉLÉS¹

Centralisation, Decentralisation and the Peaceful Public Coexistence

Dr. Árva Zsuzsanna PhD, habil., egyetemi tanár, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, arva.zsuzsanna@law.unideb.hu

Az Alaptörvény alapján a helyi önkormányzat két jogalap alapján alkothat rendeletet: az egyik esetben törvény felhatalmazása nyomán, míg a másik esetben valamely helyi közügy szabályozására. Míg az első esetben nemcsak joga, hanem egyben szankcionálható kötelessége is a helyi önkormányzatnak rendeletet alkotni, addig a második tárgykör már csaknem teljesen fakultatív. A helyi önkormányzatok által szabályozott közügyek köre igen tág keretek között helyezkedik el. Ilyenek lehetnek a közösségi együttélést szabályozó normák, amelyek sok esetben a magánélet területére tartozó jogviszonyokat kívánják szabályozni. Ez utóbbi kérdések esetén különös súlytal esik latba az a kitétel, hogy a helyi rendelet magasabb szintű jogforrással nem ütközhet. Jelen tanulmány azt veszi számba, hogy melyek a tipikusan problémát okozó önkormányzati rendeletek, illetve miként hat ezekre a centralizáció elve.

KULCSSZAVAK:

alkotmánybírósági gyakorlat, helyi önkormányzatok, jó kormányzás, közigazgatási szankciók, közösségi együttélés, Kúria gyakorlata

In line with the stipulations of the Fundamental Law of Hungary, local governments may adopt regulations on two legal bases: if authorised by law or if they want to regulate a local public affair. While in the first case it is not only the right but also the obligation of local governments to enact regulations that can even be sanctioned, in the second case it is almost completely optional. The scope of public affairs regulated by local governments is rather broad. Norms regulating peaceful public coexistence represent a separate subject area as in many cases they wish to regulate

¹ A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében készült.

legal relationships pertaining to privacy. In the case of the latter issue, the clause stating that the local regulations shall not contradict any higher form of law is especially central. This paper introduces and examines those local government regulations which typically cause problems, with special emphasis on the rules of peaceful public coexistence.

KEYWORDS:

administrative sanctions, good governance, local governments, peaceful public coexistence, practice of the Constitutional Court, practice of the Curia

1. BEVEZETÉS

Az ezredforduló utáni időszak közigazgatásának fontos hozadéka volt az állam szerepének megváltozása és ezen belül a jó állam fogalmának a meghatározása, amelyet a Magyary-program 11.0 a következőképpen definiált: „Az állam attól tekinthető jónak, hogy az egyének, közösségek és vállalkozások igényeit a közjó érdekében és keretei között, a legmegfelelőbb módon szolgálja.”² Már ez a program is előrevetítette, hogy a koncepció megvalósítása érdekében a Kormánynak fontos lépéseket kell tennie, amelyek egyike az önkormányzati reform volt a Magyary-program és az igazságügyi reform mellett. Ugyan a két előbbi program célkitűzései egymással ellentétben állnak tűnhettek az egyszerre zajló centralizáció és az önkormányzati reform által célzott decentralizáció miatt, valójában a két törekvés jól kiegészítette egymást az adott szervek közötti szorosabb együttműködés (törvényességi felügyelet) megvalósítása nyomán.

A Magyary-program 11.0 fontos célkitűzése volt ezzel összhangban az is, hogy a helyi önkormányzatok a közigazgatás egyik elismert alrendszerévé váljanak, amelynek nyomán az önkormányzati feladatok is közfeladatoknak minősüljenek.³ Ugyanakkor már ez a feladatmeghatározás is igazolja, hogy a helyi önkormányzatok az állam alkotótagját képezik, amelyeknek a feladatai és egyben a jogai is az államtól származnak. A Magyary-program a tudományos irodalommal egybevágóan az 1990-ben kialakult önkormányzati rendszer történeti előzményeit hangsúlyozta. Ezek között jelentős súlyt képviselt a feladat- és hatásköri megosztás, amely leginkább változásra készítette a jogalkotót, és amelynek anomáliáit még a gyakorló szakemberek sem tagadták. E téren is jelentős változást hozott a 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.), amelyet a legtöbb kortárs közigazgatási szakíró akként értékelt, hogy nagymértékben átalakította az önkormányzati igazgatást. A reformról a Magyary-program 12.0 is azt állapította meg, hogy a három fő elem közül ez hozta a legmélyrehatóbb változást.⁴

2. HELYI ÖNKORMÁNYZATOK A JÓ ÁLLAM JELENTÉSEKBEN ÉS AZON IS TÚL

A teljes koncepció megvalósítását évről évre az úgynevezett Jó Állam Jelentések értékelik, amelyek elkészítését a Nemzeti Közszerzői Egyetem (a továbbiakban: NKE) vállalta fel. A jelentéseket 2015 óta teszik közzé,⁵ és valamennyi elején megtalálható az a koncepció, amely a kialakításukat vezérelte. Ennek alapján egy többszörösen összetett, komplex mű készül, amelynek első szintjét maga a jó állam jelensége jelenti, amelyen belül a mérhetőség érdekében hat hatásterületet jelöltek ki, amelyek a következők: biztonság és bizalom

² Magyary Zoltán *Közigazgatás-fejlesztési Program 11.0.* 2011, 5.

³ Magyary Zoltán *Közigazgatás-fejlesztési Program 11.0.* 2011, 19.

⁴ Magyary Zoltán *Közigazgatás-fejlesztési Program 12.0.* 2012, 12.

⁵ KAISER szerk. 2015; KAISER szerk. 2016; KAISER szerk. 2017; KAISER szerk. 2018; KAISER szerk. 2019.

a kormányzatban; közösségi jóllét; pénzügyi stabilitás és gazdasági versenyképesség; fenntarthatóság; demokrácia; hatékony közigazgatás. A harmadik szintet a dimenziók jelentik, amelyek konkrét jelenségeket írnak le, míg a negyedik szintet az egyes dimenziók indikátorai képezik, amely utóbbiak meghatározása során az NKE arra törekedett, hogy a lehető legobjektívebb mutatókat határozzák meg, amelyhez hiteles és hivatalos forrásból kapcsolható adatok, amelyek alkalmasak a folyamatos mérésre. Ez utóbbi kritérium azonban nem zárja ki a korrekció lehetőségét, sem részben az egyes indikátorokon belül, részben pedig azokon túl sem. A 2017-es jelentés már külön egységet szánt a továbbfejlesztés irányainak, amelyet két fő szemponttal gazdagított: az egyik a Jó Állam Véleménymérés eredményei, míg a másik az indikátorok nemzetközi dimenziói.⁶

A helyi önkormányzatok a jelentésben belül több szegmensben is visszaköszönnek. Így a közösségi jóllét kapcsán az egészségügyi és szociális védőháló tekintetében,⁷ a fenntarthatósággal,⁸ valamint a demokráciával (időközi választások és a társadalmi kapcsolatok előmozdítása) és a hatékony közigazgatással összefüggésben, amely utóbbi az önkormányzati alkalmazásszolgáltató központ (ASP) szolgáltatásait igénybe vevő önkormányzatokkal foglalkozik. Ugyanakkor a helyi önkormányzati jogalkotás alapvető jogokat talán leginkább érintő területe a közösségi együttélés helyi önkormányzati rendelet nyomán történő szabályozása, amely a jó állam több dimenzióját is érintő kérdés. Nyilvánvaló, hogy a jó állam jelentések körében az indikátorok és a mérőszámok kiválasztása erős szelekciót kíván, így a jelentés kereteit szétfeszítené és a mérőszámok logikus rendjét, ezáltal a mérés valódiságát és így magát a mérhetőséget is veszélyeztetné, ha nem szigorúan a tudományos jelentések által alátámasztott kritériumokat vennék figyelembe,⁹ azonban éppen emiatt érdemes alaposabban is megvizsgálni ezt a szegmenst. A közösségi együttélés szabályozásának kérdésköre – amellett, hogy több mutatóval is összefüggésbe hozható – talán leginkább a demokráciához kapcsolható a jogi szabályozás vitatott és alapjogokat is érintő jellege miatt. Mindemellett a tárgykör az ombudsmani kezdeményezések terepe, valamint szinte bizonyosan bekövetkező módon bírósági utólagos normakontroll és alkotmányjogi panasz is várható ezen ügýtípusokban.

3. A KÖZÖSSÉGI EGYÜTTÉLÉS SZABÁLYOZÁSÁNAK ALAKULÁSA

Elsőként leszögezhető, hogy a közösségi együttélés szabályozása egy olyan régi-új terület, amelynek körében önkormányzati rendeletek megalkotására ilyen név alatt csak 2012 után nyílt lehetőség a 38/2012. (XI. 14.) AB határozat után. Amennyiben nem ragaszkodunk a szigorú jogi terminus technicushoz, akkor az előzmények meglehetősen messze vezetnek vissza, egészen a kihágási gyökerekig. A rendőri kihágások terepuma volt ugyanis

⁶ KAISER szerk. 2017, 8.

⁷ KAISER szerk. 2017, 51.

⁸ KAISER szerk. 2017, 109.

⁹ Lásd: KAISER–Kis szerk. 2014, 8–10.

az a vitatott, ám nagyon is létező és szerteágazó terület, amelynek keretében az önkormányzati jellegű szervezeteknek is lehetőségük nyílt rendeleti úton olyan magatartási normákat megállapítani, amelyek be nem tartását később szankcionálhatták. Ugyan klasszikusan a kihágásokat a trichotómia miatt – bár éles elméleti viták mellett, de¹⁰ – a büntetőjoghoz is kapcsolták, ebben az időszakban alakult ki a közigazgatási büntetőjog elmélete is, amely éppen a közigazgatási jellegű, közigazgatás által meghatározott és közigazgatási szervek által szankcionált cselekményekre vonatkozott.¹¹

Az 1950-es évek átalakítása azonban elsöpörte a kihágásokat, ezek helyett létrehozták a szabálysértések kategóriáját, amely magába olvasztotta a korábbi kisbűncselekmények jelentős része mellett a közigazgatás-ellenes cselekményeket is. Míg 1990 előtt azonban a sajátos államigazgatási berendezkedés miatt csupán a tanácsai szervek alkothattak a központi szervek mellett szabálysértési rendeletet, addig 1990 után a helyi önkormányzatok létrehozásával ismételten megnyílt annak a lehetősége, hogy a helyi szervek rendelet által ilyen szabályokat alkossanak meg. Akár az 1968. évi I. törvény, akár az 1999. évi LXIX. törvény fogalom meghatározását és egyben felhatalmazó rendelkezéseit nézzük, ezek hatálya alatt számos önkormányzat alkotott szabálysértési rendeletet több életviszonnal is kapcsolatban.

A 2012. évi II. törvény jelentős változást hozott a szabálysértések körében. A 38/2012. (XI. 14.) AB határozat is megerősítette, hogy az új törvény elmozdult a büntetőjog irányába, amely több szabály mellett abban is tetten érhető, hogy szabálysértést immáron kizárólag törvény állapíthat meg, ezzel is érvényre juttatva a nullum crimen sine lege elvet. Ugyan a szabálysértések mintegy kiüresítése a rendszerváltás után gyakorlatilag folyamatos, amelynek egyik eleme részben az egyre jelentéktelenebbé válás a nagymértékű anyagi bírságok mellett,¹² majd a következő lépés volt az objektív felelősség egyre szélesebbé nyitása¹³ oly módon is, hogy a cselekményi kört korábbi szabálysértésekkel tágították, majd ezt követte az a konkrét számbeli csökkenés, amely már csak a törvényi szabálysértéseket hagyta életben.

A helyi önkormányzatok a fenti folyamat részeként és egyben az elvont önkormányzati szabálysértés statuálási lehetőség – és tegyük hozzá, az elvont bevételek – helyébe kapták meg előbb az Mötv. 51. §-ában foglalt felhatalmazást, amely a közösségellenes magatartások megalkotására adott felhatalmazást. Ez a felhatalmazás azonban alig néhány hónapig teremtett lehetőséget ilyen szankciók megalkotására, hiszen az Alkotmánybíróság a már említett 38/2012. (XI. 14.) határozatában a felhatalmazást parttalannak minősítve és megsemmisítve megszüntette ezt a lehetőséget. Egyes önkormányzatok ezután igen hamar megtalálták a szabályozás és egyben a szankcionálás lehetőségét az Mötv. közösségi együttélés szabályozására és az így megállapított szabályok megszegésének a szankcionálására, amelynek nyomán megkezdődött a hazai közigazgatási büntetőjog új fejezete.

¹⁰ Lásd például: ANGYAL 1931 vagy MOLNÁR 1990.

¹¹ Lásd: GOLDSCHMIDT 1902, 577.

¹² Lásd még erről: NAGY 2000.

¹³ NAGY 2008, 2–14.

A kezdetben praeter legemnek is vélt helyzetet végül az Alkotmánybíróság tisztázta a 29/2015. (X. 2.) határozata nyomán, amely részben a Kúria, részben pedig az ombudsman indítványa nyomán született meg. Az Alkotmánybíróság a nevezett döntésében szabad utat nyitott a közösségi együttélés önkormányzati szabályozásának, kimondva a felhatalmazás jogszerűségét, egyben deklarálva azt is, hogy a visszaélésszerű joggyakorlás veszélye miatt nincs lehetőség a jogalkotás megszüntetésére. A döntés azért is különösen figyelemreméltó, mivel a 2012-es helyzetben a valódi felhatalmazást túl tágnak és határozatlannak mondó testület az ennél jóval homályosabb, ám álláspontom szerint is kétség kívül létező felhatalmazást mint jogi lehetőséget, kevésbé veszélyesnek ítélte.

A Kúria ezzel szemben az indítványában¹⁴ meglehetősen egyértelműen azt az álláspontot képviselte, hogy a felhatalmazás nem kevésbé homályos, mint a már megsemmisített Möt. 51. § (4) bekezdés és a Möt. 143. § (4) bekezdés e) pontjában foglalt felhatalmazás, így annak megsemmisítésére tett indítványt,¹⁵ főként a jogforrási hierarchia, a felhatalmazásra vonatkozó jogalkotási követelmények és ezen keresztül a jogbiztonság sérelme miatt.¹⁶ A Kúria utalt arra is, hogy a felhatalmazás nyomán a helyi önkormányzat szabályozási körébe kerülhet olyan jogalkotási terület, amely alapjogi összefüggései nyomán törvényi jogalkotást igényelne. Mindez – álláspontjuk szerint – már önmagában is sérti az Alaptörvény I) cikk (3) bekezdését, míg a felhatalmazás tárgyának és kereteinek hiányos volta a felülvizsgálati eljárásokban okozhat problémát, hiszen konkrét mérce hiányában a felhatalmazás túllépése sem értelmezhető. Az előbbieket összességében a Kúria álláspontja szerint a teljes jogrendszer sérelmét is magában hordozzák. A mércét ugyanakkor a törvényalkotónak kellene meghatároznia, mint ahogyan egyes alapköveket is, különös tekintettel a fórumrendszerre, a bírság mértékére vagy más jogkövetkezményekre és a felelősség érvényesítésére. Ez utóbbi kapcsán a Kúria különösen problémásnak találta azt, hogy a helyi önkormányzatok mintegy szabadon határozhatják meg ezeket.

Ugyanezen ügyben az alapvető jogok biztosa is indítványt nyújtott be, szintén az Möt. megjelölt rendelkezéseinek a megsemmisítése érdekében, és ugyancsak a jogbiztonság sérelme okán. A biztos álláspontja szerint a 38/2012. (XI. 14.) AB határozat után a helyi önkormányzatok jogalkotási lehetősége szűkebb körűvé vált, mint korábban, és aggályosnak tartotta azt a helyi önkormányzatok körében terjedő értelmezést, amely ezt éppen ellenkező módon fogta fel. Ezzel kapcsolatban rámutatott, hogy 2013 januárjában már felkérte az akkori közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy az Möt.-ben szereplő felhatalmazást pontosítsa – amely nem történt meg –, valamint arra a létező területi kormányhivatali gyakorlatra, amely a közösségi együttélést szabályozó rendeletek felülvizsgálatával kapcsolatban érvényesült, és amelyet a Fővárosi Kormányhivatal fogalmazott meg. E szerint „a törvényi mérce ilyen szintű bizonytalansága miatt nem képes eleget tenni e területen törvényességi ellenőrzési feladatainak, még a Ket. szabályainak vonatkozásában sem.

¹⁴ Az indítvány külön érdekessége, hogy ebben történt meg az alkotmánybíróági eljárás kezdeményezésének a körülírása és jogi indokolása is.

¹⁵ Lásd: Kúria Köf. 5053/2013/9. sz. végzés.

¹⁶ Kúria Köf. 5053/2013/9. sz. végzés.

*Nincs olyan törvényi szintű korlátozás vagy keretszabály, ami egyértelműen felhívható lenne a közösségi együttélési szabályok megállapítása és a szankciók alkalmazása terén annak elérére, hogy egy eleve sajátos, szabálysértési-közigazgatási szakterületről van szó.*¹⁷

Ugyan az indítvány azért azt is rögzíti, lehetségesnek tartja, hogy a helyi önkormányzatok a közösségi együttélési szabályait meghatározzák, és ezzel a választópolgárok „békés egymás mellett élésének” az alapjait lefektessék, azonban az ezzel kapcsolatos túlkapásokat, amelyek nyomán a rendeletek átmennek egyfajta „közkerécsvédő”, „köznyugalomvédő” vagy éppen „közízlésvédő” irányba, már nem, hiszen e körben az alkotmányos alapjogok súlyos sérelme is fennállhat.

Az Alkotmánybíróság nem osztotta ezt az álláspontot, és a többségi véleményben azt hangsúlyozta, hogy egyrészt a felhatalmazás keretjellegű volta nem sérti sem a közigazgatás törvény alá rendelésének, sem a jogbiztonságnak, sem pedig a hatalommegosztásnak az elvét, másrészt rögzítette, hogy a visszaélészerű joggyakorlás potenciális lehetősége miatt nem lehet ezt általános jelleggel vélelmezni és a felhatalmazást megsemmisíteni. Az Alkotmánybíróság szerint a közigazgatás törvény alá rendelése akkor is megvalósul, ha a rendeletalkotási felhatalmazás keretjellegű, és a szabályozás kitöltését teljes egészében az önkormányzatokra bízta. A testület az indítványokkal ellentétben éppen azt hangsúlyozta, hogy az állna ellentétben az Alaptörvény rendelkezéseivel, ha az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése szerinti felhatalmazást az Möt. korlátozná, hiszen a szubszidiaritás elvéből is következik a felhatalmazás szabad kitöltésének a lehetősége a helyi közügyek intézése körében, amelybe a közösségi együttéléssel kapcsolatos normák is beletartoznak. Ugyancsak a hatalommegosztás és a történeti alkotmány elvével is összhangban állónak találta azt, hogy az egyes önkormányzatok különböző módon értékeljék ugyanazt a magatartást. Azzal kapcsolatban, hogy a felhatalmazás magában hordozza a visszaélészerű joggyakorlás lehetőségét, azt rögzítette, hogy bár valóban elképzelhető akár téves, akár szándékos jogsértés, azonban más alkotmányos intézmények, mint a Kúria vagy az Alkotmánybíróság léte, garancia arra, hogy ezen állapot ne maradjon érvényben.¹⁸

Tegyük hozzá ilyen jogsértések nem kizárólag a közösségi együttélés körében merültek fel, hanem a rendszerváltás utáni önkormányzatiság hajnalán a helyi önkormányzatok működésével kapcsolatban, majd azóta is folyamatosan a jellegében hasonló logika elvén működő, helyi önkormányzatok fantáziájára sokat bízó szociális rendeletek kapcsán, ahol rendszeresen változatos feltételekhez kötik az egyes támogatások nyújtását. Emellett hasonló területté válhat az ugyancsak „nyitott” települési adók ügye is. A helyi önkormányzatok rendeletalkotásának ezen szegmense mindezzel valódi létalapot nyert, és már a Nemzeti Jogszabálytár önkormányzati rendeleteket tartalmazó részében külön címszó alatt is szerepelnek a közösségi együttélést szabályozó normák.¹⁹

A helyi önkormányzatok számára ezáltal tehát megnyílt az út, hogy a modern magyar közigazgatási büntetőjog alakítói legyenek, míg a Kúria számára pedig a lehetőség, hogy

¹⁷ *Ombudsmani indítvány.*

¹⁸ 29/2015. (X. 2.) AB határozat.

¹⁹ Lásd: http://njt.hu/njt.php?onkormanyzati_rendeletek (Letöltés dátuma: 2018. 05. 25.)

ezt az útépitést figyelemmel kísérje és terelje azzal együtt, hogy az alkotmányjogilag is jelentős és alapjogokat érintő helyzeteket továbbra is az Alkotmánybíróság bírálja el. Kialakult gyakorlat és zsinórmértékek hiányában azonban valóban nem könnyű annak eldöntése, már a területi kormányhivataloknak sem, mely ügyekben készüljön indítvány, és mikor áll fenn valamely alapjog kizárólagos sérelme más jogszabályba ütközés nélkül.

4. KÖZÖSSÉGI EGYÜTTÉLÉS AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ELŐTT

Az eltelt közel ötéves időszak alatt az Alkotmánybíróság mindössze két ügyben hozott érdemi döntést: az egyik az adott területen úgymond visszatérő ügyekkel rendelkező önkormányzat, Kaposvár, míg a másik az elhíresült ásothalmi rendelet. Mindkét ügyben az alapvető jogok biztosá kezdeményezése nyomán járt el a testület, amely egyenes következménye az utólagos normakontroll actio popularis jellege megszüntetésének. Ugyanakkor figyelemreméltó, hogy az Alkotmánybíróság a hatásköri megosztás 2012-ben történt megváltoztatása nyomán jellemzően e kérdéskörben foglalkozott az önkormányzati rendeletek felülvizsgálatával.²⁰

A két döntés közül az első, a kaposvári eset még visszavezet a hajléktalanság kérdésköréhez, ugyanis az önkormányzat a teljes területére nézve tilalmazni rendelte azt, hogy az életvitelszerű lakhatás céljára használt ingóságokat a közterületen tárolják vagy elhelyezzék, amely magatartásokat a közösségi együttélés alapvető szabályait sértőnek minősítette. A testület éppen ezért az ombudsman indítványára megvizsgálta a kettős szankcionálás lehetőségét is a közterületen életvitelszerű tartózkodás tilalma mint szabálysértés okán. E körben foglalkoztak a rendelet megalkotásának okaival, a jogalkotó szándékával, amelyre az alapvető jogok biztosának ajánlására reagálva a Somogy Megyei Kormányhivatal is kitért, és részletesen beszámolt arról, miszerint az az adott településen súlyos gondokat okoz, hogy egyes lakossági csoportok a lakóházaik előtt a járdát, egyéb közterületet elfoglalva, bútorokat kirakva élik mindennapi életüket. Magatartásukkal akadályozzák a gyalogos közlekedést, a közterület funkciójának megfelelő használatát, és összességében a lakosság biztonságérzetét és közérzetét is negatívan befolyásolják. Mivel azonban a nevezett magatartás nem szankcionálható szabálysértésként, így a helyi önkormányzat vont a szabályozási körébe, amely a kormány megbízott álláspontja szerint sem ütközik a kettős szankcionálás lehetőségébe, ugyanis a támadott önkormányzati rendelet is tartalmazza azt a kitétel, hogy a közösségi együttélési szabályokat megsértő magatartás nem sújtható bírsággal, ha a cselekmény egyben szabálysértést is megvalósít, így nem jöhet szóba a hajléktalanság tilalmazása. Az Alkotmánybíróság a rendelet értelmezését és egyben az érvelést elfogadva utasította el az indítványt, és ismét megerősítette, hogy a törvény által biztosított

²⁰ Az Alkotmánybíróság elé még két ügy került alkotmányjogi panasz folytán, azonban ezeket a testület elutasította. Lásd: 3126/2015. (VII. 9.) AB határozat és 3232/2016. (XI. 18.) AB határozat.

széles körű rendeletalkotási lehetőségéből nem következik, és nem is vélelmezhető az, hogy a helyi önkormányzatok visszaélés-szerűen gyakorolnák a rendeletalkotási jogukat.²¹

Nyilvánvalóan más kezelést igényelt az ásóthalmi eset,²² amelynek kapcsán az Alkotmánybíróság már látszólag nem kerülhette el azt, hogy az önkormányzati rendeletet alapjogi kontroll alá vesse. Az adott ügyben a helyi önkormányzat tilalmazta a műezzin tevékenységet, az egész testet és fejet takaró burka, nikáb és csador viselését, valamint minden olyan propagandatevékenységet, amely a házasságot nem férfi és nő kapcsolataként mutatja be, továbbá ha a családi kapcsolat alapjaként nem a házasságot, illetve a szülő-gyermek viszonyt ismeri el. Az eset komolyságát mutatja, hogy a testület soron kívül járt el, és az önkormányzati rendeletet ex tunc, azaz a megalkotására visszaható hatállyal semmisítette meg.

A döntés azért is jelentős és elvi jellegű, mivel ebben az Alkotmánybíróság már arra is lépéseket tett, hogy körülhatárolja a közösségi együttélés szabályozási területét. A kiindulási pontot értelemszerűen a helyi közügyek fogalma jelentette, amely mellett a testület álláspontja szerint figyelembe kell venni a helyben biztosítható közfeladatokat is, amelyeket az Mötv. már csak példálózó jelleggel sorol fel.²³ E két jogszabályhely nyomán a testület a többségi indokolásban azt a megállapítást tette, hogy a helyi önkormányzat a helyi közügyek kapcsán valamely tipikusan önkormányzati léptékű feladat vagy közszolgáltatás ellátását szabályozhatja rendeletben. Az így megalkotott rendeletek azonban csak közvetetten érinthetnek egyes alapjogokat, ugyanis az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése értelmében az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, így közvetlen korlátozást nem alkalmazhat a rendelet.

A párhuzamos indokolások a többségi indokolástól árnyaltabb megközelítést tartalmaznak. Pokol Béla, Juhász Imre és Varga Zs. András alkotmánybírók közös véleményükben akként pontosították a megközelítést, hogy az alapjogokra vonatkozó törvényi szabályozás kizárólag az alapvető, tehát leglényegesebb szabályokra vonatkozik, így más jogszabály, tehát akár a helyi önkormányzat rendelete is tartalmazhat alapjogokra vonatkozó szabályt. E körben a törvényen túli jogszabályok fő szerepe az, hogy kitöltse a törvényi szabályozás által érintetlenül maradt területeket. Ennek alapján azonban a párhuzamos indokolás arra mutatott rá, hogy a testület mintegy kikerülte az érdemi indokolást, hiszen valójában nem vizsgálta a lelkiismereti és vallásszabadság szabályozását, holott az adott rendelet nyomán erre lett volna lehetőség. Czine Ágnes alkotmánybíró véleményében annak adott hangot, hogy valósnak érzi az alapvető jogok biztosának azon félelmét, amely szerint a közösségi együttéléssel összefüggő törvényi felhatalmazás hiányos, és lehetőséget nyújt „abszurd” szabályok alkotására meglehetősen magas bírságösszegek megfizetését kilátásba helyezve, több esetben pusztán bevételszerzési szándéktól vezérelve.²⁴

²¹ 3/2016. (II. 22.) AB határozat.

²² 7/2017. (IV. 18.) AB határozat.

²³ Mötv. 13. § (1) bek.

²⁴ 7/2017. (IV. 18.) AB határozat.

Amennyiben áttekintjük az eddigi – nem túl sok elemből álló – alkotmánybírósági gyakorlatot,²⁵ akkor annyit állapíthatunk meg, hogy a testület bár álláspontom szerint is helyesen szabad utat nyitott a közösségi együttélés szabályozásának, azonban az érdemi jogalkotás kapcsán mindeddig nem túl sok mankót adott a helyi önkormányzatok, illetve a törvényességi felügyeletet végző területi kormányhivatalok kezébe. A tekintetben egységes a gyakorlat, hogy a Kúriának fel kell vállalnia ezt a szerepkört, és a nem kizárólag alapjogi eseteket el kell bírálania, azonban a testület a helyi önkormányzatok talán önmérsékletében bízva úgy vélhette, hogy csupán néhány olyan kirívó ügy keletkezik, amikor érdemben állást kell foglalni abban a vonatkozásban, hol húzódik az alapjogi törvényalkotás határa, és hol kezdődik a helyi önkormányzat rendeletalkotási lehetősége. Már önmagában a közösségi együttélés – mint szabályozandó társadalmi viszony – kijelölése sem problémamentes, ugyanakkor abban egyet lehet érteni, hogy a helyi közügy és a feladatok jelenthetik a kiindulási pontot, hiszen utóbbi az Alaptörvény szövegéből is következik, míg az előbbi értelemszerűen abból, hogy a helyi önkormányzat saját feladatkörében jár el. Mindez azonban valóban vajmi kevés segítséget nyújt arra nézve, hogy milyen alapjogi korlátozások képzelhetők el.

5. KÖZÖSSÉGI EGYÜTTÉLÉS A KÚRIA ELŐTT

A 2015-ben született alkotmánybírósági határozat nyomán már a Kúria sem kerülhette el a konkrét ügyek vizsgálatát és az állásfoglalást. E körben persze már előre érezkelhető volt a probléma: zsinórmérték nélkül valóban változatos, sok esetben egymáshoz nem hasonlítható szabályok születnek, amelyek egyben a közigazgatási büntetőjog 150 évvel ezelőtti heterogenitását tükrözik. Az Önkormányzati Tanács ilyen jellegű döntéseinek száma 2015 óta folyamatosan nő, amelynek nyomán bár egységes gyakorlatról még nem beszélhetünk, néhány sarokpont kijelöléséről azonban már igen. Az elbírálás során a fórumot az a viszonylag jól megfogható szempont vezérelte, hogy az adott rendelet ütközik-e valamely más magasabb szintű jogszabályba.

Általánosságban az rögzíthető, hogy az eddigi döntések szerint ezen a területen is a formális jogbiztonság megelőzi a tartalmi kérdéseket, így a vizsgálat elsőként erre a szempontra terjed ki. Így a megsemmisítések egy részét olyan, a jogbiztonsággal összefüggő fogalmak használata adja, mint a határozatlan jogfogalom (szakszerűtlen kezelés)²⁶ vagy a helytelen szövegekői utalás²⁷ vagy esetlegesen az indokolatlan többszintű szabályozás.²⁸ Nyilvánvalóan a formalizált eljárás szabályainak betartása és a jogszabályszerkesztés helyes technikájának a fontossága elvitathatatlan, azonban az egyik ilyen döntés éppen

²⁵ A szabályszerűtéssel foglalkozó 19/2019. (VI. 18.) AB határozat ugyan vizsgálta a közterület életvitelszerű használatát, azonban abból a közösségi együttélésre nézve nem vont le következtetéseket.

²⁶ Kúria Köf. 5052/2015/2. határozat.

²⁷ Kúria Köf. 5042/2015/3. határozat.

²⁸ Kúria Köf. 5002/2019/5. határozat.

abban a lipótvárosi ügyben született, amely a testület Alkotmánybírósághoz történő fordulását is indukálta, így a döntés tartalmi jellege is megkérdőjelezhető. A normakontrollt gyakorló szervek gyakorlata azonban a tekintetben töretlen, hogy a formai és egyértelmű hibák fennállta esetén mellőzik a kérdés érdemi vagy további vizsgálatát.

A fentiek kivételével az eddigi döntések alapján mindössze néhány esetben került sor valódi tartalmi kontrollra. Ezek egyike volt a formai jellegű hibának titulált – azonban álláspontom szerint valójában tartalmi kérdésként felmerülő – más feladat megvalósítására vonatkozó jogalkotás, amikor a dunavarsányi ügyben²⁹ építésügyi rendelkezést alkotott az önkormányzat a védőtávolságot megszegőkre vonatkozóan. A Kúria megítélése szerint itt a jogbiztonság sérelme állt fenn azáltal, hogy részben állattartási, részben pedig építésügyi szabályt hozott a testület a közösségi együttélés szabályozásának nevezve. Amennyiben azonban az Alkotmánybíróság fent már említett kiindulási pontjait vesszük figyelembe, akkor közel sem egyértelmű ezek megítélése, hiszen a helyi önkormányzat jogosult építésügyi szabályt alkotni, igaz, ezt az építési szabályzatról szóló rendeletében kellett volna megtennie. Álláspontom szerint továbbra is kérdéses maradt azonban, hogy ez utóbbinak állapítható-e meg más szankciója is a klasszikus építésügyi szankciókon kívül. A Kúria megítélése szerint vélhetően nem, azonban ha figyelembe vesszük azt, hogy a rendelet megalkotására részben felhatalmazás alapján, részben pedig az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés a) pontjában meghatározott feladatkörében eljárva kerül sor, és azt is, hogy alapjogi kérdésekben is elképzelhető az Alkotmánybíróság párhuzamos indokolása szerint is kiegészítő szabály alkotása, akkor álláspontom szerint nem kizárt más jellegű szankciót is fűzni a kötelezettséghez.

Az eddig felmerült érdemi ügyek nagyobb hányada szintén a településkép kialakításával kapcsolatos. Így Bük városában a közterületi gyommentesítési kötelezettséget vizsgálta a testület, rögzítve, hogy a közterület tisztán tartása nem kizárólag az önkormányzat által ellátandó feladat,³⁰ míg Miskolc városa kapcsán már közel sem ennyire egyértelmű volt az a többszörösen összetett szabályozás, ami magánjogi kérdésekkel is összefüggött.³¹ A rendelet alapján egyrészt tilalmazták a közterületen lévő virág, dísznövény szedését, másrészt szabályozták a társasházon belüli jogviszonyokat, és tiltottak minősítették, ha valaki másoknak zavaró módon zajt, bűzt, füstöt, port vagy egyéb más zavaró hatást okoz, hulladékot nem a saját gyűjtőedényben helyezi el, annak elszállításáról nem gondoskodik, szőnyeget, matracot, erkélyen, ablakon kiráz, hulladékot, dohánycikket vagy egyéb tárgyat kidob stb. A szabályozás további eleme volt, hogy az önkormányzat az életvitelszerű lakhatásra alkalmas ingatlan kritériumát is meghatározta akként, hogy az egy főre eső lakrész érje el a hat négyzetmétert. Ennek megszegőit szintén bírsággal fenyegette, méghozzá meglehetősen magas összegben meghatározva annak mértékét.

²⁹ Kúria Köf. 5005/2017/3. határozat.

³⁰ Kúria Köf. 5010/2016/4. határozat.

³¹ Kúria Köf. 5047/2016/2. határozat.

A kötelezettségek közül a településképre vonatkozó kapcsán a Kúria hivatkozott arra a konzekvens gyakorlatára,³² amely ezen jogalkotói célt elismerve lehetővé teszi a bírsággal történő fenyegetést. Ugyanakkor a további elemek vonatkozásában már nem vállalta fel az állásfoglalást, és ismételten az Alkotmánybírósághoz fordult, amely testület ezen kérdésben még nem hozott határozatot a jelen tanulmány lezárásáig, ugyanakkor egy ugyanezen ügyben egy magánszemélytől érkezett alkotmányjogipanasz-indítványt már vizsgálta a testület.³³ Kérdéses e kérdésben is, hogy a felhatalmazás kapcsán tesz-e valamilyen megállapítást az Alkotmánybíróság, vagy konzekvens marad az eddigi álláspontjához. Közjogilag érdekes fejlemény, hogy a lakhatás kérdését ugyanakkor maga a Kúria is megvizsgálta, és megállapította, hogy a tulajdon közérdekből korlátozható, azonban legitim cél hiányában az adott rendelkezést a konkrét esetben megsemmisítette a társadalmi helyzetre vonatkozó megkülönböztetés miatt is.

A jogbiztonsággal kapcsolatos sérelem mellett ugyancsak a településképp védelmére irányuló önkormányzati törekvések elismerésének sorát gazdagította Belváros-Lipótváros ügye,³⁴ ahol a tilalmazott magatartások között volt található a közterület beszennyezése, a közterületen lévő növényzet bármilyen módon történő szakszerűtlen kezelése, gondatlan rongálása, gazdátlan állatok környezetet szennyező vagy másokat zavaró módon etetése, madaraknak az épületbe történő szoktatása. A Kúria tesztjén e magatartások közül lényegében a „szakszerűtlen kezelés” mint határozatlan jogfogalom nem ment csak át, míg a további magatartások kapcsán a bíróság elfogadta az érintett önkormányzat álláspontját.

Sok más összefüggése mellett igen jelentős az a Hódmezővásárhely önkormányzata ügyében született döntés, amely a választási plakátok elhelyezése kapcsán arra a következtetésre jutott, hogy a közösségi együttéléssel kapcsolatos helyi önkormányzati szankció a jogi személyekre is kiterjeszhető,³⁵ amely döntés elméletileg is illeszkedik akár a történeti hagyományokhoz (a kihágások alanya is lehetett jogi személy), illetve ahhoz, hogy a közösségi együttélés nem szubjektív felelősségi alapú anyagi jogi bírság. Ugyanezt az irányt erősíti a Penc Község Önkormányzata ügyében³⁶ született domainregisztrációval kapcsolatos döntés, amelynek kapcsán az alapvető jogok biztosa indítványában azt az álláspontot képviselte, hogy a domainregisztráció szabályozása során még a közösségi együttélésre hivatkozással sem lehetséges szankcionálás.³⁷ A Kúria azonban – egyébként megsemmisítő – döntése indokolásában nem foglalt állást a kérdésben.

A változatos jogi szabályozások ötletét gazdagítja az a budaörsi rendelet, amely a közösségi együttélésre hivatkozással a lőgyakorlatok időtartamát korlátozta. Az Önkormányzati Tanács e körben az Alkotmánybíróság 17/1998. (V. 13.) AB határozata nyomán a helyi

³² Kúria Köf. 5052/2015/2. határozat.

³³ 3229/2014. (IX. 22.) AB végzés.

³⁴ Kúria Köf. 5052/2015/2. határozat.

³⁵ Kúria Köf. 5034/2015/3. határozat. Ugyanakkor ugyanezen önkormányzat korábbi eljárásban a döntést még felfüggesztette. (Kúria Köf. 5008/2015/3. határozat.)

³⁶ Kúria Köf. 5058/2014/5. határozat.

³⁷ *AJB-8678/2012 Jelentés.*

közügy fogalmából kiindulva azt vizsgálta, hogy a kiegészítő jellegű szabályozás nem ütközik-e magasabb szintű jogszabályba. A lögyakorlatok lakosságot ténylegesen zavaró zajahatása okán a szabályozást lehetségesnek tartotta, és az Alkotmánybíróság elveit követve amellet is kiállt, hogy gyakorlatával biztosítsa az önkormányzatok Alaptörvényben karakterizált önállóságának a védelmét is.³⁸ Mindez főként a közösségi együttélésre vonatkozó felhatalmazás későbbi folyamatos támadása miatt figyelemreméltó, hiszen ezen, egyébként 2014-es, ügyben még emellet állt ki a testület, az egyre problémásabb ügyek miatt később mégis célravezetőbbnek tartotta volna a felhatalmazás megsemmisítését. Elméletileg hasonlóan tekinthető a mogyoródi, Hungaroringet érintő vagy a tihanyi parkolással kapcsolatos szabályozás is, ahol ugyancsak kiegészítő jellegű szabályokat alkotott az önkormányzat a közösségi együttélés köntösében, ám kereskedelmi területen.³⁹

A Kúria gyakorlatát összegezve három irány körvonalazható. Az egyik a formainak tekinthető jogszabályszerkesztési hibás rendeletek köre, ahol az erre tekintettel történő megsemmisítés mellet nem található más elvi megállapítás. A másik irány a kereskedelmi, gazdasági tevékenységgel, illetve részben a településképpel kapcsolatos kiegészítő szabályok alkotása, amely csak áttételesen érint alapjogokat. Ez utóbbiak kapcsán több döntés is született, ahol a Kúria szívesen értelmezte az összefüggő szabályokat és a magasabb jogszabályba ütközés kérdését. A harmadik irány a legtöbb kérdést felvető, ahol a helyi önkormányzatok olyan újszerű, ámde alapjogilag érzékeny területeket szabályoznak, ahol a tekintetben kell állást foglalni, hogy a korlátozás a még megengedhető körbe tartozik-e, vagy sem. Ez utóbbi kapcsán a Kúria érezhetően nem szívesen vállalja fel a döntés ódiúmát, és jellemzően inkább az Alkotmánybírósághoz fordul, illetve ismételt kísérletet tesz a felhatalmazás megsemmisítésére, érzékeltetve a zsinórmérték hiánya által okozott problémákat. Az Alkotmánybíróság ezzel szemben eddig következetesen képviselte azt az álláspontot, hogy a felhatalmazás jelenlegi formájában is alkalmazható, és a visszaélések potenciális lehetősége miatt nincsen szükség annak megsemmisítésére.

6. DE LEGE FERENDA JAVASLATOK, ÖSSZEGZÉS

A jelenlegi közösségi együttélést szabályozó rendeleteket áttekintve megállapítható, hogy a helyi önkormányzatokat elsősorban valóban jellemzően a köznyugalom, illetve a köztisztaság megóvása vezérelte, ugyanakkor e nemes cél érdekében esetenként valóban alkottak abszurdnak is tekinthető szabályokat, bár nem tömeges mértékben. Amennyiben a területi kormányhivatal beszerzi az adott önkormányzat álláspontját, általában az derül ki, hogy az adott rendelet megalkotását mindig valamely létező társadalmi közösségi probléma indukálta, és kevésbé a helyi önkormányzat bevételszerző szándéka. Ugyanakkor az is megállapítható, hogy az adott bírság a helyi önkormányzat saját bevételeit gazdagítja.

³⁸ Kúria Köf. 5019/2014/4. határozat.

³⁹ Kúria Köf. 5024/2014/11. határozat.

Álláspontom szerint ez utóbbi szempont jellemzően inkább a realizált szankció mértékében tükröződik, valamint abban, hogy a kiszabható bírság elengedésére vagy mérsékelt megállapítására az adott önkormányzati szerv kevés hajlandóságot mutat.

A fentiek alapján a probléma a tekintetben kettéválasztandó, hogy a szankcionálandó magatartások statuálása nem elsősorban bevételszerzési szándék által vezérelt, ugyanakkor a jogalkalmazás terén már találkozhatunk ilyen attitűddel. Ennélfogva az Alkotmánybíróság álláspontját magam is osztom annyiban, hogy teret kell hagyni a helyi önkormányzatoknak a közigazgatási büntetőjog megalkotására, ugyanakkor megfontolható lehet egyes általános szabályok megalkotása például a bírság maximuma vagy a kimentési okok tekintetében. Mindez azonban a Kúria számára nem jelentene segítséget, hiszen a jogalkotó általános jelleggel nem írhatja körül a lehetséges életviszonyokat, amelyek – ahogyan erre az Alkotmánybíróság is utalt – önkormányzatról önkormányzatra változnak. Szintén nehezen állapítható meg olyan alapjogi mérce is, amely valamennyi alapjog kapcsán általános zsinórmértékül szolgálna annál konkrétabb módon, mint ahogyan azt az Alaptörvény jelenleg is tartalmazza, nevezetesen, hogy az alapjogok korlátozása törvény által lehetséges, ami az alapvető szabályokra terjed ki.

E körben tehát a Kúriának és az Alkotmánybíróságnak kell felvállalnia a jogalakító szerepet, és esetről esetre véleményt nyilvánítani az alapjogi korlátozásról. A jelenlegi gyakorlat nyomán annyi körvonalazható, hogy valamely alapjog távoli sérelme és az országos szabályhoz képest kiegészítő rendelkezés alkalmazása lehetséges közérdekből. Amennyiben a rendelet közvetlen alapjogi sérelmet okoz, akkor jellemzően óvatosabb a Kúria, és az egyértelműen túlkapásszerűen jogkorlátozó eseteket leszámítva az Alkotmánybírósághoz utalja az ügyet, amely testület még nem igazán nyilvánított valóban érdemi véleményt.

A jó állam koncepció fontos eleme a közigazgatás működése mellett a közbiztonság megvalósítása is, amelynek helyi szinten a helyi önkormányzatok is részesei lehetnek. Megállapítható, hogy a közösségi együttélés szabályozása bár valóban több problémát és vizszátságot rejt magában, azonban egy lehetőség is a helyi önkormányzatok számára, hogy a közigazgatási büntetőjog másfél évszázados hagyományát továbbvigyék, illetve megvalósítsák. Mindez a közigazgatási szankciók között jelent hiánypótló lehetőséget, hiszen a szabálysértések jelenlegi formájukban meglehetősen visszaszorultak és elbüntetőjogiasodtak, míg az ágazati anyagi jogi szankciók értelemszerűen nem helyi társadalmi problémákra reagálnak. A fentiek alapján tehát a potenciális visszaélészerű jogalkalmazás és ezzel járó ügyteher miatt nem indokolt a felhatalmazás megsemmisítése. A jogrendszer egészét tekintve a jogalkotó érzékelhetően egyre nagyobbra nyitja azt a kaput a helyi önkormányzatok számára, amely egy önfenntartó önkormányzat lehetőségét adja meg a már említett települési adókkal együtt, amelyre 2010 előtt szintén nem volt lehetőség. A felhatalmazás megsemmisítése ennek nyomán tehát nem indokolt, míg a pontosítása pedig a fent kifejtett okok miatt – esetről esetre változó életviszonyok és alapjog szabályok általános megalkotásának lehetetlensége – nem lehetséges. Ami megfontolható lehet, az az eljárási szabályok egységesítése, a felelősségi forma általánosítása vagy a bírságmaximum és az annak kiszabása körében alkalmazható általános szempontok meghatározása, amelynek terepe azonban nem feltétlenül az Mötv.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. Alapvető Jogok Biztosa: AJB-6724/2010. jelentés, Elérhető: www.ajbh.hu/documents/10180/105926/201006724.rtf/06be6ff8-acff-4845-8ce1-2f7fd5edb353?version=1.0 (Letöltés dátuma: 2018. 04. 19.)
2. *Az Alapvető Jogok Biztosának Jelentése az AJB-8678/2012 ügyben.* Elérhető: www.ajbh.hu/documents/10180/1117870/Jelent%C3%A9s+egy+domain+enged%C3%A9lyez%C3%A9si+elj%C3%A1r%C3%A1sr%C3%B3l+8678_2012/1d2bcec0-314b-4ae2-b141-408966837258;jsessionid=28CE3BAC6DDC9F4086CCE2E848F8928D?version=1.0 (Letöltés dátuma: 2018. 05. 13.)
3. ANGYAL Pál (1931): *A közigazgatásellenesség büntetőjogi értékelése.* Budapest, Magyar Tudományos Akadémia.
4. GOLDSCHMIDT, James (1902): *Das Verwaltungsstrafrecht. Eine Untersuchung der Grenzgebiete zwischen Strafrecht und Verwaltungsrecht auf rechtsgeschichtlicher und rechtsvergleichender Grundlage.* Berlin, Carl Heymanns.
5. KAISER Tamás – Kis Norbert szerk. (2014): *A jó állam mérhetősége.* Elérhető: <https://cmsadmin-pub.uni-nke.hu/document/vtkk-uni-nke-hu/a-jo-allam-merhetosege.original.pdf> (Letöltés dátuma: 2018. 05. 18.)
6. KAISER Tamás szerk. (2015): *Jó Állam Jelentés.* Elérhető: <https://joallammutatok.uni-nke.hu/document/dialogcampus-uni-nke-hu/jo-allam-jelentes-1.original.pdf> (Letöltés dátuma: 2018. 05. 20.)
7. KAISER Tamás szerk. (2016): *Jó Állam Jelentés.* Elérhető: https://joallammutatok.uni-nke.hu/document/dialogcampus-uni-nke-hu/nke_3840_5_2016_jo_allam_jelentes_bovitett_valtozat.original.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 05. 20.)
8. KAISER Tamás szerk. (2017): *Jó Állam Jelentés.* Elérhető: <https://joallamjelentes.uni-nke.hu/kiadvanyok/jo-allam-jelentes-2017/> (Letöltés dátuma: 2018. 05. 20.)
9. KAISER Tamás szerk. (2018): *Jó Állam Jelentés.* Elérhető: https://joallamjelentes.uni-nke.hu/2018_pages/pdf-serve/non-compress/web_PDF_JAJ_2018.pdf (Letöltés dátuma: 2020. 05. 05.)
10. KAISER Tamás szerk. (2019): *Jó Állam Jelentés.* Elérhető: https://joallamjelentes.uni-nke.hu/2019_pages_PDF/Jo_Allam_Jelentes_2019_Elso_Valtozat.pdf (Letöltés dátuma: 2020. 05. 05.)
11. *Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program 11.0* (2011). Elérhető: <https://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/8/34/40000/Magyary-Kozigazgatas-fejlesztési-Program.pdf> (Letöltés dátuma: 2018. 04. 25.)
12. *Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program 12.0* (2012). Elérhető: <https://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/d/2c/40000/Magyary%20kozig%20fejlesztési%20program%202012%20A4.pdf> (Letöltés dátuma: 2018. 05. 02.)
13. MOLNÁR Miklós (1990): *Adalékok a közigazgatási szankció hazai elméletörténetéhez.* Budapest, ELTE ÁJK.
14. NAGY Marianna (2000): *A közigazgatási jogi szankciórendszer.* Budapest, Osiris Kiadó.

15. NAGY Marianna (2008): Objektíven a közigazgatási objektív felelősségről – az üzem-bentartó objektív felelőssége apropóján. *Közigazgatási Szemle*, 2. évf. 2. sz. 2–14.
16. *Ombudsmani indítvány*. Elérhető: [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/f058635124a8c31bc1257be3001b8dc3/\\$FILE/ATTUYXP1.pdf/2013_1219-0_ind.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/f058635124a8c31bc1257be3001b8dc3/$FILE/ATTUYXP1.pdf/2013_1219-0_ind.pdf) (Letöltés dátuma: 2018. 04. 19.)

Jogforrások

1. 1968. évi I. törvény a szabálysértésekről
2. 1999. évi LXIX. törvény a szabálysértésekről
3. 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
4. 2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről
5. 38/2012. (XI. 14.) AB határozat
6. 3126/2015. (VII. 9.) AB határozat
7. 29/2015. (X. 2.) AB határozat
8. 3/2016. (II. 22.) AB határozat
9. 3232/2016. (XI. 18.) AB határozat
10. 7/2017. (IV. 18.) AB határozat
11. 19/2019. (VI. 18.) AB határozat
12. 3229/2014. (IX. 22.) AB végzés

A Kúria határozatai

1. Kúria Köf.5019/2014/4. határozat. Elérhető: <https://kuria-birosag.hu/hu/onkugy/kof501920144-szamu-hatarozat> (Letöltés dátuma: 2020. 05. 01.)
2. Kúria Köf.5024/2014/11. határozat. Elérhető: <https://kuria-birosag.hu/hu/onkugy/kof5024201411-szamu-hatarozat> (Letöltés dátuma: 2020. 05. 01.)
3. Kúria Köf.5058/2014/5. határozat. Elérhető: <https://kuria-birosag.hu/hu/onkugy/kof505820145-szamu-hatarozat> (Letöltés dátuma: 2020. 05. 01.)
4. Kúria Köf.5008/2015/3. határozat. Elérhető: <https://kuria-birosag.hu/hu/onkugy/kof500820153-szamu-hatarozat> (Letöltés dátuma: 2020. 05. 01.)
5. Kúria Köf.5034/2015/3. határozat. Elérhető: <https://kuria-birosag.hu/hu/onkugy/kof503420153-szamu-hatarozat> (Letöltés dátuma: 2020. 05. 01.)
6. Kúria Köf.5042/2015/3. határozat. Elérhető: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A15H5042.KOT&txtreferer=00000001.txt> (Letöltés dátuma: 2020. 05. 01.)
7. Kúria Köf.5052/2015/2. határozat. Elérhető: <https://kuria-birosag.hu/hu/onkugy/kof505220152-szamu-hatarozat> (Letöltés dátuma: 2020. 05. 01.)
8. Kúria Köf.5010/2016/4. határozat. Elérhető: <https://kuria-birosag.hu/hu/onkugy/kof501020164-szamu-hatarozat> (Letöltés dátuma: 2020. 05. 01.)
9. Kúria Köf.5047/2016/2. határozat. Elérhető: <https://kuria-birosag.hu/hu/onkugy/kof504720162-szamu-hatarozat> (Letöltés dátuma: 2020. 05. 01.)

10. Kúria Köf.5005/2017/3. határozat. Elérhető: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A17H5005.KOT&txtreferer=00000001.txt> (Letöltés dátuma: 2020. 05. 01.)
11. Kúria Köf.5002/2019/5. határozat. Elérhető: www.kuria-birosag.hu/hu/onkugy/kof500220195-szamu-hatarozat (Letöltés dátuma: 2020. 05. 01.)
12. Kúria Köf. 5053/2013/9. végzés. Elérhető: [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/48be3fdb85e73ac9c1257cb400587e8e/\\$FILE/III_716_0_2014_inditvany.002.pdf/III_716_0_2014_inditvany.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/48be3fdb85e73ac9c1257cb400587e8e/$FILE/III_716_0_2014_inditvany.002.pdf/III_716_0_2014_inditvany.pdf) (Letöltés dátuma: 2018. 04. 15.)

Dr. Árva Zsuzsanna PhD, habil, egyetemi tanár. 2003 óta dolgozik a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Karán, 2011 óta egyetemi docensként, 2020 óta egyetemi tanárként. PhD-fokozatát 2007-ben szerezte a Miskolci Egyetemen promotio sub auspiciis Rei Publicae praesidentis kitüntetéssel. Témavezetői Stipta István és Balázs István voltak. 2014-ben habilitált, 2007-ben jogi szakvizsgát is tett. 2015-től megbízott, majd 2016-tól oktatási dékánhelyettesként is tevékenykedik. 2010-től hirdeti témát a Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolában, ezen időszakról több főkolégium tárgyjegyzője és több szak szakfelelőse, így 2012-től az igazgatásszervező alapszak és közigazgatási menedzser mesterszak, 2013-tól a közigazgatás-szervező alapszak és 2017-től az igazságügyi igazgatási alapszakok szakfelelőse, valamint 2011-től a helyi jogszabályszerkesztő szakjogász és helyi jogszabályszerkesztő szakember szakirányú továbbképzések szakfelelőse is. Több mint 20 habilitációs és doktorifokozatszerzési eljárásban vett részt, rendszeresen tart nemzetközi és hazai konferenciákon előadásokat. Három önálló monográfia és egy tankönyv önálló szerzője, idézettsége 300 feletti. Kutatási területei a közigazgatási büntetőbíráskodás és a helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete.

Attila Barta

THE WAY TO A MORE INTEGRATED TERRITORIAL STATE ADMINISTRATION. THE AIMS AND CAUSES BEHIND THE RENEWAL OF HUNGARIAN MID-LEVEL STATE ADMINISTRATION¹

Úton egy integráltabb területi államigazgatás felé. A magyar középszintű államigazgatás megújításának céljai és indokai

Dr. Attila Barta PhD, Assistant Professor of Law, University of Debrecen, Faculty of Law, Department of Administrative Law, barta.attila@law.unideb.hu

This study focuses primarily on the territorial bodies of mid-level state administration. Hungarian territorial state administration has been under constant transformation since 1989–1990. As other studies have already researched the key steps of this transformation extensively, this paper focuses solely on the major developments of the 2016/2017 calendar years (primarily due to the manuscript deadline). The study is mostly based on the analysis of the relevant Hungarian legislation, but also contains an international outlook. In summary, the paper concludes that in recent years the number of Hungarian territorial administrative organisations have been greatly reduced, the importance of the capital and county government offices have been greatly increased, the system of the district-level offices have been differentiated, and the customer relationship solutions have seen a notable renewal. The aforesaid conclusions will also offer a system-level interpretation of this Neo-Weberian Hungarian transformation.

KEYWORDS:

District Offices, Government Windows, Hungarian County (and Capital) Government Offices, public administration, territorial state administration

¹ This work was created under the priority project KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 titled „Public Service Development Establishing Good Governance” in cooperation with the National University of Public Service and the ‘DE-ÁJK Governance Resource Management Research Group’ of the University of Debrecen. For the description of the underlying concepts, see: HORVÁTH 2016, 25–37.

A tanulmány a közigazgatás középszintű intézményei közül alapvetően a területi államigazgatási szervekkel foglalkozik. A területi államigazgatás Magyarországon 1989–1990 óta folyamatos átalakulásban van. Tekintettel arra, hogy ennek a folyamatnak a lépéseit más írások már ismertették, a munka alapvető célja – a kézirat lezárásának időpontjára tekintettel – a 2016–2017-es fejlesztések feldolgozása volt. A munka elsősorban a releváns magyar joganyag elemzéséből indult ki, de nemzetközi kitekintést is tartalmaz. A tanulmány megállapítja, hogy az elmúlt években a magyar területi államigazgatási szervek száma jelentősen csökkent, a fővárosi, megyei kormányhivatalok szerepe nőtt, a járási (kerületi) hivatalok rendszere differenciálódott, az ügyfélkapcsolati megoldások pedig jelentősen megújultak. A következtetések kitérnek a neo-weberi elemeket is felmutató magyar átalakítások rendszerszintű értelmezésére.

KULCSSZAVAK:

járási hivatalok, kormányablakok, közigazgatás, területi államigazgatás, területi kormányhivatalok

1. OVERVIEW

This study investigates the so-called territorial (or deconcentrated) organisations of state administration. As we will see, *these organisations compose the mid-level (or territorial) units of government public administration*, both in Hungary and in other European countries. In most countries, the middle/territorial (or meso) level of public administration consists of multiple agents. This means the following:

- They exist alongside territorial state administration.
- Law enforcement administration also has deconcentrated bodies (such as police departments).
- Local administration may also utilise territorial solutions (organised either on a regional, county or district-level).
- In certain special fields (such as regional development or tourism) organisations with special legal status could also exist.

Due to all of these, *it is desirable to separate the organisations in the title-role of this study from the organisations mentioned in the above list*. Their most important properties are the following:

- Territorial state administration organisations *operate as an office, and are led by a single person*.
- They are parts of the state administration hierarchy, and *operate as branch offices of a central organisation*.
- They are usually responsible for *handling specialised duties that require unified administration on a country-level* (such as treasury matters, taxation or epidemics).
- They usually handle duties that *grant executive powers* (such as performing official controls).
- Finally, the responsibilities of such organisations may deviate from general *geographical jurisdiction* (e.g. they may pertain to drainage areas, mining locations or nature reserve areas instead).

Although the different time periods and country-specific adaptations result in obvious differences, the properties listed above still readily show the most important common characteristics of these organisations. Considering the fact that territorial administrative duties are handled by multiple organisations, it is recommended to differentiate those. The most common type of differentiation classifies these organisations into *general and specialised deconcentrated administrative bodies*.

In Hungary, most of the territorial administrative bodies are *specialised organisations* (see Chapter II, Point 5 of this paper for their in-depth description). This means that they are handling responsibilities related to a specific administrative duty (such as water conservancy, asylum, or public education). General deconcentrated administrative bodies *mainly exist for two reasons*. Firstly, because certain responsibilities *cannot be covered with specialised organisations* (such as practicing the legal control of municipalities, or

coordinating other territorial administrative organisations). Secondly, because government administration should be represented by a specific organisation on a territorial level.

2. THE MAIN COMPONENTS OF RENEWING HUNGARIAN TERRITORIAL STATE ADMINISTRATION

Hungarian territorial state administration has been constantly transforming since 1989–1990. As some major steps of this evolution have already been covered elsewhere,² this study is focusing only on the developments that have occurred in 2016/2017 and have affected the operation of territorial state administration in 2018.³ This chapter and its subchapters therefore cover the following topics:

- *Developments* of the general deconcentrated administrative bodies, the County (or Capital) Government Offices.
- *The functions and tasks of the District Offices*, which are the branch offices of the Capital and County Government Offices.
- *The one-stop-shops* (Government Windows) of the District Offices.
- A short summary of some *additional solutions supporting the work of the Government Windows*.
- A description of *middle-level specialised territorial state administration organisations*.
- A summary of the *miscellaneous territorial organisations* that operated in 2016–2017–2018 alongside the deconcentrated state administration bodies in Hungary.

2.1. *Developments of County and Capital Government Offices*

The post-transformation governments of Hungary always considered the renewal of public administration one of their top priorities. This renewal would also include the rationalisation of territorial state administration and the creation of a general-duty deconcentrated organisation. These efforts were not always successful, but megacrisis like the *financial crisis of 2008* still fuelled the aspirations, as such challenges cast light upon the fact that government roles and executive power must be re-evaluated, and that public institutions must be reinforced.⁴ *As part of these aspirations, 1 January 2011 saw the*

² See the following English works in chronological order for more information: BARTA 2012, 75–84.; PATYI-RIXER 2014, 304–319.; BARTA 2017, 27–42.

³ Due to the manuscript deadline, this paper studies the data available up to 2018 and the developments in territorial administration completed until 2018. Therefore, this essay does not contain any conclusions beyond that year. Hungarian territorial state administration has been seeing major developments throughout 2019 and 2020 as well – due to constraints in length and the scope of this paper, these developments will be investigated in further studies.

⁴ Available: www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/government-at-a-glance-2017_gov_glance-2017-en#page1 (Downloaded: 10. 07. 2018.)

inception of the County and Capital Government Offices (hereafter GOs). The GOs were meant to be the territorial offices of the government – in the following years, their duties, responsibilities and sphere of authority were expanded, while their structure was finalised.

Late 2016 and early 2017 saw an extensive reform. Initiated from the centre of the public administration system, it was applied with a domino effect, affecting all agents of state administration right until the district level. *The goal of the reform was to establish a simpler and more cost-effective system by delegating special duties to the GOs and their branches that were previously managed on a higher level of administration.*

The reassignment of responsibilities was carried out constantly by several means. This study covers only the solutions that changed the duties of the GOs and their districts. Such changes were numerous: of the approximately 500 duties that were re-evaluated, around half of those were delegated to the GOs. Such responsibilities and the means of delegation included the following:

- Some specialised duties were handed over to *a single GO to manage for the whole country*. For example, the duties of the former Institute of Geodesy, Cartography and Remote Sensing are managed by the Capital GO of Budapest.
- Certain duties are handled by some GOs with *regional competence in multiple counties*. These include some type of rehabilitation cases, for example.
- In some cases, *a specific duty has been assigned to all GOs* (such as the authorisation of aerial mosquito spraying).
- Around 50 administrative procedures were delegated to *district-level administration from the central level* (such as revising the expert report required for requesting increased family allowance).

As a result of the above tendencies, the 20 GOs in Hungary are substantially differentiated. In addition, due to the responsibilities and authorities migrating to the middle level, task allocation between the GOs and their districts has also changed. Following the review of approximately 1000 public proceedings addressed to the GOs, about 80% of those were transferred to the District Offices, effective 1 January 2017. *As described in subsequent parts of this study, similar to the county-level, this also resulted in differentiation and the creation of offices with different competencies on the district level as well.* It is also important to mention that the transfer of duties also induced the transfer of their respective public servants, resulting in a change in staff numbers: while in 2015 the number of public servants working in the county and district level administration was roughly the same, most of the manpower later shifted toward the district level, due to the vertical re-assignment of tasks.⁵

⁵ For example, the GO of Hajdú-Bihar County had a staff of 1857 in 2015, of which 913 worked on the county level, and 944 worked on the district level. As a result of the transformations, the staff number rose to 1939, with the number of public servants working for the county GO decreased to 568, but the number of administrators working for the districts increased to 1371. In 2017, the overall number of employees did not change, only the internal distribution: 566 servants worked on the county level, and 1373 on the district level.

Because of the changes in territorial state administration, legislation managed to rationalise property apportioning, energy usage and software usage, and could also reduce postal fees. However, besides these developments, numerous pivotal procedural, infrastructural, IT and human achievements also took place:

- 75% of the on-going cases reached decision-making status within 8 days. This ratio is not expected to decline once the new procedural act (governing further cases) takes effect.
- Electronic developments (such as the effort to make GOs rely solely on electronic means in their internal ways of working) and their associated trainings are expected to make public administration more agile and cost-effective.
- The rationalisation and modernisation of the properties serving as premises for GOs ensure economical facility maintenance.
- The modification of regulations applicable to GO staff aims to improve the motivation of the personnel affected by the constant organisational and operational reforms with financial means.

2.2. The functions and tasks of District Offices

The district system is a historical low-mid level segment of Hungarian state administration looking back to a long tradition. The institution was established in the 13th century, and – with a varying degree of extent and responsibilities – existed until 1983. *Following the liquidation of the district system, there was no standard low-mid level organisation within Hungarian state administration for nearly three decades.* This started to become a pressing issue during the 1990s, as public administration saw an increase in the responsibilities following the democratic transformation of 1989/90, that required an administrative framework above the municipalities, but below the county level of state administration. *The notion of “rehabilitation” of the districts resurfaced mostly due to two factors: firstly, because of the re-evaluation of state-side and municipal administrative duties; and secondly, to eliminate the unwarranted structural and operational differences experienced in the low-to-middle level of public administration.*

Today’s district system was originally based on the idea that legislation would delegate all state administration duties from the municipalities to the districts. However, it soon became apparent that this cannot be achieved. At the same time, the establishment of the 175 county and 23 capital District Offices (hereafter DOs) on 1 January 2013 indicated that there may be responsibilities later down the line that legislation aims to reassign to the lowest level of state administration (that is, the districts). It was also likely that these responsibilities would be re-delegated not from the municipalities – as was the case at the end of 2016 and early 2017 – but from higher levels of state administration.

The proceedings described above eventually resulted in the reinforcement of the district system: starting from 1 January 2017, out of the 1106 responsibilities of the GOs, 914 have been reassigned to the DOs, along with 36 additional activities from other central

administrative agencies. The lowest level of state administration⁶ saw a huge increase in responsibilities.

However, along with the increased number of duties *came differentiation: the number and types of cases available for management started to vary among the districts*. Therefore, the large-scale reassignment also resulted in the following deviations in that time:

- All DOs became eligible to manage consumer protection,⁷ public education and agricultural matters.
- Certain DOs received an “advanced”⁸ status, covering multiple districts in matters concerning land registry, building, general health or animal welfare, among others.
- Specific cases can only be managed by county seat DOs. These include matters concerning family allowance⁹ or state aid for housing, and responsibilities related to territorial environmental protection, or nature conservation.

As mentioned earlier, transformation also resulted in the re-assignment of the personnel: most of the civil servants have been transferred from the county level to the district level. In 2017, the 20 GOs and the 197 DOs (their numbers reduced in the interim¹⁰) employed roughly 36,000 public servants, approximately 11,000 of them working on the capital/county level, and 25,000 employed in the low-mid level of public administration.¹¹

*Based on the assessment above, it is clear that the district system is constantly evolving, with its responsibilities still being fine-tuned. And in all probability, this is expected to continue in the coming years.*¹²

2.3. “One-stop-shops” in the reformed territorial state administration system

The concept of single-window administration (that is, the implementation of one-stop-shops) is not a novelty in Hungary: the intention emerged two years after the country joined the

⁶ Available: <http://jarasinfo.gov.hu/jarasokrol> (Downloaded: 05. 07. 2018.)

⁷ Major and more complex consumer protection procedures were, however, assigned to county seat District Offices.

⁸ Such DOs typically serve two or three districts. However, some DOs have an even larger jurisdiction: for example, the District Office of Balmazújváros handles the general health matters of four districts.

⁹ Since July 2017, family allowance duties and authorities are handled not just by county seat DOs, but 13 additional DOs as well – though the latter group of DOs handle only matters originating from their own local districts.

¹⁰ The number of districts was reduced by one in the meantime, as the District of Polgárd ceased to exist on 31 December 2014.

¹¹ The change in the number of public servants is well visualised in the table available at the following URL: <http://kozepszintuallamig.blogspot.hu/2017/05/tisztviselok-letszama.html> (Downloaded: 07. 07. 2018.)

¹² Following the manuscript deadline, the District Office system has seen major changes at the end of 2019 and the beginning of 2020. Due to constraints in length, the scope of this paper, and the complexity of these changes, the recent developments will be investigated in further studies. However, it is still worth mentioning here that with these changes, legislation aims to move certain duties back to the county level, and in the meantime, to unify the responsibilities of the District Offices.

European Union. This is due to Directive 2006/123/EC on the services in the internal market, which specifically defined the conditions of single-window administration to streamline public administration.¹³ According to the Directive,¹⁴ the simplification of administration should warrant a single point of contact for each service provider, where all procedures can be arranged, and all formal requirements can be fulfilled. Due to the antecedents, it is not surprising that the key component of the transformation in progress since 2010 is the streamlining of official administration and customer service activities. The fundamentals of this effort were 29 “first-generation” Government Windows (hereafter GWs), founded on the groundwork of the capital and county GOs back in 2011.

The continuous expansion of the GW-network is readily reflected by the following milestones:

- In early 2011, GWs served 29 types of cases. Starting from 15 October, that number rose to 61.
- From 2013, legislation transferred customer services from the capital/county level to the district level (resulting in the “second-generation” GWs).
- In 2014, integrated customer service points handled 265 types of cases. GW public servants handled approximately 5,500 cases per week.
- By the end of 2015, the 245 district client points of the country managed 509 types of cases.
- At the end of 2016, there were roughly 260 GWs, while the types of cases handled by Government Windows also increased substantially, covering approximately 1,500 case types. The number of cases actually handled in GWs was close to 13 million.
- In 2017, there were 266 complex customer service points in operation in Hungary, handling 14 million cases for 12 million clients, spanning 1,558 types of cases.¹⁵

At the beginning of 2018, the Government Window network consisted of 280 offices, and citizens could handle more than 2,000 types of cases at them. These cases cover multiple types, but can be classified as follows:

- *Immediately administered* (i.e. replacing Vehicle Registration Certificate).
- *Administered within the GW’s own sphere of authority* (i.e. handing out or replacing personal passports).
- *Complementary services* (i.e. Client Gate registration).
- *Ex officio matters* (i.e. official control of self-employed citizens).
- *Providing information and orientation* (i.e. on requesting child-care allowance).

¹³ VESZPRÉMI 2015, 176–177.

¹⁴ Paragraph (48).

¹⁵ This is two-thirds of the total number of clients served by territorial state administration. For additional interesting statistical data, see the data collection of OSAP 1229: www.kormany.hu/hu/dok?page=1&source=7&ty-pe=308#!DocumentBrowse (Downloaded: 07. 07. 2018.)

Also, as part of the reform of tax administration, Government Windows also manage 89 types of tax administration matters since early 2018.¹⁶ However, the special-duty territorial state administration organisations (that are separated from territorial administrative offices both financially and institutionally) still possess their own separate customer service centres.

Finally, it is worth mentioning that at the beginning of 2018, there were 40 legally restricted procedures in Hungary¹⁷ that could not have been initiated before the GWs (such as patent applications or postal operator matters).

Based on the summary of the responsibilities, it is apparent that from an organisational perspective, Government Windows serve as the customer service centres of the District Offices, while from a procedural law perspective, they are the primary means of submitting applications.¹⁸ GWs, however, handle not only cases that are assigned to DOs; sometimes they also manage tax administration matters as well.

One of the most recent developments related to GWs is the establishment of the so-called Vehicle Administration Points. These customer service points handle vehicle-related matters only,¹⁹ making it essentially a “special GW”, similar in its characteristics to the advanced or county seat DOs, reinforcing the concept of differentiated task allocation.

That said, while GWs act as a fix point of customer service in state administration, they are not the only actors of territorial state administration serving in such a role. Other solutions are also in effect, which will be examined below.

2.4. Additional means of supporting Government Windows

To ensure that public administration services are available to the largest number of citizens, territorial state administration is utilising two additional resources besides the network of GWs: *a staff of specialised Public Servants (PS) and mobile GWs.* The existence of these institutions is mainly due to the fact that while the expansion of integrated customer service points remains a pivotal goal of public administration, it is impossible (and as we will see later, rationally undesirable) to open GWs in every municipality. *Therefore, complementary solutions are needed to ensure that citizens who cannot visit their district seat or nearest GW can also fulfil their administrative needs.*

The network of the aforesaid specialised Public Servants (which keeps covering an increasingly large area of Hungary) aims to help citizens manage their administrative

¹⁶ Available: <http://nav.gov.hu/nav/igazgatóságok> (Downloaded: 12. 07. 2018.). Sometimes they are also called NAV Points.

¹⁷ For the exact list, see: www.kormanyhivatal.hu/download/d/e7/24000/TER-3-50-3-2018%20KAB.pdf (Downloaded: 09. 07. 2018.)

¹⁸ Act CL of 2016 Section 37 Paragraph (1).

¹⁹ Such an office was founded in 2016 in the Ócsa GW of the Gyál DO. The next one was established in District XVIII of Budapest in 2018.

affairs by not requiring them to leave their place of residence. Being held in the municipal buildings during opening hours, the *PS* assists citizens in matters handled by the *DO*, helps them initiating a new case, and provides support throughout the whole process of the matter. Besides these, the *specialised Public Servant* also assists in filling official forms and transferring those to the applicable administrative agency.

In 2017, these Public Servants provided assistance or were involved in several specific social affairs, petty offences, cases handled by *GOs*, family allowance and social security matters, child care and guardianship affairs, or occupational matters. The number of these *DO* workers and the number of settlements they cover have also greatly increased in the past years. In 2015, the network of specialised Public Servants involved 753 people serving 1,960 municipalities, while in the third quarter of 2017, their number rose to 820, creating a network that covered 2,400 municipalities. *The current aspirations of public administration development also include the continuing expansion of this network of specialised DO workers.* This would mean, on the one hand, an increased number of cases and services they could handle; and on the other hand, the expansion of the network itself, with the goal to be present in 2,445 municipalities.

Another tool of ensuring proximity to citizens is the *mobile government window*, which is essentially a specially-equipped van, aiming to bridge the physical distances between customer service points and citizens. The mobile *GW* offers numerous administrative services, such as Client Gate registration or the replacement of damaged personal documents.

The vehicle is capable of serving specific GO functions, and was originally developed to provide administrative services (e.g. mass replacement of lost identity documents) on the scene of disasters. The past years, however, proved that the tool is also useful in other cases as well:

- Serving social welfare and residential care institutions, as the health conditions of the residents or nurselings may not allow them to visit their local customer service centres to extend their identity documents.
- Acting as an interim service while the local *GO* is rebuilt, renovated, or closed for any other reason, and therefore receives no clients.
- Establishing presence on local programmes (e.g. festivities or local celebrations).

These and similar solutions – even if remaining particular in the long run – offer insightful experiences for further developments. Their other benefit is that they provide options both for legislation and clients.

2.5. Specialised territorial state administrative organisations in the middle level after 2016

The administrative reform of 2016-17 brought far-reaching changes regarding the roles and scope of the central organisations, *GOs*, and districts. However, it also had notable effects on

the specialised deconcentrated organisations as well. *The basics of the administrative system stayed the same: the government's will was still represented through the capital and county GOs, their districts, and the specialised territorial agencies.* It is worth mentioning, though, that the number of institutions in the latter group has been reduced in the past years, even if the ambitions to merge them into GOs also subsided. *Instead, the emphasis was put on redefining the profiles of the specialised deconcentrated state administration agencies.*

The following sub-sections provide a summary of each major specialised deconcentrated agency, in order to offer an overview of the territorial administrative organisations that exist besides capital/county GOs in Hungary at the time of finalising the manuscript of this paper.

2.5.1. Changes in the agricultural deconcentrated state administration bodies

Land offices, along with water protection, environment protection and nature conservation agencies, were long standing parts of Hungarian territorial state administration. Still, their numbers have been substantially reduced by now. The most recent structural transformation affected mainly two institutions:

- On 31 December 2016, *the Office of Agriculture and Rural Development ceased to exist with all its territorial offices.* As the organisation was also responsible for disbursing tender subsidies, the Hungarian State Treasury and its territorial bodies became its legal successors in this regard (these will be described in more detail). At the same time, the territorial offices of the Rural Development Office have been integrated into the capital and county GOs (typically as Departments of Agriculture and Rural Development).
- The other affected institution was the *National Land Fund Management Organisation*, whose county-level offices ceased to exist on 1 June 2017. From that date on, their special duties have been taken over by the central office of the institution.

Due to the above changes, at the time of finalising this manuscript, the National Park Directorates and the Regional Centres of the Hungarian Meteorological Service became the only remaining territorial units of the Ministry of Agriculture. The continued existence of the Directorates was justified with the fact that nature conservation duties do not necessarily align with traditional geographical jurisdictions. The regional offices of the Hungarian Meteorological Service, at the same time, were kept because they regularly perform meteorological, atmospheric physics and aeronautical meteorological surveys.

2.5.2. The status of middle level tax and treasury administration bodies

The tax and treasury administration bodies seemingly avoided the magnitude of corrections that affected the agricultural sector of administration. Moreover, it may seem that the two institutions of this sector, the *National Tax and Customs Administration* and the *Hungarian*

State Treasury were resistant to the reorganisation tendencies of recent years. *In reality, however, these two institutions (governed by the national economy and finances portfolio) followed their own paths of development, and have been evolving in parallel with the capital/county GOs to this day.*

The tax office has seen fundamental reforms in 2016:

- The middle-level regional tax and customs authority offices were abolished, *thereby simplifying the organisation into a two-level institution.*
- The tax and customs sectors were *merged both in an organisational and management control sense*, establishing the county-level tax and customs directorates.
- As already mentioned in the chapter on customer service centres, specific taxation matters can now be managed by Government Windows.²⁰

The profile of the Hungarian State Treasury was also renewed. *The major factor behind this change was the effort to realise potentially all state disbursements through this organisation.*

As part of this aspiration, the following organisational changes were conducted:

- The Treasury received the disbursement tasks of the Office of Agriculture and Rural Development.
- The Central Administration of National Pension Insurance has been merged into the Treasury on 1 November 2017.

Besides the above, the Treasury also plays an important role for common citizens, as it has the right to trade in treasury bonds, but is also strongly connected to local municipalities. The latter is due to the introduction of the municipal ASP (Advanced Service Provider), an electronic information system supporting the duties of the municipalities and their publicly financed institutions. The ASP is maintained and operated by the Government via the Treasury.

2.5.3. Changes in the regulations concerning the territorial bodies of statistical data collection and processing

Today's socio-economic tendencies make it essential that countries have exact figures on their resources and the processes affecting those. In Hungary, this activity is carried out by the Hungarian Central Statistical Office. The institution saw a structural transformation in 2017, during which its territorial departments (primarily responsible for data collection and regional information matters) were changed on 1 March 2017. *Although there are still several local offices in operation,²¹ these bodies primarily operate as customer relationship points.*

²⁰ Gov. Decree No. 1325 of 2017 (VI. 8.).

²¹ Available: www.ksh.hu/elerhetoseg (Downloaded: 19. 07. 2018.)

2.5.4. *The bodies of territorial state administration concerning internal affairs*

The recent changes in state administration also affected internal affairs. One of the institutions affected by these was the Office for Immigration and Citizenship, *which lost its responsibilities of handling citizenship, birth/death registry and name changing matters. Thus, with a more streamlined profile, the organisation was renamed to Immigration and Asylum Office on 1 January 2017.* Similarly to the earlier structure, the remaining duties are handled by seven regional directorates on a territorial level.²²

The other organisation affected by recent transformations was the *sphere of water conservancy directorates*. These institutions belonged to the rural development portfolio until 2012, after which (primarily due to their duties in inland flood control and their relationship with disaster management) they have been transferred under the control of the Ministry of Interior. In the meantime, the water conservancy directorates have lost their legal status of being territorial state administration organisations. According to the 2016/17 regulations, they are part of the water protection management.

2.5.5. *The deconcentrated state administration funding bodies of human-public services*

The human portfolio served by the Ministry of Human Capacities handles four groups of deconcentrated bodies at the time of closing the manuscript of this study:

- The first group is the regional offices of the National Health Insurance Fund of Hungary. The specialty of these seven regional offices is that they do not act as the deconcentrated bodies of the Fund, but rather as internal units of the central organisation that are transferred to a county-level, making them essentially the county-level units of a central Fund department.
- The second group consists of the territorial offices of the National Healthcare Services Center. These offices and their legal predecessors are tasked with controlling and overseeing the professional activities of Hungarian hospitals, coordinating related projects, and investigating individual complaints.
- The third group comprises the county branches of the Directorate-General for Social Affairs and Child Protection, performing duties related to social and child protection institutions, foundations engaged in such activities, public institutions and business organisations.
- Finally, it is worth mentioning the educational sector that saw large-scale changes in 2016. The primary funding body of state education institutions, the Klebelsberg Centre for Public Education Institution Management and its system of 198 educational districts have been replaced with 59 so-called Educational District

²² Available: www.bmbah.hu/index.php?option=com_content&view=article&id=44&Itemid=667&lang=en (Downloaded: 06. 07. 2018.)

Centres, each covering multiple districts. These District Centres are typically established in larger cities, and practice the funding and maintenance rights of public education institutions.

2.6. Additional institutions besides deconcentrated administrative bodies on the territorial level

Considering the fact that mid-level administrative duties are handled not just by deconcentrated state administration bodies, but also other administrative organisations, I intend to provide a short overview on them for the sake of completeness. Mid-level state administration is also supported by the following agencies:

- 19 county self-governments, whose responsibilities saw major changes in recent years. According to Act CLXXXIX of 2011 on Local Governments in Hungary and Act XXI of 1996 on Regional Development and Regional Planning, the primary responsibilities of county self-governments include regional and rural development, regional planning and the coordination of related activities.²³
- Territorial units of law enforcement organisations, including:
 - County *police headquarters*,²⁴
 - County *disaster management directorates*,²⁵
 - County *penal institutions*,²⁶
 - Territorial bodies of the Constitution Protection Office.²⁷
- Separated from law enforcement organisations in 2018, *military management* also had its own administrative bodies. The Hungarian Defence Forces Military Administrative and ADP Centre operates the following types of territorial offices:
 - Military Administrative Centres,²⁸
 - Recruitment and Advocacy Centres,²⁹
 - Military Administrative and Advocacy Offices.³⁰
- Finally, it is worth mentioning that the National Media and Infocommunications Authority also has territorial organisational units.³¹ Due to the special legal status of the Authority, these offices are not considered deconcentrated bodies of state

²³ Cf. Act on Local Governments in Hungary Section 27, Paragraph (1) and Act on Regional Development and Regional Planning Sections 11–14.

²⁴ Act XXXIV of 1994, Section 4/A, Paragraph (1).

²⁵ Gov. Decree No. 234 of 2011. (XI. 10.), Section 3, Paragraph (1).

²⁶ Act CVII of 1995, Section 2, Paragraph (5).

²⁷ Act CXXV of 1995, Section 2, Paragraph (2).

²⁸ In Budapest, Debrecen and Székesfehérvár.

²⁹ In Szolnok, Szeged, Veszprém and Kaposvár.

³⁰ In Kecskemét, Békéscsaba, Salgótarján, Miskolc, Eger, Nyíregyháza, Pécs, Győr, Tatabánya, Szekszárd, Szombathely and Zalaegerszeg.

³¹ Cf. http://nmhh.hu/dokumentum/163512/nmhh_szervezeti_abra.pdf (Downloaded 27. 07. 2018.)

administration, but still act as parts of mid-level public administration. They include the following:

- *Customer service points*,³²
- *Local offices* of the Infocommunications supervisory department.³³

3. INTERNATIONAL OUTLOOK

This section provides a short overview on the various international tendencies and solutions related to low- and mid-level territorial state administration, serving as a means of comparison to the Hungarian solutions described in this study.

3.1. A few words on the international trends affecting the evolution of territorial state administration

After studying the territorial state administration system of multiple European countries, I concluded that the bodies of mid-level state administration comprise the most stable element of the public administration of countries characterised by a stable arch of development.³⁴ However, this was not always the case. *The last third of the 20th century, for example, saw major decentralisation in many countries*, which was more beneficial to municipalities than to the bodies of territorial state administration, even if the procedure was complemented by notable structural changes as well. *Therefore, many functions of territorial state administration were redefined.* A major trend affecting the above developments of public administration was New Public Management,³⁵ which – starting from the 1980s – aspired to introduce solutions to public administration that have already proved to work well in the competitive sector.³⁶

The above tendencies eventually weakened the executive apparatus: the system of state administration and its mid-level bodies lost their official controlling authorities in several fields. This resulted in them not being able to effectively react to the financial-economic crisis, and to many other contemporary global social crises either (such as unemployment or environmental disasters). Needless to say that rapid and effective crisis management eventually required the re-evaluation of the roles that the state and public administration play in this area (as emphasised by the concept of the so-called Neo-Weberian State³⁷), which encouraged the reinforcement of territorial state administration.³⁸

³² In Debrecen, Miskolc, Pécs, Sopron and Szeged.

³³ See the above list of cities, with the exception of Szeged.

³⁴ Cf. BALÁZS 2006.

³⁵ OSBORNE–GAEBLER 1994.

³⁶ DRECHSLER 2005, 95.; JREISAT 2012, 6.

³⁷ BYRKJEFLØT–DU GAY–GREVE 2018.

³⁸ BOHNE–GRAHAM 2014.; VINEETHA 2013.

3.2. A general overview on the tasks delegated to territorial state administration

Based on the above, we can define the sphere of functions and responsibilities that are typically delegated to territorial state administration (but not always, and not in every country). These include, among others, the following:

- First of all, central government (power) should be represented by these organisations on the territorial level (not only in Hungary, but in other European countries too).
- Typically, deconcentrated bodies of state administration handle *executive tasks* that should be made independent from local conditions. These include, for example, the management of certain environmental matters that are handled by the ARPAs and APPAs (territorial environment protection agencies) in Italy.³⁹
- The territorial bodies of state administration sometimes handle responsibilities whose organisation requires a different logic from the norm for some reason. These include, for example, the healthcare matters in Poland, tax administration and records in Finland,⁴⁰ or animal welfare duties in Slovakia.⁴¹
- *Certain duties specifically facilitate the control, supervision and coordination of territorial state administration bodies.* A good example for this is the Representative of Central Government in Spain, whose main responsibility is the control, coordination, and supervision of regional deconcentrated organisations, ensuring that the required level of cooperation is present among them.⁴²
- *Realising the legal control⁴³ (that is, the supervision and/or inspection) of municipalities. This duty is delegated to state administration by the European Charter of Local Self-Government. Examples may include the related administrative bodies in Finland,⁴⁴ or the County Government Commissioner in Latvia.⁴⁵*
- *In case of crisis situations, the government's will is also realised through its deconcentrated bodies,* as it can be most effective only through hierarchal control and supervision. For example, this duty is performed in France by the Prefectures,⁴⁶ and in the Netherlands by the Commissioner of the King.⁴⁷

³⁹ Available: www.isprambiente.gov.it/en/national-system-for-environmental-protection/arpa-appa (Downloaded: 10. 07. 2018.)

⁴⁰ OECD Territorial Reviews: Sweden 2017, 157.

⁴¹ Available: www.svps.sk/english/contacts.asp (Downloaded: 19. 07. 2018.)

⁴² SZAMEL et al. 2011, 402.

⁴³ See Article 8 of the Charter on the administrative supervision of local authorities' activities. See also ÁRVA 2014, 177–181.

⁴⁴ SZAMEL et al. 2011, 583.

⁴⁵ KIURIENÉ 2015, 394–410.

⁴⁶ Available: www.prefectures-regions.gouv.fr/ (Downloaded: 17. 07. 2018.)

⁴⁷ OECD Territorial Reviews: Netherlands 2014, 203.

3.3. The major structural solutions of the system of deconcentrated organisations⁴⁸

Responsibilities assigned to mid-level state administration bodies may be carried out via two means:

- Firstly, *by establishing an advanced territorial body for central administration* (i.e. for the government). Typically, but not necessarily, this territorial organisation has general authority and competences.⁴⁹
- Secondly, *by institutionalising specialised deconcentrated state administration organisations along the various special administrative areas.*

The two approaches are not mutually exclusive. On the contrary, as is the case in Hungary, most countries of the European Union employ a “mixed solution”. The reason for this is that important or special responsibilities may occur anywhere that cannot be assigned to a single specialised deconcentrated territorial organisation. Moreover, even the existence of a deconcentrated group of institutions usually grants the establishment of a territorial body that coordinates the activities of said deconcentrated institutions. However, the existence of a middle-level group of specialised administrative organisations clearly marks the need of providing special services and duties. All this results in establishing the system of territorial state administration from the cooperation of multiple institutions.

Depending on the relationship among the various deconcentrated organisations, the sub-national level of state administration may be either integrated or disintegrated. The first means that mid-level state administration is united in full coordination; the second refers to a divided system.

Integrated systems of territorial state administration can be established via two means. The first is operational integration, which means that the deconcentrated organisations keep their independence (in an organisational, budgetary and/or personnel sense), but – with the exception of some specific cases – they are obliged to perform their duties in accordance with a designated body of state administration. Such solutions occur in France⁵⁰ and Belgium. The second approach is organisational integration, achieved by merging several organisations of territorial state administration – this approach may also complement operational integration. In such cases, mid-level state administration organisations lose their budgetary and personnel independence, along with some of their staff functions, but they still remain self-contained regarding the management of their special duties. Such solutions occur in Italy, Poland or Slovenia.

⁴⁸ Available: www.eastr-asso.org/fiches-pays (Downloaded: 21. 07. 2018.). Of course, the division shown on this page is not exclusive. Such country groups can be created along other considerations as well. For example, see LOPŽIČ–NOVAK 2018, 291–295.

⁴⁹ There are exceptions to this rule, though. For example, no such organisation exists in the Czech Republic. Available: https://is.mendelu.cz/eknihovna/opory/zobraz_cast.pl?cast=62458 (Downloaded: 21. 07. 2018.)

⁵⁰ For additional useful details, see EYMERI-DOUZANS – BOUCKAERT 2013.

European countries whose territorial state administration is divided are considered to be *disintegrated* both in an organisational and operational sense. Such countries include, for example, Portugal.⁵¹

4. CONCLUSIONS

The study is concluded with a summary of its key conclusions, based on the Hungarian and international phenomena currently in effect.

*Since 2010, one of the most fundamental efforts of the Hungarian governing parties was to reinforce the role of the government by finding a remedy to the existing problems of the executive branch (such as overlaps in the list of responsibilities, unnecessary operational parallelisms, or an overly divided organisational structure in some aspects), and within it, of the issues of territorial state administration in particular.*⁵² To achieve this, *legislation made an intensive effort to raise governmental capacity.* Based on the entirety of this endeavour, I conclude that the government followed the path of concentration and integration, and aimed to delegate duties and authorities to state administration, in general. In parallel to this, it also created a more integrated executive apparatus in the middle level of state administration.

*Due to the fractured nature of the professional impact studies, preparatory materials and model tests, it is difficult to ascertain whether such complex interventions are successful, effective and sustainable.*⁵³ *Still, several elements exist that have been part of the task rationalisation and administrative reorganisation efforts for a period of eight years (at the time of closing the manuscript of this paper), and which are, therefore, worth emphasising.* Thus, the general and specialised bodies of deconcentrated state administration saw the following major changes in this interval:

- As part of the organisational integration, *the number of organisations continuously decreased.*
- As part of the operational integration, the responsibilities and *authorities* of the GOs and their leaders continuously *increased.*
- By establishing DOs, the lower section of mid-level public administration became *more uniformed.*
- *Customer service activities* saw a *renewal* on the territorial level.

⁵¹ For more information on the earlier system, see *OECD Territorial Reviews: Portugal 2008*, 24. Additionally, regarding the operation of the deconcentrated bodies following the re-assignment of the district governors' responsibilities, see: https://en.wikipedia.org/wiki/Districts_of_Portugal (Downloaded: 02. 07. 2018.)

⁵² See Gov. Decree No. 62 of 2012 (IV. 2.) on announcing the public administration development frame agreement between the Government of Hungary and the OECD.

⁵³ Regarding these, see the Good State Reports, and the evaluation material of the OECD on the Public Administration and Public Service Development Strategy. The former is available here: <https://akfi.uni-nke.hu/jo-allam-jelentes> (Downloaded: 01. 07. 2018.) The latter is accessible here: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/hungary-2017_9789264286535-en#page1 (Downloaded: 12. 07. 2018.)

Therefore, the Hungarian government tries to manage the same amount of duties with a smaller number of deconcentrated organisations. This aspiration is summarised in the Public Administration and Public Service Development Strategy, based on the theoretical framework of the Magyary Programme. The administrative reform of this Strategy is based on two pillars:

- grant a controlling and strategy-making role to the central level of administration, and
- let the bodies of territorial state administration handle official matters and maintain their institutions.

As such, legislation managed to overwrite the previously significant amount of sectorial self-interest. *By adhering to an administrative development process that borrowed several Neo-Weberian elements, the government surpassed almost all former reform attempts in eliminating unwarranted structural divisions and unnecessary parallelisms.* The general direction of these efforts was organisational integration.⁵⁴ However, it should not be forgotten that such a more coordinated, close-knit operation can still be challenged, and that sectorial separatism may still regain its strength, if the coordination-supervision rights of the GOs are not used (for example, in case of co-operational obligations, reorganisations, promotions or discharges). In addition – as I already mentioned – the non-integrated special-duty deconcentrated organisations are not the sole mid-level institutions of state administration. *Other organisations also exist (like territorial law enforcement units, municipalities and other institutions of special legal status) with whom communication should be established and maintained.*

One of the very important advantages of the GOs is that with their presence, the specialised administrative fields that were organically related, but otherwise formerly separated from each other, have been finally integrated to the same institution (in accordance with the real-life management of those fields). *By establishing the GOs, legislation gained territorial organisations which are capable of receiving administrative duties that cannot be delegated to any other specialised territorial body of any portfolio.* In addition, *by establishing the system of GOs and DOs, a new way has opened to perform the on-demand vertical re-assignment of responsibilities, as was the case at the end of 2016 and early 2017.* Related to this, it is also worth mentioning that with the GOs and DOs, legislation is performing a *differentiated assignment of tasks and authorities*, which is expected to continue in the long run.

However, the fusion of tasks and authorities, and the structural reforms were not performed just for their own sake; they were initiated to improve client satisfaction. The establishment of the GWs, the creation of the specialised DO workers network, and the expansion/enhancement of the available e-administration services all aim to improve

⁵⁴ See the data on page 24 of Magyary Program 2011. (Available: https://infoter.hu/attachment/0011/10551_magyary_program.pdf) and the revised version of 2012.

customer proximity, and to make public administration matters easier to perform. However, there is still room for improvement.

Generally speaking, the goal of territorial state administration is to convey the government's will to a lower level. Because of this, and also due to recent global trends, it must operate in an integrated fashion. At the same time, my international outlook proves that *there is no standard to follow when organising mid-level state administration* – instead, governments typically combine the means of organisational and operational integration. Just take the solutions of the Polish,⁵⁵ Slovenian⁵⁶ or Finnish⁵⁷ territorial state administrations as examples. These countries rely on territorial government offices that are similar in nature to the Hungarian GOs; however, there are several special administrative branches that are still represented with their own separate organisations in the middle-level of public administration. This is mostly due to the fact that special state administration duties must be provided in as many locations in the country as possible. Albeit further developments in e-administration may surpass physical constraints in this field, such developments take time to mature.

*Based on the assessment above, it is clear that deconcentrated state administration organisations will play a great role in handling the notable socio-economic challenges of our times and the near future. This sphere of administrative bodies plays a pivotal role in increasing government competitiveness, and reinforcing communication among the various levels of the government. The Hungarian aspirations of public administration development carved a clear path which leads toward a territorial state administration system that is more integrated in its duties, organisation and personnel as well. In the end, the goal is clear: the deconcentrated administrative bodies must be able to contribute to the concept of a new, more effective state.*⁵⁸

⁵⁵ For example, see www.poznan.uw.gov.pl/en (Downloaded: 09. 07. 2018.)

⁵⁶ Available: www.upravneenote.gov.si/ (Downloaded: 20. 07. 2018.)

⁵⁷ Available: www.avi.fi/en/web/avi-en/frontpage#.WrMOuWrOWvE (Downloaded: 20. 07. 2018.)

⁵⁸ BOUCKAERT–NAKROŠIS–NEMEC 2011, 9–29.

REFERENCES

1. ÁRVA Zsuzsanna (2014): *A közigazgatás quasi bírászkodási tevékenysége*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó. DOI: <https://doi.org/10.24169/djm/2019/3-4/4>
2. BALÁZS István (2006): A központi szint alatti közigazgatás egyes EU-tagállamokban. In LÓRINCZ Lajos ed.: *Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban*. Budapest, Unió.
3. BARTA Attila (2012): New Trends in the Territorial Representation of Governments. *Curentul Juridic*, Vol. 10, No. 1 (48). 75–84. Available online at: http://revcurentjur.ro/old/arhiva/attachments_201201/recjurid121_6F.pdf (Downloaded: 21. 07. 2018.)
4. BARTA Attila (2017): The Next Generation of Capital and County Government Offices. Developments in Hungarian Middle-Level State Administration since 2011. In SZIKORA Veronika – ÁRVA Zsuzsanna eds.: *Jogtudomány a jogfejlődés szolgálatában. Szemelvények a modern jogi kutatások köréből*. Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar. 27–42. Available electronically at: https://dea.lib.unideb.hu/dea/bitstream/handle/2437/243273/FILE_UP_0_BartaAttila.pdf?sequence=1&isAllowed=y (Downloaded: 13. 07. 2018.)
5. BOHNE, Eberhard – GRAHAM, John D. eds. (2014): *Public administration and the modern state. Assessing trends and impact*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire; New York, Palgrave Macmillan.
6. BOUCKAERT, Geert – NAKROŠIS, Vitalis – NEMEC, Juraj (2011): Public Administration and Management Reforms in CEE: Main Trajectories and Results. *NISPACEE Journal of Public Administration and Policy*, Vol. 4, No. 1. 9–29. DOI: <https://doi.org/10.2478/v10110-011-0001-9>
7. BYRKJEFLOT, Haldor – DU GAY, Paul – GREVE, Carsten (2018): What is the ‘Neo-Weberian State’ as a Regime of Public Administration? In ONGARO, Edoardo – VAN THIEL, Sandra eds.: *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*. London, Palgrave Macmillan. 991–1009. DOI: https://doi.org/10.1057/978-1-137-55269-3_50
8. DRECHSLER, Wolfgang (2005): The Reemergence of “Weberian” Public Administration after the Fall of New Public Management: The Central and Eastern European Perspective. *Halduskultuur*, Vol. 6. 94–108.
9. EYMERI-DOUZANS, Jean-Michel – BOUCKAERT, Geert (2013): *La France et ses administrations. Un état des savoirs. France and its public administrations. A state of the art*. Bruxelles, Bruylant.
10. JREISAT, Jamil (2012): *Globalism and Comparative Public Administration*. Boca Raton (FL), CRC Press. DOI: <https://doi.org/10.1201/b11088>
11. HORVÁTH M. Tamás (2016): Az ágazati közszolgáltatások rendszertanáról. In HORVÁTH M. Tamás – BARTHA Ildikó eds.: *Közszolgáltatások megszervezése és politikái*. Budapest, Dialóg Campus. 25–37.
12. KIURIENÉ, Violeta (2015): Administrative supervision of local self-government in the Baltic states: a comparative view. *Journal of Education Culture and Society*, Vol. 6, No. 2. 394–410. DOI: <https://doi.org/10.15503/jecs20152.394.410>

13. LOPIŽIČ, Iva – NOVAK, Goranka Lalić (2018): The Role of Deconcentrated State Administration in Migration and Integration Affairs: A Way Forward. *Croatian and Comparative Public Administration*, Vol. 18, No. 2. 287–312. <https://doi.org/10.31297/hkju.18.2.2>
14. OSBORNE, David – GAEBLER, Ted (1994): *Új utak a közigazgatásban (Vállalkozó szellem a közösségi szektorban)*. Budapest, Kossuth Könyvkiadó.
15. PATYI András – RIXER Ádám eds. (2014): *Hungarian Public Administration and Administrative Law*. Passau, Schenk Verlag. 304–319. Available electronically at: http://m.ludita.uni-nke.hu/repozitorium/bitstream/handle/11410/7798/patyi_andras.pdf?sequence=1&isAllowed=y (Downloaded: 09. 07. 2018.)
16. SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula eds. (2011): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, Complex.
17. VESZPRÉMI Bernadett (2015): *Az információs társadalom kihívásai és a közigazgatás reakciói*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó.
18. VINEETHA, Menon (2013): *Administrative Organization*. New Delhi, Wisdom Press.

Online documents

1. *OECD Territorial Reviews: Netherlands 2014*. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209527-en>
2. *OECD Territorial Reviews: Portugal 2008*. www.oecd.org/gov/oecdterritorialreviews-portugal.htm (Downloaded: 03. 07. 2020.)
3. *OECD Territorial Reviews: Sweden 2017*. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264268883-en>

Dr. Attila Barta PhD has been working for the Faculty of Law at the University of Debrecen since 2009. He started teaching subjects as a lecturer at the Department of Administrative Law, and currently serves as assistant professor of said department. His main research topics include mid-level public administration, territorial state administration, the system of self-governments, and public procedural law. In 2012, he was appointed as Rapporteur of Applications and Innovation for the Faculty of Law. He has received a PhD in 2013 and published his first book entitled *Hungarian Territorial State Administration*. Since 2016, he serves as Rapporteur for Strategic Planning and External Relations. He is a member of the General Assembly of the Hungarian Academy of Sciences since 2014. Besides his academic work and research, he is also constantly involved in the training and examination of public servants.

Csaba Makó – Miklós Illéssy – Róza Számadó – Judit Szakos

WORKPLACE INNOVATION: CONCEPTS, REGULATION AND INCREASING ROLE OF KNOWLEDGE MANAGEMENT (THEORETICAL CONSIDERATIONS AND EUROPEAN EXPERIENCES)

Munkahelyi innováció: koncepciók, szabályozók és a tudásmenedzsment szerepének felértékelődése

(Elméleti alapok és európai empirikus tapasztalatok)

Csaba Makó PhD, Prof. em., University of Public Service, Budapest, mako.csaba@tk.mta.hu

Miklós Illéssy PhD, researcher, Centre for Social Sciences, Institute of Sociology, Hungarian Academy of Sciences, Budapest, illessy.miklos@tk.mta.hu

Róza Számadó PhD, Head of Coordination Office, Ministry of Interior, roza.szamado@bm.gov.hu

Judit Szakos PhD student, University of Public Service, Budapest, szakos.judit@uni-nke.hu

The paper addresses the challenges of a better scientific understanding of the complexity of innovation processes. In this relation the authors are stressing the need to adopt the so-called “holistic” innovation strategy integrated into the national innovation governance system in the innovation “front-runner” countries (i.e. Sweden, Finland, Denmark, etc.). The paper has two main parts. The first part presents the theoretical and methodological foundations of the innovation approaches and examines the following issues: macro- and micro (organisational) importance of innovations, innovation challenges in the public sector, comparison of variables measuring public and private sector innovations, notion and dimension of workplace innovations, hard and soft regulations of innovation, types and fast erosion of knowledge, underlining the growing role of knowledge management.

The second part of the paper examines the empirical experiences of workplace innovation in the EU-27 countries, using certain waves (2005 and 2010) of European Working Conditions Survey (EWCS) organised by the Eurofund (Dublin). Distinguishing four major types of work organisations (i.e. “discretionary learning organisation”, “lean organisation”, “Taylolean organisation” and “traditional/simple organisation”) important cross-country differences were mapped. Comparing the period before and after the “Grand” financial crisis (2008–2009) the share of “discretionary learning organisation” declined, reflecting the strengthening trend of the short-term cost efficiency seeking strategy of the European companies, while other strategies based on knowledge-efficiency seeking have been overshadowed. Finally, the authors outline the need – in both public and private sector – for a knowledge management based on the Employee Driven Innovation (EDI) scheme in order to create high performance working systems (HPWS).

KEYWORDS:

innovation views, public versus private sector, workplace innovation, types of work organisation, employee driven innovation, knowledge management

A tanulmány az innováció komplex jelenségével kapcsolatos tudományos megközelítések differenciált megértéséhez és értelmezéséhez kíván hozzájárulni. Ezzel összefüggésben – az innovációs teljesítmények terén élenjáró országok (például Svédország, Finnország, Dánia) példáira hivatkozva, a szerzők az úgynevezett holisztikus innovációs stratégia jelentőségére hívják fel a figyelmet. A tanulmány két fő részből áll. Az első rész, az innováció makro- és mikroszintű (szervezeti) jelentőségének bemutatását követően a köz- és magánszféra-innovációk sajátosságával, a munkahelyi innovációk jellemzőivel és azok úgynevezett kemény és puha szabályozóival, valamint a tudásmenedzsment kiemelt szerepével foglalkozik a tudáselavulás kontextusában.

Az elemzés második része az Európai Unió 27 országában végzett Európai Munkafeltétel Felmérések (EWCS) 2005-ös és 2010-es empirikus tapasztalatainak feldolgozásával és értékelésével foglalkozik. A felmérések adatainak feldolgozása során a szerzők a munkaszervezetek következő – az innovációs és tanulás jelentősen eltérő képességét és igényét mérő – típusait azonosították: „diszkrecionális tanuló szervezet”, „lapos szervezet”, „taylori munkaszervezet”, „hagyományos-egyszerű munkaszervezet”. A 2008–2009-es nagy pénzügyi válságot és gazdasági visszaesést követően, az EU-27 országaiban a rövid távú hatékonyságot eredményező, úgynevezett költséghatékonysági stratégiák eredményeképpen a „diszkrecionális tanuló szervezetek” aránya csökkent. A jövőbeni innovációs teljesítmények javítására, ez a tanulmány a tudásmenedzsment fejlesztését és a munkavállalói részvételen (Employee Driven Innovation, EDI) alapuló úgynevezett kiemelkedő hatékonyságú munkavégzési rendszerek (High Performance Working System, HPWS) részarányának növelését javasolja.

KULCSSZAVAK:

innovációs megközelítések, közszféra versus magánszféra, munkahelyi innovációk, munkaszervezeti típusok, munkavállalói részvétel, tudásmenedzsment

1. INTRODUCTION

Innovation plays a key role in enhancing the competitiveness of the national economies and significantly contributes to creating sustainable growth. Innovation boosts employment and has a positive impact on performance (productivity) and quality of working life (QWL). On the one hand, the public sector as a regulator plays a vital role in creating the pre-conditions of innovation, and on the other hand, as a service provider and employer it also helps innovation activity in the non-public sector.

In this paper, the authors outline various dimensions of workplace innovation, forms of regulation, different types of knowledge and their interaction and the impact of their fast erosion.

The available empirical evidences collected from various waves of the European Working Conditions Survey (2005, 2010, 2015) indicate visible country differences in the distribution of innovation/learning friendly and not innovation/learning friendly jobs in the EU-27 countries. Between the country groups, the Nordic countries have “leading edge” position regarding innovation/learning friendly jobs – both before and after the recent crisis –, while the Mediterranean and post-socialist new member states have the “trailing edge” position regarding this type of job. The cross-country comparison indicates slight decline in the share of the innovation friendly and a slight increase of the not innovation friendly jobs following the recent financial crisis (2008). To boost the innovation activities in both private and public sector organisations it is necessary to renew the practice of knowledge management through the concept of “caring” and to pay more attention to the mobilisation of employees (i.e. Employees Driven Innovation).

2. THE IMPORTANCE OF INNOVATION: MACRO-ECONOMIC AND MICRO-ORGANISATIONAL IMPACTS

In the past decade a consensus seems to have been reached – both in the communities of researchers and practitioners – on the fact that technological and non-technological (e.g. new working practice) innovations have a decisive role in creating new growth paths that shape the long-term competitiveness of national economies.

The general impact of spreading different types of innovations (such as product and process innovation, marketing, organisational, etc.) is that *employment* has increased in the innovative firms in comparison to the non-innovative ones.¹ According to the findings of the most detailed and methodologically justified international research (of 67 countries) carried out by the research institute of the World Bank, the innovative companies also employ more unskilled labour force than the non-innovative ones.²

¹ NIELSEN 2006.

² DUTZ et al. 2012.

In addition, the impacts of innovations on *performance/productivity* cannot be neglected, either. A case in point is the intangible macro-level investments in workplace innovations that can influence macro level economic growth by 10%. According to the same American research on the micro organisational level, the workplace innovations can result in 15-30% performance premium.³ According to the documents of the European Commission on stable economic growth, interventions in the organisation, human resource management and workplace innovations are important growth engines of development.⁴

Unfortunately, despite their beneficial impacts on organisations, *workplace innovations are not so widespread* in practice, especially in the Mediterranean and the Post-socialist countries in the EU. However, some Northern European countries can serve as exceptions. In Finland, for example, the so-called workplace development programmes (2004–2010) had a favourable impact on both productivity and the quality of working according to the majority of employees and managers.⁵

3. THE SIGNIFICANT INNOVATION PERFORMANCE OF THE PUBLIC SECTOR AND CHALLENGES FOR THE FUTURE

The public sector plays a central role as a regulator of economic activities and also as a service provider and employer. The significance of the latter one is indicated by the fact that more than one quarter of the employees in the EU member states work in this sector.

According to the experience of Innobarometer 2010 surveys the *innovation intensity of the sector is extremely high*: “...at least two in every three public administration organisations have introduced at least one service innovation [...] the most important stimuli of innovations are new laws and regulations.”⁶

The innovation reserves of the public sector are still significant and the wider use of information and communication technologies (ICT) can further encourage the innovation practice of the sector. For example, the significance of the ICT-based public procurement is also illustrated, among others, by the fact that “within the European Union public procurement accounts for 20 percent of the GDP of the European economy, i.e. 2.3 billion Euro.”⁷ Unfortunately, no significant progress has been made to make the public procurement systems more beneficial to innovation. To illustrate the great impact of the innovation in public procurement, in Sweden – which is a leading European country in the innovation governance – “the public procurement accounts for 20% of GDP. If 10% of the 700 billion crowns used for public procurement will stimulate innovation in the future, this corresponds to 70 billion crowns (8 billion euros). The public annual research

³ APPELBAUM-HOFFER-LEANA 2011.

⁴ European Commission 2014a.

⁵ RAMSTAD 2014.

⁶ European Commission 2014b, 5.

⁷ EDQUIST 2014, 15.

is 35 billion crowns (4 billion euros). Hence, the application of this new strategy has great potential to increase the resources that will be used to obtain products with a higher quality (innovations). This, in turn, could lead to better needs satisfaction and/or problem solving and lower costs in the long run.”⁸ However, we have to note that “innovation oriented public procurement” is still in its infancy with the exception of some Nordic countries.

4. THE CONCEPT OF INNOVATION: THE EXAMPLE OF THE PUBLIC AND PRIVATE SECTOR

From the end of World War II until the late 1970s, international surveys on research and development (R&D) primarily collected data on the private sector. After ten years of preparation the OECD initiated research in the Northern European countries not only on R&D but also innovation based activity. Findings were summarised in the First Oslo Manual.⁹ The Manual serves as a theoretical and methodological guide for European employers’ survey, entitled “Community Innovation Survey” (CIS) – which is coordinated professionally by Eurostat and carried out by the National Statistical Offices of the EU.

The first edition of the Oslo Manual (1992) dealt especially with measuring technological innovation (product + process) and was not aimed at identifying the innovation activity in the very rapidly growing service sector. The second edition of the Oslo Manual (1997) served as a guide in measuring the innovation activities of both sectors. It is only in the third edition (OSLO Manual, 2005) where non-technological innovations such as new marketing and/or new organisational methods and business practices appear. The complexity of the notion of innovation is well illustrated by the former Hungarian coordinator of CIS: “Innovation is introducing a new or significantly improved product (goods or services), process, new marketing method or organisational method, into business practice, workplace organisation or external contacts.”¹⁰

Nonetheless, attention must be drawn to the fact that the comparative analysis of the similarities and differences of innovations typical of the organisations in the public sector and the private sector is a relatively new initiative. It is not by chance that the report to the EU Commission by the expert group on public sector innovation stressed the following: “efforts to better understand and promote innovation in the public sector are hindered by an overall scarcity of quantitative evidence on innovation which points to the need for more and better data.”¹¹

In the first attempt to reduce the syndrome of the so-called “knowledge deficiency” in this field, the findings of the *European Public Sector Innovation Scoreboard* (European

⁸ EDQUIST 2016, 36.

⁹ OSLO Manual 1992.

¹⁰ SZUNYOGH 2010, 494.

¹¹ European Commission 2013, 5.

Commission 2014b) summarise the common and different features of innovations typical of the public and private sector in the table below (Table 1).

Table 1 • Differences of innovation in the public and private sector
(Source: European Commission 2014b, 9.)

Private sector	Public sector
Product innovation	Service innovation
Process innovation	Process innovation
Organisational innovation	Organisational innovation
Marketing innovation	Communication innovation

The points where the innovation activity of the two sectors differ can be seen from Table 1. For example, the content of process and organisational innovations are identical in the two sectors, while the product innovation of the private sector is substituted for service innovation in the public sector and the marketing innovation of the public sector is changed for the communication innovation of the public sector, respectively. To sum up, the following notion for innovation is recommended by the authors of the study to use in the public sector: “new or significantly improved service, way of communication, process or organisational method”.¹²

5. THE WORKPLACE INNOVATION: THE NOTION AND ITS DIMENSIONS

In addition to technological innovations, non-technological i.e. workplace innovations also have a great impact, especially in areas where the result of the activity is not a manufactured product, but providing a service. It is typical of most part of the public sector.

It is the abundance rather than lack of definitions which is typical of workplace innovation (WI). Of the great number of terms the one accepted by EUWIN (the European Network of Workplace Innovation) uses the sociological view among the various approaches listed and characterised below:¹³

Sociologists’ perspective: What is WI as a practice? Objective: observation, analysis, exploration and comprehensive understanding.

Economists’ perspective: How is WI linked to organisational performance? How is WI linked to competitiveness at meso-level (companies) and macro-level (countries)? Objective: understanding how workplace innovation helps companies adapt to their economic environment.

¹² European Commission 2014b, 9.

¹³ European Commission 2014a, 14.

Statisticians' perspective: How can we measure WI? Objective: clear and simple definitions and indicators, relevance for innovation research.

Policy makers' perspective: How can we promote WI as a concept supporting main European policy goals such as increasing organisational performance, innovativeness and quality of working life? Objective: a concept appealing to different stakeholder groups, promotion of actions to organisations, evidence on politically desired outcomes (e.g. positive correlation between WI and product innovation, firm performance, etc.)

Practitioners' perspective: How can we implement WI in our organisations? Objective: hands-on implementation guidelines, good practice examples, professional support.

Finally, "Workplace Innovation is defined as a social process which shapes work organisation and working life, combining their human, organisational and technological dimensions... Workplace Innovation is not an end state but as a dynamic, reflexive process in which all stakeholders are continually engaged in reflecting on, learning about and transforming work processes and employment practices in response to both internal and external drivers."¹⁴

To illustrate the complex nature of workplace innovation it is worth making a distinction between its content, process and contextual dimensions. (For more detail see Table 2.)

Table 2 • The three dimensions of workplace innovations

(Source: ALASOINI 2015, 31.)

Content (What?) →	The new system has such characteristics that make possible the improvement of the current situation
Process (How?) →	The new practice is the result of a process characterised by the broad participation of the members of the organisation, and if necessary, consumers can also be included as it is them who make broad use of knowledge and introductory solutions of planning.
Context (Why?) →	The new practice is the product of such context which is characterised by the extensive interaction of superiors, subordinates and customers when necessary, which helps to reach an agreement on the solutions planned.

The traditional concept of innovation is *content-based* while the implementation process of innovations has a special significance. For example the so-called employee-driven innovations (EDI) – as opposed to workplace innovations traditionally initiated by the management – “refer to emergent, spontaneous, informal und unplanned innovation processes which originate in the remaking of everyday work practice.” The ordinary employee with their “in-depth, context-dependent knowledge that managers often do not possess is promoted by EDI as a key source of innovation. The statement that EDI focuses

¹⁴ European Commission 2014a, 14.

on employees not assigned to this task [innovation] underlines the emphasis on informal innovation processes.”¹⁵

In connection with workplace innovations, it is necessary to make a distinction between *design* and *process-oriented* knowledges. In the past decade a new approach, the so-called *dialogue-oriented* pattern emerged. It draws attention to the importance of superior-subordinate interaction in both the design and the process of innovation. Moreover, the important role of dialogue-oriented interaction patterns is interpreted not only on the level of the organisations but also on the country or groups of countries level (such as Northern countries, continental, Mediterranean or Anglo-Saxon countries). According to Ennals and Gustavsen (1999) the “*dialogue-centred*” approach is the most widespread in the North European countries, characterised with high innovation performance. “Speaking of the ‘Nordic model’ in the strongest sense of the term does not seem justified. Instead, we can speak of the ‘*Nordic mentality*’, a term that is not linked so closely to specific types of institutional arrangements e.g. motivation for workplace development in the Scandinavian or Nordic countries has laid in creation of structures that support the movement of a greater number of companies closer to the global productivity frontier through cooperation between management and personnel within companies, between various companies, and between companies and action oriented researchers.”¹⁶

According to the two-decade long experience of the dialogue-based Finnish workplace development programmes these workplace innovation focused initiatives have a beneficial impact on both work productivity and the quality of working.¹⁷

6. THE “HARD” AND “SOFT” REGULATORS OF INNOVATION

Understanding the innovation processes typical of the private and public organisations requires the identification of different types of regulatory mechanisms practised by political decision-makers that shape the conditions for national, regional and local innovation strategies. Before presenting the various forms of regulation designed to shape workplace innovation, it is necessary to deal briefly with the differences between the notions of “regulation” and “regularisation”.

In contrast to the Hungarian language, the French language distinguishes between the self-supporting regulation of different systems (*régulation*) and the intervention of state-owned or other institutions (*réglementation*). “In judging social and economic processes it is a common source of distortion that both the advocates of the self-regulation of the market and the bureaucratic-centralised management blur the borders between the terms ‘regulation’ and ‘regularisation’, the regulatory mechanisms of objective social processes and state regulation. They do not take into consideration that the regulatory activity of

¹⁵ European Commission 2014a, 16.

¹⁶ ALASOINI 2015, 65.

¹⁷ RAMSTAD 2014, 37. For more detail see Annex 1.

the state (regularisation) is just as socially conditioned as the emergence, operation or economic regulatory function of the markets. This misconception restricts the analysis to thinking in only the dichotomy of ‘state or market / state and market’ by excluding other social processes and regulatory mechanisms from both political and scientific ways of thinking that refer to both the operation of the market and the shaping governmental policies.”¹⁸

In the following section, while enlisting the types of policies (regulators) that influence workplace innovations we use the term “regulation” in the sense of state and other institutional intervention (i.e. “regularisation”) and not in the sociological sense of “regulation”.

After reading the short introductory remarks it is easy to realise that various governmental interventions and „regulations” on their own are less capable of influencing the intensity of innovation, although their role is indispensable. The internationally well-known Finnish expert of workplace innovations, Alasoini stresses: “Governmental regulation mainly offers a means to reinforce desirable trends or to prevent undesirable trends... The justification for public intervention to develop working life is that companies (or other work organisations) are not sufficiently active and public authorities (in cooperation with other relevant stakeholders) have the ability to make a difference.”¹⁹

The next table summarises the types of regulations (regulators) used by policy makers in promoting workplace innovation.

Table 3 • Regulations promoting workplace innovation (regulators)

(Source: ALASOINI 2011, 29.)

<p>Hard/indirect regulation legislation which focuses indirectly on workplace innovation through changes in some other policy area (e.g. product market and labour market)</p>		<p>Hard/direct regulation legislation which focuses directly on workplace innovation (e.g. organisational and HRM practices)</p>	
<p>Soft/indirect regulation general policy frameworks and recommendations</p>	<p>Soft/intermediate-stage regulation information on “best practices”; training and education for managers and employees</p>	<p>Soft/direct regulation advisory and consulting services, benchmarking tools, and grants and subsidies to companies</p>	
<p>Deregulation</p>			

In general, we can differentiate between regulatory roles of the state and other non-market organisations (such as civil organisations) or, in the case of “deregulation”, the lack of them.

¹⁸ MAKÓ–SIMONYI 1992, 38.

¹⁹ ALASOINI 2015, 19.

In addition, differences must be made between the so-called hard (compulsory regulation by law) and soft (not compulsory, rather persuasive) regulators.

Both hard and soft regulators exist in direct and indirect forms. Instead of the direct hard regulators (such as laws and acts) the so-called variety of soft regulators (e.g. benchmarking, best practice, etc.) are more typical in workplace innovations.

The different political interference to encourage innovation may be due to the lack of motivation towards innovation in the case of the social partners concerned. *Soft indirect* regulators are satisfactory when it comes only to lack of information. It is more practical to combine *soft direct* regulators with the *indirect forms of hard regulators*²⁰ when it is about lack of motivation (lack of pressure from customers, competitors or any other stakeholders) or the risk that accompanies the introduction of innovation (long payback period of workplace innovation investments, changing environment, or the risk of the competitors' initiatives to steal or copy).

7. THE ACCELERATION OF THE KNOWLEDGE EROSION AND THE INCREASING ROLE OF KNOWLEDGE MANAGEMENT

The central function of knowledge (innovation) management is to develop the knowledges (competencies) of the members of the organisation and efficiently transform it into organisational (collective) ability or capability. Knowledge management plays an extraordinary role in creating and running the so-called “learning or innovative organisations” that forms the basis of long-term competitiveness. Knowledge management is not a brand new management concept, as the first international conference on knowledge management was held in 1993 and since then this aspect of management has formed a significant part of the literature of management and business administration.

The appearance of information and communication technology (ICT) has propelled the development of knowledge management by opening up opportunities. The authors are sharing the concept of Lundvall (2006), who advocated the use of the concept of “learning economy” instead of “knowledge-based” or “new economy”. According to him one of the most important distinguishing feature of today's economy is not the more intensive use of knowledge, rather, the faster rate of its erosion, which increases the role of individual and organisational learning. “In a report from the Danish Ministry of Education, a German study is cited, maintaining that it only takes one year from the exam, before half of what a computer engineer has learnt has become absolute. The *halving time* of what has been learnt in the education system is longer for other specific professions but on average it is argued, it is about 8 years,”²¹ and this means that “knowledge management, especially in

²⁰ ALASOINI 2011, 29.

²¹ LUNDVALL 2006, 4.

sectors with rapid technological change, needs to focus more on the process of learning than locating and allocating a given set of knowledge assets.”²²

There is a commonly shared view in the recently growing literature of digitisation and robotisation,²³ according to which the use of ICT can dramatically boost the opportunities of knowledge management in formalising and coding knowledge. From this perspective knowledge management is similar to information management. This approach can be proved to be a very convincing and effective strategy in a stable and slowly changing economic and social environment. However, in the past decades a radically new context was created for both public and private sector organisations by such mega trends as the globalising product, service and labour market, together with organisational and managerial innovations such as outsourcing business functions (de-localisation), digitisation etc. In such an environment the sources of long-term success for private (businesses) and public organisations are their learning and adaptation capabilities together with the usage of the so-called hidden or practical knowledge. It is about such knowledge that is typical of the given labour (organisational) process and coding or formalising it is nearly impossible or extremely expensive.²⁴ “The more information an economic player obtains the more intensive the demand is for such types of knowledge that can sort out and use information in an intelligent way. These forms of knowledge do not lend themselves easily to ‘codification’ into ‘information’. This knowledge always has tacit elements. This is illustrated by the fact that the so-called *experience-based learning processes* play a more important role in the organisations than before.”²⁵ The prerequisite for sustainable success is developing and combining different types of knowledge. To understand the related opportunities and limits it is worth to know the different *knowledge types* and their relations in transferring them (see the Nonaka “spiral” of knowledge formation) in order to guarantee the viability of an organisation.

8. TYPES OF KNOWLEDGE IN THE ORGANISATION: EPISTEMOLOGICAL AND ONTOLOGICAL PERSPECTIVES

The majority of authors who deal with knowledge management make a difference between various types of knowledge (e.g. coded vs. non-coded – tacit – knowledge) and in this regard they almost exclusively stress the seminal work of Mihály Polányi.²⁶

To put the dimensions of knowledge into a form of a matrix, the management literature usually makes a difference between four types of knowledge.²⁷

²² LUNDVALL 2006, 1.

²³ CHUI–MANYIKA–MIREMADI 2016; BRYNJOLFSSON–MCAFEE 2014.

²⁴ AUTOR 2014.

²⁵ LUNDVALL 2006, 3.

²⁶ POLÁNYI 1962; POLÁNYI 1966.

²⁷ COLLINS 1993; BLACKLER 1995; NONAKA–TAKEUCHI 1995; LAM 2000.

Table 4 • Types of knowledge in the organisation: epistemological and ontological perspectives (Source: LAM 2000, 491.)

		Ontological dimension	
		Individual	Collective
Epistemological dimension	Explicit	Embrained	Encoded
	Implicit (tacit)	Embodied	Embedded

The types of knowledge differentiated on the basis of the explicit/implicit (epistemological) and individual/collective (ontological) dimensions are the following:²⁸

- a) “*Embrained knowledge*” (*individual – explicit*): formalised, standardised and theoretical knowledge on high abstraction level that is relatively easy to absorb (individually) and transfer, typically within the framework of formal education (*learning-by-studying*). It can be applied without being tied to context, i.e. it can be used in various situations and imparted relatively easily.
- b) “*Embodied knowledge*” (*individual – tacit*) is based on the practical experience of the individual so it can exclusively be imparted based on experience and personal experiences (*learning-by-doing*). Another consequence of personal knowledge is that this type is highly related to context, so transferring it is extremely difficult.
- c) “*Encoded knowledge*” (*collective – explicit*): as denoted by the name it is encoded in signs and symbols, i.e. it marks knowledge types of manuals (guide books) of different written regulations and procedures. Its collective and easily accessible nature is of vital importance. Irrespective of the subject it is the type of knowledge that can be imparted by almost everyone.
- d) “*Embedded knowledge*” (*collective – tacit*) is prevalent in organisational practices, routines and norms accepted by the members of the organisation. This type of knowledge is mostly embedded in special organisational practices and social-organisational structures. It can be transferred with some difficulties in informal channels and personal relationships where communication, coordination and organisational identity play a key role in the success of knowledge transfer. This type of knowledge is represented by the so-called “community of practices” with developed relations of trust or social capital.

²⁸ LAM 2000, 492–493.

9. LEARNING-INNOVATIVE ORGANISATIONS IN THE EUROPEAN ECONOMY: LESSONS FROM THE EUROPEAN WORKING CONDITION SURVEYS (EWCS)

9.1. Some methodological remarks on the EWCS

One of the the best known and most frequently quoted typology of work organisations was developed by a 2009 research.²⁹ The authors of the studies concerned characterised working practice by using 15 variables:

- *teamwork* (autonomous teams are those where the members of the group decide on job sharing, while the non-autonomous working groups, where the members have no say in sharing);
- *task rotation*;
- *autonomy in work methods, autonomy in speed or rate of work*;
- factors that influence speed, such as machinery and equipment (*automatic constraints*), standards (*standard-based constraints*), subordinates (*hierarchical constraints*) or colleagues (*horizontal constraints*);
- *repetitiveness of tasks*;
- *monotony of tasks* perceived by the employees;
- method of quality control (precise *quality norms* vs. *self-assessment of quality of work* by the employers); *complexity of tasks*;
- new opportunities for employees at work: *learning new things at work*; *problem solving activities*.

The variables above examine *two important dimensions* of work: *learning opportunities* and the *degree of employee autonomy*.

Table 5 • Variables used to identify types of work organisations by dimensions
(Source: ILLÉSSY 2015, 110.)

Learning	Autonomy
learning new things	the speed of work depends on machinery, norms, superiors or colleagues
problem solving ability	selecting the methods and speed of work
complexity of working tasks	quality assurance is done by employees
task rotation	team work / autonomous working groups
repetitive, monotonous nature of tasks	work intensity

²⁹ VALEYRE et al. 2009a; VALEYRE et al. 2009b.

Based on the variables presented above there are four types of work organisations:

1. Discretionary learning organisation,
2. Lean organisation,
3. Taylolean organisation,
4. Traditional/simple work organisations.

The next matrix summarises these four types of work organisation by the learning (cognitive) opportunities and the degree of autonomy in work.³⁰

Table 6 • Characteristics of work organisation, learning opportunity and degree of autonomy at a workplace (Source: ILLÉSSY 2015, 119.)

		Autonomy	
		high	low
Learning opportunities	high	Learning organisation	Lean organisation
	low	–	Taylolean organisation
		–	Traditional organisation

The highest learning and innovation potentials are provided by the *learning* and *lean* organisational forms, while in the *traditional* one all values of the variables are below the average. The greatest difference between the learning and lean work organisations is the working conditions. Work intensity is much higher in *lean* organisations, tight deadlines are typical and work must be done in a high speed. In addition, the degree of autonomy is relatively limited. The *Taylolean* organisations have low learning potentials and most variables of the dimension of autonomy show low values as well, an average rate of teamwork and job rotation characterise them. The later mentioned changes result in softening the traditional Taylolean principles of mass production and mark a shift to more organisational flexibility in practice. This phenomenon is also termed as flexible or democratic Taylorism – or Toyota production system – and indicates a development in the direction of the *lean* production system.³¹

³⁰ For a detailed description of the single variables, dimensions and the characteristics of work organisation types see VALEYRE et al. 2009a, 9–15.

³¹ MAKÓ 2005.

9.2. Visible country differences at the learning-innovative workplaces: lessons from the EWCS 2005 and 2010

The forthcoming section outlines the results of the European Working Conditions Survey (EWCS) 2010 and 2005, covering the periods before and after the recent financial crisis (2008).

In 2010 – following the crisis – there were four countries where the proportion of employees working in *discretionary learning organisations* (i.e. *learning organisations*) or innovative organisations exceeded 50%: the Netherlands, Denmark, Malta and Sweden. In contrast, their proportion did not reach 30% in Bulgaria, Romania, Ireland, Greece, the United Kingdom, the Czech Republic and Slovakia. Hungary is not far from the borderline (EU-28 average) either, as *the proportion of those working in learning organisations is 31.8% in Hungary, while the European average is 36.1%*. Among the other post-socialist countries, Poland just exceeded the EU-28 average, while Estonia, Slovenia and Latvia significantly exceeded that European average.

Lean organisations represent another organisational type with a limited learning potential. More than one third of the employees work for such organisations in Finland, the United Kingdom, Ireland, Estonia, Romania, Malta and Austria. In contrast, they are not so popular in the Netherlands and Greece, where the proportion of the employees working in these organisations does not reach 20%. *Hungary also lags slightly behind the European average: 26.2% vs. 28.7%*.

The innovation unfriendly *Taylorian organisation* offers low level of autonomy and the weakest learning potential for the employees. The highest share of employees belonging into this category of work organisation were found in the following countries: Hungary (32.1%), Greece (30.2%) and Bulgaria (28.8%). Compared with the European average (19.4%) the lowest share of this non-innovative work organisation characterises such countries as Denmark (7%), Finland (9%), Latvia (9.7%) and Estonia (10.8%). (See Table 7 for more details).

The fourth type of work organisations, the *simple or traditional* work organisations cover only 16% of the European employees. It is difficult to characterise by the previously used variables and they are underrepresented in our sample. Most of the working and managerial methods in these organisations are informal and not codified. We need more work in the future to better understand both enablers and inhibitors in this type of work organisation.

Table 7 • Ratio of forms of work organisations in the EU-28, 2010 (%)
 (Source: European Commission 2015, 161.)

Country	Discretionary learning organisation	Lean organisation	Taylorian organisation	Traditional organisation
The Netherlands	59.30	16.80	11.80	12.10
Denmark	54.90	25.40	7.00	12.70
Malta	52.10	34.90	5.10	7.90
Sweden	51.90	27.40	14.10	6.70
Latvia	48.20	29.80	9.70	12.40
Belgium	44.70	27.60	13.70	14.00
Slovenia	43.20	29.70	12.50	14.60
Estonia	42.20	38.60	10.80	8.30
Germany	41.80	26.40	16.70	15.10
Austria	41.60	33.90	16.50	8.10
Finland	40.80	40.50	8.70	10.00
Luxemburg	39.40	30.30	17.80	12.50
Italy	38.30	24.00	17.50	20.20
Poland	37.80	24.40	19.00	18.80
EU28	36.10	28.70	19.40	15.80
Portugal	35.00	24.20	24.60	16.20
Lithuania	33.80	33.30	13.70	19.10
France	32.60	24.10	23.90	19.40
Hungary	31.80	26.20	32.10	10.00
Cyprus	31.00	23.40	21.80	23.80
Spain	30.90	30.90	21.50	16.60
Croatia	30.40	32.90	20.10	16.60
Slovakia	29.70	28.30	24.10	17.90
Czech Republic	27.60	30.10	20.70	21.50
United Kingdom	26.90	39.70	21.90	11.40
Greece	25.70	17.90	30.20	26.30
Ireland	25.30	39.10	24.90	10.70
Romania	23.50	38.00	21.20	17.30
Bulgaria	9.60	33.80	28.80	27.70

If we compare the periods before (2005) and after the financial crisis (2010) – Table 7 with Table 8 –, we can conclude that *in most countries the ratio of employees in the learning organisations decreased from 2005 to 2010*. Latvia, the Netherlands and Portugal belong to the rare exceptions. In Latvia there was an increase of more than 15%, in the Netherlands 9% and in Portugal 8%. A few countries can boast a growth of below 3%, including Finland, Denmark, Estonia, Lithuania, Poland and Romania. There was a stagnation in Austria, Spain and Slovenia (below 0.5%), and in the remaining 15 countries a slight, sometimes more drastic decrease took place. The strongest decline in the share of the most innovative learning work organisations was found in Ireland (nearly 20%), Luxembourg (15%), Bulgaria (14%), France (13%) and Hungary (11%). In contrast, in 2005 employees working in such learning-innovative workplaces in Hungary were above the EE-17 average: 41.4% vs. 38.4%.

Table 8 • Forms of work organisations in the EU-27, 2005 (%)
(Source: European Commission 2015. Compiled by the author)

Country	Discretionary learning organisation	Lean organisation	Taylorian organisation	Traditional organisation
Denmark	64.7	18.9	10.7	5.7
The Netherlands	59.6	20.5	8.3	11.6
Sweden	57	18.9	9.3	14.7
Austria	51.8	24.7	13.5	9.9
Germany	47.6	16.1	16.6	19.7
Slovenia	45	21.2	17.3	16.5
Belgium	44.9	18.4	17	19.7
Finland	44.1	30.2	15.5	10.1
Italy	41.7	17.8	20.1	20.4
Luxemburg	41.6	22.9	12.7	22.9
Hungary	41.4	13.3	23.3	22
Estonia	40.5	38.6	9.8	11
Cyprus	40.5	20.6	15.9	23
Czech Republic	39.3	26.2	19.9	14.6
Malta	38.2	40.9	7.3	13.6
France	38	31.4	16.8	13.8
Poland	36.7	25.4	14.2	23.8

Country	Discretionary learning organisation	Lean organisation	Taylorian organisation	Traditional organisation
Latvia	29.8	27.1	14.9	28.2
United Kingdom	25.9	40.9	19	14.2
Spain	25.6	28.6	28.3	17.5
Lithuania	24.2	19.6	19.6	36.6
Slovakia	24.2	31.2	28.1	16.5
Portugal	23.8	21.7	30.7	23.8
Greece	23.3	20.7	20.7	35.3
Bulgaria	23.2	25.6	22.3	28.9
Ireland	22.7	32.9	23	21.4
Romania	17.3	39.1	30.2	13.4

In Denmark, Finland and Sweden – which are the “leading edge” innovator countries in the EU – the share of employees working in the *learning organisation* visibly declined between 2005 and 2010. One of most inspired Nordic social scientists, Lundvall commented this decline likes this: “The fall is dramatic in some of the countries that have been leaders in terms of quality of work (especially Denmark and Finland).”³²

France and the Czech Republic belong to the third type of trends where the decreasing ratio of employees in the *learning organisations* was accompanied by the popularity of *Taylorian* and *traditional* work organisations. In Hungary and Bulgaria much clearer tendencies can be noticed: the *Taylorian* and *lean organisations* increased at the expense of the *learning organisation*.

10. THE INCREASING ROLE OF CARING MANAGEMENT IN SUPPORTING INNOVATION: LESSONS FROM THE ORGANISATIONAL CASE STUDIES

In the previous section, the innovation ability of companies was defined by the cognitive factors of work (i.e. tasks complexity, learning new things, problem solving skills, etc.) and the level of employees’ autonomy as well as by the extent to which the organisation can manage to persuade members to mobilise, renew and share their coded and tacit knowledge in building collective knowledge asset. Management plays a key role in creating the innovation ability of organisations. Proper organisational support and solutions are necessary first to identify the types of knowledge needs and then to design the work organisation to better fit these needs.

³² LUNDVALL 2015, 5.

The enhancement of employees' autonomy and the support of employees driven innovation (EDI) calls for applying new management methods (e.g. *leadership with care*). It is often experienced that the introduction of new organisational or technological innovations fail as the middle managers fear for delegating their tasks (power) to rank-and-file employees. Such organisational innovations as the introduction of teleworking has changed the working practice of the entire organisation and generated new ways of working for employees but also required new managerial methods in monitoring and supervising subordinates. From a managerial point of view, one of these challenges is to replace the input based permanent control for result oriented, output based supervision. Developing and sharing the various types of knowledge is facilitated but not yet fully automated. Without creating the proper social infrastructure, employees tend to hide their knowledge, which is the source of their bargaining position with their superiors. In this respect it is necessary to stress the need to implement innovation friendly *social infrastructure of work*, which "refers to standards, systems or established practices that help people successfully handle their work tasks or solve problems encountered at work [...] *moral contract* contains a shared view of what kind of conduct is correct, sensible and desirable in the organisation and what kind of remuneration employees are entitled to in return for their work contribution and the employment of their skills and competence. Demarcation does not refer only to financial compensation but also to intangible rewards such as trust, respect, loyalty, safe employment relationships or employability."³³

After presenting the quantitative empirical results (EWCS 2005, 2010) on the changes of forms of work organisation in the European context, this section outlines the growing role of the *caring management*, learned from several company case studies on the implementation of innovative working (organisational) practices.

The *EU Leonardo da Vinci Innovation Transfer Project*, entitled "Adaptykes" and launched in 2012, tried to understand both enablers and facilitators of the organisational innovations introduced in various sectors of the economy.³⁴

The core aim of the project was to make cross-country comparisons on the interplay between human capital, structural (i.e. organisational) capital and innovation. For this purpose two Finnish, Hungarian and Romanian enterprises were selected each. The five companies had different activity and operational profiles. One of them was founded 70 years ago; another one produces for international markets, a cosmetics firm that employs nearly 600 people; another has eight employees, a company active in the local market with HR consultancy for some years; there is a service provider of IT solution development on the national market with 400 employees; and we have a medium-sized enterprise in vehicle manufacturing, producing automotive supplies. Finally, the last firm was a consulting firm in developing client „tailored” software in the financial sector.

³³ ALASOINI 2013, 10.

³⁴ MAKÓ-ILLÉSSY-CSIZMADIA 2013.

Innovations introduced in these firms were also varied in nature: introduction of a new performance appraisal system; implementation of new organisational tools; speeds up in the identification of faults in production processes; or setting up autonomous working teams together with a project management to facilitate the introduction of new products. After evaluating the experiences from the company case studies, the following three preconditions of the successful organisational/managerial innovations were identified:

1. Creating commitment,
2. Improving communication,
3. Paving the way for efficient knowledge management.

Being *committed* is of key importance on the part of both the management and the employees. It is essential that the management should be aware of the objectives of introducing innovations, timing and the necessary costs incurred. If the timing and the value of the necessary resources are not known or not properly planned, it can easily result in failure or sabotage during the implementation project. Another factor of the same importance is the inclusion of employees in the process of designing and introducing innovations: without their active cooperation, even planning can fail, or lead to rising costs of implementation or the lack of expected efficiency enhancement. From another perspective, if certain groups of employees resist the planned changes for some reasons, this can put the success of the entire project at risk. The typical instrument of persuading employees is enhancing their autonomy and the extent of their liabilities. Moreover, at most companies examined it was the transparent and frequent use of internal channels of communication that helped introduce innovations most effectively. “The commitment of both the employees and the top management was a necessary condition of the successful implementation of the workplace innovation. In most of the cases formal occasions were organised that ensured the opportunity of mutual dialogue between the different actors who had been involved in the changes.”³⁵

Changing *communication and corporate culture* are also indispensable conditions of the success of organisational changes. It is a general problem for most medium-sized and larger companies – as well as organisations in the public sector – that employees are most interested in hiding and not exploring/sharing problems. This working practice is often conditioned by the so-called “balming culture” in the organisation. In addition, it is often experienced that clashes of interests between functional units (e.g. procurement, sales, manufacturing/production etc.), employees and the middle or senior management frequently sweep the problems under the carpet. Open and transparent communication helps avoid generating conflicts between the professional groups. According to these case studies, one of the non-intended consequences of organisational innovations was the improving cooperation between more or less isolated working groups, which raised the quality standard of the products and services provided by the company. “The implementation process in most

³⁵ MAKÓ-ILLÉSSY-CSZMADIA 2013, 39.

cases requires changes in the corporate culture, that has to be managed carefully. Open and intensive communication is one of the most important elements of this change.”³⁶

Beside the key roles of open communication and a supportive corporate culture, *knowledge management* facilitated turning the renewed individual knowledge into collective one. Improving employees’ knowledge is not a negligible task, either. It is most frequently solved by creating internal knowledge centres and online knowledge banks as well as the transformation of the corporate training system based on employee participation. In addition to organise trainings relevant to the types of innovation, the most important managerial contribution was to develop cooperation between the different functional units, controlling and monitoring the processes and demolishing the so-called “bureaucratic silos” in the organisation. In certain cases, external experts – consulting agencies – were employed to have a more balanced view on the design and implementation of the planned innovation. “Successful changes require investments in the related basic skills of management, such as cross-functional managerial skills; process control and follow-up; skills required for efficient team-working and communication.”³⁷

The main lesson for the management to learn was that the successful innovation is basically influenced by accumulated shared experience and collective memory of the previous similar experiments and organisational knowledge. It is also worth taking into account the fact that the introduction of an innovation acts as a “special agent of change” in exploring and visualising the existing internal problems of the organisation that were not even realised before either by the management or employees. They can be the lack of shared corporate identity, internal conflicts and clashes of interest, tension between generations, problems arising from different cultural standards, convictions and beliefs, or insufficient employee knowledge and motivation. If the management succeeds in solving real, existing problems by the tools of innovation, the efficiency of running the organisation can be enhanced, which can be regarded as the indirect effect of innovation or a special “performance premium”. In this relation it is necessary to stress the growing importance of the *concept of “caring”* in the organisation, due to the fragility of knowledge development and sharing in the organisation. “As knowledge creation is also a social process, sharing tacit knowledge involves individuals participating in the public justification, and precisely this process of justification makes knowledge creation a highly fragile process. The *value of care* in organisational relationships is a key condition that enables knowledge creation to happen.”³⁸

³⁶ MAKÓ–ILLÉSSY–CSIZMADIA 2013, 40.

³⁷ MAKÓ–ILLÉSSY–CSIZMADIA 2013, 40.

³⁸ HASU–LEHTONEN 2014, 12.

11. SUMMARY

In the past decade, theoretical and practical experts as well as the policy makers in the “leading edge” countries of innovation have reached a consensus on the adoption of the broad or holistic approach of innovation. The advocates of this innovation policy governance wish to pay more attention to non-technological innovations (e.g. organisational, communication, marketing, business practices etc.) and replace the linearity with holism. In addition, beside the private sector, public sector innovation (e.g. innovation oriented public procurement) is gaining growing importance in the national innovation policy in the recent year, especially in Sweden.³⁹

According to the findings of a research carried out on the long-standing workplace development programme in Finland (2004–2010), both productivity and quality of working life (QWL) have improved. Moreover, since the turn of the millennium, in countries that are leaders in innovations – such as the Nordic country group – a variety of stakeholders (e.g. local governments, universities, business community) are developing partnership based on strategic cooperation (social capital) to broaden the knowledge base for innovation.⁴⁰

The new approach completes the well-known Science-Technology-Innovation (STI) model and the one called High-Involvement-Innovation-Practice (HIIP)⁴¹ or employee driven innovation (EDI) assigns new roles to all the members of the organisation. Both superiors and subordinates have to cope with radically different challenges concerning the well-known hierarchical, top-down logic of innovation, in which a clear divide exists between the responsibility for design/planning and the execution of a task in the organisation. From this aspect, the national innovation strategy and support system implemented by the Finnish innovation agency (Tekes) and the Swedish National Innovation Council (NIC) can be regarded as best practice or benchmark for the European innovation policy makers.⁴²

In contrast to public belief, the innovation activity of the public sector grows in intensity but there are still unexploited potentials. Their exploitation can be made easier by learning the basic theoretical foundations of innovation (e.g. definitions) and its regulation, in order to overcome the “knowledge deficiency” syndrome in public sector innovation, shown by both quantitative and qualitative evidences. “In order to overcome these barriers, Europe needs a new policy framework for its public sector, built on a pro-active and engaging narrative of institutional innovation [...] Much can be done by the European institutions, the Member States and regional and local governments to leverage their own capacity to innovate and to drive concrete change processes.”⁴³

³⁹ EDQUIST 2016.

⁴⁰ NIELSEN 2019.

⁴¹ RAMSTAD 2014.

⁴² ALASOINI 2013; EDQUIST 2016.

⁴³ EUROPEAN COMMISSION 2013, 5.

In this paper, we used simultaneously organisational learning and innovation and stressed the increasing role of knowledge (innovation) management due to the speed-up of knowledge erosion from the last decade of the 20th century. Knowledge management needs, among others, to identify, transfer and share the various types of knowledge – distinguished by its epistemological and ontological dimensions – in the organisation.

In this relation it is necessary to stress that “the generation of knowledge manifests itself as a process which, on the one hand creates product, service and process innovations, but at the same time also generates learning among participants [...] innovation and organisational learning are, at best, the conscious mutually supportive results of the same process”.⁴⁴

The European comparative surveys on working conditions – carried out before and after the recent financial crisis (2008) – produced valuable empirical evidences on the distribution of the learning/innovation friendly and not learning/innovation friendly workplaces in the EU countries.

Comparing the periods before and after the financial crisis, we can say that *in most countries the ratio of employees in the learning organisations decreased from 2005 to 2010, which indicates the general “cost efficiency” drive in the European economy.* The strongest decline in the share of the innovation friendly (learning/innovative) work organisations was found in Ireland, Luxembourg, Bulgaria, France and Hungary. However, regarding Hungary, it is necessary to note that before the financial crisis, in 2005, the share of employees working in learning-innovative workplaces was above the EU-27 average.

In addition it is worth mentioning some quantitative evidences learned from the first pan-EU innovation survey in public sector.⁴⁵ According to its data, in the public sector fewer than 7% of the Hungarian employees take part in innovation development, while the European average reaches more than 22%, and in the majority of post-socialist countries the participation rate varies between 20% and 30%.⁴⁶ A more intense involvement of employees in innovation activities calls for mobilising not only formal types of knowledge but also its informal individual and collective versions. There is a need to develop cooperative and networking skills of employees, which cannot be carried out without rethinking and renewing knowledge management practice at various levels of public administration. The increasing importance of the *caring management* or *leadership with care* at the workplace level in the public sector “does not as such resemble any of the abstract public governance paradigms, namely Public Administration, New Public Management (NPM) or Network Governance [...] many potential innovations occur by improvisation without direction of managers. The caring leadership pattern enables the emergence of efficiency, quality, wellbeing, and novelties, by providing the employees with control over their mutual relations and resources.”⁴⁷

⁴⁴ ALASOINI 2013, 11.

⁴⁵ European Public Sector Innovation Scoreboard – EPSIS, 2013.

⁴⁶ MAKÓ–ILLÉSSY 2014.

⁴⁷ HASU–LEHTONEN 2014, 23–24.

REFERENCES

1. ALASOINI, T. (2015): *Workplace development programmes as institutional entrepreneurs. Why they produce change and why they not*. PhD Dissertation, Aalto University, Finland.
2. ALASOINI, T. (2011): Workplace development as part of the broad-based innovation policy. *Nordic Journal of Working Life Studies*, Vol. 1, No. 1. August. 23–43. DOI: <https://doi.org/10.19154/njwls.v1i1.2334>
3. APPELBAUM, E. – HOFFER, G. – LEANA, C. (2011): *High-Performance Work Practices and Sustainable Economic Growth*. Washington, Center for Economic and Policy Research.
4. ARUNDEL, A. – LORENZ, E. – LUNDVALL, B.-A. – VALEYRE, A. (2007): How Europe's economies learn: a comparison of work organization and innovation mode for the EU-15. *Industrial and Corporate Change*, Vol. 16, No. 6. 680–693. DOI: <https://doi.org/10.1093/icc/dtm035>
5. BLACKLER, F. (1995): Knowledge, Knowledge Work and Organizations: an Overview and Interpretation. *Organization Studies*, Vol. 16, No. 6. 1021–1046. DOI: <https://doi.org/10.1177/017084069501600605>
6. BRYNJOLFSSON, E. – MCAFEE, A. (2014): *The Second Machine Age: Work, Progress, and Prosperity in Time of Brilliant Technologies*. New York – London, W. W. Norton & Company.
7. COLLINS, H. M. (1993): The structure of knowledge. *Social Research*, Vol. 60, No. 1. 95–116.
8. DUTZ, M. A. – KESSIDES, I. N. – O'CONNEL, S. D. – WILLIG, R. D. (2012): Competition and Innovation-driven Inclusive Growth. In DE MELLO, L. – DUTZ, M. A. eds.: *Promoting Inclusive Growth: Challenges and Policies*. Paris, OECD Publishing. 221–277. DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264168305-9-en>
9. EDQUIST, Ch. (2014): Striving Towards a Holistic Innovation Policy in European Countries – But Linearly Still Prevails. *Policy Review*, Vol. 2, No. 2. 1–19.
10. ENNALS, R. – GUSTAVSEN, B. (1999): *Work Organisation and Europe as a Development Coalition*. Amsterdam: John Benjamins. DOI: <https://doi.org/10.1075/dowi.7>
11. European Commission (2013): *Powering European Public Sector Innovation: Towards a New Architecture – Report of the Expert Group on Public Sector Innovation*. European Union. DOI: <https://doi.org/10.2777/51054>
12. European Commission (2014a): *Workplace Innovation (Concepts and Indicators)*. European Union.
13. European Commission (2014b): *European Public Sector Innovation Scoreboard 2013 (A Pilot exercise)*. European Union.
14. European Commission (2015): *Employment and Social Developments in Europe 2014*. European Union. DOI: <https://doi.org/10.2767/34190>

15. HASU, M. – LEHTONEN, M. (2014): Leadership with care – Constructing responsibility as ‘shared caring’ in complex public service organisation. *Scandinavian Journal of Public Administration*, Vol. 18, No. 4. 9–28.
16. ILLÉSSY M. (2015): A gazdasági fejlődés új útjainak keresése: a szervezeti innovációk és a szervezeti tanulás szerepének felértékelődése. PhD Dissertation, Szent István Egyetem, Gödöllő, Hungary.
17. LAM, A. (2000): Tacit Knowledge, Organisational Learning and Societal Institutions: An Integrated Framework. *Organization Studies*, Vol. 21, No. 3. 487–513. DOI: <https://doi.org/10.1177/0170840600213001>
18. MAKÓ Cs. (2005): Neo- instead of post-Fordism: the transformation of labour processes in Hungary. *The International Journal of Human Resource Management*, Vol. 16, No. 2. February. 277–289. DOI: <https://doi.org/10.1080/0958519042000311444>
19. MAKÓ Cs. – ILLÉSSY M. (2014): A szervezeti innovációk a közszféra szervezeteiben (A jó állam létrehozásának és tartós fenntartásának elhanyagolt dimenziója). *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, No. 4. 4–20.
20. MAKÓ Cs. – SIMONYI Á. (1992): Social Spaces and Acting Society. In SZÉLL György ed.: *Labour Relations in Transition in Eastern Europe*. Berlin – New York, Walter de Gruyter. 29–84. DOI: <https://doi.org/10.1515/9783110854930-004>
21. NIELSEN, P. (2006): *The Human Side of Innovation Systems. (Innovation. New Organization Forms and Competence Building in a Learning Perspective)*. Aalborg, Aalborg University Press.
22. NIELSEN, P. (2019): Innovation modes and knowledge relations: The learning match between university and enterprises from a regional perspective. In DALLAGO, B. – TORTIA, E. eds.: *Entrepreneurship and Local Economic Development: A Comparative Perspective on Entrepreneurs, Universities and Governments*. Oxford, Routledge. 165–185. (Routledge Studies in the Modern World Economy.)
23. NONAKA, I. – TAKEUCHI H. (1995): *The knowledge-creating company. How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation*. Oxford, Oxford University Press. DOI: [https://doi.org/10.1016/0024-6301\(96\)81509-3](https://doi.org/10.1016/0024-6301(96)81509-3)
24. OSLO Manual (1992): *Oslo Manual. The Measuring of Scientific and Technological Activities. Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data* (1st Edition). Joint Publication of OECD and Eurostat.
25. OSLO Manual (2005): *Oslo Manual. The Measuring of Scientific and Technological Activities. Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data* (3rd Edition) Joint Publication of OECD and Eurostat.
26. POLÁNYI M. (1962): *Personal knowledge: towards a post-critical philosophy*. New York, Harper Torchbooks.
27. POLÁNYI M. (1966): *The Tacit Dimension*. New York, Anchor Day Books.
28. RAMSTAD, E. (2014): Can High-involvement Innovation Practices improve Productivity and the Quality of Working-life simultaneously? Management and Employees Views on Comparison. *Nordic Journal of Working Life Studies*, Vol. 4, No. 4. December. 25–45. DOI: <https://doi.org/10.19154/njwls.v4i4.4706>

29. SZUNYOGH Zs. (2010): Az innováció mérésének módszertani kérdései. *Statistikai Szemle*, Vol. 88, No. 5. 492–507.
30. VALEYRE, A. – LORENZ, E. – CARTRON, D. – CSIZMADIA P. – GOLLAC, M. – ILLÉSSY M. – MAKÓ Cs. (2009a): *Working Conditions in the European Union. Work Organisation*. Luxembourg: Office for Official Publication of the European Communities.
31. VALEYRE, A. – LORENZ, E. – CARTRON, D. – CSIZMADIA P. – GOLLAC, M. – ILLÉSSY M. – MAKÓ Cs. (2009b): Munkaszervezeti modellek Európában és az emberi erőforrás-gazdálkodás néhány jellemzője I. rész: Kísérlet a munkaszervezetek nemzetközi paradigmaterképének elkészítésére. *Vezetéstudomány*, Vol. 40, No. 10. 2–15.

Internet sources

1. ALASOINI, T. (2013): Promoting Employees-Driven Innovation: Broad-Based Innovation Policy in Practice. *Participator Innovation Conference*. University Lahti. Lahti. Finland. Available: <https://nrw.dgb.de/themen/++co++5f6b88d0-de5f-11e2-a200-00188b4dc422> (Downloaded: 06. 07. 2020.)
2. AUTOR, D. H. (2014): Polanyi's Paradox and the Shape of Employment Growth. *National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 20485*. Available: www.nber.org/papers/w20485 (Downloaded: 06. 07. 2020.)
3. CHUI, M. – MANYIKA, J. – MIREMADI, M. (2016): Where machines could replace humans – where they can't (yet). *McKinsey Digital*, July. Available: www.mckinsey.com/business-functions/mckinsey-digital/our-insights/where-machines-could-replace-humans-and-where-they-cant-yet (Downloaded: 06. 07. 2020.)
4. EDQUIST, Ch. (2016): The Swedish National Innovation Council: Innovation policy governance to replace linearity with holism. *Papers in Innovation Studies*, Paper no. 2016/24, CIRCLE, Lund University, Sweden. Available: http://wp.circle.lu.se/upload/CIRCLE/workingpapers/201624_edquist.pdf (Downloaded: 06. 07. 2020.)
5. LUNDVALL, B.-A. (2006): The University in the Learning Economy. *Danish Research Unit for Industrial Dynamics (DRUID) Working Paper No. 02-6*. Available: www.druid.dk (Downloaded: 06. 07. 2020.)
6. LUNDVALL, B.-A. (2015): Deteriorating quality of work undermines Europe's innovation systems and the welfare of Europe's workers! *EUWIN News Letter*. Available: http://portal.ukwon.eu/pdfs/bengt_lundvall_essay.pdf (Downloaded: 06. 07. 2020.)
7. MAKÓ Cs. – ILLÉSSY M. – CSIZMADIA P. (2017): Mapping the Context for the Transfer of Finnish Workplace Development Practice. Budapest: BGE Budapest LAB, Working Paper series, Issue 1, 2017. *Leonardo da Vinci Innovation Transfer Project (2012-1-HU1-LE005-0584 – Adaptykes Project)*. Budapest, Budapest Business School. Available: <https://budapestlab.hu/wp-content/uploads/2018/04/WP-1-2017.pdf> (Downloaded: 06. 07. 2020.)
8. NIELSEN, P. – LUNDVALL, B.-A. (2003): Innovation. Learning Organizations and Industrial Relations. *Danish Research Unit for Industrial Dynamics (DRUID)*. Available: <https://wp.druid.dk/wp/20030007.pdf> (Downloaded: 06. 07. 2020.)

ANNEX no. 1: Means for changes in high-involvement innovation practices (HIIP) before and after the implementation in two groups (t-test on dependent variables)

Group I. Simultaneous improvement of productivity and quality of working life						
	Managers before	Managers after	Sig.	Employees before	Employees after	Sig.
Decentralised decision making	3.64	3.26	p<0.001	3.06	3.22	p<0.05
Competence development	2.42	2.71	p<0.001	2.29	2.42	p<0.05
Supervisor support	3.12	3.35	p<0.001	2.84	2.88	p>0.10
Internal cooperation	3.11	3.28	p<0.001	2.80	2.94	p<0.10
External cooperation	1.96	2.00	p<0.10	1.84	1.92	p<0.10
Group II. No simultaneous improvement of productivity and quality of working life						
	Managers before	Managers after	Sig.	Employees before	Employees after	Sig.
Decentralised decision making	2.94	2.95	p=0.103	2.87	2.74	p>0.05
Competence development	2.31	2.63	p>0.05	2.06	2.10	p>0.05
Supervisor support	3.04	3.42	p>0.05	2.56	2.50	p>0.05
Internal cooperation	3.05	3.05	p>0.05	2.67	2.35	p<0.05
External cooperation	1.81	2.07	p<0.05	1.63	1.76	p<0.05

Legend: Productivity indice, range: 1–5; Quality of Working Life indice, range: 1.5–5.
(Source: RAMSTAD 2014, 37.)

Prof. Dr. Csaba Makó is professor emeritus at the Faculty of Public Governance and International Studies, University of Public Service and at the Faculty of Social and Economic Sciences, Szent István University, Gödöllő. He is scientific advisor at the Centre for Social Sciences – Institute of Sociology, Budapest. His research focus is international comparative analysis of the social impacts of technological (automation) and organisational innovations, with special attention to quality of job and employment, digitisation of work, platform working and labour relations.

Dr. Miklós Illéssy is currently a researcher at the Centre for Social Sciences of the Hungarian Academy of Sciences and has 20 years experience on international research projects (financed by Framework Programme 5 and 6, Horizont 2020, etc.) related to innovation, learning organisations and social dialogue. He holds a PhD degree in business administration.

Dr. Róza Számadó is an economist who has been working as a trainer and advisor in the field of organisation development and change management for over 20 years. In 2003, her attention turned towards development policy, and within that, issues related to the functioning of local councils and their efficiency. In the core of her professional interest is the analysis of the challenges faced by Hungarian municipalities: how to cope with the budget constraints and improve service delivery. Her achievements include the elaboration of the inclusive local council concept. Her work with local councils focuses on the new challenges and threats in the area of digitisation of society and information security. She got PhD degree on cyber security and municipalities at the Óbuda University, Budapest.

Judit Szakos is a PhD Student at the University of Public Service. She holds a master's degree in public administration and in public policy and management. Her research is focusing on opportunities and challenges of state's role in innovation.

Györgyi Nyikos – Zsuzsanna Kondor

NEW MECHANISMS FOR INTEGRATED TERRITORIAL DEVELOPMENT IN HUNGARY

Új integrált területfejlesztési mechanizmusok Magyarországon

Györgyi Nyikos PhD, associate professor and Head of Department of Public Finances, Faculty of Public Governance and International Studies, University of Public Service, Nyikos.gyorgyi@uni-nke.hu

Zsuzsanna Kondor, lecturer, Department of Public Finances, Faculty of Public Governance and International Studies, University of Public Service, Kondor.Zsuzsanna@uni-nke.hu

Hungary is one of the main beneficiaries of the EU Cohesion Policy, which aids the development of the regions lagging behind. As one of the policy's main objectives is territorial cohesion, both the functioning of the territorial delivery system and the role of the regional and local stakeholders have crucial importance. The paper presents and evaluates the regime Hungary uses for integrated territorial development: the territorial strategies devised by municipalities as integrated plans on the basis of a pre-set financial allocation, a pre-defined menu of measures and obligatory performance targets. The research explores the interactions between multilevel governance structures and effectiveness of delivery. The paper is based on a mix of desk research and fieldwork (desk research of publicly available data presented in official reports, documents and data from the Hungarian institutions and authorities and on the relevant EU and national legislation together with the result of interviews with the local stakeholders and experiences of the authors) and it offers empirical experience on how this regime has been functioning and what the impacts are. The Hungarian mechanism implies a renewed system of domestic collaboration and increased territorial responsibilities. Despite similarities, it is a distinct mode from the ESIF territorial toolkit, and even with the establishment of a dedicated financial framework for counties and cities with county rights, the decentralisation of the programming and implementation of ITPs have not been realised.

KEYWORDS:

European Union cohesion policy, partnership, sub-national authorities, integrated territorial development

Magyarország az EU kohéziós politikájának – amely az elmaradt régiók felzárkóztatását segíti – egyik fő kedvezményezettje. Mivel a politika egyik fő célkitűzése a területi kohézió, ezért mind a területi végrehajtási rendszer működése, mind a regionális és helyi érdekeltek szerepe kulcsfontosságú. A cikk bemutatja és értékeli a Magyarországon alkalmazott integrált területi fejlesztési rendszert: egy előre meghatározott pénzügyi elosztáshoz, intézkedésmenükhöz és kötelező teljesítménycélokhoz az önkormányzatok által kidolgozott, integrált tervekben alapuló területi stratégiákat. A kutatás a többszintű kormányzási struktúrák és a megvalósítás hatékonyságának kölcsönhatásait vizsgálja. A tanulmány a releváns szakirodalom és a vonatkozó gyakorlati információk (a hivatalos jelentésekben és dokumentumokban nyilvánosan elérhető információk, magyar intézmények és hatóságok által adott adatok és a vonatkozó uniós és nemzeti jogszabályok, valamint a helyi érdekeltekkel folytatott interjúk eredménye és a szerzők tapasztalatai) feldolgozásával készült, és empirikus tapasztalatokat kínál a rendszer működéséről és annak hatásairól.

A magyar mechanizmus a hazai együttműködés megújult rendszerét és a megnövekedett területi felelősségét jelenti. Azonban a hasonlóságok ellenére ez különbözik az ESBA területi eszközrendszerétől, és még a megyék és megyei jogú városok számára biztosított külön pénzügyi keret létrehozásával sem sikerült megvalósítani a programozás és az ITP-k végrehajtásának decentralizációját.

KULCSSZAVAK:

az Európai Unió kohéziós politikája, partnerség, területi hatóságok, integrált területi fejlesztés

1. INTRODUCTION

The multiple challenges confronting Europe show that there is a strong need for an integrated and territorial, place-based approach in order to deliver an effective response to the pressing demands. Key elements of the 2014–2020 programming period comprise the use of an *integrated approach*, which has been reinforced to increase efficiency via the employment of new integrating instruments such as a common strategy or new territorial development tools;¹² these novel modalities are expected to enhance coordination and prevent overlaps.³ The new regulatory provisions for the European Structural and Investment Funds (ESIF) have followed the formalisation of territorial cohesion as an objective for the EU in the Treaty on the Functioning of the EU (TFEU) and the recognition of its significance in the Territorial Agenda of the European Union.⁴ Namely, the new challenges (globalisation, climate change, energy security, social vulnerability and environmental vulnerability) require a more territorially specific and integrated mix of interventions in order to better their impact⁵ and to fully exploit the development potential of the different types of territories.

The Cohesion Policy highlights the importance of *partnership principle*, too.⁶ The translation of this principle into implementing routines is context specific. Both the national institutional setting and the local circumstances claim a critical role in shaping the multilevel framework and its outcomes.⁷ Involving the local partners is relevant to the adoption of the official positions on the size and objectives of public investments in their localities. However, the essential framework of the territorial funding strands is carved out in the operational programmes. Therefore, little room for maneuver is left for the territorial administration and urban authorities to alter pre-set priorities.⁸

The integrated territorial investment (ITI) instrument⁹ is supposed to encourage the development of urban territories and their functional areas by promoting cooperation for the implementation of common inter-sectoral, integrated projects programmed by an integrated, inter-sectoral territorial strategy. ITI is a tool which enables the delivery of territorial strategies in an integrated manner. This allows Member States to implement their operational programmes in a cross-cutting way and to draw on funding from several priority axes of one or more operational programmes. These ensure the realisation of an integrated strategy for a specific territory. It is important to underline that ITI

¹ Integrated Territorial Investment (ITI), Community-led Local Development (CLLD) or Joint Action Plan (JAP).

² NYIKOS 2011.

³ NYIKOS 2014; HAJDU et al. 2017.

⁴ Territorial Agenda of the European Union 2020 (2011): Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions. Informal Ministerial Meeting of Ministers responsible for Spatial Planning and Territorial Development. 19 May 2011, Gödöllő, Hungary.

⁵ NYIKOS 2013a.

⁶ NYIKOS–TÁTRAI 2012.

⁷ BENZ–EBERLEIN 1999; BACHE 2010; KOLAŘÍK–ŠUMPELA–TOMEŠOVÁ 2014.

⁸ NYIKOS–KONDOR 2019.

⁹ Regulation (EU) No 1303/2013 Art. 36.

implementation tasks could be delegated to any competent legal entity, to the municipality or another appropriate territorial entity concerned.¹⁰

“Many authorities at Member State level recognise the value of, and show enthusiasm for, integrated territorial approaches and some consider them innovative and inspiring. Potential benefits include increased efficiency and more local power/influence in decision-making. However, MAs have the difficult task of having to establish structures and implementation mechanisms that satisfy local actors’ expectations but also adhere to regulatory requirements. Other challenges include local capacity issues in relation to implementing territorial approaches and questions concerning how thematic concentration and results-orientation align with ring-fenced territorial approaches.”¹¹

According to Article 7 of the ERDF regulation for 2014–20¹² at least five percent of ERDF resources have to be dedicated to integrated actions for sustainable urban development. However, the Member State can decide about the exact implementation methods which can take any of the modalities below.

1. Integrated Territorial Investments (ITIs) in the area of sustainable urban development (SUD), thereby contributing to Art. 7 requirements;
2. SUD approaches not making use of ITIs, i.e. implemented either as a separate programme or separate Priority Axis;
3. ITIs outside of Article 7 requirements;
4. Community-led Local Development (CLLD) initiatives, including at least ERDF funding and potentially other ESI Funds; and
5. Other territorial approaches, not using territorial instruments offered by the regulations but still making use of ERDF funding.

Figure 1 gives an overview of Article 7 allocations by Member States and the choice of implementation model.

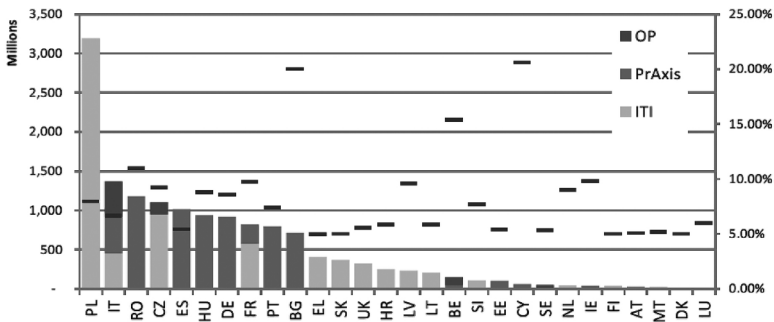


Figure 1 • Financial allocation to SUD (Source: MATKÓ s. a.)

¹⁰ NYIKOS 2014.

¹¹ VAN DER ZWET–MILLER–GROSS 2014.

¹² Regulation No. 1301/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013.

Identifying the value of “integrated” approaches is complex, especially if there is strong diversity in terms of participants, themes and territories covered. Implementation rates can also be affected by administrative reforms or political change.¹³ The success of territorial instruments should be analysed beyond addressing “hard” physical indicators. There are “softer” outcomes, considering other factors such as cohesion within the territory targeted, wellbeing of residents etc.¹⁴ Moreover, there are potentially important effects related to the process of ITI and ISUD implementation that may be observable only over the longer term (e.g. new participatory cultures in policy-making or cooperative governance models).¹⁵

ITI capacity building, particularly at local level, in multi-annual, multi-level strategic planning and policy instrument design, has crucial importance. To strengthen coordination and ensure representation, the increased role of local authorities, NGOs and other sub-national bodies involved in managing and implementing ESI Funds can, in the longer term, help to reinforce capacities for implementing territorial development.¹⁶ The combination of the financial incentives, the requirements associated with the ITI or ISUD and the growing awareness of the strategic benefits have introduced new cooperative dynamics in cases where limited traditions of collaboration among local authorities had previously resulted in fragmentation and rivalry (e.g. between core city municipalities and surrounding areas) in applying for Cohesion Policy.¹⁷ ITI can promote citizen participation in local and regional governance, through direct involvement in the decision-making process, in increasing accountability for decisions.¹⁸

Hungary is a main beneficiary of the EU Cohesion Policy.¹⁹ The combined budget of its two territorial operational programmes²⁰ accounts for approximately one-sixth of the country’s entire financial envelope. The importance of Hungary’s metropolitan areas – namely, of the 23 cities with county rights – in the social and economic development of their regions cannot be overstated. The recognised need for a broader approach to unlock their potential induced the introduction of a new integrated tool, Integrated Territorial Programmes (ITPs).

The research presents a description and analysis of the establishment and functioning of the Hungarian Integrated Territorial Programmes. The main research questions were how the various actors have influenced policy choices and targets or the realisation of investments, what role vertical and horizontal coordination and cooperation have played and how the Hungarian model relates to the ITI approach. The researchers employed a variety of quantitative and qualitative methods. Data collection included acquiring facts and statistics from open access as well as specifically requested monitoring and

¹³ BACHTLER–FERRY–GAL 2018.

¹⁴ URBACT 2015.

¹⁵ Kontigo AB 2018.

¹⁶ FERRY–BORKOWSKA–WASZAK 2018.

¹⁷ EGO 2018.

¹⁸ EUROPEAN PARLIAMENT 2016a.

¹⁹ With an allocation of 21.9 billion euros for the period 2014–2020.

²⁰ These include the Territorial and Settlement Development and the Competitive Central Hungary Operational Programmes (see below).

evaluation papers, completed with information related to the legal-institutional set-up and observations from practitioners.

2. THE INTEGRATED TERRITORIAL DEVELOPMENT IN HUNGARY – A CASE STUDY

Instead of continuing the practice of the 2007–13 programming period and implementing sectoral operational programmes as well as separate programmes for each region, for the 2014–2020 period Hungary established a Territorial and Settlement Development Operational Programme, supporting the six less developed regions, and the Competitive Central Hungary Operational Programme, aiding the more developed central region, Budapest and the surrounding Pest county. This was coupled with the instigation of a new mechanism, the so called Integrated Territorial Programmes (ITPs).

2.1. Experiences from the previous period

Strategic management of all the previous regional development programmes lay with a single managing authority, placed in the central administration; a joint regional monitoring committee was set up to satisfy the highest level decision-making responsibilities, which was supported by sub-committees for each region; day-to-day execution tasks went to the Regional Development Agencies which acted as intermediate bodies. To focus the interventions of municipalities on the particular needs of their localities, the preparation of an integrated urban development strategy was ruled as a pre-requisite to accessing urban rehabilitation funds from the regional operational programmes. This specific instrument offered a single, coherent framework for embracing, ordering and harmonising wider medium term policy objectives (e.g. economic, environmental, social policy) and local needs. Funding was made available through open calls for proposals under the regional and sectoral operational programmes. Additionally, the managing authority launched some targeted calls which narrowed down the participation to cities with county rights.

Although the regional operational programmes evidenced notable progress in upgrading public infrastructure and services for the local communities, the need to revisit the framework for promoting territorial development became evident.²¹

- The strategy formulation was essentially *driven by the modalities of public funding*; at best the strategy document was perceived as an initial guiding framework.
- External pressure rather than own internal needs for strategy formulation, a lack of real ownership, tight deadlines and missing capacity evidently impacted the quality

²¹ As later formally corroborated by the evaluation “Regionális operatív programok 2007–2013-as forrásfelhasználásának területi elemzése,” 2016.

- of the documents. Strategies reflected a superficial approach, incompleteness and lack of coherence, and failed to capture the real challenges and opportunities.²²
- Even if these strategies beneficially influenced the approach of municipal authorities, the documents lacked any direct relation to financial assistance. Namely, the latter was made available through numerous calls for proposals. Municipalities struggled with this *largely fragmented structure of funding*, which itself undermined the realisation of an integrated approach to urban development. Besides, in the absence of guaranteed finance, urban authorities *reacted to any upcoming calls*. The opening up of a new funding opportunity rather than strategic orientation triggered the submission of their applications.
 - Unsurprisingly, strong competition brought about a *very high rejection rate* coupled with growing *frustration* as *scarce resources* were recognised to have been repeatedly invested in *futile project preparation*. (Furthermore, the outstanding magnitude of applications for funding caused marked delays in the project selection process.)
 - Furthermore, applicants displayed great variations in their financial and human capacity as well as their lobbying power. This translated into *important differences* regarding the *rate of success* they eventually managed to achieve. Though unintentionally, this system favored larger municipalities enjoying a better base of fiscal resources.²³
 - Predictably, the *integrated approach* remained far from fulfilled. *Coordination with sectoral policy objectives* essentially occurred when this requirement was articulated in the call for proposals.
 - *Standalone projects* remained narrow in scope and scale and they had very limited effects on the broader socio-economic development processes in their regions.
 - Last but not least, regulatory provisions to *involve partners* have not directly lent themselves to their real engagement and appreciated contribution.²⁴ Systemic shortcomings included the *lack of clear guidelines* on the modalities of partnership, and serious *capacity constraints* on both the municipalities' and the partners' sides.²⁵ Another recurring mistake lay with the *invitation of partners*, especially population groups, *for consultation only in the last phase(s)* of the process, whereas they could have played a critical role in contributing to the situational assessment, vision creation and the definition of functionality.²⁶
 - All these factors coupled with the pressing solidification of interregional and intraregional disparities and the growing complexities of urban development,

²² BARTA 2009.

²³ NYIKOS 2013b.

²⁴ BAJMÓCY et al. 2016.

²⁵ FÖLDI 2009.

²⁶ BARDÓCZI–GICZEY 2010.

converged into a fundamental change of the view of how integrated territorial development should play out.

2.2. ITP as a new approach: preparation and implementation

Although the need to pioneer a new support modality was recognised inevitable early on in the planning process, its conceptualisation and crystallisation took significantly longer than expected. The first issue regional policy planners chose to deal with was the setting up of an enabling financing model. Over the previous decades territorial actors were frequently requested to outline their priorities and strategies in the form of integrated development plans. Nevertheless, these duly prepared plans never benefitted from a single funding pool. Instead, municipalities had to apply for assistance under multiple funding streams, which formed part of various – territorial, economic, transport, environment and social development – operational programmes. Lessons learnt warned of the extreme difficulties of realising a complex intervention package in such a fragmented financing set-up. Moreover, the large differences between local governments in terms of their financial and administrative capacities required attention as competition for the same funding pot proved to be significantly more favourable for municipalities which enjoyed a solid financial foundation.

The importance of the emerging concept of establishing a dedicated financial envelope for each city with county rights received wide recognition. Cities had been working on the revision of their integrated urban development strategies since 2013. They accomplished a complete situational analysis, conceptualised their development priorities and drew up a strategy laying down the groundwork needed for realising their ultimate goals and specific objectives. Meanwhile, they anticipated to be provided with a single funding stream mechanism, tapping into the funds of all the relevant operational programmes.

Negotiations with the European Commission on the operational programmes continued well into 2014, progressing in parallel with the course of planning the municipalities undertook. The finalisation of the programming architecture and definition of the particular dividing lines between these operational programmes constituted important milestones. The two territorial programmes comprised relatively small-scale investment measures of essentially local importance, whereas sectoral operational programmes held the finance for more complex, sizeable interventions of regional or national importance as well as direct business development and job creation schemes.

The idea of employing the ITI model was eventually dropped too, confirming Hungary's previous experience that line ministries and managing authorities responsible for sectoral development prefer to, what is more, insist on directly controlling the corresponding investment funds rather than conferring genuine authority to territorial actors on deciding on allocation and implementation of these funds.

The adjustment of the support framework for cities with county rights and the solidified programme context occurred through the launch of the Integrated Territorial Programmes.

By this point in time, it had crystallised that the funds which the cities could directly access would come from the territorial programmes solely. Therefore, the focus and the key strands of the ITPs were now given; the broad-ranging strategic plans, which had been born out of the concept of multifunded investment packages, had to be narrowed down accordingly. Thematic priorities in the territorial operational programmes were translated into the ITPs, carving out the boundaries of developments the cities could devise contentwise. Moneywise, a tentative budget line was assigned to the thematic intervention areas for each city. ITPs for cities in the less developed regions were based on the following thematic priorities, as illustrated in Table 1:

Table 1 • Thematic priorities of territorial development
(Source: compiled by the authors)

TP	ESI fund	OP priority	Project selection method
8	ERDF	1. Bettering the territorial economic environment to promote job creation	Territorial selection mechanism
6	ERDF	2. Business-friendly, population retaining settlement development	Territorial selection mechanism
4	ERDF	3. Supporting the shift towards a low-carbon economy in urban areas	Territorial selection mechanism
9	ERDF	4. Improvement of public services and intra-community collaboration	Territorial selection mechanism
8; 9	ESF	5. Human resource development at county and local levels, promotion of employability and intra-community collaboration	Territorial selection mechanism
4; 6; 8; 9	ERDF/ESF	6. Sustainable development in the cities with county rights	Territorial selection mechanism
	ERDF/ESF	7. Community-led Local Development (CLLD)	CLLD

Due to tight budget lines, cities in the more developed region of Central Hungary faced a more limited list of investment opportunities, essentially extending to sustainable urban mobility, improvement of childcare services to promote return to the labour market and urban rehabilitation in marginalised community areas.

An ITI generally includes a higher number of thematic priorities, which is not surprising considering that the ITI mechanism is able to combine investment from different priority axes, programmes and funds. In the Hungarian case, one priority was dedicated to CLLD used in the urban context. Nevertheless, in terms of implementation it is separated from the SUD, for the other thematic priorities a specific, so called territorial selection mechanism has been established and employed under the ITPs (see details later).

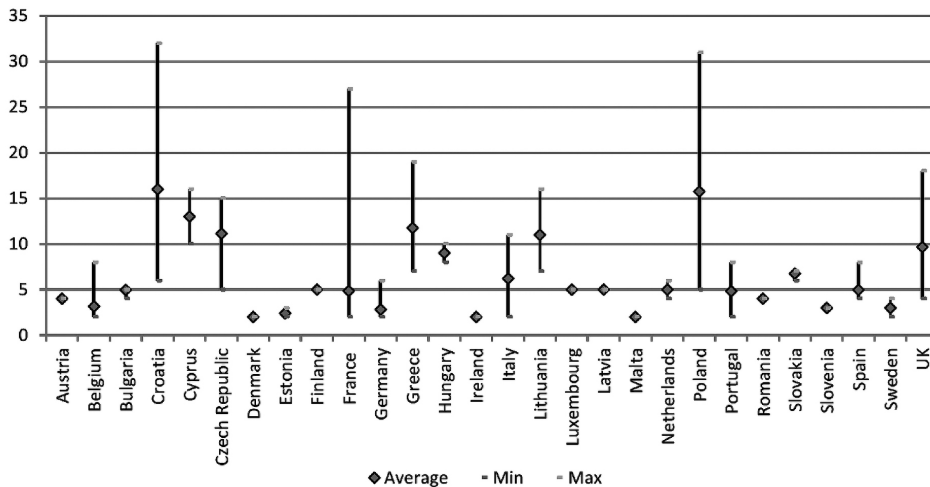


Figure 2 • Average, minimum and maximum number of IPs per Member State (SUD)
(Source: MATKÓ s. a.)

The total allocation of 1.5 billion HUF of the Territorial and Settlement Development Operational Programme and the Competitive Central Hungary Operational Programme was distributed among 23 cities with county rights and 19 counties and the capital (See Table 2).

Table 2 • Operational Programmes with the relevant ITPs.
(Source: compiled by the authors)

Geographical unit	Operational Programme	
	Territorial and Settlement Development Operational Programme (TOP)	Competitive Central Hungary Operational Programme (VEKOP)
Counties	Bács-Kiskun county Baranya county Békés county Borsod-Abaúj-Zemplén county Csongrád county Fejér county Győr-Moson-Sopron county Hajdú-Bihar county Heves county Jász-Nagykun-Szolnok county Komárom-Esztergom county Nógrád county Somogy county	Pest county Budapest

Geographical unit	Operational Programme	
	Territorial and Settlement Development Operational Programme (TOP)	Competitive Central Hungary Operational Programme (VEKOP)
Counties	Szabolcs-Szatmár-Bereg county Tolna county Vas county Veszprém county Zala county	Pest county Budapest
Cities with county rights	Békéscsaba MJV ²⁷ Debrecen MJV Dunaújváros MJV Eger MJV Győr MJV Hódmezővásárhely MJV Kaposvár MJV Kecskemét MJV Miskolc MJV Nagykanizsa MJV Nyíregyháza MJV Pécs MJV Salgótarján MJV Sopron MJV Szeged MJV Székesfehérvár MJV Szekszárd MJV Szolnok MJV Szombathely MJV Tatabánya MJV Veszprém MJV Zalaegerszeg MJV	Érd MJV

Allocations were set forth in the form of government resolutions.²⁸ The acts recorded the size of funding and related performance targets, divided among thematic priorities. The formula which the government applied to determine the funding levels for each city with county rights as well as for the counties themselves took account of demographics (number of inhabitants) and development statistics. Global, ITP level budgets were broken down into pre-defined allotments for the individual thematic priority areas.

The greatest dilemma the cities came across was the matching of particular local needs with the pre-set and unified programme frame. First of all, cities all felt the absence of key

²⁷ The Hungarian abbreviation stands for a city with county rights.

²⁸ Government Decrees 1298/2014. (V. 5.) and 1702/2014. (XII. 3.)

public infrastructure²⁹ and private sector³⁰ development measures from their programmes. Regarding the financial assistance falling into their competency, the mechanistic division of funds and indicators called for prompt reaction. In substantiated cases the managing authority agreed to budgetary modifications, principally to the moving of funds between thematic priorities, swapping between cities, small-scale amendments in any case. The level of flexibility which the managing authority could guarantee was eventually tied by the financial breakdown fixed in the operational programme. Similarly, the requirement to satisfy the milestones and indicators laid down in the operational programmes increased rigidity. The problems of automatic proportionating of unrealistic and/or irrelevant performance targets and corresponding budgets prompted the amendment of the operational programme at a later stage.³¹

The planning process, interrelations between local strategy formulation and the programming exercise are shown below by Figure 3.

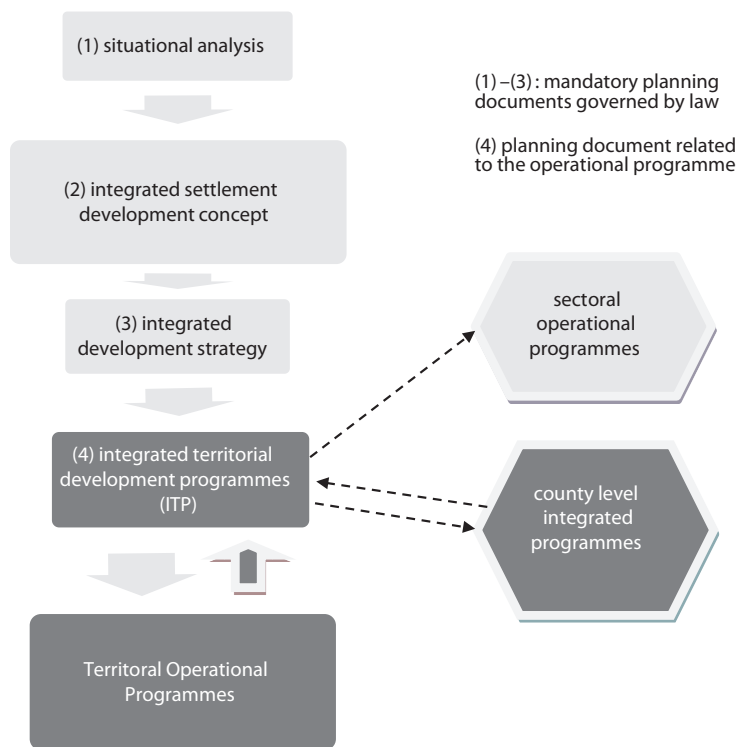


Figure 3 • The planning process (Source: compiled by the authors)

²⁹ BÉRES et al. 2019.

³⁰ NYIKOS et al. 2020.

³¹ The last modification to the operational programme, prior to the deadline of 31 December 2018 to satisfy the pre-determined milestones, was approved in October 2018 by the European Commission.

The existence of multiple approval stages both at MA level in the case of multi-funds and at local level when it involved a wide range of local actors complicated the process. The territorial selection mechanism brought about the conferral of certain programme management tasks to the cities, governed by an agreement they entered into with the managing authority. Cities have been in charge of ongoing monitoring of and reporting on the execution of their programmes. They are also involved in the preparation of calls for proposals and project selection, act as contact points for the OP management entities and other national authorities.

Projects constitute the main instrument for realising strategic objectives set forth in the ITPs. The national implementing regulations instituted a new type of selection mechanism for ITP financed projects. The latter falls into two categories: the cities chose to implement the majority of projects themselves and a smaller proportion of operations was to be managed by local actors, mainly public bodies, socio-economic partners. For projects directly run by the municipalities, the managing authority launched restricted calls for proposals, whereas for the other projects standard, competitive open calls for proposals have been published. Consultation on the funding conditions, namely, draft calls for proposal form a core element of the cooperation between the managing authority and the cities. The employment of the territorial selection mechanism implies that cities are in charge of defining the territorial selection criteria against which all incoming applications are judged, while the managing authority draws up the general, strategic objectives related appraisal considerations. Applications submitted by the municipalities are subject to appraisal by the managing authority. If approved, a separate grant agreement is concluded; the municipality becomes a beneficiary under the operational programme and subject to all obligations accordingly.

The selection of “external” projects follows a different trajectory. A designated representative of the municipality sits in the selection board. As it is a two-person board, the city enjoys a co-decision authority; the municipality may maintain its right to reject a proposal, its participation in the selection process comes along with a veto right. Municipalities have to place a strong emphasis on securing the satisfaction of the territorial selection criteria. These show great similarities among the ITPs and essentially cover the contribution of the project to the ITP objectives (e.g. employment, territorial cohesion), financial management capacity of the project promoter as well as local development effects. Other qualitative aspects of the project plan extend to the scrutiny of the intervention logic, budgeting and long-term sustainability.

Irrespective of the nature of the project promoter, the final decision for all project applications and the corresponding award of grant assistance is taken by the managing authority.

2.3. Partnership, multilevel governance structures

The introduction of the ITP, hand in hand with the installation of the territorial selection mechanism, greatly influenced and led to important changes in the legal-institutional system as well as the management regime Hungary has employed for the use of Cohesion Policy funds. The preparation of the integrated territorial programmes called for the mobilisation and engagement of a vast array of partner organisations, although at different levels and at different stages.

The government decree on the integrated territorial planning process³² articulates partnership as a fundamental principle planners have to adhere to through the entire course of planning. The legislation also defines the list of authorities which have to be approached,³³ as at least their official position on the strategy/plan has to be obtained. Requests sent out to these authorities were not necessarily confined to purely seeking consent to the plans, their officials were often invited to take part in various planning platforms (e.g. working groups).

Municipalities also had to think about how to coordinate with line ministries in charge of the sectoral operational programmes. This was essential as the original strategies of the cities had certainly a broad spectrum. With the launch of the ITPs, endowed with a markedly narrower scope, many investment needs which the cities felt to be vital to their ultimate goals remained outside their programme boundaries. Consequently, cities made frequent attempts to ensure financial support for these projects, generally to no avail. After having firmly discarded the idea of piloting ITIs in an earlier phase, the pro-active attitude cities had shown in order to advance harmonisation of sectoral and place-based needs met lack of interest and/or resistance on the other side.

In the early stages of the strategy formulation process cities mainly worked with the regional policy department of the Ministry of Finance.³⁴ As the finalisation of the new operational programmes progressed, the guiding role of the policy planners was taken over by the managing authority. Negotiations of the territorial operational programmes impacted the scope of the ITPs as well as the conditions attached to their funding. Following the formal adoption of the ITPs by the Hungarian Government in 2015, cities continued to work closely with the managing authority. The intention to satisfy the ambitious absorption profile, the need to achieve pre-defined milestone and indicator values and to ensure the regularity and legality of the funds at the same time all converged in more intense cooperation between the managing authority and the cities. To resolve the great difference in the negotiating power of individual municipalities and the managing

³² Government Decree 314/2012. (XI. 8.) on the settlement development concept, the integrated territorial development strategy, other urban planning and design instruments.

³³ E.g. Chief Architect of Hungary, National Transport Authority, National Environmental Institute, County Directorate of Disaster Management.

³⁴ Previously Ministry for National Economy.

authority, the Association of Cities with County Rights became an active partner for the managing authority and represented matters of common concern to the urban authorities.

With the dismantling of the regional development agencies at the end of the programming period 2007–13, the Hungarian State Treasury, backed up by a network of county based offices, was designated as intermediate body. Whereas cities had already accumulated experience with managing projects funded by the operational programme, and through their involvement in the planning exercise they gained insight into the new Cohesion Policy regulations, the State Treasury was new to the job. Despite the apparent need that Treasury staff capabilities are yet to be reinforced to become actual Cohesion Policy specialists, their genuine helpfulness, personal contacts and even the relative closeness of offices helped the immediate launch and continued development of day-to-day cooperation.

The formulation of the integrated development programmes of the cities with county rights and the counties themselves happened in parallel. This implied an on-going dialogue between the two parties, institutionalised through various platforms and working groups. Local governments in the urban agglomerations were also invited to the table. The principal challenge rested with the drawing up of the programme boundaries. Accordingly, discussions concentrated on how funding opportunities could be optimised, overlaps avoided, synergies unlocked, where the intervention package of one programme ended and the other started. Many efforts went into investigating opportunities for harmonised programme delivery, concerted actions and jointly undertaken interventions, ensuring the maintenance of collaboration throughout the entire programme cycle.

On the one hand, the domestic legislation on territorial planning as well as the national delivery rules for Cohesion Policy dictated the conversion of the partnership principle into practice. Nevertheless, neither of these regulations governed partnership obligations for the ITPs. As a matter of fact, cities enjoyed great freedom in deciding whether they involve the partner organisations in the ITP planning process. The majority of the cities chose to treat the ITPs as a document of pure technical nature, which served the operationalisation of the integrated territorial concepts, which partners had already contributed to. Consequently these municipalities considered any further involvement of their partners unnecessary. Even if cities took the effort to reach out to their local partners, lacking clear regulatory obligations, they could create specific implementing rules and define the role which partner organisations could play as well as the modality for their engagement.

Cities presented various approaches to tailor their partnership exercise to the local circumstances and to reach their specific target audiences. However, their practice shows certain common elements, too. Before municipalities began the actual work on their plans, they held a kickoff conference to share information and set expectations across the entire local community. These highly publicised events captured media attention, which was and remained important for profiling the planning process and mobilising the partners. The Internet was employed as the main channel to frequently release information and requests for contributions. Internet platforms were also used to provide access to the preliminary planning documents, and comments on the proposed priorities and course of actions could be sent to the municipality's planners electronically. The involvement of

the wider public was a definite priority and was sought for via different events starting from vision setting forums to bringing local residents together to reflect on potential developments in their neighborhood. Some municipalities devised special instruments to communicate with young citizens who doubtless took a liking to the competitions and knowledge tests which had been organised. Closing conferences enabled the introduction and marketing of the ITPs to a wider range of officials, local/urban development specialists, partners and citizens.

2.4. Results of the use of ITPs

It is important to investigate how successful the new mechanism has proven in driving the counties and cities towards their strategic goals meanwhile fulfilling the expectations of the decision-makers. The objectives, which triggered the introduction of a new planning and implementing regime for cities with county rights, have been twofold. Matching national goals with local priorities ensures on the one hand the adequate addressing of place-based challenges, while on the other, it advances the satisfaction of the more complex objectives set forth in the national strategies.

However, it must be strongly emphasised that the set-up of the integrated territorial programmes largely limited the opportunity for cities to address and incorporate all demands and ideas that partners had communicated via the various forms of partnership instruments. The scope, funding level and structure of the ITPs have been directly impacted by the negotiations of the operational programmes, including the Commission's view on the demarcation line between sectoral and territorial operational programmes. This was compounded by the traditional and insurmountable attitude of line ministries to keep all sector related policy interventions within the confines of their operational programmes and avoid the "transfer" of sectoral funding into territorial investment packages. Devising the use of Cohesion Policy funds in the cities formed part of a longer planning process, during which their actual choices for public policy interventions have shrunk largely.

It would be hard to exaggerate how significant the shift towards a stable financial framework has been. This has allowed cities to concentrate on their priorities rather than trying to put together proposals for any calls, as their approach was before. With the funding having become predictable, budget planning practices within municipalities improved as well.

The execution of the programmes, the monitoring and assessment of performance received limited attention or regulatory articulation. Accordingly, uncertainties repeatedly created difficulties in terms of the interpretation of roles, responsibilities, implementing proceedings, resource allocation as well as communication³⁵ among the various actors. Besides the implementation problems these uncertainties give rise to audit risks.

³⁵ *Az integrált területi programok értékelése, 2018.*

The responsibility of elaborating the ITP and the launch and accomplishment of a diversity of linking projects enforced the upgrading of management and financial implementation systems within the municipalities. Moreover, investments in institutional capacity building had to be made. Not only the need for increased quantity of staff had to be sorted out, but the complexity of programme and project level tasks implied a set of skills which is difficult to create and maintain. The unprecedented challenges which the launch and running of the ITPs have posed for the cities spurred the revisiting of internal and external cooperation and coordination arrangements, too.

The national regulations reinforce the involvement of partners in the OP programming and implementation cycles. Nonetheless these rules only partially covered the multi-phased planning process, leaving a great room for maneuver for cities with regard to the interpretation and implementation of the partnership principle in the phase of the ITP formulation. Besides, by the time the European Codex was adopted, the partnership mechanisms for the ITPs had been solidified and principally allowed for fine-tuning.

Nevertheless, this rather complex and novel planning course also triggered a learning process which either intentionally or driven by the mechanisms themselves affected all stakeholders. Many factors, traditions, networks, experience, local politics affected the engagement of partners in the cities. Both municipalities and their local partners have struggled with capacity constraints, building up adequate resources and systems for multilevel government; partnership requires long-term vision, investment and continued attention.

3. CONCLUSIONS

The implementation challenges associated with ITI and ISUD, especially at lower levels of public administration and/or where participation in implementing these types of instrument is relatively new, have been highlighted in academic publications and policy reports.³⁶ Still, with the publication of the proposals for the post-2020 reform of Cohesion Policy, it is clear that integrated territorial development could be an important development tool, as one of the five objectives for ERDF and the Cohesion Fund is *“a Europe closer to the citizens: sustainable and integrated development through local initiatives to foster growth and socio-economic local development of urban, rural and coastal areas.”*

In Hungary the new tool of integrated territorial programmes have indeed addressed systemic inefficiencies recognised in the programming period 2007–13. The adoption of an integrated approach, the founding of a predictable financial framework via the earmarking of funds for each of Hungary’s cities with county rights, the conferral of operational functions (partaking in project selection) to the urban authorities are common traits with the Integrated Territorial Investments.

³⁶ European Parliament 2016a; Tosics 2017.

There are many ingredients that influence the efficacy of delivering the ITP strategies. Regarding the municipalities, the high importance of the interventions and – beyond direct task execution – high commitment to coordination, technical support and communication have played a crucial role. Close supervision and change management have helped keeping implementation on track and/or adjusting plans to developments in the quickly changing environment. In comparison with the actual needs and the complexity of the problems, available resources still might be considered scarce. For that reason, putting a stronger emphasis on working together with the counties and other municipalities, as well as the local partners, is vital as such collaboration improves project quality, advances the sharing of knowledge and skills and fosters the build-up and maintenance of a cohesive professional network. Encouraging local communities to take an active part in the design and realisation of the programmes has contributed to the relevance and credibility of the interventions.

The planning and conversion into practice of these programmes have occurred in a multi-level governance structure and in accordance with upgraded partnership obligations. With the decentralised planning and implementation, the objectives can be better defined and the development measures may be enjoying the trust and support of local, regional levels. The integrated interventions have to be tailored to the characteristics of the affected areas, for Cohesion Policy has shown a significantly lower level of effectiveness where the individual spatial situations and problems have not been or cannot be taken into account.

Despite the establishment of a dedicated financial framework for counties and cities with county rights, the decentralisation of the programming and implementation of ITPs has not been realised. Our research pointed out a range of important planning and delivery elements that should be adequately tackled so that the efficiency and effectiveness of genuinely integrated territorial strategies could be enhanced in the forthcoming programming period of 2021–27.

REFERENCES

1. BACHE, Ian (2010): Partnership as an EU Policy Instrument: A *Political History*. *West European Politics*, Vol. 33, No. 1. 58–74. DOI: <https://doi.org/10.1080/01402380903354080>
2. BAJMÓCY Zoltán – GÉBERT Judit – ELEKES Zoltán – PÁLI-DOMBI Judit (2016): Beszélünk a részvételről... Megyei jogú városok fejlesztési dokumentumainak elemzése az érintettek részvételének aspektusából [Talking about participation... The analysis of Hungarian urban planning documents from the aspect of stakeholder participation]. *Tér és Társadalom*, Vol. 20, No. 2. 45–62. DOI: <https://doi.org/10.17649/tet.30.2.2753>
3. BARTA Györgyi (2009): Integrált városfejlesztési stratégia: A városfejlesztés megújítása [Integrated Urban Development Strategy: Renewal of the Urban Development]. *Tér és Társadalom*, Vol. 23, No. 3. 1–12. DOI: <https://doi.org/10.17649/tet.23.3.1253>
4. BARDÓCZI Sándor – GICZEY Péter ed. (2010): *Kézikönyv a közösségi városmegújításról*. [Handbook on participate urban regeneration. Hungarian Association for Community Development]. Budapest, Közösségfejlesztők Egyesülete. 2010.
5. BENZ, Arthur – EBERLEIN, Burkard (1999): The Europeanization of regional policies: patterns of multi-level governance. *Journal of European Public Policy*, Vol. 6, No. 2. 329–348. DOI: <https://doi.org/10.1080/135017699343748>
6. BÉRES, Attila – JABLONSKY, György – LAPOSA, Tamás – NYIKOS, Györgyi (2019): Spatial econometrics: transport infrastructure development and real estate values in Budapest. *Regional Statistics*, Vol. 9, No. 2. 1–17.
7. FERRY, M. – BORKOWSKA-WASZAK, S. (2018): Integrated Territorial Investments and New Governance Models in Poland. *European Structural and Investment Funds Journal*, Vol. 6, No. 1. 35–50.
8. FÖLDI Zsuzsa (2009): A társadalmi részvétel szerepe a városfejlesztés gyakorlatában – európai és hazai tapasztalatok. *Tér és Társadalom*, Vol. 23, No. 3. 27–43. DOI: <https://doi.org/10.17649/tet.23.3.1255>
9. HAJDU Szilvia – KONDOR Zsuzsanna – KONDRIK Kornél – MIKLÓS-MOLNÁR Marianna – NYIKOS Györgyi – SÓDAR Gabriella (2017): *Kohéziós politika 2014–2020. Az EU belső fejlesztéspolitikája a jelen programozási időszakban*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest.
10. KOLAŘÍK, P. – ŠUMPELA, V. – TOMEŠOVÁ, J. (2014): European Union's Cohesion Policy – Diversity of the Multi-Level Governance Concept, the Case Study of Three European States. *European Spatial Research and Policy*, Vol. 21, No. 2. 193–211. DOI: <https://doi.org/10.1515/esrp-2015-0012>
11. MATKÓ Márton (s. a.): Sustainable urban development in Cohesion policy programmes 2014–2020, a brief overview. Paper presented at Urban Development Network Meeting, 18 February 2016.
12. NYIKOS Györgyi (2013a): A közfinanszírozásból megvalósított fejlesztések hatása, különös tekintettel az EU kohéziós politikára. *Pénzügyi Szemle (Public Finance Quarterly)* 2. 165–185.

13. NYIKOS Györgyi (2013b): Fiskalregeln als Instrumente für einen nachhaltigen Haushalt in Ungarn. In ECKARDT, Martina – PÁLLINGER Zoltán Tibor eds.: *Schuldenregeln als goldener Weg zur Haushaltskonsolidierung in der EU?* Baden-Baden, Nomos. 141–156. DOI: <https://doi.org/10.5771/9783845245065-141>
14. NYIKOS Györgyi (2014): New Territorial Development Tools in the Cohesion Policy 2014-2020. *DEUROPE (The Central European Journal of Regional Development and Tourism)*, Vol. 6, No. 3. 39–53.
15. NYIKOS Györgyi (2011): How to deliver an integrated territorial approach to increase the effectiveness of public interventions. In *Integrated Approach to Development – a Key to Smart, Sustainable and Inclusive Europe*.
16. NYIKOS Györgyi – KONDOR Zsuzsanna (2019): The Hungarian Experiences with Handling Irregularities in the Use of EU Funds. *NISPACEE Journal of Public Administration and Policy*, Vol. 12, No. 1. 113–134. DOI: <https://doi.org/10.2478/nispa-2019-0005>
17. NYIKOS, Gy. – BÉRES, A. – LAPOSA, T. – ZÁVE CZ, G. (2020): Do financial instruments or grants have a bigger effect on SMEs' access to finance? Evidence from Hungary. *Journal of Entrepreneurship in Emerging Economies*. DOI: <https://doi.org/10.1108/JEEE-09-2019-0139>
18. NYIKOS, Gy. – TÁTRAI, T. (2012): *Public Procurement and Cohesion Policy*. CP33 Competitive paper.
19. TOSICS Iván (2017): Integrated territorial investment: A missed opportunity? In BACHTLER, J. – BERKOWITZ, P. – HARDY, S. – MURAVSKA, T. eds.: *EU Cohesion Policy: Reassessing performance and direction*. London, Routledge. 284–296.

Internet sources

1. *Az integrált területi programok értékelése [Evaluation of the Integrated Territorial Programmes]* (2018). HBH Stratégia és fejlesztés Kft. Available: www.palyazat.gov.hu/download.php?objectId=1083633 (Downloaded: 01. 03. 2019.)
2. BACHTLER, J. – FERRY, M. – GAL, F. (2018): *Financial Implementation of European Structural and Investment Funds – Budgets*. Research paper for the European Parliament BUDG Committee, 2018. Available: https://strathprints.strath.ac.uk/69565/1/Bachtler_etal_EPRC_2018_Financial_implementation_of_european_structural_and_investment_funds.pdf (Downloaded: 07. 07. 2020.)
3. EGO (2018): *Ewaluacja systemu realizacji instrumentu ZIT w perspektywie finansowej UE na lata 2014-2020*. Research commissioned by the Polish Ministry of Investment of Development. Available: www.ewaluacja.gov.pl/media/59155/RK_ewaluacja_ZIT.pdf (Downloaded: 07. 07. 2020.)
4. Kontigo AB (2018): *Hållbar stadsutveckling i Regionalfonden Utvärderingsrapport [Evaluation of Sustainable Urban Development]*. Research carried out for Swedish Agency for Economic and Regional Growth. Available: <https://publictor.org/publication/Hallbar-stadsutveckling-i-Regionalfonden> (Downloaded: 07. 07. 2020.)

5. *Regionális operatív programok 2007–2013-as forrásfelhasználásának területi elemzése [Territorial analysis of the use of funds under the 2007-13 operational programmes]* (2016). Available: <https://www.palyazat.gov.hu/download.php?objectId=74397>; (Downloaded: 14. 03. 2019.)
6. URBACT (2015): *The Integrated Approach to Sustainable Urban Development in 2014–2020: Implementing Article 7*. Final Thematic Report. Available: https://urbact.eu/sites/default/files/art_7_final_thematic_report.pdf (Downloaded: 07. 07. 2020.)
7. VAN DER ZWET, A. – MILLER, S. – GROSS, F. (2014): *A First Stock Take: Integrated Territorial Approaches in Cohesion Policy 2014–20*. IQ-Net Thematic Paper 35 (2). European Policies Research Centre. Available: <https://tinyurl.com/y8v6pzk7> (Downloaded: 07. 07. 2020.)

Legal sources

European Union:

1. European Parliament (2016a): Report on new territorial development tools in cohesion policy 2014-2020: Integrated Territorial Investment (ITI) and Community-Led Local Development (CLLD) (2015/2224[INI]).
2. Regulation No. 1301/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on the European Regional Development Fund and on specific provisions concerning the Investment for growth and jobs goal and repealing Regulation (EC) No 1080/2006, Article 7 Sustainable urban development.
3. Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council.

Hungary:

1. Government Decree 1298/2014. (V. 5.) on planning requirements for the 2014–2020 Territorial and Settlement Development Operational Programme and tentative allocation of programme finance dedicated to counties and cities with county rights.
2. Government Decree 1702/2014. (XII. 3.) on planning requirements for the 2014–2020 Territorial and Settlement Development Operational Programme and tentative allocation of programme finance dedicated to counties and cities with county rights.
3. Government Decree 314/2012. (XI. 8.) on the settlement development concept, the integrated territorial development strategy, other urban planning and design instruments.

Dr. habil. Györgyi Nyikos PhD is Cohesion Policy and public finance management expert, associate professor and Head of Department of Public Finances at the University of Public Service. She was formerly Cohesion Policy first counsellor at the Permanent Representation of Hungary to the EU in Brussels, Deputy State Secretary for Development Affairs, the Hungarian Deputy Governor of the Governing Council of the European Bank for Reconstruction and Development and head of the EU Competence Centre at MFB Hungarian Development Bank Ltd. Before that, she had the position of the general counsellor of the Office of Fiscal Council of the Republic of Hungary, and prior to that she was vice-president for public administration at the National Office for Regional Development. Her research includes cohesion/regional policy, public procurement and public finance management.

Zsuzsanna Kondor is lecturer at the Department of Public Finances, Faculty of Public Governance and International Studies, University of Public Service. Her research interest and teaching specialisation include EU budget, EU Cohesion Policy – regulatory and institutional framework, programme design and delivery, allocation and use of financial assistance, and project implementation. In these areas she has obtained over a decade long experience, participated in various international and national research projects. She was the co-author of the textbook “Cohesion Policy 2014–20”.

László Vértesy

DEBT MANAGEMENT STRATEGIES OF LOCAL GOVERNMENTS IN THE EU

Helyi önkormányzati adósságkezelési stratégiák az Európai Unióban

Dr. habil. László Vértesy PhD jur. PhD oec. associate professor, University of Public Service, Faculty of Public Governance and International Studies, Lőrincz Lajos Department of Administrative Law, vertesy.laszlo@uni-nke.hu

A considerable part of public debt originates from the budgetary practices of local governments: this amounted to nearly 850 billion euros, which was 6.7% of the EU-28's general government gross debt in 2018. This paper briefly presents the magnitude and relevance of local government debt at a national level, then it outlines the effective debt management strategies taking a multi-level governance approach. Four debt management categories can be classified: changing the conditions, repayment strategies, additional resources and, finally, state intervention. Unfortunately, there are no good/best practices for the first two methods. For additional resources, in some Mediterranean and Scandinavian countries, state or local government-owned specialised financial institutions were established, while in other European countries, the state pays the bailout or consolidation by overtaking the unsustainable local debts. In most cases, only the direct and/or indirect state intervention methods were proven to be successful solutions.

KEYWORDS:

local government, public debt, debt management

Az államadósság egy meghatározó része az önkormányzatok költségvetési gyakorlatából származik, a közel 850 milliárd euró az EU-28 ország államadósságának 6,7%-a volt 2018-ban. A tanulmány röviden bemutatja az önkormányzati adósság nagyságát és relevanciáját nemzeti szinten, majd központi gondolata a hatékony adósságkezelési stratégiák elemzése a helyi és központi kormányzati szinteken. Négy adósságkezelési kategóriát lehet elkülöníteni: a feltételek megváltoztatása, a visszafizetési stratégiák, a kiegészítő források és végül az állami beavatkozás. Sajnos az első két módszernél nincs jó vagy legjobb gyakorlat. További források elérése érdekében

néhány mediterrán és skandináv országban állami vagy önkormányzati tulajdonú szakosított pénzügyi intézményeket hoztak létre. Más európai országokban az állam vállalta a kimentést vagy konszolidációt a fenntarthatatlan helyi adósságok felszámolásával. A legtöbb esetben csak a közvetlen és/vagy közvetett állami beavatkozási módszerek bizonyultak sikeres megoldásoknak.

KULCSSZAVAK:

önkormányzat, államadósság, adósságkezelés

1. INTRODUCTION

Public debt is still a quotidian topic in economics, most countries worldwide face its management challenges. A distinct part of these burdens originates from the budgetary practices of local governments. According to the European practice, the local government subsystem is part of the general government budget, but it is separated from the central budget; it is linked to the central budget by supports. In some European countries, unsustainable local government debt has emerged as a problem during and after the recent financial crises, as a consequence of the central transfer reductions (Greece, Ireland, Italy, Portugal, Spain, Romania, United Kingdom).¹

The Maastricht Treaty contains certain provisions on public finances, specifically, Article 126 and 140 of the Treaty on the Functioning of the European Union prescribes that general government debt shall not exceed 60% of the gross domestic product. This extenuates the economic importance of effective budgetary management of local governments, since their debt also needs to be calculated into the national public debt, according to the unified methodology.²

As a generally accepted golden principle – in accordance with the financial autonomy –, the consequences of the loss-making management of the local government are borne by the local government, and the central budget is not responsible for its obligations. Therefore, only the local government is liable for sustainable local finances and debt management. For EU member states this problem has pivotal importance both from a legislative and an economic point of view.

The European Charter of Local Self-Government guarantees the *financial self-determination* of the budget for municipalities, but this autonomy needs to be exercised within clear policies, with prudential macroeconomic limits to borrowing and processes of public scrutiny.³ Sustainable and reasonable local public finances are important because the burden of the debt service bears not just economic, but a significant political impact within the municipality: the local citizens are not just taxpayers but also voters. Usually the constitutions and/or other fiscal rules regulate these principles.

For the above mentioned reasons, this paper examines numerous effective debt management strategies, taking a multi-governance approach, and showing how responsibilities can be shared between central and local institutions.

Because of the cross-disciplinary nature of the topic, the analysis and evaluation (law and finances), the research is based on a comparative legal and economic methodology.⁴

¹ DAVEY 2011, 43. For non-EU members see NALAS 2011 (Albania, Bulgaria, Croatia, Kosovo, Macedonia, Moldova, Montenegro, Republika Srpska – BiH, Romania, Serbia and Turkey).

² Eurostat 2016; International Monetary Fund 2013.

³ NYIKOS 2013; FINŽGAR–BREZOVNIK 2019.

⁴ SCHNYDER 2016, 45.

The legal method is based on the classical interpretation (grammatical or textual, historical, logical, systematic) of the relevant supranational and for some practical cases the national law sources, which are completed by the teleological and constitution conformity.⁵ For comparison, the EU regulations (e.g. stability pact or debt brake rules) are an important initiation. Besides the legal methodology, the study employs economic ones, especially the quantitative approach. The paper contains some comparative statistics (OECD and Eurostat) to evaluate certain results based on figures because it is important to match the provisions with economic performance. The debt management of local governments can be analysed by positive and normative law and finance (or law and economics), in the case of the latter the outcome of collective choices is considered “fair”, “just”, or “efficient”. For local governments, local self-governments and municipalities the European Union classification assigns them to the lower levels of Local Administrative Units (LAU level 2).

2. LOCAL GOVERNMENT DEBTS

The following basics deal briefly with the definition, the subjects and the structure of local debts. Debt means usually something, especially money, that is owed to someone else, or the state of owing something that can be expressed in monetary value. The meaning of money should be interpreted broadly, because local governments prefer in practice loans, bonds, account receivables, notes, and mortgages, which are all typical components of debt.

By subjects, the debt is owed by one party, the borrower or debtor, to a second party, the lender or creditor. The debtors are local governments, local self-governments, municipalities with fiscal autonomy. In the EU classification, it means the lower levels of Local Administrative Units (LAU level 2), which consists of municipalities or equivalent units. Concerning our topic, the owners of the debts, the creditors need to be divided into two main categories according to the type of debt. In the case of local government bonds, they can be anyone: natural persons (citizens), private and public, domestic or foreign, international legal persons. Credits and loans can be provided usually by banks, since this is considered as a business activity. In some Mediterranean and Nordic countries, specialised financial institutions, special-purpose vehicles or so-called local government financing vehicles were established by the state or the municipalities for local government financing.

⁵ STELMACH 2006, 148.

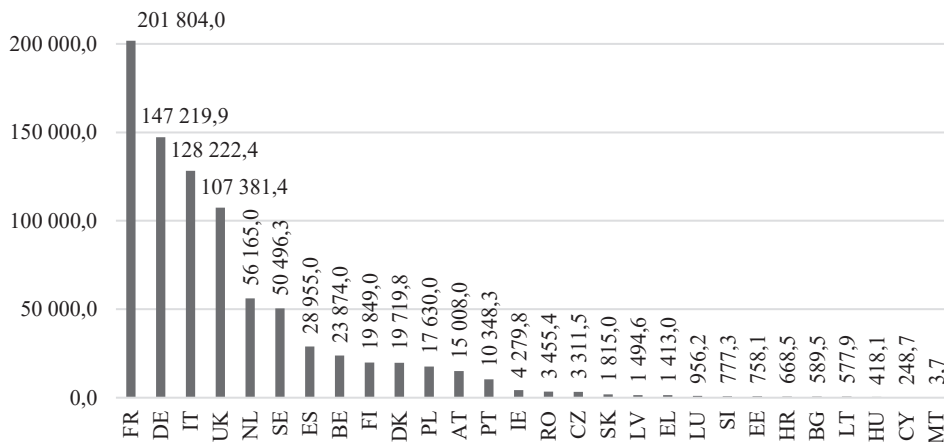


Figure 1 • The amount of local government debts (million euro)

(Source: Compiled by the author based on *Local government debt, 2018*)

The total local debt is worth 847.4 billion euros, the four-fifth of which (81.5%) belongs to six countries: France (201.8 billion euros, 23%), Germany (147.2 billion euros, 17%), Italy (128.2 billion euros, 15%), the United Kingdom (107.3 billion euros, 12%), the Netherlands (56.1 billion euros, 7.8%) and Sweden (50.4 billion euros, 6.7%). In some countries, the local government debt represents a high proportion of the general government debt: in Estonia it is 36%, in Sweden 26% or in Denmark 18.8% of the public debt, while in Finland and France it is close to 9% of the GDP.⁶

According to the characteristic of the local debt, the conditions relate to the amount and timing of repayments of principal and interest. In the case of *loans*, the lender usually sets up strict provisions, which have a restrictive impact on the local budget. Furthermore, the suitable coverage is also important, which is over and beyond the non marketable or limitedly marketable assets defined by the national legislation. However, it is easier for the local government to borrow a high amount in a short time. The bonds are the other typical debt obligation, for which the conditions are defined unilaterally by the issuing municipality, but it is a slower process to accumulate the necessary amount. Usually, debt or bond financing will not be used to finance current operating expenditures, the purposes of these amounts are local developments, capital investments, constructions, own contribution to other credits or grants. On the other hand, municipalities use short-term debt to make up for uneven cash flows; in some Eastern European countries (for example, in Hungary) local governments borrow(ed) money for short term (1-2 months) to bridge the everyday liquidity difficulties, because of the delay of the supports from the central budget.

⁶ VÉRTESY 2019, 618; *Local government debt, 2018*; *Structure of government debt, 2020*.

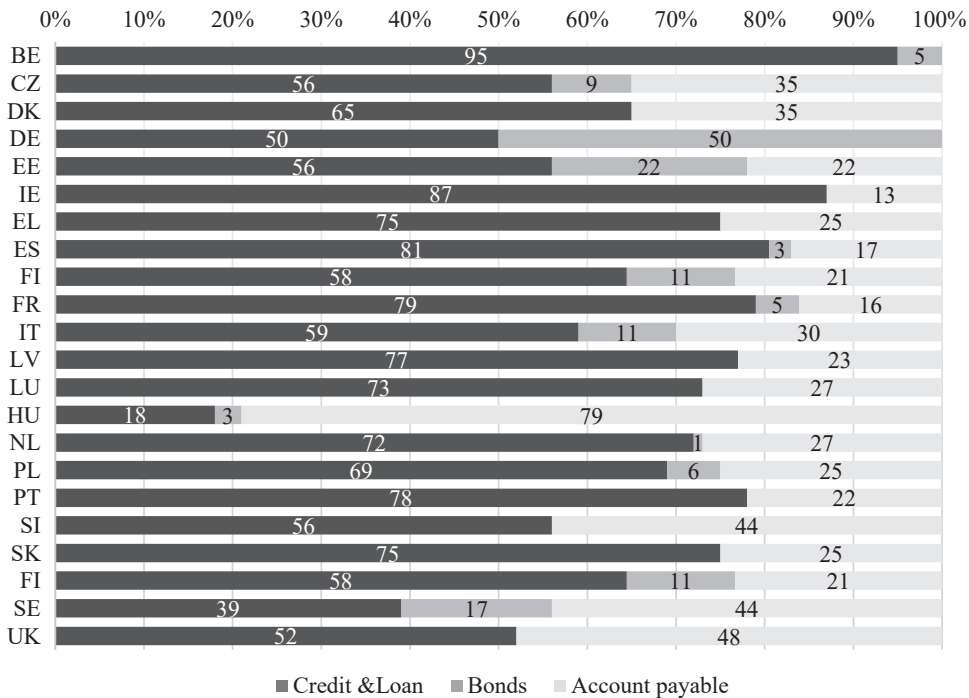


Figure 2 • Structure of local government debts
(Source: Compiled by the author based on OECD 2017.)

In the examined European countries, an overwhelming proportion of the local government debt is denominated in loans, the average is 64.8%. Another significant rate belongs to the accounts payable: 29.5%, and only 11.8% is in bonds. According to these, it is simpler and easier for municipalities to borrow money from financial intermediaries, especially from the banking sector.⁷ Since there is a lower or no confidence in local bonds and securities,⁸ collecting money directly from the market is more difficult. Sometimes it can be observed that after the local government cannot borrow more money from the banking system, it switches to bonds.⁹ For example, in Hungary, the municipalities owed 1.55 billion euros in loans and only 0.07 billion in bonds,¹⁰ and by 2010 the debt in bonds (2.12 billion euros) was nearly the same amount as credits and bills of exchange (1.96 billion euros).¹¹ In Estonia the same situation can be found: the share of loans for municipal outstanding debt accounted

⁷ VÉRTESY 2019, 619.

⁸ DZIGBEDE 2016, 23–24.

⁹ ABADA–CHULIÁB–GÓMEZ 2010, 2851–2860.

¹⁰ LENTNER–HEGEDŰS 2019, 22; ACZÉL–HOMOLYA 2011.

¹¹ LENTNER et al. 2019; the local governments' credit and bonds on the basis of Hungarian local government reports 2005–2013.

for 56%, that of bonds, 22%, the remaining part is made up of other accounts payable.¹² A similar trend can be found in China.¹³

It is worth mentioning that not just the indebtedness is the real problem¹⁴ but rather the financing of it. If the local government faces with a relatively high debt, but it has a balanced budget and enough revenues, resources to pay off the loans and bonds, then the debt, it is just a temporary burden. Under the most favourable circumstances, the debt

- is proportional in size and rate of growth in its tax base;
- does not extend past the useful life of the facilities that it finances;
- is not used to balance the operating budget;
- does not require repayment schedules that put excessive burdens on operating expenditures; and
- is not so high as to jeopardize the credit rating.¹⁵

3. DEBT MANAGEMENT STRATEGIES

The primary purpose of the debt management is redemption, which has many different ways, and it is difficult to generate a best practice suitable for all local governments.¹⁶ Another objective of it is to minimise the cost of borrowings in the medium or the long run, consistently with a prudent degree of risk. The question is rather complex because several methods and processes can be distinguished which can be applied parallelly, depending on the amount and the structure of the debt and the decision of the local government.¹⁷ The actions must be taken to correct any fundamental imbalance between responsibilities and resources. This also applies to the often murky financial relationship between municipal budgets and those of their utility companies and public service provider institutions (e.g. local public education, healthcare).

Within the Better Government Programme, the Ernst & Young defined some standards for the debt management of local government which can be considered as a best practice and worth to be followed by the central and local governments.

¹² OECD 2017, Subnational government country profiles for Estonia.

¹³ For details, see ADB 2013.

¹⁴ BETHLENDI–LENTNER 2019.

¹⁵ SPEARMAN 2007, 362.

¹⁶ DENISON–GUO 2015, 121.

¹⁷ BATLEY–GIBSON 1993, 1.

Table 1 • Major areas and standards in debt management of local governments
(Source: Compiled by the author based on BITNER–CICHOCKI 2008, 49.)

Major areas	Management standards
Long-term financial and investment planning	<ol style="list-style-type: none"> 1. Possession of a long-term financial plan (LFP) and long-term investment plan (LIP) covering more than 7 years 2. Possession of LFP/LIP approved by the council (constitutive body) 3. Possession of several versions of LFP/LIP 4. Forecast of existing and future debt covering more than 7 years
Institutional and organisational management methods	<ol style="list-style-type: none"> 5. Permanent presence on the capital market 6. Development of debt management policy (strategy) 7. Designation of the unit (person) for debt management 8. Possession of a rating 9. Investor relations programme
Technical tools for improving management effectiveness	<ol style="list-style-type: none"> 10. Cooperation with an issuing house (lender) a) Bonds: negotiated terms or underwriting b) Credit: assessment of bids – effective cost or other criteria 11. Broadening of local governments presence on the market a) Bonds: public or non-public issue b) Credit: denominated in local or foreign currency 12. Management of financial risks inherent in raising outside funds

Generally four debt management categories can be classified for the redemption: changing the conditions (lower interest cost – debt conversion, advance refunding debt consolidation, compromise), repayment strategies (terminal annuity, snowball or stacking method, debt management agency), additional resources (surplus, sinking fund, specialised financial institutions), and finally, state intervention (bailout – consolidation, limitations, financial guardian – insolvency administrator).

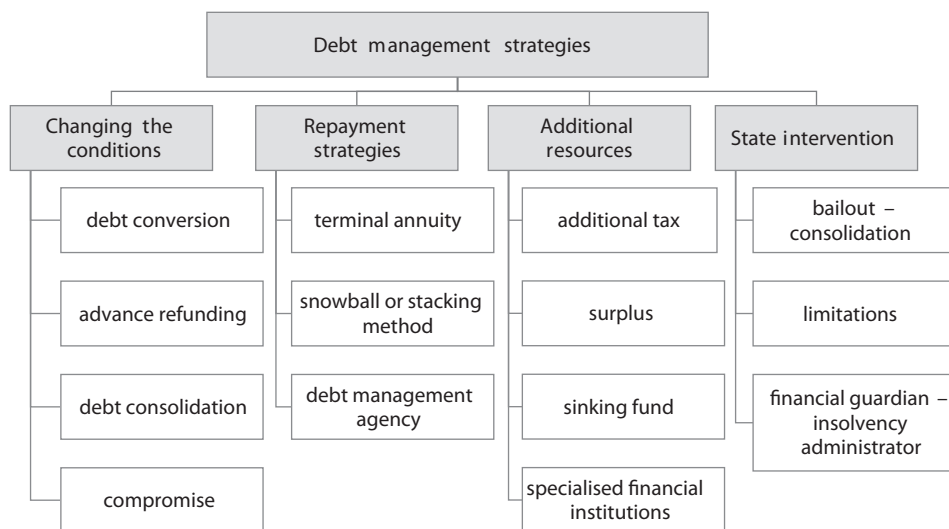


Figure 3 • Debt Management Strategies of Local Governments
(Source: Compiled by the author)

3.1. Changing the conditions

First of all, it is important to emphasise that a change in the debt conditions (e.g. conversion, refunding, consolidation) does not mean repayment or redemption.

In the case of debts, the interest rate is a crucial point. In the beginning, it is worth reducing the *interest cost* even on loans and bonds, therefore the cost of the debt service will be lower for the local government, and ultimately for taxpayers, particularly for local citizens. Since local government loans and bonds are market priced, even the municipality can seize the opportunity when the market interest rates fall. This case is suitable for *debt conversion*, while the conditions of the higher interest rate can be converted into conditions with a new, lower interest rate. This method bears public benefit, because it reduces the burden of the debt service and the taxpayers, therefore this amount can be used for public expenditures. Moreover, tax cuts can be applied, which results in a reduction in the degree of inequality in the local distribution of income. Dalton calls attention to the fact that debt conversion does not really relax the debt burden, because a reduction in interest rate reduces the ability of bondholders to pay taxes, which may cause a reduction in public revenue, thereby reducing the capacity of the local government to redeem loans.¹⁸ Nevertheless, this holds true only if the bondholders are local taxpayers or national citizens, if they are foreigners, they may not be subject to the local taxes.

¹⁸ DALTON 1971 and 2013, 282–284.

The *advance refunding* means that the local government exchange the loans or securities for a new loan or a loan secured with a longer maturity, usually for raising new funds in order to pay off the matured loans. The change of the maturity structure of the debt is generally a device for local economic stabilisation. This prolongs the average maturity structure of the existing local government debt, which tends to raise the interest rate. In the case of securities, they can become more attractive for the holders due to a higher yield. Since long-term local government bonds are not a good substitute for money, they increase the liquidity preference. Even in the banking system, the repayment is usually established through better conditions for the short term. There is a strong correlation between maturity and the debt burden because for the long term the local government should impose a higher tax burden on the taxpayers, or rearrange the expenditures in the local budget. Under this method, the financial burden of the local government debt is not relinquished but accumulated, owing to the postponement of debt redemption.

The *debt consolidation* method means that the local government takes out a new loan to pay off other debts. Consequently, this allows grouping all or the relevant part of the debt under one plan that has a single interest rate. Sometimes it could be easier to handle one relatively large monthly payment than to pay off multiple accounts. It can reduce management costs.

Finally, if bankruptcy has occurred, the negotiation of a *compromise* or a composition can be a solution, where the conditions, the maturity can be redefined. In this situation the goal of the proceeding is to grant a stay of payment for the debtor with a view to seeking an arrangement with creditors, or attempts to enter into a composition arrangement with creditors. The composition means the debtor's agreement with the creditors laying down the conditions for debt settlement, in particular on any allowances and payment facilities relating to the debt, the remission or assumption of certain claims, the approval of the debtor's program for restructuring and cutting losses, or any action deemed necessary to restore or preserve the debtor's solvency, including the duration of and the procedures for monitoring the implementation of the composition arrangement.¹⁹

3.2. Repayment strategies

A temporal, maturity strategy is that – in accordance with the fiscal year – the local government follows the practice of paying off the debt on the basis of a *terminal annuity* by equal annual installments. The burden of debt diminishes annually, and by the time of maturity it is fully paid off. This method facilitates the debt service for the planners and policy-makers, and is favourable even for the lenders. An important advantage of this is that it is not required to repay the entire principal on the maturity date defined in

¹⁹ See Act XLIX of 1991.

the borrowing agreement, which could easily upset the balance, since the debt has been amortised during the period.

There are two main *repayment methods* concerning how the redemption can take shape during the debt management by different ranking based upon the amount or the rates. In the case of *snowball method*, the focus is on the loan with the lowest balance (amount), regardless of the interest rate. This is a very common approach to managing multiple debts, and can be attractive not just for the municipality, but politically for the voters, too, because the leaders can communicate the success. According to surveys, people naturally follow this process.²⁰ The second one is the *stacking method*, which lists the debts in order from highest to lowest interest rate. It involves making minimum payments on all debts except the one with the highest rate of interest and putting all extra money to that highest rate debt. Once it is paid off, the municipality then shifts the focus to the next highest rate loan.

If the local government cannot handle its indebtedness, a *debt management agency* can provide such services, in which financial, legal, and administrative experts establish the strategy. In this, the role of local government angels (similar to business angels) could be important, who can prepare guidelines based upon a cluster analysis.

3.3. Additional resources

The most evident and simplest method of debt redemption for the local government is to impose *additional taxes* on local citizens and firms in order to pay off the old loan's principal and interests, or the bonds' yield. The new taxes can be introduced, or the tax rates can be raised to a higher level, only within the legal framework (especially the acts on local taxes). This measure is as much simple, at least as much criticised. Although the fiscal balance can be re-established, it may create dissatisfaction among the local taxpayers. The inequality in the distribution of income means that during the redistribution the bondholders and lenders are preferred to the taxpayers. By the taxation of new subjects (buildings, arable land) or activities (tourism, business activity) the competitiveness of the local government can decrease. Nevertheless, even Keynes, Hayek and Dalton recommended taxes on private property and wealth with progressive rates as a method of public debt redemption, with the explanation that this is the least real burden on the society, and reduces the degree of inequality in the distribution.²¹ Anyway, this is a burden for both the current local community and, in the long term, the future generation. Later it will transform into political deficit during the local elections,²² as the taxpayers express their opinions and judgement as voters.

In rare and exceptional situations with favourable conditions, local governments are able to generate a *surplus* in the local budget, when this higher amount can be utilised as

²⁰ AMAR et al. 2011.

²¹ KEYNES 1940.; HAYEK 1940.; DALTON 1923.

²² BASTIDA-BEYAERT-BENITO 2012.

a prepayment in the case of loans, paying back another old debt, or buying back from the market (the creditors) their own bonds and securities. On the one hand, public expenditure can be reduced to create a budget with a surplus, which means less money for the local public services. The surplus can also be gained by additional taxes, which method was explained above. Finally, the local economy can perform better, or new transfers can be assigned by the central government, which usually rarely happens.

Otherwise, a local government may establish a separate fund known as the *sinking fund* for the purpose of debt management. Under this system, the municipality deposits a certain (fixed) percentage of its annual income into this in every year over an extended period of time (usually 10–15 years). By the time the debt matures, sufficient money gradually accumulates in this system for the redemption, and the burden of debt is spread evenly during the period. It works like a prudently created depreciation fund. Furthermore, the amount and the balance of the fund increases the creditworthiness of the municipality, inspires confidence among the lenders, or – as other benefits – it can be applied as a collateral for debt obligations of local government-owned companies, local firms, or socially underprivileged local citizens (e.g. large families). Another way to operate a sinking fund is to repurchase a fraction of the outstanding bonds (at a special call price – callable bonds) in the open market each year. In mainstream scholarship, Due and Musgrave support the sinking funds as the most systematic and best method of debt repayment or redemption.²³ In a controversial method, the local government borrows a new loan and credit, and then proceeds it to the sinking fund. Even though Dalton opined that they need to be accumulated only out of the current revenue, not out of new loans.²⁴

According to the OECD subnational government country profiles (2017), in some countries, state or local government-owned *specialised financial institutions* (SFI) were established for additional resources. They are similar to the sinking fund, but their activities are like banking transactions.

Table 2 • EU member states with and without LG specialised financial institutions
(Source: Compiled by the author based on OECD 2017 and NALAS 2011.)

Countries with SFIs	Countries without SFIs
France, Italy, Portugal, Spain, United Kingdom Denmark, Finland, Sweden + Norway (not EU member)	Austria, Belgium, Bulgaria, Croatia, Czech Republic, Cyprus, Denmark, Estonia, Germany, Greece, Hungary, Ireland, Latvia, Lithuania, Luxembourg, the Netherlands, Poland, Romania, Slovakia, Slovenia

In France the Agence France Locale (France Local Agency) is fully-owned by the French local authorities themselves, and dedicated to their funding, distributing loans to their

²³ MUKHERJEE 2003, 161.

²⁴ DALTON 1971 and 2013, 278–279.

members by raising funds on the capital markets (pooled financing).²⁵ In Italy, the cities and provinces receive funding from a government agency called Cassa Depositi e Prestiti (Deposit and Consignment Office).²⁶ A similar institution can be found in Portugal, where the Fundo de Apoio Municipal (Municipal Resolution Fund) was created to provide assistance to distressed municipalities.²⁷ In Spain, the Fondo de Liquidez Autonómica (Regional and Autonomous Liquidity Fund) was established in 2012.²⁸ In the Nordic countries, the four main municipal funding vehicles in some cases have a long history: KommuneKredit (Denmark, 1898), KBN Kommunalbanken (Norway, 1926), Kommuninvesti Sverige AB (Sweden, 1986), and Municipality Finance PLC (Finland, 1989).²⁹ Despite their creation at different times, they share many similarities:³⁰

- they are not-for-profit entities whose sole purpose is to provide sub-national governments with competitive funding;
- they hold large market shares of sub-national government lending in their respective countries: in Denmark, more than 90-95%; in Finland, around 50%; in Norway, 47%; and in Sweden, 40%;
- they are owned by the sub-central or the central government, and they benefit from various forms of “last resort” support mechanisms;
- they provide funding exclusively via the international bond markets, rather than via deposits;
- they have low-risk credit portfolios; their 100% exposure to individual sub-central governments is mitigated by the strength of the Danish, Finnish, Norwegian and Swedish local government sectors.

Another example is the Public Works Loans Board, which is a statutory body that acts as a lending agent for sub-national governments in the UK, and the bulk of borrowing is channelled through this board.³¹ The Central and Eastern European countries usually handle a lower level of local government debt, therefore these institutions are not necessary for them.

3.4. State intervention

As it has already been mentioned, the central government/budget is not responsible for the local government debts, obligations or other consequences of the loss-making management. However, in some cases the *central government bailout* is the easiest way,

²⁵ SAUDI 2016.

²⁶ BASSANINI 2015.

²⁷ TAVARES-SANTOS 2014.

²⁸ TÉLLEZ-PÉREZ 2016, 37.

²⁹ EDHOLM-LUNDBERG-MALMBERG 2016.

³⁰ HULBERT-VAMMALLE 2016, 9.

³¹ NALLATHIGA 2012.

which is sometimes covered by the expression *consolidation*, as a euphemism.³² In Hungary, the central government implemented a comprehensive consolidation between 2011 and 2014 in four phases, during which all the debts of the local governments were overtaken by the government in the course of the renewal of the local government system. Meanwhile, a task-based financing system was introduced and many public tasks were transposed from local level to the state administration, e.g. healthcare and public education, which was widely criticised in many respects.³³ The re-division of tasks also narrowed the central governmental resources for local governments from 4.19 billion euros in 2010 to 2.20 billion euros in 2015. Finally, 2082 local governments were consolidated and the amount reached 4.56 billion euros.³⁴ This amount was 2.78% of the GDP and 5.54% of the public debt in 2010. The Italian government set up a funding plan in 2013 to repay the subnational governments' accumulated liabilities (debt buyback); the municipalities are financed through the Cassa Depositi e Prestiti.³⁵

Table 3 • Types of limitations on local government debt
(Source: Compiled by the author based on OECD 2017 and NALAS 2011.)

Balanced local budget and/or a defined reduction goal		Authorisation of the borrowing
Austria, Estonia, Finland, Greece, Italy, the Netherlands, Poland, Portugal, Slovakia, Spain, Sweden, UK – England, Scotland and Wales	Czech Republic, Denmark, Germany, Hungary, Ireland, Latvia	Belgium, Croatia, France, Luxembourg, Slovenia, UK – Northern Ireland, Romania

Another method of state intervention is when the legislator – upon the initiative of the central government – defines *limitations* for the indebtedness of the local governments. These mean restrictions of the fiscal autonomy of local governments, and there is a possibility of political abuse, if the central government has enough power to commit discrimination among municipalities upon political grounds. But as an *ultima ratio*, they can prove to be useful to gain the sustainability of the general government debt, and to meet with the financial requirements of the Maastricht criteria. The limitations focus on a balanced local budget as well-defined reduction goals,³⁶ or prescribe authorisation of the borrowing from the central government, or both of them are applied simultaneously. The different types of limitations are described in detail in the OECD subnational government country profiles (2017). Eastern European local governments are financially strongly dependent on central state transfers, therefore the deterioration of local government finances can be partially

³² DIETRICHSON-ELLEGÅRD 2015.

³³ LENTNER 2019, 43.

³⁴ STEINER 2016, 13–14.

³⁵ KURTI 2014.

³⁶ SPEARMAN 2007, 102–103.

attributed to EU funds: the co-financing requirements place a huge financial burden on local governments which are already striving to find sufficient resources for the provision of local services.³⁷

Based on the OECD subnational government country profiles, legal provisions for a *balanced local budget and/or defined reduction goals* can be found in Austria, where the Internal Stability Pact (2012) set a balanced budget prescription for all levels of government; in 2016 a structural balance rule was implemented, and all levels of government must reduce their level of debt by 1/20 per year.³⁸ In Estonia, limits for local debt were introduced from 2009 to 2012, and according to the Financial Management of Local Authorities Act (2011),³⁹ the debt ceiling ranges from 60% to 100% of the current year; operational revenues depend on the self-financing capacity of the municipality. Local budgets in Finland must be balanced over a four-year period, and the Municipal Act (2015) introduced a central government spending limit on local governments. However, unfortunately this deteriorating fiscal position pushed the municipalities to increase borrowing.⁴⁰ In Greece, under the Kallikratis reform, an Observatory for Financial Autonomy of the Local Government Organizations was launched,⁴¹ which ensures the balanced budgets with additional limits: interest payments for a given year cannot exceed 20% of ordinary annual revenues, and total debt must remain under 60% of total annual revenues. Municipalities can join the Special Economic Recovery Program.⁴² In 1999, Italy has introduced an Internal Stability Pact to ensure – e.g. with borrowing limits, prudential rules on bond issuing – that the financial situation of subnational administrations be consistent with the EU fiscal rules. The constitutional budget stability rule with the principle that the deficits can no longer be financed through debt was passed in 2012.⁴³ In the Netherlands, the Sustainable Public Finances Bill (2013) stipulates that municipalities are subject to a balanced budget rule, and may borrow loans or issue bonds only to finance capital expenditure.⁴⁴ In Poland, the Public Finance Act defines the balanced local current budgets and strengthens debt limitations requiring that the sum of loan instalments and interest payments must not exceed 15% of the total debt.⁴⁵ From 2014 the debt limit based on gross savings (instead of the revenues) was calculated over a three-year period. In Portugal, the Local Finance Law (2013) introduced new rules for arrears, off-balance sheet liabilities and expenditure ceilings, and also strengthened the net debt ceilings and borrowing constraints. In Slovakia, the subnational governments must follow a balanced budget rule, as well as debt ceilings since 2005.⁴⁶ The

³⁷ MEDVE-BÁLINT-BOHLE 2016, 22.

³⁸ BRÖTHALER-GETZNER-HABER 2015.

³⁹ www.riigiteataja.ee/en/eli/523052014001/consolide.

⁴⁰ ANDRÉ-GARCÍA 2015, 31.

⁴¹ Law 4111/2013, which was further implemented by Law 4270/2014.

⁴² ZETTELMEYER-TREBESCH-GULATI 2013.

⁴³ BRUSCA-ROSSI-AVERSANO 2015.

⁴⁴ KICKERT 2012.

⁴⁵ OECD 2015, 201.

⁴⁶ LENTNER et al. 2018.

Fiscal Responsibility Constitutional Act (2011) and the Law on Budgetary Responsibility (2013) stipulated that local governments exceeding the debt limits must pay a fine imposed by the Ministry of Finance amounting to 5% of the difference between the total debt and the 60% ratio. In Spain, under the constitutional reform (2011), the fiscal consolidation was targeted for all the Spanish administration from 2020 onward. The Organic Law on Budgetary Stability and Financial Sustainability (2012) introduces a structurally balanced budget rule and debt ceilings, as well as expenditure rules.⁴⁷ In Sweden, the municipalities and county councils are subject to a balanced budget requirement, they can borrow only to fund capital expenditure through bonds and loans. Within the United Kingdom, in England, Scotland and Wales, local governments are able to issue long-term debt to finance capital investments only. The local governments must follow the Prudential Code of the CIFPA (Chartered Institute of Public Finance and Accountancy), which sets indicators to be respected regarding affordability, sustainability and prudence.

In France, a preliminarily required *authorisation for the borrowing* can be found, the subnational governments are not able to borrow without approval from the central government, and long-term borrowing is restricted to finance investment. Belgium has an internal stability pact covering the period 2015–2018 and co-ordination mechanisms established by the Cooperation Agreement in 2013 to implement the Fiscal Compact. Regions and communities can borrow and issue debt on financial markets, although they require authorisation from the Federal Minister of Finance; municipalities and provinces are free to borrow, but only to fund investment projects.⁴⁸ In Luxembourg, any local loans in excess of 50,000 euros must be approved by the Ministry of the Interior. Borrowing is only allowed if there is no other financing option, the regular reimbursement of annual accruals is guaranteed, and loans are only permitted to fund capital expenditure. In Slovenia, according to the Public Finance Act (1999) and the Financing of Municipalities Act (2006), municipalities have the right to borrow to finance certain types of investment projects only with the prior consent of the Ministry of Finance.⁴⁹ “In Northern Ireland within the United Kingdom, borrowing is subject to approval by the Ministry of the Environment and must aim at financing capital projects only.”⁵⁰

For dual limitation, *balanced budget and authorisation rules* are typical in the Czech Republic, where a new fiscal framework is under preparation for regulating local government indebtedness. This requires that the level of local gross debt remains below 60% of a four-year average of revenues. The bond issuance must be approved by the Ministry of Finance. In Denmark, with the Budget Law (2012) a balanced budget rule and a multiannual binding expenditure ceiling were introduced, and the borrowing is subject to the supervision and approval of the central government. In Germany, the balanced structural budget provisions and a “debt brake rule” were introduced in 2011 at the federal and Länder levels following

⁴⁷ BRUSCA–ROSSI–AVERSANO 2015.

⁴⁸ JENNES 2014.

⁴⁹ OPLOTNIK–BREZOVNIK–VOJINOVIĆ 2012.

⁵⁰ OECD 2020, 116.

the 2009 constitutional reform. Local governments must balance their budgets and have borrowing restrictions, all must have the approval of the supervisory authority.⁵¹ Another example is Hungary, where the Fundamental Law and the Economic Stability Act (2011) states the principle of sustainable budgeting and prescribes certain conditions for any borrowing by local governments to the extent determined in the Stability Act,⁵² and/or the consent of the Government is required.⁵³ The Act on Local Government prohibits the planning of operational deficit in the Financial Regulation. In Ireland, the government in 2004 and 2009 set a limit of 200 million euros for contribution to the local government sector in any one year. The Local Government Reform Act (2014) states that a local authority may borrow money in any manner it considers suitable for the effective performance of its functions, but it needs prior approval of the central government.⁵⁴ In Latvia, local governments can only carry out long-term borrowing to finance investment projects, and the loans must be contracted with the State Treasury or within specific funding programmes, or borrowing from another institution must be justified and authorised by the Ministry of Finance. The borrowing in a given year cannot exceed 20% of current revenues.

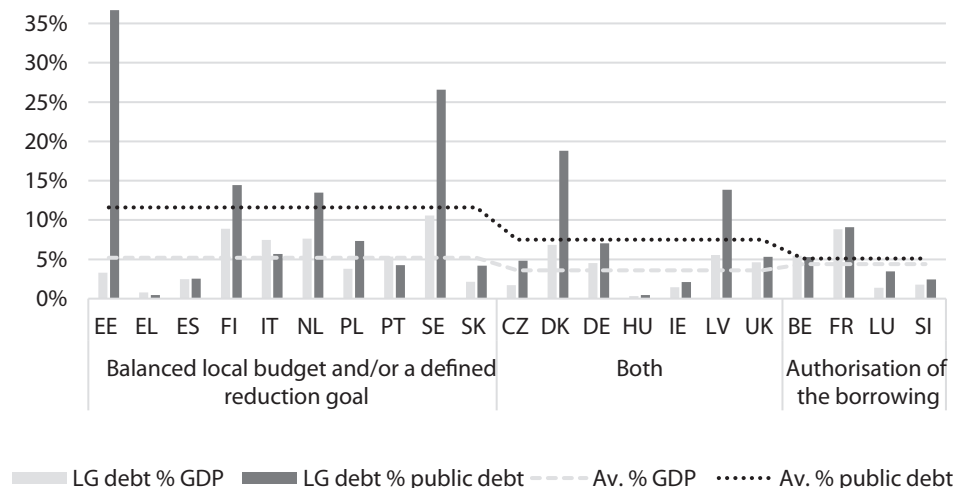


Figure 4 • Types of limitation and the local government debt in % of GDP and % of public debt (Source: Compiled by the author based on OECD 2017)

⁵¹ FOSSEN-FREIER-MARTIN 2014.

⁵² HEGEDŰS-LENTNER 2020.

⁵³ NYIKOS 2013; The Fundamental Law of Hungary Article 34 Paragraph (5), Act CXCIV of 2011 on the economic stability of Hungary Article 10-10/D; 353/2011. (XII. 30.) Government decree on the detailed rules for the consent to debt-generating transactions.

⁵⁴ Local Government Reform Act 2014 Article 106 S.I. No. 215 of 2014, which modified the Local Government Act 2001.

All the three solutions are followed by numerous countries, most of them apply the rules on balanced local budget and/or defined reduction goals, while the authorisation of borrowing is also popular. Unfortunately, there is no correlation between the regulation method and the results in local government debts, because in each group some outstanding value can be found. But it can be observed that the average is the lowest in the authorised borrowing with a balanced budget prescription method (3.6% of the GDP, but 7.5% of the public debt). Despite these figures, the authorisation reduces the average in the case of the public debt (5.1%), but remains higher relative to the GDP (4.4%). It is highest in the solely balanced budget group (5.2% of the GDP and 11.6% of the public debt).

Another exceptional resolution is when for ultimate debt management a *financial guardian* or an *insolvency administrator* is delegated to the local government by the central government to conduct the debt settlement procedure. Since this procedure is similar to bankruptcy proceedings, it should be under the supervision of the relevant court, e.g. ordinary court, administrative court or registry court. This process may be initiated by either the local government or its creditor(s). The financial guardian monitors the management of the local government, reveals the reasons for the indebtedness, has access to all documents relating to the assets of the local government, prepares a referral on debt settlement, initiates the recovery of the overdue receivables, contacts with the creditors, carries out the duties and powers mandated by the law. Upon the results of the monitoring, the local government (or a debt settlement committee) establishes a crisis budget and financial plan, and in the case of insolvency, a proposal for compromise. In Hungary, separate legislation defines the specific regulation.⁵⁵

4. CONCLUSIONS

While a considerable part of public debt originates from the budgetary practices of municipalities, the amount of local government debts is not a major problem in the European countries. The average local debt ratio is approximately 3.8% of the GDP and 6.7% of the public debt. Therefore, it is not a significant macroeconomic obstacle for most of the EU member states to meet the Maastricht criteria. Only a few countries are faced with difficulties: Estonia, Sweden, Denmark in the proportion of the general government debt, and Finland and France in relation to the GDP. The total local debt amounts to nearly 850 billion euros, the four-fifths of which belongs to six countries (France, Germany, Italy, the United Kingdom, the Netherlands and Sweden). An overwhelming proportion of it is denominated in loans since it is simpler and easier for municipalities to borrow money from the financial intermediaries, and they are able to provide suitable coverages. It can be observed that according to the structure of the LAU 2 level, in countries with larger and more populous local governments (the United Kingdom, Denmark, the Netherlands or

⁵⁵ For details, see Act XXV of 1996 on the debt settlement procedure of local governments.

Sweden) the sum of the local government debt is not so high, but for a single municipality or for a local citizen, it still means a higher burden.

The purpose of debt management is the redemption, which has many different ways, and it is difficult to generate a satisfactory general theory for it. The golden principle states that the consequences of the loss-making management of the local government are borne by the local government, and the central budget is not responsible for its obligations. Four debt management categories can be classified: changing the conditions (debt conversion, advance refunding, debt consolidation, compromise); repayment strategies (terminal annuity, snowball or stacking method, debt management agency); additional resources (surplus, sinking fund, specialised financial institutions); and finally, state intervention (bailout – consolidation, limitations, financial guardian – insolvency administrator).

Unfortunately, there are no good or best practices for the first two methods, since they are closer to the business sphere, and municipalities have not enough financial and fiscal potential to rearrange the local budget. For additional resources, in some Mediterranean (France, Portugal, Spain, Italy) and Nordic countries (Sweden, Denmark, Finland, Norway), state or local government-owned specialised financial institutions were successfully established. In other European countries, unsustainable local government debt has emerged as a problem, and finally, the state pays the bailout or consolidation by overtaking the debt. In another form of state intervention, the legislator – upon the initiative of the central government – defines limitations. These restrict the fiscal autonomy of local governments, but as an *ultima ratio*, they can prove to be useful to gain the sustainability of the general government debt. The limitations focus on two main areas: a balanced local budget as a well-defined reduction goal, or a prescribed authorisation of the borrowing from the central government. In five countries, both of them are applied simultaneously. Finally, in most cases, only the direct and/or indirect state intervention methods were proven to be successful solutions.

REFERENCES

1. ABAD, Pilar – CHULIÁ, Helena – GÓMEZ-PUIG, Marta (2010): EMU and European government bond market integration. *Journal of Banking & Finance* Vol. 34, No. 12. 2851–2860. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jbankfin.2009.10.009>
2. ACZÉL Ákos – HOMOLYA Dániel (2011): Risks of the indebtedness of the local government sector from the point of view of financial stability. *MNB Bulletin, October 2011*. 7–14.
3. AMAR, Moty – ARIELY, Dan – AYAL, Shahaar – CRYDER, Cynthia E. – RICK, Scott I. (2011): Winning the Battle but Losing the War: The Psychology of Debt Management. *Journal of Marketing Research*, Vol. 48. 38–50. DOI: <https://doi.org/10.1037/e722992011-091>
4. BASSANINI, Franco (2015): La politica industriale dopo la crisi: il ruolo della Cassa Depositi e Prestiti. *L'industria: rivista tecnica ed economica illustrata*, Vol. 36, No. 3. 435–454.
5. BASTIDA, Francisco – BEYAERT, Arielle – BENITO, Bernardino (2012): Electoral Cycles And Local Government Debt Management. *Local Government Studies*, Vol. 39, No. 1. 107–132. DOI: <https://doi.org/10.1080/03003930.2012.683861>
6. BATLEY, Richard – GIBSON, John (1993): *Financing European Local Government*. London, Routledge. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781315037271>
7. BETHLENDI András – LENTNER Csaba (2019): A magyar önkormányzati eladósodás és válságkezelés nemzetközi összehasonlításban. *Közgazdasági Szemle*, Vol. 66, No. 10. 1013–1030. DOI: <https://doi.org/10.18414/ksz.2019.10.1013>
8. BRÖTHALER, Johann – GETZNER, Michael – HABER Gottfried (2015): Sustainability of local government debt: a case study of Austrian municipalities. *Empirica*, Vol. 42, No. 3. 521–546. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10663-014-9261-3>
9. BRUSCA, Isabel – ROSSI, Francesca Manes – AVERSANO, Natalia (2015): Drivers for the Financial Condition of Local Government: A Comparative Study Between Italy and Spain. *Lex Localis – Journal of Local Self-Government*, Vol. 13, No. 2. 161–184. DOI: [https://doi.org/10.4335/13.2.161-184\(2015\)](https://doi.org/10.4335/13.2.161-184(2015))
10. DALTON, Hugh (1923): *The Capital Levy Explained*. London, Labour Publishing.
11. DALTON, Hugh (1971 and 2013): *Principles of Public Finance*. London, Routledge. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781315016948>
12. DENISON, Dwight V. – GUO, Zihe (2015): Local Government Debt Management and Budget Stabilization. In Hou, Yilin ed.: *Local Government Budget Stabilization*. Cham, Springer. 121–139. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-319-15186-1_7
13. DIETRICHSON, Jens – ELLEGÅRD, Lina Maria (2015): Assist or desist? Conditional bailouts and fiscal discipline in local governments. *European Journal of Political Economy*, Vol. 38. 153–168. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2015.02.004>
14. DZIGBEDE, Komla D. (2016): *Essays in State and Local Government Debt Management: Networks, Strategic Refinancing and Regulatory Disclosure*. Dissertation, Georgia State University.

15. FINŽGAR, Mateja – BREZOVNIK, Boštjan (2019): Direct international comparison of EU member states fiscal decentralization systems with the Conceptual Index of Fiscal Decentralization (CIFD) in the Context of European Charter of Local Self-Government (ECLSG). *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, No. 56E. 41–59. DOI: <https://doi.org/10.24193/tras.56e.3>
16. FOSSEN, Frank M. – FREIER, Ronny – MARTIN, Thorsten (2014): *Race to the Debt Trap? – Spatial Econometric Evidence on Debt in German Municipalities*. DIW Berlin Discussion Paper No. 1358. Berlin, German Institute for Economic Research. DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.2383807>
17. HAYEK, Friedrich (1940): Review of John Maynard Keynes: How to Pay for the War. *Economic Journal*, Vol. 50. 321–326. DOI: <https://doi.org/10.2307/2226138>
18. HEGEDŰS Szilárd – LENTNER Csaba (2020): Comparative Analysis of Budgetary Indicators of European Municipal Subsystems in the Post-Crisis Term between 2009–2018. *Pénzügyi Szemle (Public Finance Quarterly)*, Vol. 65, No. 1. 112–133. DOI: https://doi.org/10.35551/pfq_2020_1_8
19. KEYNES, John Maynard (1940): *How to Pay for the War: A Radical Plan for the Chancellor of the Exchequer*. London, Macmillan and Co. Ltd.
20. KICKERT, Walter (2012): State Responses to the Fiscal Crisis in Britain, Germany and the Netherlands. *Public Management Review*, Vol. 14, No. 3. 299–309. DOI: <https://doi.org/10.1080/14719037.2011.637410>
21. KURTI, Teki (2014): Financial System and the Local Government in European Countries. *European Scientific Journal*, Vol. 1 (special ed.). 543–547.
22. LENTNER Csaba (2019): *Önkormányzati pénz- és vagyongazdálkodás*. Budapest, Dialóg Campus.
23. LENTNER Csaba – HEGEDŰS Szilárd (2019): Local Self-Governments in Hungary: Recent Changes through Central European Lenses. *Central European Public Administration Review*, Vol. 17, No. 2. 51–72. DOI: <https://doi.org/10.17573/cepar.2019.2.03>
24. LENTNER Csaba – NAGY László – VASA László – HEGEDŰS Szilárd (2018): Comparative analysis of the process for compliance with the European Charter of Local Self-Government in The Czech Republic, Hungary and Slovakia – with special emphasis on economic conditions and Hungarian atypical features. *Economic Annals–XXI*, Vol. 173, No. 9–10. 10–18. DOI: <https://doi.org/10.21003/ea.v173-02>
25. LENTNER Csaba – NAGY László – VASA László – HEGEDŰS Szilárd (2019): Sustainability and Control Issues of the Financial Management of Local Governments – Through Hungary’s Example. *Visegrad Journal on Bioeconomy and Sustainable Development*, Vol. 8, No. 1. 18–26. DOI: <https://doi.org/10.2478/vjbsd-2019-0004>
26. MUKHERJEE, Sampat (2003): *ISC Economics*. London, Allied Publishers.
27. NALLATHIGA, Ramakrishna (2012): The System of Local Government Finance: A Study of Select Countries. *NIFM Journal of Public Financial Management*, Vol. 4, No. 2.
28. NYIKOS Györgyi (2013): Fiskalregeln als Instrumente für einen nachhaltigen Haushalt in Ungarn. In ECKARDT, Martina – PÁLLINGER Zoltán Tibor eds: *Schuldenregeln als*

- goldener Weg zur Haushaltskonsolidierung in der EU?* Budapest, Nomos. 141–157. DOI: <https://doi.org/10.5771/9783845245065-141>
29. OPLOTNIK, Zan Jan – BREZOVNIK, Boštjan – VOJINOVIĆ, Borut (2012): Local Self-Government Financing and Costs of Municipality in Slovenia. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, No. 37E. 128–142.
 30. SPEARMAN, Kay (2007): *Financial Management for Local Government*. London, Routledge. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781849771320>
 31. STELMACH, Jerzy – BROZEK, Bartosz (2006): *Methods of Legal Reasoning*. Cham, Springer. DOI: <https://doi.org/10.1007/1-4020-4939-0>
 32. TAVARES DA SILVA, Suzana – SANTOS, Marta Costa (2014): O Fundo de Apoio Municipal – algumas considerações. *Questões Atuais de Direito Local*, No. 4. 33–52.
 33. VÉRTESY László (2019): Local Debt Burden at LAU2 level in the EU countries. In NEŠLEHA, Josef et al. eds.: *European Financial Systems 2019. Proceedings of the 16th International Scientific Conference*. Brno, Masaryk University. 616–624.
 34. ZETTELMEYER, Jeromin – TREBESCH, Christoph – GULATI, Mitu (2013): The Greek debt restructuring: an autopsy. *Economic Policy*, Vol. 28, No. 75. 513–563. DOI: <https://doi.org/10.1111/1468-0327.12014>

Internet sources

1. ADB (2013): *Local Debt in the People's Republic of China: Local Government Financing Vehicle's Debt Management and Risk Control – Replacing Shadow Bank Financing with Local Government Bond*. Asian Development Bank, Technical Assistance Consultant's Report. Available: www.adb.org/sites/default/files/project-document/79814/45157-001-tacr-02.pdf (Downloaded: 08. 07. 2020.)
2. ANDRÉ, Christophe – GARCÍA, Clara (2015): *Local Public Finances and Municipal Reform in Finland*. OECD Economics Department, Working Paper No. 1121. DOI: <https://doi.org/10.1787/5jz2qt0zj024-en>
3. BITNER, Michał – CICHOCKI, Krzysztof S. (2008): *Effectiveness of debt management in local governments*. Program Ernst & Young, Warsaw. Available: [www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Effectiveness_Debt_Management.pdf/\\$FILE/Effectiveness_Debt_Management.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Effectiveness_Debt_Management.pdf/$FILE/Effectiveness_Debt_Management.pdf) (Downloaded: 08. 07. 2020.)
4. DAVEY, Kenneth ed. (2011): *Local Government in Critical Times: Policies for Crisis, Recovery and a Sustainable Future*. Council of Europe. Available: www.ccre.org/docs/Local_Government_in_critical_times.EN.pdf (Downloaded: 08. 07. 2020.)
5. EDHOLM, Zacharias – LUNDBERG, Kevin – MALMBERG, Jonathan (2016): *Finansiella marknadsprogram i kommunal sektor*. Örebro universitet, Handelshögskolan. Available: www.diva-portal.org/smash/get/diva2:949531/FULLTEXT01.pdf (Downloaded: 08. 07. 2020.)
6. Eurostat (2016): *Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA 2010*. DOI: <https://doi.org/10.2785/844106>

7. HULBERT, Claudia – VAMMALLE, Camila (2016): *Monitoring Sub-central Governments' Debts: Practices and Challenges in OECD Countries*. OECD – RIFDE, Papeles a discusión 1/2016. Available: www.rifde.es/documentos/papeles/01_Monitoring_Sub-central_Governments_Debts.pdf (Downloaded: 08. 07. 2019.)
8. JENNES, Geert (2014): *Has Belgian Fiscal Decentralisation Reduced the Size of Government and the Budget Deficit?* SRNN, January 2014. DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.2387374>
9. International Monetary Fund (2013): *Public Sector Debt Statistics: Guide for Compilers and Users*. Available: <http://tffs.org/pdf/method/2013/psds2013.pdf> (Downloaded: 08. 07. 2020.)
10. *Local government debt*. Eurostat, 2018. Available: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_10dd_logd&lang=en (Downloaded: 22. 05. 2019.)
11. MÉDVE-BÁLINT Gergő – BOHLE, Dorothee (2016): *Local Government Debt and EU Funds in the Eastern Member States: The Cases of Hungary and Poland*. MaXCaP Working Paper Series, No. 33, September. Available: http://real.mtak.hu/73214/1/wp_33.pdf (Downloaded: 08. 07. 2020.)
12. NALAS (Network of Associations of Local Authorities of South-East Europe) (2011): *Guidelines on Local Government Borrowing in South East Europe*. NALAS. Available: www.nalas.eu/knowledge-center/Guidelines-on-Local-Government-Borrowing (Downloaded: 08. 07. 2020.)
13. OECD (2015): *The State of Public Finances 2015. Strategies for Budgetary Consolidation and Reform in OECD Countries*. Available: www.oecd.org/governance/the-state-of-public-finances-2015-9789264244290-en.htm (Downloaded: 08. 07. 2020.)
14. OECD (2017): *Subnational government country profiles* (for Austria, Belgium, Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, France, Germany, Greece, Hungary, Italy, Latvia, Luxembourg, Poland, Portugal, Slovakia, Slovenia, Spain, Sweden, United Kingdom). *OECD.Stat*. Available: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SNGF> (Downloaded: 02. 02. 2020.)
15. OECD (2020): *Urban Policy Reviews, Enhancing Productivity in UK Core Cities*. Available: www.oecd.org/unitedkingdom/enhancing-productivity-in-uk-core-cities-9ef55ff7-en.htm (Downloaded: 13. 08. 2020.)
16. SAOUDI, Messaoud (2016): *Un nouvel instrument financier de développement des territoires*. L'Agence France locale, CIST2016 – En quête de territoire(s)? Collège international des sciences du territoire (CIST), Grenoble, France. Available: <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01353682/document> (Downloaded: 08. 07. 2020.)
17. SCHNYDER, Gerhard (2016): *The Law and Finance School: What Concept of Law?* SRNN, October 27. DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.2859950>
18. STEINER Erika (2016): *Introduction to the Hungarian Local Government System*. Hungarian Association of Local Governments – Norway Grants. Available: www.manorka.net/uploads/images/Kiadv%C3%A1nyok/Local%20Governments_boritoval.pdf (Downloaded: 08. 07. 2020.)

19. Structure of government debt. *Eurostat*, 2020. Available: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Structure_of_government_debt (Downloaded: 13. 08. 2020.)
20. TÉLLEZ, Mar Delgado – PÉREZ, Javier J. (2016): *La financiación de las comunidades autónomas más allá del sistema de financiación autonómica*. Fedea Policy Papers –2016/22. Banco de España. Available: <http://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2016/10/FPP2016-22.pdf> (Downloaded: 08. 07. 2020.)

Dr. habil. László Vértesy PhD jur. PhD oec. is an associate professor at the University of Public Service Faculty of Public Governance and International Studies Lőrincz Lajos Department of Administrative Law. His research interests focus on the relationship between law and finance, financial law, banking law and administrative law, as well as in economics macroeconomics, financial industries (banking, insurance, stock market), monetary and fiscal policy, and economic activity. Since 2005 he has been constantly teaching in the Hungarian and foreign higher education, presenting lectures, participating in international conferences. In addition, he performs research, consulting and legal tasks in several scientific institutions and companies. More than 130 English and Hungarian publications of his have appeared. In 2020, his monograph entitled *Law and Finance in the Banking Sector* was published by Akadémiai Kiadó. He is a member of the public body of the Hungarian Academy of Sciences, a member of the Hungarian Bar Association, a professional director of the Klebelsberg Kunó College in Oradea, and a vice-president of the Carpathian Youth Association.

Szilvia Vetter – László Ózsvári – Anita Boros

PROTECTION OF ANIMALS IN THE CONSTITUTIONS OF THE EUROPEAN COUNTRIES

Az állatok védelme az európai országok alkotmányában

Dr. Szilvia Vetter, assistant research fellow, Department of Veterinary Forensics and Economics, University of Veterinary Medicine, Budapest, vetter.szilvia@univet.hu

Dr. habil. László Ózsvári, Vice Rector, Head of Department, Department of Veterinary Forensics and Economics, University of Veterinary Medicine, Budapest, ozsvari.laszlo@univet.hu

Dr. habil. Anita Boros, LL.M. Associate Professor, Lajos Lőrincz Department of Administrative Law, Faculty of Public Governance and International Studies, University of Public Service, Budapest; Globalization Competence Center, Széchenyi István University, Győr; boros.anita@uni-nke.hu

The aim of the study is to examine how animal protection, especially that of animal specimens, is included in the European constitutions. San Marino and the United Kingdom have no classical, written constitutions, hence, a total of 42 European constitutions were studied. Animals typically appear in the constitution as species that, as part of nature and the environment, must be conserved in order to preserve biodiversity. There are only a few constitutions in Europe that reflect a narrowly defined approach to animal protection. According to this, animals as individuals must be protected because of their intrinsic value. The research has shown that 14% (6 countries) of the European countries examined contain both species and specimen protection provisions in their constitutions. The vast majority, 69% (29 countries) included only animal species protection provisions in the constitution. 17% (7 countries) of the European constitutions do not contain a provision based on any of the criteria. Only Austria, Germany, Luxembourg, Slovenia, Sweden and Switzerland have provisions for individual protection of animals at constitutional level. In Switzerland, a unique legal institution, the “dignity of animals” was given constitutional protection.

KEYWORDS:

animal protection, constitution, biodiversity, animal cruelty

A tanulmány célja annak vizsgálata, hogy az állatvédelem – különös tekintettel az állatok egyedeinek védelmére – megjelenik-e az európai országok alkotmányában. San Marino és az Egyesült Királyság nem rendelkezik egyetlen dokumentumból álló írott alkotmánnyal, így rajtuk kívül összesen 42 európai alkotmány került a vizsgálatba. Az állatok az alkotmányokban leginkább a természet, illetve a környezet részét képező állatfajokként jelennek meg, amelyeket a fajgazdagság, biodiverzitás fenntartása érdekében meg kell őrizni. A szűk értelemben vett állatvédelem, vagyis az egyedvédelem csupán néhány európai alkotmányban lelhető fel. Ezek a rendelkezések azon a megközelítésen alapulnak, amely szerint az állatok egyedeit azok önmagában vett, inhe-rens értékei miatt szükséges védeni. A kutatás eredményei alapján a vizsgált európai alkotmányok 14%-a (6 ország) tartalmaz mind fajvédelmi, mind egyedvédelmi rendelkezéseket. Az országok túlnyomó többsége, 69%-a (29 ország) csak az állatfajok védelmére vonatkozó előírásokat tud-hatja magáénak alaptörvényi szinten. Az európai alkotmányok 17%-a (7 ország) viszont nem tartalmaz egyik kritériumnak megfelelő rendelkezést sem. Az állatok alkotmányos szintű egyed-védelme Európában csak Ausztriában, Németországban, Luxemburgban, Szlovéniában, Svéd-országban és Svájcban található meg. Svájcban egy egyedülálló jogi intézmény, az „állatok méltó-sága” is alkotmányos védelmet kapott.

KULCSSZAVAK:

állatvédelem, alkotmány, biodiverzitás, állatkínzás

1. INTRODUCTION

Nowadays, there is a growing interest in animals and the human–animal relationship. Their subjective experiences have become morally, socially, politically and – last but not least – legally significant.

A common feature of the world’s legal systems is that legislation forms a hierarchical system. Constitutional rules represent the foundation, the theoretical basis, and also the limitations of lower-level legislation. Lower-level legislation may not contain a provision contrary to higher-level legislation. The main argument of those campaigning for the inclusion of animal welfare in the constitution is that it would prevent other rights set out in the constitution (such as the right to artistic freedom, education or scientific activity) undeservedly overruling animal welfare issues. Lifting animal protection into the constitution, therefore, produces “equality of arms” between animal welfare and other constitutional rights.

Different legal regulations make definite differences between animals based on their biological characteristics. It is difficult to formulate a constitutional addition that is sufficiently general, fits into the legal system and is appropriate in all aspects.

The aim of the research is to determine whether European countries with written constitutions made an attempt to raise animal protection to a constitutional level, and if so, in what exact form.

2. CIRCUMSTANCES DETERMINING THE LEGAL JUDGMENT OF ANIMALS – THE ROLE OF CONTEXT

In general, legal approaches are similar in countries that show geographical, historical and political similarities. The attitude towards animals and the legislation originating from these roots largely depend on the ethical sense and traditions of the given country. In order to understand the path that has led – or has not yet led – to the incorporation of animal protection into constitutions in Europe, it is necessary to review the religious and legal basis for judging animals and the attitudes of society.

2.1. *Brief history of the legal status of animals*

It has accompanied the history of mankind, and with very few exceptions it is still true today: animals have no legal capacity, so only human beings can be subject to fundamental rights and freedoms (such as the right to life or physical integrity).

During the Roman Empire, animals were categorised according to their economic value and were clearly considered a “thing” in legal terms. The ownership of animals suitable for work could be transferred only by a solemn act, the *mancipatio*. Wild animals, which at that time had no economic value, had a simpler procedure, they changed ownership

with *traditio*: these were placed in the *res nec mancipi* category. In addition, animals were classified as chattel (*res mobiles*) and moving thing (*res se moventes*). The wild animal was a lordless thing (*res nullius*). The term *res derelicta* (a deserted thing) was used for animals that had been chased away by their owners.¹

Medieval animal trials seemed to create the legal personality and litigation capacity of animals, but animals were actors in theatrical performance.² Animal trials were about the people, they contained a message to people. They were deterrent and even an opportunity for entertainment, they did not mean any improvement in the legal situation of animals.

The prevailing perception to this day is the lack of legal capacity of animals. Since the 1970s, efforts to shift the legal status of animals to a kind of “pseudo-legal entity” have appeared again and again.³ There has been no breakthrough in legal categorisation (with the exception of the limited legal personality for apes), but there is a clear change in the mere material status of animals. The special legal nature of animals has been strengthened, based on the recognition of the intrinsic value of living beings.

Although the impact of the triumvirate fighting for animal rights (Singer,⁴ Regan,⁵ Stone⁶) is unquestionable, legislators and law enforcers generally see the strengthening of animal protection not in the creation and extension of animal rights but rather in the self-limitation of the state.

The views of animal welfare activists are not the same as to whether it would be in the interests of animals to be granted legal personality. One view is that animals should be given rights because state self-restraint is not enough: it merely regulates the exploitation of animals, rather than banning all forms of exploitation. Legal capacity is not necessarily linked to a natural person, as it is an artificial construction: a company, for example, may also have legal personality. A version of the legal personality that could be appropriate for animals could have been created. Overall, it is considered that provisions that do not provide legal personality are merely a symptomatic treatment of problems affecting animals. Another group of animal welfare activists sees benefits, too, in keeping animals „things” in legal terms. Epstein⁷ argues directly that for animals, material status has more advantages than disadvantages, as man provides them with food, shelter, veterinary care, and humane death. Garner⁸ also believes that animal welfare can be improved by restricting humans and further developing the existing animal welfare legislation.

¹ FÖLDI–HAMZA 2010, 716.

² EVANS 1906, 384.

³ ROLLIN 2011, 102–115.

⁴ SINGER 1975, 311.

⁵ REGAN 1983, 474.

⁶ STONE 2010, 264.

⁷ EPSTEIN 2004.

⁸ GARNER 2000.

2.2. Religious foundations of legal judgment of animals

Each of the great world religions deals with the living beings with whom we share our Earth. However, religions differ in terms of the specific role of humanity, the limits of its responsibilities, and they also preach different doctrines as to whether animals have souls similar to humans. Religious foundations can determine, but at least influence, both animal treatment and meat-eating habits. According to some experts, the idea of “sacred animals” was born out of necessity. Pigs did not live on the land where the Jews lived, and the sacred animal of the Hindus is the cow, because without oxen they were not be able to work on the land. The Indian constitution states that agriculture and animal husbandry should be organised in a modern way, on a scientific basis, especially with regard to the herd of cattle (the slaughtering of which is partly forbidden by the constitution itself). Action against animal cruelty is also explicitly enshrined in the Indian Constitution: it is included in the list of subjects that may be covered by both federal and state law.⁹ And according to Tudge, whichever society needed horses, they were not used for food there, and people also “learned” to be disgusted with the idea of consuming horsemeat.¹⁰

Kosher rules observed in Jewish traditions and halal slaughter observed in Islam raise fundamental animal welfare issues, as both methods of slaughtering are characterised by the absence of stunning prior to slaughter.¹¹

Christianity, which fundamentally defines Europeanness, proclaims the supremacy of man over all other living beings on this earth, but it is not an unlimited or unethical rule. Since God created only man in His own image, the souls of animals can only be inferior. St. Thomas Aquinas states that “the soul of the animal is not part of the inheritance” because animals have only breeding instinct.¹² Jáki claims in his book *Evolution for Believers*: “Man was born to die... If man were merely an animal, he would receive all this with a monotonous reassurance into the inevitable. But man doesn’t act like animals, at least not always. Man can act selflessly... Man can love, wants to love, and loves in a way that elevates love far above the natural instinct.”¹³

2.3. Attitudes towards animals

Views on animals have evolved and changed over the course of history.¹⁴ Ideas about animals or human–animal relationship were logically related to the characteristics and prevailing views of the society of the age. Society raises its voice selectively, only in relation

⁹ Const. of India, Art. 48.

¹⁰ TUDGE 1992, 16–20.

¹¹ FAROUK et al. 2014, 505–519.

¹² DREWERMANN 1997.

¹³ JÁKI 2007, 98.

¹⁴ SÍPOS–MÓRÓ–SZŰCS 2009, 108–118.

to certain cases of animal suffering, and this fundamentally determines the place and role of animal protection in the legal system as well.

2.3.1. *The paradox of anthropocentric empathy*

Although the attitudes of modern societies towards cruelty to animals have become stricter in recent decades, the majority of people do not question the viability of killing animals for consumption or pharmaceutical animal experiments. The paradox speaks for itself: on the one hand, all forms of cruelty to animals (including acts of negligence) are condemned, but on the other hand, people are reluctant to give up the benefits and goods gained through the use of animals. All this duality can also be discovered in the legislation of individual countries, especially in countries where there are traditions of forms of entertainment associated with animal suffering (e.g. bullfighting, cockfighting).

There is a dissociation between our knowledge of pain and the acceptance of the use of animals. The most important tool for this is language, which allows us to depersonalise and thereby reduce the significance of our actions. Thus, laboratory animals will be “experimental subjects,” “devices,” or “model systems,” in the military, dogs will be “trained biosensors,” and so on.¹⁵

The paradox mentioned above applies mostly to farm animals. In the case of companion animals, there is no contradiction between our moral duty to the animal and its “use”. Dogs, cats, hamsters, etc. are often considered family members, they are an emotional resource for people.¹⁶

2.3.2. *Ethical consumerism*

Ethical consumer attitudes are also becoming widespread. Animal welfare is one of the quality indicators that is becoming increasingly important to consumers.¹⁷ If we take a closer look at the relevant statistics, we find a contradictory situation. On the one hand, the consumer pays attention to the welfare of farm animals when choosing the brand of a given type of food. 74% of European citizens believe that buying products made with animal-friendly technology can have a positive effect on the protection of farm animals; 55% of citizens do not consider the representation of animal welfare issues in their country’s agricultural policy to be sufficient. On the other hand, half of the citizens do not take the above aspects into account when buying food or making a specific purchasing decision (for example, in Poland this proportion is 51%). Of course, there are also countries where

¹⁵ SÁTORI 2006, 279.

¹⁶ SERPELL-PAUL 1994, 127–145.

¹⁷ VETTER-VASA-ÓZSVÁRI 2014, 119–134.

we find much larger rates (in Sweden, for example, the conditions under which animals were bred are important to 67% of the consumers).¹⁸

3. MATERIAL AND METHOD

The aim of the study is to examine how the animals, especially the protection of animal specimens is included in the European constitutions. Theoretically, animals can appear in the constitution in two major forms: as species or as individuals. Constitutional powers often regulate certain issues affecting biodiversity at the top of the hierarchy of sources of law, so in most of the cases animals appear in the constitution as species. In the last few decades, provisions recognising the intrinsic value of animal individuals have also appeared in some constitutions.¹⁹

Fourty-two European constitutions were examined to see if they contained animals and, if so, in what form. If an animal is present only symbolically, i.e. as an element of a coat of arms, for example, it was not taken into account. The countries examined were: Albania, Andorra, Austria, Belarus, Belgium, Bosnia and Herzegovina, Bulgaria, Croatia, Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, France, Germany, Greece, Holy See (Vatican), Hungary, Iceland, Ireland, Italy, Latvia, Liechtenstein, Lithuania, Luxembourg, Malta, Moldova, Monaco, Montenegro, the Netherlands, North Macedonia, Norway, Poland, Portugal, Romania, Russia, Serbia, Slovakia, Slovenia, Spain, Sweden, Switzerland and Ukraine. In the absence of a written constitution consisting of a single document, two countries were left out of the research: San Marino and the United Kingdom.

4. RESULTS AND DISCUSSION

4.1. Countries without animals included in the constitution

There are European countries whose constitutions make no reference to the protection of animal specimens or species. These are constitutions that do not contain explicit references to the protection of the environment either. The constitutions of Bosnia and Herzegovina, Denmark, Iceland, Liechtenstein, Malta, Monaco and the Vatican do not include animals, or any reference to the protection of animal species or biodiversity.

¹⁸ VETTER 2014, 27–31.

¹⁹ EISEN 2017, 909–954.

4.2. Protection of animal species in the constitution

The protection of animal species is part of both environmental protection and nature conservation. The aim of environmental protection is to preserve and improve the health of people and animals, to maintain and restore the performance, unique character and diversity of nature and landscape. In the broadest sense, environmental protection includes all human activities aimed at preserving the environment. Nature conservation is part of environmental protection; a set of measures aimed at conserving the natural landscape, rare and endangered plant and animal species and their habitats and ensuring their protection against the damage of civilization. Thus, efforts to maintain animal species and their habitats are also included.²⁰ In contrast to animal protection in the narrow sense, nature conservation and environmental protection do not provide protection for the value of the animal itself, but seek to protect it as part of nature.²¹

If the protection of the environment, the protection of nature, the protection of biodiversity or, most specifically, the protection of fauna appears in a constitution, it also includes the protection of animal species.

Out of the 42 European countries examined, 35 contain provisions referring to the protection of animal species. These are the following: Albania, Andorra, Austria, Belarus, Belgium, Bulgaria, Croatia, Czech Republic, Estonia, Finland, France, Germany, Greece, Hungary, Ireland, Italy, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Moldova, Montenegro, the Netherlands, North Macedonia, Norway, Poland, Portugal, Romania, Russia, Serbia, Slovakia, Slovenia, Spain, Sweden, Switzerland and Ukraine. However, these provisions are mostly indirect and protect animal species through the protection of the environment, nature or biodiversity.

One of the most complete environmental regulation belongs to the French constitution, where the relevant provisions can be found under the heading “Charter for the environment”. In addition, the French constitution even contains provisions on education, training, research and innovation related to environmental protection.²² The Swiss constitutional environmental regulation consists of 10 paragraphs, and it is extremely broad.²³

4.2.1. Differences in terms

Accordingly, the wording of the provisions and the terms used also vary from country to country. Some countries use the term specifically for animal species: *fauna*. The Croatian constitution emphasizes: “the sea, seashore, islands, waters, air space, mineral resources, and other natural resources, as well as land, forests, flora and fauna, other components

²⁰ TASSY 1998, 191.

²¹ JÁMBOR 2016, 223.

²² Const. of France, Art. 8, 9.

²³ Const. of Switzerland, Section 4.

of the natural environment” shall enjoy special protection of the state.²⁴ The Republic of Serbia shall organise and provide for – among others – “sustainable development; system of protection and improvement of environment; protection and improvement of flora and fauna”.²⁵ The Bulgarian constitution provides for the preservation of “living nature in all its variety”.²⁶ The protection of the “*biodiversity*, in particular native plant and animal species” is stated in the Hungarian constitution.²⁷ The Slovakian state “shall care for economical exploitation of *natural resources*, ecological balance and effective environmental policy, and shall secure protection of determined sorts of wild plants and wild animals”.²⁸ Some countries’ constitutions require the “*rational use*” of natural resources: in Belarus “the State shall supervise the rational utilisation of natural resources to protect and improve living conditions, and to preserve and restore the environment”,²⁹ similar provisions can be found in Andorra³⁰ and Spain.³¹ “Natural resources shall be managed on the basis of comprehensive long-term considerations which will safeguard this right for future generations as well”, according to the Constitution of Norway.³² The term “*durable equilibrium*” is used in the Luxembourg constitution in the sense that this must be established “between the conservation of nature, in particular its capacity for renewal, and the satisfaction of the needs of present and future generations”.³³ The Czech constitution contains provisions on “*prudent use*” of “*natural wealth*”. The Preamble states: the citizens of the Czech Republic in Bohemia, Moravia, and Silesia are “resolved to guard and develop together the natural and cultural, material and spiritual wealth” handed down to them. “The state shall concern itself with the prudent use of its natural resources and the protection of its natural wealth.”³⁴

4.2.2. *Environment as a right and as an obligation*

Differences can also be found when examining whether the environment (of which the fauna is a part) is connected to a right or an obligation.

²⁴ Const. of Croatia, Art. 52.

²⁵ Const. of the Republic of Serbia, Competences of the Republic of Serbia, Point 9.

²⁶ Const. of Bulgaria, Art. 15.

²⁷ Fundamental Law of Hungary, Article P) paragraph (1).

²⁸ Const. of Slovakia, Art. 44, Point 4.

²⁹ Const. of Belarus, Art. 46.

³⁰ Const. of the Principality of Andorra, Art. 31.

³¹ Const. of Spain, Art. 45.

³² Const. of Norway, Art. 112.

³³ Const. of Luxembourg, Art. 11bis.

³⁴ Const. of the Czech Republic, Preamble, Art. 7.

4.2.2.1. Environment as a right

The right to environmental protection appears in the constitutions as so-called third-generation (solidarity) rights. The right related to environmental protection typically has more levels. People have the *right to healthy environment*, and *to be informed about the current state of the environment*. In Albania “everyone has the right to be informed about the status of the environment and its protection” according to the constitution.³⁵ On the other side of this right is the obligation of the state to inform. In Moldova, “the State shall guarantee to every individual the right to free access and dissemination of the trustworthy information regarding the state of the natural environment”.³⁶ “Everyone shall have the right to healthy environment and the right to timely and full information about the state of environment” in Serbia.³⁷ According to the Constitution of Ukraine, “everyone is guaranteed the right of free access to information about the environmental situation, the quality of food and consumer goods, and also the right to disseminate such information”.³⁸ The Confederation shall compile the necessary statistical data on the status and trends in the environment in Switzerland. No one shall make such information secret.³⁹ In other cases, people have the right to take an active part in *shaping environmental action*. In Montenegro “everyone shall have the right to receive timely and full information about the status of the environment, to influence the decision-making regarding the issues of importance for the environment, and to legal protection of these rights”.⁴⁰ In addition to the right to a healthy environment, environmental issues may also arise in connection with the right to *actio popularis*. In Portugal, the right of *actio popularis* may particularly be exercised in order to promote – among others – the preservation of the environment and the cultural heritage.⁴¹

4.2.2.2. Environment as an obligation

If the protection of the environment or nature is connected to an obligation, it is also different in each country whether the obligations of the individual, the state, or both are highlighted, or the regulation may designate a specific government body responsible.

A general responsibility for the environment is defined in the Finnish constitution when it states: “nature and its biodiversity, the environment and the national heritage are the responsibility of everyone”.⁴² According to the Constitution of Montenegro, „everyone

³⁵ Const. of Albania, Art. 56.

³⁶ Const. of Moldova, Art. 37.

³⁷ Const. of the Republic of Serbia, Art. 74.

³⁸ Const. of Ukraine, Art. 50.

³⁹ Const. of Switzerland, Art. 65.

⁴⁰ Const. of Montenegro, Art. 23.

⁴¹ Const. of Portugal, Art. 52.

⁴² Const. of Finland, Art. 23.

shall be obliged to preserve natural and cultural heritage of general interest”.⁴³ „Everyone shall have a duty to preserve nature and the environment and to treat natural resources with care” in Russia.⁴⁴ In Latvia, it is already stated in the Preamble of the constitution that “each individual takes care of oneself, one’s relatives and the common good of society by acting responsibly toward other people, future generations, the environment and nature”. Subsequently, the Latvian constitution emphasises the responsibility of the state in both informing people and conserving nature: “the State shall protect the right of everyone to live in a benevolent environment by providing information about environmental conditions and by promoting the preservation and improvement of the environment”.⁴⁵ In Andorra “the State has the task of ensuring the rational use of the land and of all natural resources, so as [...] to protect the autochthonous flora and fauna”.⁴⁶ In Moldova the state must ensure – among others – “restoration and protection of the environment, as well as maintenance of ecological balance”. Lithuania, for example, emphasises similar state responsibilities. In Portugal, the constitution details the state’s environmental responsibilities at length.⁴⁷ In Austria, the Federation has powers of legislation and execution in the detailed sections on environmental protection.⁴⁸ The Republic of Poland shall – among others – “ensure the protection of the natural environment pursuant to the principles of sustainable development”.⁴⁹ “It shall be the concern of the authorities to keep the country habitable and to protect and improve the environment”, according to the Constitution of the Kingdom of the Netherlands.⁵⁰ In Spain, “the public authorities shall watch over a rational use of all natural resources with a view to protecting and improving the quality of life and preserving and restoring the environment, by relying on an indispensable collective solidarity”.⁵¹

There are also examples where the constitution mentions nature conservation in connection with the division of powers. The Italian state has exclusive legislative powers in the protection of the environment, the ecosystem and cultural heritage.⁵² The German constitution is a good example of states delegating the regulation of certain issues related to nature protection to a lower level, but leaving the regulation of the protection of animal species to federal competence. “If the Federation has made use of its power to legislate, the *Länder* may enact laws at variance with this legislation with respect to [...] protection of nature and landscape management (except for the general principles governing the protection of nature, the law on protection of plant and animal species or the law on

⁴³ Const. of Montenegro, Art. 78.

⁴⁴ Const. of the Russian Federation, Art. 58.

⁴⁵ Const. of Latvia, Art. 115.

⁴⁶ Const. of the Principality of Andorra, Art. 31.

⁴⁷ Const. of Portugal, Art. 66.

⁴⁸ Const. of Austria, Art. 10, Point 1.12.

⁴⁹ Const. of Poland, Art. 5.

⁵⁰ Const. of the Kingdom of the Netherlands, Art. 21.

⁵¹ Const. of Spain, Art. 45, Point 2.

⁵² Const. of Italy, Art. 117, Point S.

protection of marine life).”⁵³ The Swedish constitution sets out in detail the tasks of the Committee on Environment and Agriculture.⁵⁴

The Romanian Constitution also explicitly emphasises the responsibility of legal entities in environmental protection: “natural and legal entities shall be bound to protect and improve the environment”.⁵⁵

There is an unusual solution in the Belgian constitution that states: “the Federal State, the Communities and the Regions pursue the objectives of sustainable development in its social, economic and environmental aspects”. After that, however, it is only in relation to the rights of the individual that the constitution returns to the environment when it states: everyone has „the right to the protection of a healthy environment”.⁵⁶

The constitutional provision applied by the Republic of Macedonia lists environmental protection among the fundamental values of the constitutional order.⁵⁷

4.2.3. Environmental protection as a restriction of an individual’s rights

Environmental protection, i.e. indirectly the protection of animal species, can also appear in the constitution as a restriction of an individual’s rights. Environmental issues also appear among the possible cases of *property restrictions* in the constitutions of some countries. “Free enterprise and proprietary rights may be exceptionally restricted by law for the purposes of protecting the interests and security of the Republic of Croatia, nature and the human environment and human health”, states the Croatian constitution.⁵⁸ In Romania, “the right of property compels to the observance of duties relating to environmental protection [...] in accordance with the law or custom”.⁵⁹ “Possession, utilisation and disposal of land and other natural resources shall be exercised by the owners freely provided that this is not detrimental to the environment”, according to the Russian constitution.⁶⁰

The constitutions of some countries emphasise that if compliance with environmental regulations would cause damage to property or health, there has to be *compensation*. For example, in Russia the relevant requirement is: „everyone shall have the right to a favourable environment, reliable information on the state of the environment and compensation for damage caused to his (her) health and property by violations of environmental laws”.⁶¹ In Sweden “in the case of limitations on the use of land or buildings on grounds of

⁵³ Basic Law of Germany, Art. 72, Point 3.

⁵⁴ Const. of Sweden, Supplementary provision 7.5.1, Point 13.

⁵⁵ Const. of Romania, Art. 35 Point 3.

⁵⁶ Const. of Belgium, Art. 7bis.

⁵⁷ Const. of the Republic of Macedonia, Art. 8.

⁵⁸ Const. of Croatia, Art. 50.

⁵⁹ Const. of Romania, Art. 44, Point 7.

⁶⁰ Const. of the Russian Federation, Art. 36, Point 2.

⁶¹ Const. of the Russian Federation, Art. 42.

protection of human health or the environment [...] the rules laid down in law apply in the matter of entitlement to compensation”.⁶²

The *freedom of movement* may also be restricted in order to protect the environment. In Estonia the right to freedom of movement may be restricted in the cases prescribed by law to protect the natural environment, among others.⁶³

The *freedom of entrepreneurship* may also be affected by restrictions for environmental reasons. In the Republic of Macedonia, “the freedom of the market and entrepreneurship can be restricted by law only for reasons of the defence of the Republic, protection of the natural and living environment or public health”.⁶⁴

4.3. Protection of animal individuals in the constitution

The protection of the individuals of animals appear in some form in 6 out of the 42 examined European countries (Austria, Germany, Luxembourg, Slovenia, Sweden and Switzerland).

The Austrian federal constitution lists the protection of animals in its legislation as a federal responsibility, although execution of this legislation is a state responsibility, unless otherwise provided for in federal legislation.⁶⁵

In Germany, the relevant provision is contained in Article 20a, according to which, in the context of constitutional orders out of a sense of responsibility for future generations, the state protects the natural foundation of life and animals.⁶⁶

The Slovenian constitution, in Article 72 on the right to a healthy environment, prescribes that the protection of animals from cruelty must be regulated in legislation.⁶⁷

The most detailed constitutional regulation of animal welfare is found in Switzerland. Pursuant to Article 80 the state has a legal obligation with regard to animal welfare. This obligation covers animal care, animal testing and procedures performed on live animals, the use of animals, the importation of animals and products of animal origin, trade in animals, the transport of animals, and the slaughter of animals. According to cardinal rule, it is the task of cantons to enforce these regulations. In Switzerland the legislators attempted to introduce the legal concept of animal dignity. In the absence of the legal personality of animals, a reference to their dignity is essentially contextless, although it provides highly indicative guidance from the legislator and expresses a respectful attitude towards animals.⁶⁸ In practice, the protection of animal dignity in the Swiss constitution,

⁶² Const. of Sweden, Art. 15.

⁶³ Const. of Estonia, Art. 34.

⁶⁴ Const. of Macedonia, Art. 55.

⁶⁵ Const. of Austria, Art. 11, Par. 1, Point 8.

⁶⁶ Basic Law of Germany, Art. 20a.

⁶⁷ Const. of Slovenia, Art. 72.

⁶⁸ VETTER-BOROS-ÓZSVÁRI 2020, 1024.

which is unique globally, means mostly that it is forbidden to humiliate animals, use them as tools, or alter their appearance.⁶⁹

According to the Constitution of Luxembourg, “the State [...] promotes the protection and welfare of the animals”. The amendment was incorporated into the Luxembourg constitution in 2007.⁷⁰

Uniquely, the Swedish constitution provides protection against the depiction of violence against animals in the media. Article 11 provides a mandate to enact legislative provisions against video recordings or recordings made using other technical means that depict violent acts or threats against people or animals, and which are aimed at minors.⁷¹ Although this solution still falls short of protecting animals for their intrinsic value alone, and appears to be aimed more at protecting society, it can be considered forward-looking.

4.4. Overall results

The constitutional regulation of the 42 European countries regarding animals vary from country to country concerning whether the protection of animal species and/or animal individuals appear in some way in the constitutions (see Table 1 and Figure 1). In the process of the analysis, the protection of animal species was considered to be a part of nature conservation and environmental protection *per definitionem*, even if there is no explicit reference to the animal species or the fauna.

⁶⁹ Const. of Switzerland, Art. 80.

⁷⁰ Const. of Luxembourg, Art. 11bis.

⁷¹ Const. of Sweden, Art. 11.

Table 1 • *Protection of animal species and animal individuals in the constitutions of 42 European countries (Source: compiled by the authors).*

Country	Protection of animal SPECIES in the constitution	Protection of animal INDIVIDUALS in the constitution
Albania	YES	NO
Andorra	YES	NO
Austria	YES	YES
Belarus	YES	NO
Belgium	YES	NO
Bosnia and Herzegovina	NO	NO
Bulgaria	YES	NO
Croatia	YES	NO
Czech Republic	YES	NO
Denmark	NO	NO
Estonia	YES	NO
Finland	YES	NO
France	YES	NO
Germany	YES	YES
Greece	YES	NO
Holy See (Vatican)	NO	NO
Hungary	YES	NO
Iceland	NO	NO
Ireland	YES	NO
Italy	YES	NO
Latvia	YES	NO
Liechtenstein	NO	NO
Lithuania	YES	NO
Luxembourg	YES	YES
Malta	NO	NO
Moldova	YES	NO
Monaco	NO	NO
Montenegro	YES	NO
the Netherlands	YES	NO
North Macedonia	YES	NO
Norway	YES	NO
Poland	YES	NO
Portugal	YES	NO
Romania	YES	NO
Russia	YES	NO
Serbia	YES	NO
Slovakia	YES	NO
Slovenia	YES	YES
Spain	YES	NO
Sweden	YES	YES
Switzerland	YES	YES
Ukraine	YES	NO

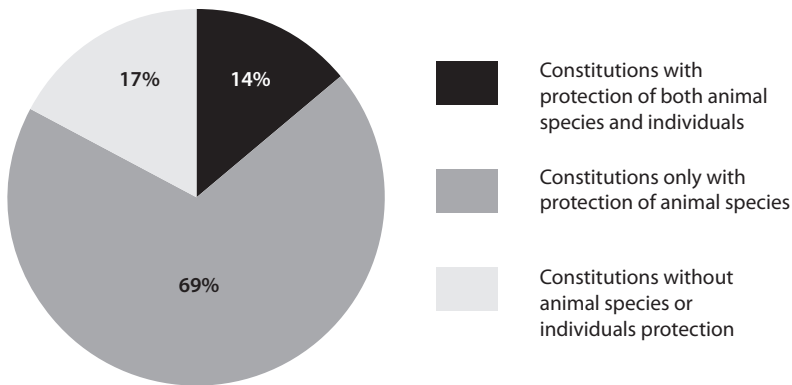


Figure 1 • *Proportion of the appearance of the protection of animal species and animal individuals in the constitutions of the examined European countries (n = 42)*
 (Source: compiled by the authors.)

14% of the European countries surveyed contain both animal species and individuals protection provisions in their constitutions. The vast majority, 69%, included only animal species protection provisions in the constitution. 17% of the European constitutions do not contain a provision based on any of the criteria.

5. CONCLUSIONS

Although the protection of animal species indirectly includes the protection of animal individuals, the purpose and means of protection of animals in the strict sense can be strongly distinguished from the provisions for the protection of animal species. Animal protection in the strict sense, that is, the protection of individuals based on their inherent value, is more difficult to link to human interests alone, but it rather reflects ethical, moral considerations.

The human interest in conserving biodiversity is less controversial, which makes easier to access species protection by law. It is not surprising, then, that the number of European countries whose constitutions contain provisions on the protection of species (nature protection, environmental protection) is much higher than the number of countries that regulate the protection of individuals of animals at the constitutional level.

Even if animal protection appears in the constitution of a country, it does not mean unlimited protection of animals, it only results in animal protection becoming comparable to other constitutional rights. The constitutional regulation of animal protection is not a basic precondition for the system of animal protection regulation to work well. On the other hand, incorporating animal protection into the constitution is a guiding step that manifests value.

REFERENCES

1. DREWERMANN, Eugen (1997): Az állatok halhatatlanságáról. *Korunk*, Vol. 3, No. 8. 35–41.
2. EISEN, Jessica (2017): Animals in the constitutional state. *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 15, No. 4, 909–954. DOI: <https://doi.org/10.1093/icon/mox088>
3. EVANS, Edward P. (1906): *The Criminal Prosecution and Capital Punishment of Animal*. New York, E. P. Dutton and Company.
4. FAROUK, M. M. – AL-MAZEEDI, H. M. – SABOW, A. B. – BEKHIT, A. E. D. – ADEYEMI, K. D. – SAZILI, A. Q. – GHANI, A. (2014): Halal and Kosher slaughter methods and meat quality: A review. *Meat Science*, Vol. 98, No. 3. 505–519. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.meatsci.2014.05.021>
5. FÖLDI András – HAMZA Gábor (2010): *A római jog története és intézményei*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó.
6. GARNER, Robert (2000): Animal rights, political theory and the liberal tradition. *Contemporary Politics*, Vol. 8, No. 1, 7–22. DOI: <https://doi.org/10.1080/13569770220130095>
7. JÁKI Szaniszló (2007): *Evolúció hívőknek*. Budapest, Kairosz Kiadó.
8. JÁMBOR Adrienn (2016): *A kedvtelésből tartott állatok jogi védelme*. PhD értekezés, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar. DOI: <https://doi.org/10.14750/ME.2016.033>
9. REGAN, Tom (1983): *The case for Animal Rights*. Berkeley – Los Angeles, University of California Press.
10. ROLLIN, Bernard E. (2011): Animal Rights as a Mainstream Phenomenon. *Animals*, Vol. 1, No. 1. 102–115. DOI: <https://doi.org/10.3390/ani1010102>
11. SÁTORI Ágnes (2006): *Állatokhoz való viszony a társas-társadalmi kapcsolatok rendszerében*. Doktori disszertáció, Budapest, ELTE BTK.
12. SERPELL, James A. – PAUL, Elizabeth S. (1994): Pets and the development of positive attitudes to animals. In MANNING, Aubrey – SERPELL, James A. eds.: *Animals and Human Society*. London, Routledge. 127–145.
13. SINGER, Peter (1975): *Animal Liberation*. Harper Collins.
14. SÍPOS Mihály – MÓRÓ Adrienn – SZŰCS Endre (2009): Állattenyésztési etika és az állatjólét fejlődése napjainkig. II. rész: Filozófiai megközelítések. *Animal welfare, ethology and housing systems*, Vol. 5, No. 2. 108–118.
15. STONE, Christopher D. (2010): *Should Trees Have Standing? Law, Morality and the Environment*. Oxford, Oxford University Press.
16. TASSY Sándor (1998): *Agrárgazdasági Fogalomtár*. Budapest, Mezőgazdasági Szaktudás Kiadó.
17. TUDGE, Colin (1992): *Last animals at the zoo. How mass extinction can be stopped*. Washington D.C., Island Press.
18. VETTER Szilvia (2014): Marketingkommunikáció és állatjólét. *Animal welfare, ethology and housing systems*, Vol. 10, No. 1. 27–31.

19. VETTER Szilvia – VASA László – ÓZSVÁRI László (2014): Economic aspects of animal welfare. *Acta Polytechnica Hungarica*, Vol. 11, No. 7. 119–134. DOI: <https://doi.org/10.12700/aph.11.07.2014.07.8>
20. VETTER Szilvia – BOROS Anita – ÓZSVÁRI László (2020): Penal Sanctioning of Zoophilia in Light of the Legal Status of Animals — A Comparative Analysis of Fifteen European Countries. *Animals*, Vol. 10, No. 6. 1024. DOI: <https://doi.org/10.3390/ani10061024>

Internet sources

1. EPSTEIN, Richard A. (2004): *The Terror of Animal Rights*. Capitalism Magazine. Available: www.capitalismmagazine.com/2004/02/the-terror-of-animal-rights-2/ (Downloaded: 05. 09. 2018.)

Legal sources

1. Belgische Grondwet (Constitution of Belgium).
2. Bhāratīya Sa vidhāna (Constitution of India).
3. Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (Constitution of Switzerland).
4. Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) StF: BGBl. Nr. 1/1930 (WV) idF BGBl. I Nr. 194/1999 (DFB) (Constitution of Austria).
5. Bunreacht na hÉireann (Constitution of Ireland).
6. Constitució d'Andorra (Constitution of the Principality of Andorra).
7. Constitución española – Aprobada por Las Cortes en sesiones plenarias del Congreso de los Diputados y del Senado celebradas el 31 de octubre de 1978 (Constitution of Spain).
8. Constituição da República Portuguesa, de 2 de Abril de 1976 (Constitution of Portugal).
9. Constituția Republicii Moldova (Constitution of the Republic of Moldova).
10. Constituția României (Constitution of Romania).
11. Constitution de la Principauté (Constitution of Monaco).
12. Constitution de la République française – Constitution du 4 octobre 1958 (Constitution of France).
13. Constitution Le Grand-Duché de Luxembourg du 17 octobre 1868 (Constitution of Luxembourg).
14. Costituzione della Repubblica Italiana (Constitution of Italy).
15. Danmarks Riges Grundlov (Grundloven) (Constitution of Denmark).
16. Eesti Vabariigi põhiseadus (Constitution of Estonia).
17. Grondwet van Nederland (Constitution of the Netherlands).
18. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100–1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 28. März 2019 (BGBl. I S. 404) geändert worden ist (Basic Law for the Federal Republic of Germany).
19. Kongeriket Norges Grunnlov, gitt i riksforsamlingen på Eidsvoll den 17. mai 1814 (Constitution of Norway).

20. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Constitution of Poland).
21. Kostituzzjoni ta' Malta (Constitution of Malta).
22. Kushtetuta e Shqipërisë (Constitution of Albania).
23. Legge fondamentale dello Stato della Città del Vaticano 26 novembre 2000 (Fundamental Law of Vatican City State).
24. Lietuvos Respublikos Konstitucija (Lietuvos Aidas, Nr. 220; 1992, Nr. 33–1014) (Constitution of Lithuania).
25. Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) (Fundamental Law of Hungary).
26. Satversme (Constitution of Latvia).
27. Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands (Constitution of Iceland).
28. Suomen perustuslaki (Constitution of Finland).
29. Sveriges grundlagar (Constitution of Sweden).
30. Ustav Bosne i Hercegovine (Constitution of Bosnia and Herzegovina).
31. Ustav Crne Gore (Constitution of Montenegro).
32. Ustav Republike Hrvatske (Constitution of the Republic of Croatia).
33. Ústava České republiky ze dne 16. prosince 1992. (Constitution of the Czech Republic).
34. Ustava Republike Slovenije (Constitution of Slovenia).
35. Ústava Slovenskej republiky z 1. septembra 1992 (č. 460/1992 Zb.) (Constitution of Slovakia).
36. Verfassung des Fürstentums Liechtenstein (Constitution of the Principality of Liechtenstein).
37. Σύνταγμα της Ελλάδας (Constitution of Greece).
38. Канстытуцыя Рэспублікі Беларусь (Constitution of Belarus).
39. КОНСТИТУЦИЯ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ (Constitution of Bulgaria).
40. Конституция Российской Федерации (Constitution of the Russian Federation).
41. Конституція України (Constitution of Ukraine).
42. Устав Републике Србије (Constitution of the Republic of Serbia).
43. УСТАВОТ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА (Constitution of the Republic of North Macedonia).

Dr. Szilvia Vetter is an experienced Director of Communications with a demonstrated career of working in the government relations industry, and Assistant Research Fellow at the University of Veterinary Medicine (Department of Veterinary Forensics and Economics). She is lecturer of Animal Welfare at the University of Veterinary Medicine, Budapest, in Hungarian, English and German languages. She was winner of the “Man of Words 2020” Communication Professional Award. She worked in the Constitutional Court of Hungary, in the Hungarian Tourism Limited and in the Ministry for National Economy as the Director of Communications. She has got a Doctor of Law degree (Eötvös Loránd University) and a Bachelor of Economics, International and Intercultural Communication degree (Budapest Metropolitan University). Her field of research is the legal, economic and communicational aspects of animal welfare.

Dr. habil. László Ózsvári is head of the Department of Veterinary Forensics and Economics and Vice Rector for Educational Affairs at the University of Veterinary Medicine, Budapest (UVMB). Earlier, he worked at the Ministry of Agriculture and Rural Development as the Head of the Animal Health Unit, which also dealt with animal welfare regulations. He graduated as a Doctor of Veterinary Medicine at UVMB and received his PhD degree in Management and Business Administration at Szent István University, and his MBA degree from Webster University. He has a wide range of referred publications focused on animal health economics, food chain safety and animal welfare issues.

Dr. habil. Anita Boros, LL.M. graduated at the Budapest University of Economic Sciences and Public Administration as administration manager, and in 2005 she obtained law degree from the Eötvös Loránd University, Budapest. She had completed her bar exam in 2009; meanwhile she acquired her PhD in Political Science and Law at the Graduate School of Károli Gáspár University of the Reformed Church in Hungary. In 2010, she graduated at Andrassy University, Budapest's Comparative Faculty of Law (LL.M.). She habilitated in 2016. She has an intermediate level of knowledge in English and advanced level (paired with professional legal and public administrative knowledge) in German. Currently she has been working at the Faculty of Public Governance and International Studies of the University of Public Service. In addition, she is a Hungarian state secretary for the Ministry of Innovation and Technology. She is the author or co-author of nearly 230 studies and is a lecturer of several independently listed subjects, supervisor for PhD students and has participated in several conferences as organiser and presenter. She has held several significant positions since 2010. Thus, she acts as a member of the Hungarian Academy of Sciences, as editor-in-chief of the journal "Pro Publico Bono – Hungarian Public Administration" (Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás), as member of the editorial board of journals "Codification and Public Administration" (Kodifikáció és Közigazgatás) and "Public Procurement Bulletin Plus" (Közbeszerzési Értesítő Plusz), as president of the editorial board of the "Public Procurement Survey" (Közbeszerzési Szemle) (between 2016 and 2018) and as editorial member of the journal "Judiciary Review" (Bírósági Szemle). In addition, she is a member of the Council of the Public Procurement Authority, the chairperson and member of the basic and professional examination committees, member of habilitation committees, president of the Administrative Procedural Law Association and member of the Hungarian Bar Association. Her fields of research are administrative procedure law, European administrative procedure law and public procurement law, the law of state and municipal property management and the law of state-owned companies.

Call for papers

Pro Publico Bono – Journal for Understanding Societies is a three-monthly peer-reviewed journal founded by the University of Public Service, Budapest, and published by the Ludovika University Press. It covers research based on public law, theory of state, social and political sciences with an interdisciplinary approach. Having learnt from past experience, it explores future alternatives for fostering sustainable, innovative societies and good governance, and for strengthening nation states, as well as the European and Transatlantic cooperation; it faces social, political, technological, ecological and cultural disruptions in the increasingly complex, volatile, uncertain and ambiguous 21st century.

The primary objective of the journal is to become an international platform of high-level scientific and professional debates. The international scientific forum is open to high quality scientific publications from worldwide resources, to professional discourses, including a synthesis of scientific opinions and comparative research. As indicated by its title, the journal would focus on sustainable and innovative societies, good governance and building nation states.

In terms of its topics and content, the journal would be primarily theoretical, but would also leave room to analytical works on social sciences and jurisprudence as well as professional forums and book reviews.

Contributions can be submitted through the Open Journal System of the University of Public Service, which is accessible via the following link:

<https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/index/login>

For detailed information on publication guidelines, see the attachment to this call for papers at:

<https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/ppbmk/107>

Sincerely,
Prof. Dr. Norbert KIS
Editor in chief

Table of contents

Scientific publications/ Studies	CSABA LENTNER – PETRONELLA MOLNÁR • Some Regulatory and Efficiency Issues of Public Services of Budapest after the 2010 Public Finance Reform	2
	PÉTER JÓZSEF KISS • Criteria Of Selection among Channels for Citizen Relationships in the Case of Electronic Public Administration	22
	ISTVÁN TEMESI • Body, Organisation and System of Organisations in Public Administration	36
Forum	ZSUZSANNA ÁRVA • Centralisation, Decentralisation and the Peaceful Public Coexistence	56
	ATTILA BARTA • The Way to a More Integrated Territorial State Administration. The Aims and Causes Behind the Renewal of Hungarian Mid-level State Administration	74
Professional forum	CSABA MAKÓ – MIKLÓS ILLÉSSY – RÓZA SZÁMADÓ – JUDIT SZAKOS • Workplace Innovation: Concepts, Regulation and Increasing Role of Knowledge Management	96
	GYÖRGYI NYIKOS – ZSUZSANNA KONDOR • New Mechanisms for Integrated Territorial Development in Hungary	124
International outlook	LÁSZLÓ VÉRTESEY • Debt Management Strategies of Local Governments in the EU	146
	SZILVIA VETTER – LÁSZLÓ ÓZSVÁRI – ANITA BOROS • Protection of Animals in the Constitutions of the European Countries	170

Table of contents

Call for papers	190
Table of contents in foreign language	192
Editorial Committee	194
Imprint	196

Szerkesztőbizottság

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG ELNÖKE: *Prof. Dr. Kiss György*, egyetemi tanár (Nemzeti Közszerződési Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar)

FŐSZERKESZTŐ: *Prof. Dr. Kis Norbert*, fejlesztési rektorhelyettes, egyetemi tanár (Nemzeti Közszerződési Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar) (2020. július 1-jétől)

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG TISZTELETBELI ELNÖKE: *Prof. Dr. Tamás András*, professor emeritus (Nemzeti Közszerződési Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar)

SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI TAGOK: *Prof. Dr. Balázs István*, tanszékvezető, egyetemi tanár (Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék) • *Dr. Biró Marcell*, közigazgatási államtitkár (Miniszterelnöki Kormányiroda) • *Dr. Bitskey Botond*, főtktár (Alkotmánybíróság) • *Dr. Cservák Csaba*, tanszékvezető, egyetemi docens (Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Alkotmányjogi Tanszék) • *Dr. Hazafi Zoltán*, tanszékvezető, egyetemi docens (Nemzeti Közszerződési Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Emberi Erőforrás Tanszék) • *Prof. Dr. Horváth Attila*, tanszékvezető, egyetemi tanár (Nemzeti Közszerződési Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Állam- és Jogtörténeti Tanszék) • *Dr. Imre Miklós*, egyetemi docens (Nemzeti Közszerződési Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Tanszék) • *Dr. Janza Frigyes*, ny. r. vezérőrnagy, főtktár (Magyar Rendészettudományi Társaság) • *Prof. Dr. Koltay András*, rektor, egyetemi tanár (Nemzeti Közszerződési Egyetem) • *Dr. Lapsánszky András*, tanszékvezető, egyetemi docens (Széchenyi István Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi és Pénzügyi Jogi Tanszék) • *Prof. Dr. Máthé Gábor*, prof. emeritus (Nemzeti Közszerződési Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Állam- és Jogtörténeti Tanszék) • *Dr. Orbán Balázs*, miniszterhelyettes, parlamenti és stratégiai államtitkár (Miniszterelnökség) • *Prof. Dr. Papp Tekla*, tanszékvezető, egyetemi tanár (Nemzeti Közszerződési Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Civilisztikai Tanszék) • *Prof. Dr. Patyi András*, prorektor, intézetvezető, egyetemi tanár (Nemzeti Közszerződési Egyetem, Rendészettudományi Kar, Közjogi és Rendészettani Intézet) • *Prof. Dr. Rixer Ádám*, tanszékvezető, egyetemi tanár (Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék) • *Dr. Salgó László Péter*, helyettes államtitkár (Igazságügyi Minisztérium) • *Prof. Dr. Smuk Péter*, dékán, egyetemi tanár (Nemzeti Közszerződési Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar) • *Prof. Dr. Torma András*, rektor, egyetemi tanár (Miskolci Egyetem) • *Dr. Tuzson Bence*, államtitkár (Miniszterelnökség) • *Prof. Dr. Varga Zs. András*, egyetemi tanár, alkotmánybíró (Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar)

KÜLFÖLDI, TISZTELETBELI TAGOK: *Prof. Dr. Anabelén Casares Marcos*, Universidad de León (León, Spanyolország) • *Prof. Dr. Herbert Küpper*, Institut für Ostrecht München e. V., Wissenschaftszentrum Ost- und Südosteuropa Regensburg (Regensburg, Németország) • *Prof. Dr. Alexander Livshin*, M. V. Lomonosov Moszkvai Állami Egyetem (Moszkva, Oroszország) • *Prof. Dr. Ajmal Waheed*, Quaid-i-Azam University (Islamabad, Pakisztán) • *Prof. Dr. Jan Ziekow*, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung (Speyer, Németország)

SZERKESZTŐSÉGI TITKÁR: *Dr. Dúl János*, tudományos segédmunkatárs (Nemzeti Közszerződési Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Civilisztikai Tanszék)

Editorial Committee

CHAIR OF EDITORIAL BOARD: *Prof. Dr. György Kiss*, Professor (University of Public Service, Faculty of Science of Public Governance and International Studies)

EDITOR-IN-CHIEF: *Prof. Dr. Norbert Kis*, Vice Rector for Institutional Development, Professor (University of Public Service, Faculty of Science of Public Governance and International Studies) (From 1 July 2020)

HONORARY CHAIR OF EDITORIAL BOARD: *Prof. Dr. András Tamás*, Professor Emeritus (University of Public Service, Faculty of Science of Public Governance and International Studies)

EDITORIAL BOARD: *Prof. Dr. István Balázs*, Head of Department, Professor (University of Debrecen, Faculty of Law, Department of Public Administration) • *Dr. Marcell Biró*, Minister of State for Public Administration (Prime Minister's Office) • *Dr. Botond Bitskey*, Secretary General (The Constitutional Court of Hungary) • *Dr. Csaba Cservák*, Head of Department, Associate Professor (Károli Gáspár University of the Reformed Church in Hungary, Faculty of Law, Department of Constitutional Law) • *Dr. Zoltán Hazafi*, Head of Department, Associate Professor (University of Public Service, Faculty of Science of Public Governance and International Studies, Department of Human Resource Studies) • *Prof. Dr. Attila Horváth*, Head of Department, Professor (University of Public Service, Faculty of Science of Public Governance and International Studies, Department of History of State and Law) • *Dr. Miklós Imre*, Associate Professor (University of Public Service, Faculty of Science of Public Governance and International Studies, Lőrincz Lajos Department of Public Administration) • *Dr. Frigyes Janza*, Secretary General (Hungarian Association of Police Science) • *Prof. Dr. András Koltay*, Rector, Professor (University of Public Service) • *Dr. András Lapsánszky*, Head of Department, Associate Professor (Széchenyi István University, Deák Ferenc Faculty of Law and Political Sciences, Department of Public Administrative Law and Fiscal Law) • *Prof. Dr. Gábor Máthé*, Professor Emeritus (University of Public Service, Faculty of Science of Public Governance and International Studies) • *Dr. Balázs Orbán*, Deputy Minister, Minister of State (Prime Minister's Office) • *Prof. Dr. Tekla Papp*, Head of Department, Professor (University of Public Service, Faculty of Science of Public Governance and International Studies, Department of Civilistics) • *Prof. Dr. András Patyi*, Prorector, Head of Institute, Professor (University of Public Service, Faculty of Law Enforcement, Institute of Public Law and Public Science) • *Prof. Dr. Ádám Rixer*, Head of Department, Professor (Károli Gáspár University of the Reformed Church in Hungary, Faculty of Law, Department of Administrative Law) • *Dr. László Péter Salgó*, Deputy Secretary (Ministry of Justice) • *Prof. Dr. Péter Smuk*, Dean, Professor (University of Public Service, Faculty of Science of Public Governance and International Studies) • *Prof. Dr. András Torma*, Rector, Professor (University of Miskolc) • *Dr. Bence Tuzson*, Minister of State (Prime Minister's Office) • *Prof. Dr. András Varga Zs.*, Judge of the Constitutional Court, Professor (The Constitutional Court of Hungary; Pázmány Péter Catholic University, Faculty of Law)

HONORARY MEMBERS OF EDITORIAL BOARD: *Prof. Dr. Anabelén Casares Marcos*, Universidad de León (León, Spain) • *Prof. Dr. Herbert Küpper*, Institut für Ostrecht München e. V., Wissenschaftszentrum Ost- und Südosteuropa Regensburg (Regensburg, Germany) • *Prof. Dr. Alexander Livshin*, Moscow State University (Moscow, Russia) • *Prof. Dr. Ajmal Waheed*, Quaid-i-Azam University (Islamabad, Pakistan) • *Prof. Dr. Jan Ziekow*, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung (Speyer, Germany)

SECRETARIES OF EDITORIAL BOARD: *Dr. János Dúl*, research assistant fellow (University of Public Service, Faculty of Science of Public Governance and International Studies, Department of Civilistics)

Impresszum

PRO PUBLICO BONO – MAGYAR KÖZIGAZGATÁS

Szerkesztőség

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG ELNÖKE: Prof. Dr. Kiss György egyetemi tanár (NKE ÁNTK)

FŐSZERKESZTŐ: Prof. Dr. Kis Norbert, fejlesztési rektorhelyettes
(NKE ÁNTK)

SZERKESZTŐSÉGI TITKÁR: Dr. Dúl János tudományos segédmunkatárs
(NKE ÁNTK Civilisztikai Tanszék)

Cím: Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar,
NKE ÁNTK, 1083 Budapest, Üllői út 82.

POSTACÍM: 1441 Budapest, Pf. 60.

E-MAIL: ppb.mk.szerkesztoseg@uni-nke.hu

WEBLAP: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/ppbmk>

Impresszum

KIADÓ: Ludovika Egyetemi Kiadó Nonprofit Kft.

A KIADÁSÉRT FELEL: Koltányi Gergely ügyvezető igazgató

Cím: 1089 Budapest, Orczy út 1.

E-MAIL: info@ludovika.hu

WEBOLDAL: www.ludovika.hu

OLVASÓSZERKESZTŐ: Resofszki Ágnes, Orbán Áron

KORREKTÚRA: Tar Krisztina

TÖRDELŐSZERKESZTŐ: Kőrösi László

NYOMDAI MUNKÁK: Ludovika Egyetemi Kiadó Nonprofit Kft.

ISSN 2063-9058 (nyomtatott)

ISSN 2063-9066 (online)

Tartalom

LENTNER CSABA – MOLNÁR PETRONELLA: Budapesti közüzemi szolgáltatások egyes szabályozási és hatékonysági kérdései a 2010-es állampénzügyi reform után	2
KISS PÉTER JÓZSEF: Ügyfélkapcsolati forma választásának egyes szempontjai elektronikus ügyintézésnél	22
TEMESI ISTVÁN: Szerv, szervezet és szervezetrendszer a közigazgatásban	36
ÁRVA ZSUZSANNA: Centralizáció, decentralizáció és a közösségi együttélés	56
ATTILA BARTA: The way to a more integrated territorial state administration. The aims and causes behind the renewal of Hungarian mid-level state administration	74
CSABA MAKÓ – MIKLÓS ILLÉSSY – RÓZA SZÁMADÓ – JUDIT SZAKOS: Workplace innovation: concepts, regulation and increasing role of knowledge management	96
GYÖRGYI NYIKOS – ZSUZSANNA KONDOR: New mechanisms for integrated territorial development in Hungary	124
LÁSZLÓ VÉRTESEY: Debt management strategies of local governments in the EU	146
SZILVIA VETTER – LÁSZLÓ ÓZSVÁRI – ANITA BOROS: Protection of animals in the constitutions of the european countries	170