

Kodifikáció és közigazgatás

2015/1.

A TARTALOMBÓL

FRANCZEL RICHÁRD

Kormányzati döntéshozatal 2010-2014 között

BARTA ATTILA

Területi kormányhivatalok 2.0.?

A középszintű államigazgatás továbbfejlesztése 2015-ben

PFEFFER ZSOLT

Az adókötelezettségek megjelenése a közbeszerzések szabályozásában

BUJTOR KLÁRA – VINCZE ANNA RÉKA

A megyei önkormányzatok szerepének változása a rendszerváltástól napjainkig

BÁRÁNY V. FANNY

A felsőoktatás-igazgatás rendszerének átalakítása Magyarországon

BÁRÁNY V. FANNY – HAVASI BIANKA

Intézményi garanciák a gyakorlat oldaláról: az ombudsman és az Alkotmánybíróság – beszámoló a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karán rendezett workshopról

GAÁL RÓBERT

Megjelent a helyi önkormányzat által kötött csereügylethez szükséges kormányhivatali jóváhagyás eljárási szabályairól szóló kormányrendelet

GAÁL RÓBERT

Recenzió az új Polgári eljárási törvény margójára. Parttalan polgári perek peremén (Dr. Magyary Géza: Magyar polgári perjog)

KAZSAMÉR KATALIN ENIKŐ

Recenzió Árva – Balázs – Barta – Veszprémi: Magyar Közigazgatási Jog Általános Rész 1.; Magyar Közigazgatási Jog Általános Rész 2.; Helyi önkormányzatok című könyveiről

Kodifikáció és Közigazgatás

Kiadja a Kodifikátor Alapítvány

7622 Pécs, Légszeszgyár u. 2/3.

Főszerkesztő

Tilk Péter tanszékvezető egyetemi docens, PTE ÁJK

Szerkesztő

Kocsis Miklós adjunktus, PTE ÁJK

A Szerkesztőbizottság elnöke

Patyi András intézetvezető egyetemi tanár, rektor,
Nemzeti Közszerológiai Egyetem

A Szerkesztőbizottság titkára

Naszladi Georgina OTKA-kutató, PTE ÁJK

A Szerkesztőbizottság tagjai

Balogh Gábor osztályvezető, Közigazgatási és Elektronikus
Közszerológiai Hivatalok Központi Hivatala

Barta Attila adjunktus, Debreceni Egyetem

Bodnár Eszter adjunktus, ELTE ÁJK

Boros Anita egyetemi docens, Nemzeti Közszerológiai Egyetem, helyettes állam-
titkár, Nemzeti Fejlesztési Minisztérium

Darák Péter elnök, Kúria

Fábián Adrián tanszékvezető egyetemi docens, PTE ÁJK

Gaál Róbert óraadó oktató, PTE ÁJK; jogász, Belügyminisztérium

Gyergyák Ferenc főtanácsadó, AB Hivatala; c. egyetemi docens, PTE ÁJK

Hoffman István egyetemi docens, ELTE ÁJK

Jászberényi Gábor főigazgató, Baranya Megyei Kormányhivatal

Kiss György egyetemi tanár, PTE ÁJK; dékán, NKE KTK

Kocsis Miklós adjunktus, PTE ÁJK; igazgató, MMA Művészetelméleti és Mód-
szertani Kutatóintézet

Küpper, Herbert Prof., dr. dr. H. C., Institut für Ostrecht München

Mogyorósi Sándor jegyző, Budapest Főváros VI. kerület Terézváros

Mohos Gábor jegyző, Veszprém Megyei Jogú Város

Róder Richárd vezető-főtanácsos, Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal,
Debreceni Járási Hivatal

Schmidt Jenő elnök, TÖOSZ

Sepsey Tamás vezérigazgató-helyettes, Fővárosi Közterület-fenntartó Zrt.

Smuk Péter tanszékvezető egyetemi docens, Széchenyi Egyetem

Temesi István tanszékvezető egyetemi docens, Nemzeti Közszerológiai Egyetem

Varga Zsolt jegyző, Kisújszállás Város

A kiadvány megjelenését a Pécsi Tudományegyetem

Állam-és Jogtudományi Kara támogatta.

A kiadványban megjelenő írásokban foglalt vélemények nem feltétlenül tükrözik a Kiadó vagy a Szerkesztőbizottság álláspontját.

HU ISSN 2063-5826

A lapban megjelent tanulmányok anonim lektorálást követően kerülnek közzétételre.

Tartalomjegyzék

Köszöntő	4
Franczel Richárd <i>Kormányzati döntéshozatal 2010-2014 között</i>	5
Barta Attila <i>Területi kormányhivatalok 2.0. ? A középszintű államigazgatás továbbfejlesztése 2015-ben</i>	39
Pfeffer Zsolt <i>Az adókötelezettségek megjelenése a közbeszerzések szabályozásában</i>	48
Bujtor Klára – Vincze Anna Réka <i>A megyei önkormányzatok szerepének változása a rendszerváltástól napjainkig</i>	71
Bárány V. Fanny <i>A felsőoktatás-igazgatás rendszerének átalakítása Magyarországon</i>	89
Bárány V. Fanny – Havasi Bianka <i>Intézményi garanciák a gyakorlat oldaláról: az ombudsman és az Alkotmánybíróság – beszámoló a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karán rendezett workshopról</i>	100
Gaál Róbert <i>Megjelent a helyi önkormányzat által kötött csereügylethez szükséges kormányhivatali jóváhagyás eljárási szabályairól szóló kormányrendelet</i>	103
Gaál Róbert <i>Recenzió az új Polgári eljárási törvény margójára. Parttalan polgári perek peremén (Dr. Magyary Géza: Magyar polgári perjog)</i>	106
Kazsamér Katalin Enikő <i>Recenzió Árva – Balázs – Barta – Veszprémi: Magyar Közigazgatási Jog Általános Rész 1.; Magyar Közigazgatási Jog Általános Rész 2.; Helyi önkormányzatok című könyveiről</i>	109

Köszöntő

A Kodifikátor Alapítvány kuratóriuma és az immár negyedik évfolyamának 1. lapszámával jelentkező Kodifikáció és Közigazgatás c. folyóirat szerkesztőbizottsága nevében tisztelettel köszöntöm az Olvasót!

A folyóirat e lapszámában mind az alkotmányjog, mind a közigazgatási jog területéről több érdekes írás olvasható.

Elsőként terjedelmes, átfogó anyagot találunk a *kormányzati döntéshozatal elmúlt négy évének kulisszatitkairól*, majd a *területi kormányhivatalokkal kapcsolatos átalakítási folyamatot és annak állomásait, hatásait* ismerhetjük meg. A közbeszerzési jog egyik érdekes szeletével, az *adókötelezettségi jog közbeszerzési eljárásban való megjelenésével* is megismerkedhet az Olvasó, aki bepillantást nyerhet lapszámunkból a *megyei önkormányzatok helyzetébe*, szabályozásuk átalakulásába, továbbá – a soron következő írásban – a *fel-sőoktatási igazgatás változási folyamatába* is.

Lapszámunkban *konferencia-beszámoló, új kormányrendelet bemutatása, valamint egy régi és néhány új kiadvány ismertetése, bemutatása* is megtörténik.

A Kodifikáció és Közigazgatásnak továbbra is az a célja, hogy az alkotmányjog és a közigazgatási jog területén született jogalkotási produktumok közül a nagyobb hatású, érdekesebb jogszabályokat, jogszabályi változásokat bemutassa, elemezze – alapvetően gyakorlatias, jogalkalmazói szemszögből, egyúttal azonban tudományos igénnyel. E területről örömmel fogadunk írásokat tisztelt olvasóinktól, reménybeli szerzőinktől.

Reméljük, hogy e lapszámunk is elnyeri tetszését. Minden észrevételt örömmel fogadunk a tilk.peter@ajk.pte.hu címen.

Kellemes böngészést kíván a lap főszerkesztője:

Pécsett, 2015 májusában

dr. Tilk Péter
tanszékvezető egyetemi docens

Franczel Richárd,
megbízott előadó
ELTE ÁJK Politikatudományi Intézet
főosztályvezető-helyettes
Miniszterelnökség

Kormányzati döntéshozatal 2010-2014 között¹

Előszó

Az alábbi tanulmányban a 2010-2014 közötti kormányzati döntéshozatal mechanizmusait és az abban résztvevők szerepét, súlyát mutatjuk be és elemezzük. A vizsgálat során Pesti Sándor: *A kormányzati döntéshozatal mechanizmusai Magyarországon* címet viselő, a Századvég folyóiratban, 2000-ben megjelent tanulmányának² szempontrendszeréből indulunk ki, módosítva annak felépítését és az egyes szempontok sorrendjét.

Pesti említett művében a döntéshozatali folyamat három alapvető síkját különíti el: a közigazgatási egyeztetés mechanizmusait, a különböző politikai aktorok, egyeztető fórumok döntéshozatalt meghatározó szerepét, valamint a szakmai és érdekszervezetek folyamatba történő bekapcsolódását.³ Ezen túl külön pontokban elemzi a kormányülés, a miniszterelnök személyes stábjá, a parlament-kormány viszonyrendszer és a koalíciós kormányzás kérdéseit, továbbá két külön fejezetben a kormányzati agytrösztök szerepét, illetve a kormányzati döntések kommunikálását.

¹ A 2010-2014 közötti időszak kormányzati döntéshozatalát vizsgáló jelen tanulmányt a szerző önállóan készítette a Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézete által kezdeményezett, *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után* címet viselő kötet kormányzati döntéshozatallal foglalkozó, *A kormány működési és szervezeti rendje (1990-2014)* címet viselő, Pesti Sándor, Farkas Anikó és Franczel Richárd által közösen írt fejezetéhez.

² Pesti Sándor: A kormányzati döntéshozatal mechanizmusai Magyarországon. Századvég, Új folyam, 2000/18. szám. 69-116. o.

³ Pesti: i. m. 70. o.
2015/1.

Mindezekből kiindulva – az említett szempontrendszert némileg átrendezve – írásunk *hat szerkezeti egységből* áll. Bevezetésként (1) a prezidencializálódás kormányzati döntéshozatalt is érintő, továbbra is megfigyelhető nemzetközi trendjére hívjuk fel a figyelmet. Ezt követően a döntéshozatali eljárás folyamatát elemezve először (2) a közigazgatási egyeztetés mechanizmusait vizsgáljuk meg. Ennek ismeretében – tanulmányunk fő vizsgálati fókuszaként – (3) a tág értelemben vett politikai szféra kormányzati döntéshozatalban betöltött szerepét, a döntéshozatal politikai dimenzióját vesszük górcső alá, figyelemmel a politika és közigazgatás szoros kapcsolatára. A következő pontban (4) a szakmai és érdekszervezetek kormányzati döntéshozatalba történő becsatornázódását tárjuk fel, majd (5) a kormányzati agytrösztök szerepét tekintjük át. A tanulmány utolsó (6) fejezetében a kormányzati döntések kommunikálását, a kormány kommunikációs politikáját összegezzük.

A 2010-2014 közötti kormányzati időszak elemzése során felállított alábbi *hipotéziseinket* összességében érvényesnek véljük az 1990-2014 közötti átfogóbb korszakra is. Feltevéseink szerint a második Orbán-kormány idején – főként 2012 nyara után – (1) egyre markánsabb elmozdulás történt az ún. politikai kormányzás irányába; (2) az összkormányzati szempontok egyre erőteljesebb érvényesülése figyelhető meg; és végül (3) a miniszterelnök és a mögötte lévő háttérapparátus szerepe, hatalma mind meghatározóbbá vált, a miniszterelnök hatalma tovább „prezidencializálódott”.

Az elemzés során hangsúlyt helyezünk a gyakorlati működés megismerésére is, annak érdekében, hogy a keretet jelentő jogi szabályozáson alapuló tényleges működést és folyamatokat tudjuk feltárni. Ennek érdekében több interjút is készítettünk a 2010-2014 közötti időszak meghatározó vezetőivel és döntéshozóival, akiknek ezúton is köszönjük

a hasznos észrevételeket és a közreműködő együttműködést.⁴

Kiindulópontként a kormány 2010-es megalakulásával és az ekkor létrehozott – e tanulmányban külön nem tárgyalt – kormányzati struktúra jellegének rövid bevezetőjével érdemes vizsgálatunkat megkezdeni. A korábbi kormányzati ciklusokra jellemző, általában tizenhárom helyett mindössze *nyolc minisztériummal*⁵ felálló második Orbán-kormány 2010. május 29-én alakult meg, összesen tíz fővel, a miniszterelnök mellett kilenc – nyolc tárcát vezető, és egy tárca nélküli – miniszterrel.⁶ Közülük a miniszterelnök rendeletben két miniszterelnök-helyettest – Semjén Zsolt és Navracsics Tibor – jelölt ki, akik közül az előbbi, a nemzetpolitikáért felelős tárca nélküli miniszter került első helyen kijelölésre. E döntés révén a kormányzati működés újdonsága lett a közjogi rendszerből 1989-ben kivezetett miniszterelnök-helyettes intézményének (alaptörvényi) reaktiválása.⁷

Ami a kormányzati struktúrát illeti, a legfontosabb változás az ún. *integrált minisztériumok*, vagy a köznyelvben csak „csúcs” jelzővel illetett tárcák létrehozása volt. Az átalakítás egyfajta központosítást valósított meg, leginkább azt célozta, hogy kevés, több szakpolitikai területet (ágazatot) átfogó tárca jöjjön létre. Ezzel összefüggésben visszatértek a

közigazgatás és politika 2006 előtti elválasztottságához, vagyis a politikai és szakmai vezetőket megkülönböztető állami vezetői modellhez. A minisztériumok számának említett csökkenése következtében az új államtitkári rendszer jellege is megváltozott, hiszen funkcionális különbség lett a parlamenti (a minisztert az Országgyűlés plenáris ülésein helyettesítő), és szakpolitikai államtitkárok (kvázi „junior miniszterek”) között. Utóbbiak felelősségi körébe a korábban nagyrészt miniszteri szinten nevesített ágazati területek kerültek. A helyettes államtitkárok a szakpolitikai, a közigazgatási és – kivételesen – a parlamenti államtitkárok közvetlen irányítása alatt tevékenykedtek.⁸

Mielőtt a kormányzati döntéshozatal statikus oldalát képező kormányzati (miniszteriális és államtitkári) struktúra említett főbb változásainak ismeretében megvizsgáljuk a dinamikus oldal, vagyis a tényleges működés, a kormányzati döntéshozatal mechanizmusait, előbb röviden szólnunk kell a kormányok működését meghatározó nemzetközi trendekről.

I. A prezidencializálódás nemzetközi trendje

A szakirodalom az európai országok kormányainak elmúlt évtizedekben megfigyelhető működési tapasztalatait a – hazánkban a 2000-es évek elején megismert, majd némiképp háttérbe szorult, aztán az utóbbi években ismét előtérbe kerülő – prezidencializálódás kategóriájával foglalja össze. Az e fogalommal megragadható folyamatok mindhárom, fent említett hipotézisünkkel összefüggésbe hozható, de főként a harmadik, a miniszterelnök és a mögötte lévő háttérapparátus szerepének, hatalmának változására vonatkozó feltevésben ölt testet.

Miképpen már Körösi András is megállapította 2001-es, nagy hatású tanulmányá-

⁴ Külön köszönjük a hasznos segítséget Biró Marcellnak, Gál András Leventének, Kovács Zoltánnak és Vidoven Árpádnak.

⁵ A megelőző kormányzati ciklushoz képest a miniszteriális struktúrában bekövetkező további szervezeti újdonságot a megszűnt Belügyminisztérium visszaállítása, illetve a rendszerváltás óta folyamatosan működő Pénzügyminisztérium, illetve Miniszterelnöki Hivatal (MeH) megszüntetése jelentette.

⁶ A kormány létszáma 2011. december 15. és 2013. március 6. között az egyes nemzetközi pénzügyi szervezetekkel való kapcsolattartásért felelős tárca nélküli miniszterrel tizenegy főre bővült, ezt követően a ciklus végéig azonban ismét tíz főből állt. Lásd erről: Franczel Richárd: Kormányzati struktúra és állami vezetők 2010 után II. Közjogi Szemle, 2013/4. szám. 67. o.

⁷ Franczel Richárd: A miniszterelnök alaptörvényi szabályozása. Jog – Állam – Politika, V. évfolyam, 2013/2. szám. 23-26. o.

2015/1.

⁸ Franczel Richárd: Kormányzati struktúra és állami vezetők 2010 után I. Közjogi Szemle, 2013/3. szám. 61-64, 67-68. o.

ban, a kormányzás prezidencializálódását nem alkotmányjogi kategóriaként, hanem metaforaként, analógiaként érdemes értelmezni, amely szerint az egyes kormányok – parlamentáris kormányzati rendszerű berendezkedésük dacára, annak formális megtartása mellett – működésük gyakorlati tapasztalatai alapján egyre inkább az elnöki rendszerekben megismert jellemzőkkel bírnak. Mindez nemcsak a miniszterelnökök kvázi elnöki hatalmát, illetve politizálási stílusuk megváltozását, hanem a végrehajtó hatalmon belüli erőátrendeződést, s voltaképpen a politikai rendszer működési logikájának megújulását is jelenti.⁹

A nemzetközi szakirodalomban számos szerzőt találhatunk, akik a prezidencializálódás kérdéskörével foglalkoznak. A legismertebbek talán Thomas Poguntke és Paul Webb, akik – alább még említett – 2005-ös könyvükben arra jutottak, hogy a modern demokráciák formális intézményi változások nélkül is a prezidencializálódás irányába haladnak.¹⁰ A szerzőpáros – kiegészülve egy másik szerzővel (Robin Kolodny) – 2011-ben ismét közre adott egy tanulmányt a témában, kitágítva a perspektívát a pártvezetés világra is.¹¹ A prezidencializálódást a német nyelvterületen is kutatják. Az Innsbrucki Egyetem politikai vezetéssel foglalkozó politikatudósa, Ludger Helms egyik friss tanulmányában például az európai országok prezidencializálódását

vizsgálva e tendencia korlátaira is rávilágított.¹²

Egyes szerzők olyan, hagyományosan konszenzuális demokráciák esetében is felfedezik a prezidencializálódás vonásait, mint Belgium, illetve helyi szinten is relevánsnak tartják a vizsgálódást.¹³ A téma nemzetközi relevanciáját mutatja, hogy Európán kívüli országokban is kimutatták e tendenciákat. Az ázsiai térségben például a japán Kobe Egyetem professzora, Tomokazu Sakano a brit és a japán rendszert vetette össze ebből a szempontból¹⁴, míg Glenn Kefford, az ausztrál Griffith Egyetem kutatója, az ausztráliai folyamatokat elemezve jutott el a prezidencializálódás kérdésköréhez.¹⁵

Az említett Thomas Poguntke és Paul Webb szerzőpáros több európai és Európán kívüli országot¹⁶ elemző kutatásaik alapján a *prezidencializáció három vetületét* különböztetik meg. Egyfelől megjelenik a párton belül, amely legfőképpen a pártok erőforrásainak pártvezetők javára történő átrendeződésében ölt testet. Másfelől a választási versenyben, illetve magában a választási rendszerben is megmutatkozik, amit a perszonalizáció felér-

⁹ Körösnéyi András: Parlamentáris vagy „elnöki” kormányzás? Az Orbán-kormány összehasonlító perspektívából. Századvég. Új folyam, 2001/20. szám. 11. o.

¹⁰ Thomas Poguntke – Paul Webb: The presidentialization of politics. A comparative study of modern democracies. Oxford University Press, New York, 2005.

¹¹ Paul D. Webb – Robin Kolodny – Thomas Poguntke: The Presidentialization of Party Leadership? Evaluating Party Leadership and Party Government in the Democratic World. In: Helms, Ludger (ed.) Comparative political leadership. Palgrave studies in political leadership. Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2012. 77-98. o. 2015/1.

¹² Ludger Helms: Is there a presidentialization of US presidential leadership? A European perspective on Washington. Acta Politica, Vol. 50 (1). 2015. 1-19. o.

¹³ Kristof Steyvers: Mayoral Leadership in Consensual Democracies. Towards Presidentialization in the Case of Belgium? IPSA World Congress, Madrid, 2012

¹⁴ Tomokazu Sakano: The Presidentialization of Politics in Britain and Japan: Comparing Party Responses to Electoral Dealignment. Paper presented at the 2006 IPSA World Congress Fukuoka, Japan, July 10-14, 2006

¹⁵ Glenn Kefford: Are Leaders Becoming More Powerful? Kevin Rudd and the Presidentialization Thesis Re-Examined. Australian Political Studies Association Conference, Sidney, 2012. Kefford Kevin Rudd ausztrál munkáspárti miniszterelnök kormányfői időszakát is megvizsgálta a prezidencializálódás szempontjából: Glenn Kefford: The Presidentialisation of Australian Politics? Kevin Rudd's Leadership of the Australian Labor Party. Australian Journal of Political Science, Vol. 48 (2), 2013. 135-146. o.

¹⁶ Többek között az Egyesült Királyság, Németország, Franciaország, Olaszország, Spanyolország, Portugália, Dánia, Svédország, Finnország, Kanada, illetve Izrael politikai rendszerét vizsgálták a szerzők.

tékelődése, vagyis a személyek mind inkább középpontba kerülése, illetve a választások többségi (jelöltközpontú) jellegének erősödése támaszt alá. S végül a prezidencializáció megjelenik, a végrehajtó hatalom szintjén is, ami a miniszterelnökök kormányon belüli szerepének radikális felértékelődésében, a kormányzati működés testületi jellegének visszaszorulásában nyilvánul meg.¹⁷

Tanulmányunk szempontjából a prezidencializáció ez utóbbi vetülete érdemel nagyobb figyelmet. A témával foglalkozó egyik hazai szerző, Mandák Fanni felhívja a figyelmet arra, hogy a vezetők kormányon belüli hatalma kétféleképpen növekedhet: egyfelől az önálló döntési lehetőségek emelkedésével, másfelől a többi politikai szereplő ellenállását kivédő képességek erősödésével, ami függ az adott vezető formális hatalmától, pénzügyi forrásainak mértékétől, a politikai napirend meghatározásának képességétől, a kommunikáció feletti ellenőrzés mértékétől, illetve a nemzetközi tárgyalásokon való növekvő részvételi, döntési lehetőségétől. Mindezek tükrében Mandák – a kormány és a miniszterelnök szintjén – a prezidencializáció következő ismérveit sorolja fel: a miniszterelnök jogköreinek bővülése; a politikai folyamatok erőteljesebb centralizációja; a miniszterelnök mögötti háttérapparátus egyre nagyobb ellenőrzése a politikai döntéshozatali folyamatok felett; a közpolitikai döntések kezdeményezésének eltolódása a minisztériumoktól a miniszterelnök hivatalába, vagy külső szakértőkhöz; az ellenőrzési és tanácsadói erőforrások koncentrációja a kormányzati központban; a bilaterális kapcsolatok és találkozók szerepének növekedése a miniszterelnök és az egyes miniszterek között; a miniszterelnök személyes tanácsadóinak és tanácsadó testületeinek számbeli növekedése; a miniszterelnök rendelkezésére álló pénzügyi erőforrások növelése; egy integrált, a miniszterelnök által ellenőrzött kommunikációs stratégia irányába való elmozdulás; a miniszterek (államtitkárok) növekvő fluktuációja; a pártkötődés nélküli

technokraták és politikusok számának növekedése. Ezen ismérveknek köszönhetően a miniszterelnök hatalmának növekedése nemcsak a kormányon belül, hanem a parlamentben, a törvényhozási folyamatokban is tetten érhető.¹⁸ Az említettek közül számos ismerv – főként a politikai folyamatok centralizációja, a miniszterelnök jogköreinek bővülése, a munkaszervezetének fokozatos megerősítése, a kormány testületi jellegének csökkenése, a kormány(fő) kommunikációjának stratégiai és intézményi megerősítése, stb. – megfigyelhető a kormányzati struktúra és működés második Orbán-kormány idején bekövetkezett változásaiban is, amelyek hozzájárultak a magyar politikai rendszer 1998-tól megfigyelhető prezidencializálódásához.¹⁹

II. A közigazgatási egyeztetés mechanizmusai

Egy – akár politikai, akár szakmai szereplőtől származó – döntési javaslat felmerülése esetén annak útjára bocsátása és részletes kidolgozása, szakmai egyeztetése a közigazgatás feladata. A folyamatnak több állomása van, az egyeztetés a központi közigazgatás különböző szinterein és meghatározott fórumain zajlik. A 2010-2014 közötti időszakban a döntéshozatali mechanizmusok alapvető szabályait a 2010-ben megalkotott jogalkotási törvény, az ahhoz szorosan kapcsolódó, a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló törvény, illetve a kormány ugyancsak ebben az évben elfogadott ügyrendje tartalmazta.²⁰

¹⁸ Mandák Fanni: A politika prezidencializációja – Magyarország, Olaszország. Doktori értekezés. Nemzeti Közszerzői Egyetem Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola, Budapest, 2014. 38-40. o. http://ktk.uni-nke.hu/uploads/media_items/mandak-fanni-disszertacio-tervezet.original.pdf (Letöltés ideje: 2014.12.30.)

¹⁹ Mandák Fanni: A magyar kormányzati struktúra reformja a második Orbán-kormány idején. In: Verebélyi Imre (szerk.): Az állam és a jog alapvető értékei a változó világban. 2012. 40-41. o.

²⁰ A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény, a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvény, illetve a Kor-

¹⁷ Poguntke – Webb: i. m. 8-11. o., továbbá Körösnéyi: i. m. 12-19. o. 2015/1.

1. A minisztériumi szak

A 2011-ben elfogadott Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program rögzítette, hogy 2010 májusát követően az egyes minisztériumok szervezeti és működési szabályzataiban egységesítésre kerültek a minisztériumok belső egyeztetési eljárásai, amelynek legfőbb célja a döntéshozatalt meghatározó három – az igazgatási, a szakmai és a politikai – elem megfelelő szinten és csatornákon történő bevonása a döntéshozatali folyamatokba. A programban meghatározott döntéshozatali folyamatokra szerint a felmerülő előterjesztések öt különböző – főosztályi; helyettes államtitkári vezetői; ágazati államtitkári vezetői; államtitkári; végül pedig miniszteri – értekezlet keretében jutnak el (miniszteri döntés esetén) a kihirdetésig, vagy (magasabb szintű jogalkotás esetén) a következő, kormányzati egyeztetési szakaszba. Ezek közül az első kettő a szakmai, az utóbbi kettő a politikai egyeztetés színterét jelenti, míg a középső elem köztes helyet foglal el ebben a tekintetben. A szakmai szempontú minisztériumi (vagyis a tárcán belüli) egyeztetésre – a Magyar Program szerint – e határterületet képező, a tárca érintett szakterületi államtitkárainak részvételével zajló *ágazati államtitkári vezetői értekezlet* lefolytatását követően, az előterjesztés kidolgozásáért felelős államtitkár által vezényelt, immáron egyértelműen politikai síknak tekinthető *államtitkári értekezlet* között kerül sor.²¹

A minisztériumokban zajló döntéselőkészítési folyamat szerves részét képezi a kodifikáció, amelyre vonatkozóan az említett Magyar Program ugyancsak irányadást ad, külön ábrával is meghatározva a jogszabály-előkészítés folyamatát.²² A tárcák szervezeti

és működési szabályzataikban ezek alapján rendszerint létre is hoztak ezzel foglalkozó szervezeti egységeket, többnyire külön, a közigazgatási államtitkár alá tartozó – jogi, kodifikációs, illetve személyügyi kérdésekkel foglalkozó – helyettes államtitkár közvetlen irányításával működő jogi, jogszabály-előkészítési, igazgatási, kodifikációs, koordinációs, stb. elnevezésű (fő)osztályokat. A szakpolitikai főosztályok által kidolgozott, megvalósítani kívánt koncepciókat e szervezeti egységek közreműködésével és segítségével öntötték át további közigazgatási egyeztetésre alkalmas jogi formába. Ugyanakkor a rendszerváltás óta tendencia – s ez alól a vizsgált ciklus sem jelent kivételt –, hogy a kodifikációban – az erre szakosodott jogi részlegek mellett – a szakmai főosztályoknak is egyre meghatározóbb a szerepe, akik kvázi kodifikálóként is eljárnak.²³

Ami a döntéshozatali mechanizmus minisztériumi szakának gyakorlati működését illeti, Bíró Marcell – aki 2011 decemberétől a ciklus végéig a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM) közigazgatási államtitkára volt – megerősítette, hogy a minél megalapozottabb döntések születése és a központi koordináció érvényesítése érdekében nagy hangsúlyt fektettek arra, hogy az egyes tárcák szervezeti és működési gyakorlata – az SZMSZ-ek szabványosítása révén – egységesítésre kerüljenek. Ennek érdekében a 2010-11 folyamán megalkotott szabályzatok a korábbiakhoz képest sokkal cizelláltabbak, a közigazgatási működés folyamatábrákkal történő modellezése révén pedig – grafikai megjelenésüket tekintve is – szakszerűbbek és átláthatóbbak lettek.²⁴

Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, 2010. június 10. 40. o.

²³ Pesti: i. m. 71. o. Az egyes minisztériumokban működő kodifikációval foglalkozó szervezeti egységekről lásd a ciklusban hatályos minisztériumok SZMSZ-einek szervezeti egységeket felsoroló függelékét.

²⁴ Interjú Bíró Marcellal, a belügyminiszter kabinetfőnökével, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM), illetve a Külgazdasági és Külügyminisztérium (KKM) korábbi közigazgatási államtitkárával. Belügyminisztérium, Budapest, 2014. november 18.

mány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat.

²¹ Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP. 11.0). A haza üdvére és a köz szolgálatában. Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, 2010. június 10. 38-39. o.

<http://magyaryprogram.kormany.hu/magyary-program-11-0> (Letöltés ideje: 2014.12.30.)

²² Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP. 11.0). A haza üdvére és a köz szolgálatában. 2015/1.

Ehhez igazodva ugyancsak nagy hangsúly került arra is, hogy megfelelő döntés-előkészítési és döntéshozatali fórumok kerüljenek intézményesítésre az egyes minisztériumokban. Ekként minden tárcánál előírás lett a miniszteri értekezlet megtartása, ahol a KIM szakpolitikával foglalkozó, Közigazgatási stratégiáért felelős helyettes államtitkára által *delegált tag is részt vehetett*, annak érdekében, hogy a KIM első kézből kaphasson információkat a minisztériumok legfelső döntés-előkészítő és döntéshozatali fórumaiban zajló munkáról. Továbbá a miniszteri értekezlet megalapozott döntése érdekében előírás lett az azt megelőző, ún. helyettes államtitkári, vagy vezetői értekezlet tartása is. A gyakorlatban ezek az elvárások nem minden esetben teljesültek maradéktalanul, hiszen a miniszteri autonómia jegyében a tárcavezetőknek nagy szabadságuk volt abban, hogy miként, milyen fórumok, értekezletek rendszeresítésével működtetik saját szervezeteiket.²⁵

Végül a minisztériumi szak e ciklusban megfigyelhető fontos újdonságaként említhetjük az előterjesztésekhez kapcsolódó *hatásvizsgálat* érdemivé, és az ezt igazoló hatásvizsgálati lap előterjesztéshez történő csatolásának kötelezővé tételét. Erre vonatkozóan nemcsak a kormány ügyrendje az irányadó, hanem az előzetes és utólagos hatásvizsgálat kötelezettségét a jogalkotásról szóló törvény is előírja.²⁶ Noha a korábbi szabályok is előír-

tak valamilyen mértékű hatásvizsgálatot, az erre vonatkozó szabályozás – önkormányzati rendeletekre is kiterjesztett – reformja az új jogalkotási törvénynek köszönhető.²⁷ Kétségtelen, hogy a hatásvizsgálatra helyezett fókusz elősegítette az előterjesztések megalapozottabbá tételének lehetőségét, ugyanakkor az előterjesztők a ciklus során gyakran elhagyták, vagy elnagyolták az erre vonatkozó vizsgálatokat. Sárközy Tamás kritikája szerint a törvényhozás a jogalkotási törvény állandósult megsértésével zajlott, amelyben a hatásvizsgálat, a tervszerű előkészítés, a szabályszerű egyeztetés csorbát szenvedett, így számos, technikailag tökéletlen, áttekinthetetlen, zavaros, belső ellentmondásokkal terhes jogszabály született.²⁸

2. A tárcák közötti egyeztetés

A döntéshozatali mechanizmus következő állomása a tárcák közötti egyeztetés. A 2010-2014 közötti ciklusban e feladat menedzselése a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium feladata volt. A tárca közötti vitákat a KIM-nek kellett kezelnie, e tárcának kellett elérnie azt, hogy kompromisszum szülessen az eltérő álláspontú minisztériumok között, s az előterjesztés – lehetőleg fennmaradó vita nélküli dokumentumként – a kormányülés elé kerülhessen.

A kormány 2010-ben megalkotott ügyrendje szerint – a korábbi szabályokkal megegyező-

Készítette: Franzel Richárd. Bíró 2011. december 1. és 2014. június 14. között a KIM, 2014. június 15. és 2014. október 4. között a KKM közigazgatási államtitkára volt.

²⁵ Uo.

²⁶ Lásd a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 5. és 9. pontját. A Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2014. (VII. 7.) Korm. határozat 10. a) pontja tartalmazza a hatásvizsgálati lap definícióját. Eszerint az előterjesztésben röviden be kell mutatni a megalapozott döntéshez szükséges információkat, így különösen a javasolt intézkedésnek a kormányprogramhoz való illeszkedését, indokait, lényegét, főbb tartalmi jellemzőit, költségkihatását, valamint várható gazdasági, költségvetési, társadalmi, igazgatási, államháztartási, nemzetközi és egyéb hatásait – szükség szerint példákkal és számításokkal alátámasztva –, illetve következményeit. A hatásvizsgálati rendszerről bő-2015/1.

vebben lásd a kormányzati portált: <http://hatasvizsgalat.kormany.hu/a-hatasvizsgalati-rendszer> (Letöltés ideje: 2014.12.30.)

²⁷ Varsányi Benedek: A régi és az új jogalkotási törvény összehasonlítása. MTA Law Working Papers. 2014/55. 4-5. o. http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_55_Varsanyi.pdf (Letöltés ideje: 2014.12.30.). Továbbá: A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény Országgyűlésnek benyújtott javaslata (T/1381. törvényjavaslat). Lásd: <http://www.parlament.hu/irom39/01381/01381.pdf> (Letöltés ideje: 2014.12.30.)

²⁸ Sárközy Tamás: Magyarország kormányzása 1978-2012. A szoft diktatúra kormányzásától az újkapitalista konfliktusos demokrácia kormányzásán át a fülkeforradalom vezérdemokráciájának kormányzásáig. Park Könyvkiadó, Budapest, 2012. 392. o.

en – az előterjesztéseket egyeztetés céljából meg kell küldeni a minisztereknek, a feladatkörben érintett kormánybiztosnak, illetve a kormányhivatal vezetőjének. A gyakorlatban ez – a korábbi kormányzati ciklusok gyakorlatához hasonlóan – leginkább a ténylegesen érintett szakágazati miniszterek bevonását jelentette. Amennyiben valamelyik véleményező tárca javaslatával az előterjesztő (donor) minisztérium nem értett egyet, azt minden esetben indokaival ellátva fel kellett tüntetnie az adott tervezet részletes kifejtésében. Az előterjesztések tehát nem nélkülözhatték a megváltoztatni kívánt szakpolitikai kérdésekkel kapcsolatos, többi tárca által kifejtett ellenvetések szövegszerű rögzítését, ami érdemben segítette a kompromisszum kialakításáért felelős KIM (főként közigazgatási államtitkárának) tevékenységét.

A központi koordináció fontos segítségével volt, hogy a KIM szükségszerű jóváhagyása a tényleges gyakorlatban is kellett ahhoz, hogy – összhangban a kormány ügyrendjének 23. pontjával²⁹ – egy előterjesztés bármilyen formában megjelenjen a magasabb szintű (tárca közötti) közigazgatási egyeztetés folyamatában. A Biró Marcell által „előzetes egyeztetésnek” nevezett mechanizmus szerint a KIM – szoros, öt munkanapos határidővel – a számára kötelezően megküldött tervezeteket szakpolitikai és kodifikációs szempontból egyaránt megvizsgálta és döntött annak további sorsáról.³⁰ Az ezt követően további egyeztetésre engedett előterjesztés juthatott csak el a közigazgatási egyeztetés csúcspontjaként is értelmezhető fórumra, az alább külön is tárgyalt Közigazgatási Államtitkári Értekezletre (KÁT).

3. Az összkormányzati szempontok érvényesítése a közigazgatási egyeztetés során

Noha a második Orbán-kormány alatt a KIM – szemben a 2010 előtti Miniszterelnöki Hivatal (MeH) meghatározott időszakokban megfigyelhető működésével – nem működött a német kancellár mögött álló hivatalban megfigyelhető, ún. „tükörreferatúra” mechanizmusokat (vagyis referensi szinten nem képezte le szervezetében a teljes miniszteriális struktúrát), az előző pontban láthatuk, hogy a közigazgatási egyeztetési mechanizmusban a minisztérium kiemelt szerepet kapott. Ez a kiemelt szerepkör azonban nemcsak a fentiekben említett, a miniszteri értekezleten részt vevő KIM munkatársak közvetítő szerepében, vagy a KIM és a tárca közötti előzetes egyeztetési mechanizmusokban nyilvánult meg, hanem a 2010-ben megalkotott jogi szabályozás szerint ez a tárca felelt az összkormányzati szempontok érvényesítéséért, vagyis a teljes kormányzati koordináció megvalósításáért.

A kormányzati koordináció – Biró Marcell inkább szakmai olvasatában – a kormányprogram, és a kormány által meghatározott célkitűzések végrehajtása érdekében szükséges intézkedések koordinációját jelenti. Ez többek között a tárca által készített előterjesztések összeegyeztethetőségének vizsgálatát jelenti, de legfőképpen a KIM közigazgatási államtitkárának ebbéli kvázi „vétőjogában” csúcsosodott ki, vagyis eldönthette, hogy melyek azok az előterjesztések, amelyek szakmai szempontok alapján alkalmasak a közigazgatási egyeztetésen való részvételre. Ennek lefolytatásában pedig ugyancsak a KIM-nek volt kiemelt szerepe, amelyben a tárca legfőképpen két, a közigazgatási államtitkár közvetlen irányítása alá tartozó szervezeti egységre (helyettes államtitkárságra) támaszkodott. Az egyik a statikus „hardver” szerepét betöltő, a jogszabályalkotásra vonatkozó szakmai szabályokat mereven betartató, helyettes államtitkár által vezetett *Kormányiroda*. A másik a dinamikus „softver” szerepét betöltő, (szak)politikai kérdésekkel

²⁹ Az ügyrend 23. pontja szerint minden előterjesztés és miniszteri rendelet tervezetét legalább 5 munkanapos véleményezési határidő biztosításával meg kellett küldeni a KIM Kormányirodát irányító helyettes államtitkárának. A tervezet további egyeztetésre bocsáthatóságáról e helyettes államtitkár véleménye alapján a KIM közigazgatási államtitkára döntött.

³⁰ Interjú Biró Marcellal.

is foglalkozó, vagyis politikai tartalmú értékölételek bevonására is képes szervezeti egység, a *Közigazgatási stratégiáért felelős helyettes államtitkárság*, amely – többek között – azt vizsgálta, hogy a kormányprogramhoz, a kormány által követett fő irányvonalakhoz miképpen viszonyul az adott előterjesztés. A KIM kormányzati koordinációs tevékenységének azon részét, amely egy előterjesztés kapcsán két vagy több minisztérium között kialakult, feloldásra szoruló nézeteltérések kezelését célozta, Bíró szerint a tárcák nem-hogy sérelmezték, hanem sokkal inkább üdvözölték, hiszen ez az egyes tárcák jogalkotási tevékenységét nagyban segítette.³¹

A kormányzati koordináció jelentése – a később még tárgyalt – politikai kormányzás szempontjából is megragadható. Vidoven Árpád – aki a ciklus második felében, 2013 májusától a parlamenti ügyek koordinációjáért felelt a Miniszterelnökségen, 2014 nyarán pedig a minisztériummá váló munkaszervezet közigazgatási államtitkára lett – megfogalmazása szerint a kormányzati koordináció a tárcaérdekek szintetizálását jelenti a kormányzat összetársadalmi politikai céljainak érvényesítése érdekében.³² A politikai kormányzás 2012 nyara utáni felértékelődését követően, az alább még ugyancsak tárgyalt Politikai Államtitkári Értekezlet (PÁT) rendszeressé válásával előtérbe kerültek a kormányzati koordináció politikai egyeztetési mechanizmusai, amelyek a ciklus végére fokozatosan a Miniszterelnökség egyértelmű fennhatósága alá kerültek. Ugyanakkor a közigazgatási szakmai koordinációt – a szervezetileg a teljes ciklus alatt ide tartozó Kormányiroda tevékenysége révén – egészen a ciklus végéig a KIM végezte. Gál András

Levente – aki 2010 nyarától 2011 decembereig a KIM közigazgatási államtitkára volt – ez alól kivételként csak a Lázár János Miniszterelnökséget vezető államtitkár által előkészített, általa csak „kvázi fejlesztéspolitikai alternatív kormányülésnek” nevezett, 2012 nyara után létrejött Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottsághoz tartozó ügyeket említette, amelyek kikerültek a KIM szakmai koordinációja alól is.³³

Végül az összkormányzati koordináció és a KIM kiemelt szerepe vonatkozásában nem mehetünk el szó nélkül a közigazgatási egyeztetési mechanizmust alapjaiban meghatározó, a KIM miniszter, illetve a KIM közigazgatási államtitkárának erőteljes *személyzetpolitikai hatáskörei* mellett. Eszerint a közigazgatási és igazságügyi miniszter – a közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszteri minőségében – a második Orbán-kormány idején a többi tárca államtitkárai, illetve közigazgatási államtitkárai vonatkozásában *észrevételezési*, az egyes minisztériumok jogi és kodifikációs feladatok ellátásáért, személyügyért felelős, illetve gazdasági vezetői, valamint a kormányhivatalok vezetői vonatkozásában pedig *kifogásolási joggal* élhetett. A közigazgatási államtitkár – a közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszter által vezetett minisztérium (a ciklusban a KIM) közigazgatási államtitkáráként – a minisztériumok helyettes államtitkárai, (fő)osztályvezetői és helyettesei, a kormány- és központi hivatalok vezetőinek helyettesei, valamint a miniszteri biztosok vonatkozásában *kifogásolási joggal* élhetett.³⁴ Mindennek azért is van jelentősége, mert nem csak elméletben létező, „holt” hatáskörökről beszélhe-

³¹ Uo.

³² Interjú Vidoven Árpáddal, a Miniszterelnökség közigazgatási államtitkárával. Miniszterelnökség, Közigazgatási Államtitkárság, Budapest, 2014. december 13. Készítette: Franczel Richárd. Vidoven a harmadik Orbán-kormány megalakulása után, 2014. június 15-től lett a Miniszterelnökség közigazgatási államtitkára, előtte, a vizsgált ciklus második felében a parlamenti ügyekért felelt a miniszterelnök munkaszervezetében (2013. május 1-től a Miniszterelnökség politikai főtanácsadója). 2015/1.

³³ Interjú Gál András Leventével, a Magyar Közigazgatási és Szervezetfejlesztési Kutatóintézet kuratóriumának elnökével, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM) korábbi közigazgatási államtitkárával. Magyar Közigazgatási és Szervezetfejlesztési Kutatóintézet, Budapest, 2014. november 19. Készítette: Franczel Richárd. Gál 2010. június 2. és 2011. november 30. között volt a KIM közigazgatási államtitkára.

³⁴ Lásd erről Franczel: Kormányzati struktúra... I. 64-66. o.

tünk. A vizsgált ciklus két közigazgatási államtitkára, Gál András Levente és Bíró Marcell – a velük készített interjúk során – egyaránt megerősítette, hogy e személyzetpolitikai eszközök alkalmazására a gyakorlatban – főként a ciklus elején – több alkalommal is sor került (például a nagyköveti kinevezéseknél), amely döntések esetenként feszültségeket idéztek elő az adott tárcákkal való viszonyban.³⁵

4. A Közigazgatási Államtitkári Értekezlet (KÁT)

A második Orbán-kormány alatt visszaállításra került a megelőző ciklusban felszámolt Közigazgatási Államtitkári Értekezlet (KÁT), amelyet az új kormányzati struktúra értelmében a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium közigazgatási államtitkára hívott össze és vezetett.

A kormány ügyrendjében részletesen szabályozott³⁶ fórum üléseire a ciklus során rendszerint hetente, csütörtökönként³⁷ került sor.

³⁵ Gál András Levente szerint a közszolgálat, a kormánytisztviselői kar egységességének megteremtése indokolta a kifogásolási jogot, amely nem politikai, hanem közigazgatási szempontból történő kifogásolást jelentett, ezért telepítették elsősorban a szakmai vezető közigazgatási államtitkárhoz, s nem (csak) politikushoz. Az intézményt érintő kritika elsősorban a miniszteri autonómia csorbulását, illetve a kifogásolási eljárás kidolgozásának és garanciális szempontjainak hiányát sérelmezte. Interjú Gál András Leventével. Bíró Marcell szerint az említett személyzetpolitikai hatáskörök 2010-es bevezetését elsősorban a közigazgatás akkori morális, szakmai és számos esetben a köztisztviselők hozzáállásbeli problémái is indokolták, s a vitatott szabályozás végül kiállta az Alkotmánybíróság próbáját is, hiszen a taláros testület 2011. december 6-án született határozatában alkotmányosnak minősítette e hatásköröket. Interjú Bíró Marcellal. Az Alkotmánybíróság döntéséről lásd: Kifogással élhet a KIM közigazgatási államtitkára. Kormányzati portál, 2011. december 19. <http://2010-2014.kormany.hu/hu/kozigazgatasi-es-igazsagugyi-miniszterium/kozigazgatasi-allamtitkarsag/hirek/kifogással-elhet-a-kim-kozigazgatasi-allamtitkara> (Letöltés ideje: 2014.12.30).

³⁶ A Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat 44-56. pontjai.

³⁷ Gál András Levente elmondása szerint az év végi nagy hajrában előfordult, hogy hetente két ülésre is 2015/1.

Bíró Marcell elmondása szerint az ülések általában mintegy két és fél, három óra hosszúságúak voltak, kivételes alkalmakkor pedig akár hat-hét órán át is tartottak. A gyakorlatban – megegyezve az ügyrend vonatkozó szabályozásával – a tárcák közigazgatási államtitkárain túl az ülések résztvevői a KIM Kormányirodát vezető, illetve a Közigazgatási stratégiáért felelős helyettes államtitkárai voltak. Állandó meghívottként továbbá részt vett az üléseken a Nemzetgazdasági Minisztérium államháztartásért felelős államtitkára, a funkció megszűnéséig a KIM kommunikációs államtitkára, a Miniszterelnökség helyettes államtitkára, a Központi Statisztikai Hivatal (KSH) elnöke, a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal (KEHI) elnöke, a kormány szóvivő, továbbá Bíró elmondása szerint a Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanács (NHIT) elnöke, illetve a Közpolitikai Kutatások Intézetének (KKI) képviselője is. Az értekezletre ad hoc jelleggel, a feladatkörüket érintő előterjesztések tárgyalásához meghívást kaptak más személyek, illetve szervezetek is.³⁸

Bíró Marcell szerint *két fő funkciója* volt a KÁT-nak. Az egyik a kormány ülésén szereplő előterjesztések számba vétele és véglegesítése, a másik a kormányülésről tájékoztatni a közigazgatási államtitkárokat. Ez volt ugyanis az egyedüli fórum, ahol a közigazgatási vezetők teljességében értesülhettek a kormányülésről. A KÁT-on az elejétől a végéig beszámoltak arról, hogy mi történt a

sor került, továbbá félévente kihelyezett üléseket is tartottak, ahol egy kicsit kötetlenebbül is tudtak táncskozni. Interjú Gál András Leventével.

³⁸ Interjú Bíró Marcellal. A kormány ügyrendjének 49. pontja szerint – alkalom adtán – a KIM más helyettes államtitkárát, a kormánybiztost, a kormányhivatal vezetőjét, valamint a Magyar Nemzeti Bank (MNB) alelnökét kötelezően meg kellett hívni. Ugyanakkor ezen túl is történtek meghívások, például előfordult, hogy a Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság (NMHH) is képviseltette magát a KÁT ülésein. Gál András Levente szerint a kb. 25 fő részvételével működő testület ülésein az említett személyeken és a jegyzőkönyvvezetőkön túl az üléseket összehívó és vezető KIM közigazgatási államtitkár titkárságának és a kormányirodának egy-egy további munkatársa is részt vett. Interjú Gál András Leventével.

kormányülésen, kitérve, hogy az adott napirendi pontokkal kapcsolatosan milyen döntések születtek, s e döntésekből milyen feladatok hárulnak a közigazgatásra. A KÁT értekezleten akár szakpolitikai államtitkárokat is érintő feladat is kiadható volt, amelyre sok esetben sor is került. A KÁT-on szakmai szempontok alapján – valamennyi (érintett) minisztérium közigazgatási államtitkárát megkérdezve – lehetőség nyílt arra is, hogy újabb észrevételeket tehessenek a tárcák, vitás kérdések hiányában pedig megállapíthatóvá vált, hogy az adott előterjesztés „kormányérett”, vagyis alkalmas arra, hogy a kormány megtárgyalja.³⁹

A KÁT értekezletek arra is lehetőséget adtak, hogy a tárcák képviselőiben eljáró közigazgatási államtitkárok a saját miniszterük által elmondottakat összevessék a KIM közigazgatási államtitkára által elmondottakkal, és a kormánydöntések eltérő interpretációja esetén egyeztessenek a miniszterükkel. A KÁT elsődleges feladata lett tehát, hogy a KIM KÁT-ot vezető közigazgatási államtitkára a kormány szempontjából nézve elfogulatlanul interpretálja a megszületett kormányzati döntéseket a közigazgatási államtitkárok irányába. Ekként a KÁT volt az utolsó olyan fórum, az utolsó olyan szűrő, ahol érdemben lehetett megvitatni előterjesztéseket, amelyeket aztán már csak a kormány tűzött napirendjére.⁴⁰ Gál András Levente ugyancsak a KÁT fontos funkciójaként emelte ki a kormánydöntések emlékeztetőjének közös értelmezését.⁴¹

Mindemellett a KÁT számos esetben arra is alkalmas volt, hogy ún. utóegyeztetés keretében még nyitott kérdéseket is rendezzenek, annak érdekében, hogy vita nélkülivé váljon az adott előterjesztés. A KÁT-nak tehát ebben a ciklusban (is) az volt a funkciója, hogy tehermentesítse a kormány(üléseke)t a felesleges és jellemzően tisztán szakmai vitáktól, annak érdekében, hogy a kormány, mint politikai testület valóban politikai kérdések-

kel tudjon foglalkozni. Azoknál az előterjesztéseknél, ahol ellentét maradt fenn, a KÁT-nak az volt a feladata, hogy szintetizálja, kikristályosítsa a tényleges vitát, hogy a kormány üléseire ne kerüljenek fel közigazgatás-szakmai, kodifikációs kérdések, a tárcák közötti nézetkülönbségeket szintisza politikává csupaszítsa le. A KÁT-nak ebből fakadóan az is feladata volt, hogy felhívja a figyelmet arra, melyek az adott előterjesztés kiemelt, vagy érzékeny politikai kérdései, amit a kormánynak alaposan mérlegelni kell.⁴²

A második Orbán-kormány alatt is gyakorta előfordult, hogy egyes előterjesztések KÁT egyeztetés nélkül, azt megkerülve kerültek be a kormány ülésére. Bíró Marcell elmondása szerint az ilyen esetekben a kormány döntését követően volt lehetőség arra, hogy azokat kodifikációs szempontból kiigazítsák, és így a közigazgatási szempontokat érvényesítsék. A KÁT megkerülése Bíró szerint sok esetben indokolt is volt, hiszen a közigazgatási egyeztetés folyamata – az ügyrend által rögzítettek szerint – négy-hat hetet vesz igénybe, miközben mindig voltak, vannak olyan akut kérdések (West Balkán ügy, kolontári iszapkatasztrófa, stb.), amelyek ettől jóval gyorsabb döntést igényelnek.⁴³

III. A kormányzati döntéshozatal politikai dimenziója

Fő hipotézisünk szerint a második Orbán-kormány alatt a kormányzati döntéshozatalban egyre hangsúlyosabbá vált az összkormányzati koordináció, amely a politikai szféra kormányzati döntéshozatalban játszott szerepének fokozatos felértékelődésével járt együtt. Mindez összefügg az ún. *politikai kormányzás* előtérbe kerülésével, amely voltaképpen a kormányzati döntéshozatal politikai szempontjai létjogosultságának elismerését, és azok tudatos figyelembevételét is jelenti. A Miniszterelnökség vezetője, Lázár János miniszterjelölti bizottsági meghallgatásain a politikai kormányzás definíció-

³⁹ Interjú Bíró Marcellal.

⁴⁰ Uo.

⁴¹ Interjú Gál András Leventével. 2015/1.

⁴² Interjú Bíró Marcellal.

⁴³ Uo.

ja kapcsán úgy fogalmazott, hogy az a választói érdekek képviselőjét, vagyis a különböző ágazati, partikuláris érdekekkel szemben az állampolgári, gazdasági vagy állampolgári érdekek képviselőjét és érdekesítését jelenti.⁴⁴

A politikai szféra szerepe, a kormányzati döntéshozatal politikai dimenziója vonatkozásában – némileg átalakítva a Pesti Sándor hivatkozott tanulmányában meghatározott szempontokat, illetve azok sorrendjét – a politika és közigazgatás viszonyával, a döntési javaslatok tematizálásával, a miniszterelnökkel és háttérapparátusával, a kormányt segítő szervekkel, a Politikai Államtitkári Értekezlettel, a referatúra funkciót betöltő szervezeti egységekkel, a kormányúléssel, a koalíciós kormányzás hiányával, a kormánypárti frakciókkal, s végül a parlament-kormány viszonyrendszerével foglalkozunk.

1. A politika és közigazgatás viszonya

Miként tanulmányunk elején említettük, a 2010-ben felálló kormányzat – az állami vezetői modell 2006-os reformjának felszámolásával – visszaállította a második Gyurcsány-kormány előtti helyzetet, és ismételten *különbséget tett politikai és szakmai vezetők között*, előbbiekhöz a miniszterelnököt, a minisztert és a továbbra is jelző nélküli államtitkárt, utóbbiakhoz pedig a (visszaállított) közigazgatási és helyettes államtitkárokat sorolva. Ezzel voltaképpen visszatért a közigazgatás és politika elválasztásának klasszikus, a német lefejezhető államként meghatá-

rozott típusához.⁴⁵ Az egyes minisztériumok hivatalait a második Orbán-kormány idején tehát ismételten a határozatlan időre megbízást kapó, szakmai kinevezett közigazgatási államtitkárok vezették.

A szakmai és politikai elem szétválasztását, vagyis a duális rendszer visszaállítását Gál András Levente szerint – többek között – az is indokolta, hogy a minisztériumok vezetéséért felelős szakmai vezető közigazgatási államtitkárok képesek legyenek vállalni olyan konfliktusokat és felelősséget is, amelyet politikusi minőségben, a népszerűség megőrzésére törekedve nem lennének képesek. Ez Gál szerint nem jelenti azt, hogy a politikus nem érthet a szakmához. Sőt, lehet, hogy bizonyos összefüggésekhez jobban is ért ahhoz, mint egy szakember, már csak azért is, mert nem rabja a korábbi, szakmai életművének. A politikust és a közigazgatási szakembert Gál és a kormányzat uralkodó felfogása szerint éppen ezért nem elsősorban a szakmai hozzáértés, hanem a választás, a választhatóság választja el egymástól. A közigazgatási államtitkárnak nincs megfelelési kényszere a nagy nyilvánosság irányába, egy „arctalan” ember, egy technikus, aki – Gál megfogalmazásával élve – lent a gépteremben dolgozik, nem kell minden este bálí ruhában megjelennie, így lent az alagsorban, olajos kézzel, folyamatosan „szerelni”, javítani tudja a kormányzás, a kormányzati döntéshozatal „motorját”.⁴⁶

2. A döntési javaslatok tematizálása

A második Orbán-kormány idején a döntési javaslatok eredőit a *Nemzeti Együttműködés Programja*, vagyis a kormányprogram, az ezt kibontó, a kormány által félévente megalkotott és határozatban elfogadott munkatervek⁴⁷, illetve a kormány által, az Országgyűlés őszi, illetve tavaszi ülésszakaira benyújtott

⁴⁴ Lázár János, a Miniszterelnökséget vezető miniszterjelölt kinevezés előtti meghallgatása (jegyzőkönyv). Mezőgazdasági bizottság, 2014. június 4. 38. o. Az ülésről készült jegyzőkönyvet lásd az Országgyűlés honlapján:

<http://www.parlament.hu/documents/static/biz40/bizjkw40/MGB/1406041.pdf> (Letöltés ideje: 2014.12.30.). Lázár János, a Miniszterelnökséget vezető miniszterjelölt kinevezés előtti meghallgatása (jegyzőkönyv). Nemzetbiztonsági bizottság, 2014. június 4. 16. o. Az ülésről készült jegyzőkönyvet lásd az Országgyűlés honlapján: <http://www.parlament.hu/documents/static/biz40/bizjkw40/NBB/1406041.pdf> (Letöltés ideje: 2014.12.30.).

2015/1.

⁴⁵ Franczel: Kormányzati struktúra... I. 63-64. o.

⁴⁶ Interjú Gál András Leventével.

⁴⁷ A Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat 3. pontja szerint a Kormány határozattal állapítja meg féléves időtartamra szóló, havi ütemezésű munkatervét.

törvényalkotási programjai⁴⁸ jelentették. A kormány ügyrendje szerint a munkaterv és a kormány törvényalkotási programja egymással összehangolt tervezetnek elkészítése a 2010-2014-es ciklusban a közigazgatási és igazságügyi miniszter feladata volt, aki az elfogadott kormányprogram alapján, a miniszterek, a kormánybiztosok, a kormánybizottságok, a kormányhivatalok, valamint az autonóm államigazgatási szervek vezetőinek javaslatai figyelembevételével dolgozta ki a tervezetet.⁴⁹ Ami a számokat illeti, az egyik elemző intézet által készített felmérés szerint a ciklusban összesen 313 törvényjavaslat szerepelt a kormányzati programokban, ami ülésszakonként átlagosan kb. 39 törvényt jelentett. A nemzetközi szerződések (154) nélkül a kormány előterjesztésében 415 törvényt (a nemzetközi szerződésekkel együtt tehát 569-et) fogadtak el, amely ülésszakonként kb. 52 törvényt jelentett.⁵⁰ Az Országgyűlés hivatalos statisztikai kimutatása szerint eggyel több nemzetközi szerződés (155), így összesen 570, a kormány által benyújtott és elfogadott törvény(módosítás) született 2010-2014 között, ami éppen kétharmada a rendszerváltás óta rekordnak tekinthető, a ciklus alatt összesen elfogadott 859 törvénynek.⁵¹ A kormány tehát meglehetősen aktív volt az Országgyűlés jogalkotó munkájában, ugyanakkor ez nem akadályozta meg a képviselői önálló indítványok – később még elemzett – kiugróan magas számát.

⁴⁸ Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 38. szakasza szerint a kormány megalakulását követően az adott, minden ülésszak végén a következő ülésszakra vonatkozóan tájékoztatja az Országgyűlést törvényalkotási programjáról.

⁴⁹ A Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat 4. pontja.

⁵⁰ Titkolozik, vagy nem készült fel a folytatásra a Fidesz? Policy Agenda elemzése, 2014. június 18. <http://www.policyagenda.hu/hu/nyitolap/titkolozik-vagy-nem-keszult-fel-a-folytatásra-a-fidesz> (Letöltés ideje: 2014.12.30.)

⁵¹ Adatok az Országgyűlés 2010-2014. évi tevékenységéről. 2010. május 14. – 2014. május 5. Országgyűlés Hivatala, 2014. június 5. 219. o. <http://www.parlament.hu/adatok-az-orszaggyules-tevekenysegerol> (Letöltés ideje: 2014.12.30.), illetve <http://www.parlament.hu/az-orszaggyules-jogalkotasa> (Letöltés ideje: 2014.12.30.) 2015/1.

A kormány teljes jogszabályalkotó tevékenysége ugyancsak feltűnő számadatokat tartalmaz. Összesen 4889 jogszabály született, amelynek csak 17 százaléka volt törvény, 35 százaléka (1734 darab) kormányrendelet, tehát a kettő együtt a jogszabályok több mint a felét tette ki. A kormányrendeletek magas száma – arányait tekintve – ugyanakkor csak mérsékelt (kevesebb, mint 12 százalékos) emelkedést jelent a megelőző ciklushoz képest (akkor 1553 darabot fogadtak el). Érdeklenség, hogy a miniszteri rendeletek közül a vidékfejlesztési miniszter a többi tárcahoz képest jóval több, az összes jogszabály 11 százalékát kitevő mennyiségű rendeletet alkotott meg.⁵²

A döntési javaslatok tematizálása szempontjából ebben a ciklusban fontos újdonság, hogy – 2011-ben a KIM által elvégzett előzetes felmérés és vizsgálat tapasztalatai alapján – a ciklus derekán, 2012-ben megújították a kormányzati stratégiai irányítás szabályait és kereteit. Az erről szóló új kormányrendelet⁵³ új *kormányzati stratégiai teret* hozott létre, ahol átláthatóbbá tették a kormányzat egyes szereplői által megalkotott különböző stratégiai tervdokumentumok (pl.: nemzeti középtávú stratégia, miniszteri programok, stb.) rendszerét. Ennek révén megújították a teljes stratégiai tervezésre vonatkozó szabályokat, a dokumentumok előkészítésétől kezdve azok kidolgozásán, társadalmi egyeztetésén át, egészen a végrehajtásig, illetve annak nyomán követéséig. Ugyanakkor nemcsak a keretrendszer, hanem a stratégiai tervdokumentumok tételes áttekintése és megújítása is megkezdődött, amely egy cikluson túlmutató reformfolyamat megindítására adott lehetőséget.

⁵² Mátyás Ferenc: A második Orbán-kormány jogalkotási statisztikája. ArsBoni, 2014. június 30. <http://www.arsboni.hu/a-masodik-orban-kormany-jogalkotasi-statisztikaja.html> (Letöltés ideje: 2014.12.30.)

⁵³ A kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet

3. A miniszterelnök és háttérapparátusa

A kormányzati döntéshozatali folyamat elemzésekor külön is szólnunk kell a miniszterelnök szerepéről. A mindenkori kormányfő hatalma – néhány kivételtől eltekintve, mint például részben a Horn-, továbbá a Medgyessy-, illetve Bajnai-kormányok idején – Magyarországon is folyamatosan növekedett. Ennek többféle módja, eszköze, síkja, illetve (jogi és politikai) dimenziója is megkülönböztethető.⁵⁴ Az első Orbán-kormány idején megfigyelhető prezidencializálódási tendenciák a későbbi Gyurcsány-kormányok idején, illetve a 2010 utáni időszakban sem törtek meg. Mindehhez szorosan kapcsolódik a mindenkori miniszterelnök személyisége, karaktere, stílusa, habitusa és politikusi kompetenciái. E tekintetében Orbán Viktor komoly tekintélyt vívott ki magának, kimagasló politikai kvalitásait még legélesebb ellenfelei is elismerik.

A 2010-2014 közötti kormányzati ciklusban a kormány(fő) mögött kétharmados országgyűlési többség állt, amely elősegítette, hogy a miniszterelnök számos területen rendszer szintű változtatásokat hajtson végre. Mindez új megvilágításba helyezte a miniszterelnök kezében összpontosuló kormányzati döntéshozatali folyamatát, hiszen a minősített többséget igénylő döntések meghozatala ebben a ciklusban nem ütközött akadályokba.

Többek között a kormányzati (miniszteriális és államtitkári) struktúra átalakítása, az integrált minisztériumok létrehozása, a miniszterelnök-helyettes intézményének reaktiválása, egyes alkotmányos intézmények (pl.: Alkotmánybíróság, ombudsmani rendszer, Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság, stb.) megbízásának, működésének, jogköreinek megváltoztatása, a kétharmados törvényi tárgykörök módosítása a miniszterelnök korábbiaknál is kiemeltebb szerepét támasztották alá.

⁵⁴ Lásd erről: Franczel Richárd: A kormányfői hatalom erősödése Magyarországon. *De iurisprudentia et iure publico*, IV. évfolyam, 2010/3-4. szám. 85-96. o. 2015/1.

Mindezeket további, alkotmányos, törvényi és alacsonyabb jogforrási szinteken is megvalósuló változások egészítették ki. Mindezekelőtt alaptörvényi szinten rögzítésre került a miniszterelnök addig csak törvényi szinten kimondott általános politikai iránykijelölő hatásköre. Ezzel összefüggésben a miniszterelnök miniszterekkel való kapcsolata is egyértelműbbé vált, hiszen egyfelől – az iránykijelölési joggal összefüggésben – az Alaptörvény megerősítette a miniszterelnök miniszterek számára történő feladatmeghatározási jogkörét, másfelől a miniszterek miniszterelnöknek való (közvetlen) felelősségét. Mindemellett a miniszterelnök az önálló szabályozó szervek vezetői vonatkozásában új, Alaptörvényben ugyancsak nevesített javaslattevési, illetve kinevezési hatásköröket is kapott, amelyekkel több alkalommal élt is a ciklus során.⁵⁵ A miniszterelnök tevékenységének bővülése alacsonyabb szintű jogforrásokban, például a kormányrendeletként elfogadott statútumban is megnyilvánult. Ekként a ciklus második felére a miniszterelnök nevesítetten is a Kormány polgári hírszerzési tevékenységének irányításáért, illetve az európai uniós források felhasználásáért felelős tagja lett.⁵⁶

Ami a miniszterelnök mögötti apparátust illeti, a Miniszterelnökség a 2010-ben újonnan létrejött, részben a MeH jogutódjának is tekinthető Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumból (KIM) kiválással jött létre, s voltaképpen a korábbi MeH-ben külön szervezeti egységet képező Miniszterelnöki Ka-

⁵⁵ Franczel: A miniszterelnök alaptörvényi... 33-36, 40. o. A Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság (NMHH) elnökét, Szalai Annamáriát kilenc évre a miniszterelnök nevezte ki, akinek halála után utódját, Karas Mónikát – egy 2013. március 25-ei törvénymódosítás nyomán – már a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezte ki. A Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal elnökét, Dorkota Lajost 2013. július 1-jei hatállyal a miniszterelnök nevezte ki kilenc évre.

⁵⁶ Lásd a ciklusban hatályos, az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet (statútum), 1. §-ának 2012. július 20-tól, illetve 2013. december 31-től hatályos módosításait.

binetiroda jogutódja lett.⁵⁷ A 2010-2012 közötti Miniszterelnökség, a miniszterelnök kezdetben száznál is kevesebb létszámmal működő munkaszervezeteként kifejezetten hasonlított a jogelődjére, hiszen tipikusan kabinetjellegű működést valósított meg. A titkársági típusú modelltől való elmozdulást a 2012 nyarán bekövetkezett államtitkári csere, az azt követően fokozatosan kibontakozó szakpolitikai profilbővülés és a létszám ezzel párhuzamosan végbemenő többszörös felduzzadása idézte elő. Az addig csak a miniszterelnök körüli teendők ellátására fókuszáló, a korábbi Miniszterelnöki Kabinetirodára emlékeztető munkaszervezet egyre inkább a kancellária típusú működéshez közelített, s a ciklus végére már sokkal inkább a korábbi MeH-re emlékeztetett, semmint egy szimpla kabinetre. Ezt a folyamatot tetőzte be a 2014-es harmadik Orbán-kormány megalakulása, amellyel – a rendszerváltás óta először – önálló, a többi szakpolitikai minisztériumtól funkcionálisan különböző, a kormányzati koordinációt (a minisztériumokat felsoroló törvényben előírtak szerint⁵⁸) elsősorban ellátó, szerteágazó tevékenységi kört összefogó minisztériummá vált a Miniszterelnökség.⁵⁹

2010 előtt a miniszterelnök munkaszervezetén belüli közvetlen stábjaként a Miniszterelnöki Kabinetiroda tevékenykedett. A Miniszterelnöki Hivatal 2010-es megszüntetésével viszont az annak szerves részét képező *Miniszterelnöki Kabinetiroda* és a miniszterelnöki kabinetfőnöki tisztség is megszűnt. A második Orbán-kormány négy éve alatt ebben a tekintetben nem történt változás, tehát – mintegy húsz éves hagyományt megszakít-

va⁶⁰ – a teljes ciklusban formálisan nem működött Miniszterelnöki Kabinetiroda, és a miniszterelnöknek nem volt külön kabinetfőnöke sem, hanem csak – főosztályként – *Miniszterelnöki Titkárság* létezett. A 2014 nyarán megalakult harmadik Orbán-kormány ugyanakkor reaktíválta ezt a szervet és funkciót.⁶¹ Ezzel együtt pedig voltaképpen visszatért a korábbi, 2010 előtti struktúrához, amelyben a miniszterelnök kabinetje ismét a kormányfő mögötti széleskörű tevékenységet ellátó háttérapparátus egyik autonóm szervezeti egysége lett.

A miniszterelnök 2010-2014 közötti személyi titkárából (Nagy János) a 2014-es új kormány felállása után miniszterelnöki kabinetfőnök lett, a kabinetiroda pedig a Miniszterelnökségen belül autonóm, vagyis nem a Miniszterelnökséget vezető miniszter, hanem a miniszterelnök által közvetlenül irányított szervezeti egységként funkcionál. A kabinetfőnök – a Miniszterelnökség SZMSZ-e értelmében – egyfelől biztosítja a miniszterelnök munkájához kapcsolódó protokoll, adminisztratív és koordinációs feladatok ellátását, másfelől közvetíti a miniszterelnök utasításait, állásfoglalásait az egyes szervezeti egységek felé.⁶²

4. A kormányt segítő szervek

A második Orbán-kormány idején is több, ún. *kormányt segítő szerv*, testület is részt vett a döntéshozatali folyamatokban. A 2010-ben megalkotott kormány szervezeti, jogállási, vagy más néven státustörvény az ún. *kor-*

⁵⁷ Franzel Richárd: A miniszterelnök munkaszervezete 2010 után. *Közjogi Szemle*, 2014/2. szám. 59. o., továbbá a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 2010. évi XLII. törvény 2. § (2) bekezdés.

⁵⁸ Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló 2014. évi XX. törvény 1. § (1) bekezdés.

⁵⁹ A Miniszterelnökség 2010-2014 közötti szervezetéről és működéséről lásd részletesen: Franzel Richárd: A Miniszterelnökség szervezete 2010-2014 között. *Kodifikáció és Közigazgatás*, 2014/1. szám, 48-73. o. 2015/1.

⁶⁰ Leszámítva a 2006-2007 közötti rövid, átmeneti időszakot – ekkor ugyancsak megszüntették a Miniszterelnöki Kabinetirodát, s a miniszterelnöki kabinetfőnöki teendőket a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter látta el – a rendszerváltás utáni első ciklus óta egészen 2010 tavaszáig folyamatosan működött a Miniszterelnöki Kabinetiroda, s a mindenkori miniszterelnöknek külön kabinetfőnöke volt.

⁶¹ Lásd az egyes törvényeknek a Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló törvénnyel összefüggő módosításáról szóló 2014. évi XXI. törvény 37-38. szakaszait.

⁶² A Miniszterelnökség Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2014. (VII. 23.) MvM utasítás, 44. pont, 151. szakasz.

mányszervek három típusát különböztette meg.⁶³ Eszerint a 2010-2014 között ciklusban kabinet, kormánybizottság, valamint egyéb javaslattevő, véleményező vagy tanácsadói tevékenységet végző testület létrehozására nyílt lehetőség.

A kormány szervezeti törvény szerint a kormány kiemelt fontosságú társadalompolitikai, gazdaságpolitikai vagy nemzetbiztonsági ügyekben a kormány ülései előtti állásfoglalásra *kabinetet* hozhat létre, amelynek tagjai a feladatkörükben érintett miniszterek, illetve a miniszterelnök által kijelölt személyek. A vizsgált időszakban a három említett szakpolitikai terület közül csak az utóbbiban jött létre testület, nevezetesen a miniszterelnök által vezetett, rendszerint kéthetente ülésező Nemzetbiztonsági Kabinet.⁶⁴ Ellentétben a korábbi kormányzati ciklusokkal, a második Orbán-kormány alatt elvi jellegű és a stratégiai jelentőségű döntések meghozatalára szolgáló, ún. Kormánykabinet nem működött.

A másik kormány szerv a *kormánybizottság*, amelyet a törvény szerint a kormány a hatáskörébe tartozó jelentős, több minisztérium feladatkörét érintő feladatok összehangolt megoldásának irányítására hozhat létre. A tagok ugyancsak a feladatkörükben érintett miniszterek, valamint állandó jelleggel meghívott személyek. 2012 nyarán ilyen szervként hozták létre az ugyancsak a miniszterelnök által elnökölt, ügydöntő jogkörrel rendelkező Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottságot, amely a ciklus második felében a fejlesztéspolitikai kormányzati feladatok összehangolt irányítását végezte és – többek között – az egymilliárd forintot meghaladó támogatási igényű projektjavaslatokról volt hivatott dönteni.⁶⁵

Végül a kormány szervezeti törvény értelmében a kormány szervek harmadik formája a kormány által létrehozott *egyéb javaslattevő, véleményező vagy tanácsadói tevékenységet végző testületek*. Ennek tipikus gyakorlati példája a ciklus során létrejött számtalan tanács (úgy mint cigányügyi, fogyasztóvédelmi, időügyi, kábítószerügyi, bűnmegelőzési, vízgazdálkodási, stb.).

5. A Politikai Államtitkári Értekezlet (PÁT)

A második Orbán-kormány első felében a miniszterelnök munkaszervezete sokkal inkább a miniszterelnököt kiszolgáló, a kormányzati összműködést nem meghatározó apparátusként működött. 2012 nyaratól – a szervezet vezetésében bekövetkezett személycserét követően – egy más típusú, politikai kormányzást elősegítő, összkormányzati koordinációt megvalósító szervezeti működés vette kezdetét. Ennek legkésebb bizonyítéka a személycserét követően kialakuló és rendszeressé váló, a *Miniszterelnökséget vezető államtitkár vezetésével*, a minisztériumok államtitkárainak részvételével működtetett ún. Politikai Államtitkári Értekezlet (köznyelvben PÁT).⁶⁶ 2012 nyara előtt, a kormányzati ciklus első felében ilyen típusú egyeztetés szervezése nem volt jellemző, ezt követően viszont rendszeressé és folyamattossá vált a Miniszterelnökséget vezető államtitkár ezirányú tevékenysége. A hetente, többnyire hétfőként tartott értekezlet a kormányzati munka dinamizálásában kulcstényezővé vált, a többnyire megelőző héten

összefüggésben egyes kormányhatározatok módosításáról szóló 1221/2012. (VII. 2.) Korm. határozat.

⁶⁶ Lázár János már kinevezése elején hangsúlyozta, hogy szeretné meghonosítani a politikai államtitkári értekezlet gyakorlatát. Lásd: „Nem hatalom, hanem szolgálat lesz a feladatom”. Fidesz.hu, 2012. 05. 29. <http://www.fidesz.hu/hirek/2012-05-29/nem-hatalom-hanem-szolgalat-lesz-a-feladatom/> (Letöltés ideje: 2014.12.30.). Bár a 2010-es kormányváltás után nem állították vissza a 2006 előtt létező politikai államtitkári megnevezést (a törvény jelző nélküli államtitkárt említ), az intézmény megtartotta a korábbi elnevezést.

⁶³ A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 28-30/A szakaszai.

⁶⁴ A Nemzetbiztonsági Kabinetéről szóló 1308/2011. (IX. 6.) Korm. határozat.

⁶⁵ A Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottságról szóló 140/2012. (VII. 2.) Korm. rendelet, továbbá a Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottság létrehozásáról és a Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottság létrehozásával 2015/1.

csütörtökönként tartott Közigazgatási Államtitkári Értekezlet (KÁT) szakmai előkészítése után, a rendszerint szerdára összehívott kormányülések előtt kifejezetten politikai szűrőszerepet töltött be.⁶⁷ Vidoven Árpád megerősítette, hogy míg a KÁT szakmai szempontból, addig a PÁT politikai szempontból készítette elő a kormány üléseit. A PÁT fő napirendi pontja minden egyes alkalommal a kormány előzetes napirendjének áttekintése volt. Az előzetes napirenden szereplő előterjesztések, jelentések tekintetében megvizsgálta, hogy van-e még olyan vitás kérdés, amely a kormány ülésig tisztázandó, vagyis amelyet nem sikerült a közigazgatási egyeztetés során kiegyenesíteni. A PÁT-nak volt olyan jogosítványa is, hogy bizonyos napirendi pontokat javasoljon a kormány ülésére. Ezek leginkább politikai jellegű ügyek voltak.⁶⁸

Biró Marcell elmondása szerint a PÁT 2012-es megjelenése előtt az összkormányzati koordinációért felelős KIM, annak Közigazgatási stratégiáért felelős helyettes államtitkársága volt hivatott arra, hogy stratégiaalkotás vonatkozásában megvizsgálja, hogy az adott előterjesztés mennyire igazodik a kormányprogramhoz, a kormányprogramból készült stratégiákhoz és egyéb dokumentumokhoz. A PÁT megjelenése után a politikai szempontú értékelés könnyebbséget jelentett, hiszen ennek a politikai testületnek kifejezetten az lett a feladata, hogy a politikai szempontokat becsatornázza a döntéshozatalba.⁶⁹

6. A referatúra funkciót betöltő szervezeti egységek

A második Orbán-kormány alatt a miniszterelnök munkaszervezetében kifejezetten referatúra funkciót betöltő szervezeti egység nem működött. Ez nem jelenti azt, hogy a háttérapparátus a kormányülések előtt ne végzett volna előzetes véleményező tevé-

kenységet. A ciklus ugyanakkor ebben a tekintetben is két részre osztható, a határvonalat pedig 2012 nyara jelenti. Ezt megelőzően az inkább kabinetjellegű, titkársági funkciót betöltő szervezet ilyen jellegű tevékenységet nem végzett. A Miniszterelnökséget vezető államtitkári pozícióban 2012 nyarán bekövetkező személycserét követően viszont kibontakozott a kormány és a miniszterelnök munkájának ebbéli támogatása. A ciklus második felében, vagyis 2012-2014 között ebben a vonatkozásban két, a Miniszterelnökséget vezető államtitkár közvetlen irányítása alatt tevékenykedő szervezeti egység emelhető ki. A *Parlamenti ügyekért felelős helyettes államtitkárság a Stratégiai és tájékoztatási helyettes államtitkárság* közreműködésével – miként a szervezet ciklus végén hatályos SZMSZ-ben is olvasható – politikai és szakmai szempontból is véleményezte, illetve javaslatokkal egészítette ki a minisztériumok felől érkező, kormány elé kerülő kormány-előterjesztéseket.⁷⁰ A Miniszterelnökség 2012 nyara után tehát egyértelműen politikai és részben szakmai szűrő szerepet töltött be a kormány(fő) munkáját támogató tevékenysége során.⁷¹

A vizsgált időszakon túlmutató, vagyis a 2014 nyarán megalakult harmadik Orbán-kormány ciklusának ebbéli újítása, hogy a Miniszterelnökség átalakulásának keretében az immáron a stratégiai ügyekért felelős államtitkár által közvetlenül irányított stratégiai és tájékoztatási helyettes államtitkár felügyelete alatt, a stratégiai államtitkár közvetlen irányításával létrejött a *Referatúra Főosztály*, amelyet már kifejezetten a kormány üléseire kerülő előterjesztések politikai és szakmai véleményezésében való közreműködés céljából hoztak létre.⁷² Mindezzel együtt a 2014 nyara óta tartó működés nem azonos az első Orbán-kormány idején megfigyelhető ten-

⁶⁷ Franczel: A Miniszterelnökség szervezete... 53-54. o.

⁶⁸ Interjú Vidoven Árpáddal.

⁶⁹ Interjú Biró Marcellal.

2015/1.

⁷⁰ 1/2014. (I. 22.) ME utasítás a Miniszterelnökség Szervezeti és Működési Szabályzatáról, 23. § (1) bekezdés b) pont, illetve 29. § (1) bekezdés d) pont.

⁷¹ Franczel: A Miniszterelnökség szervezete... 52. o.

⁷² A Miniszterelnökség Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2014. (VII. 23.) MvM utasítás, 2. függelék, 25.2.1. e) pont.

denciákkal, ugyanis az új struktúra – legalábbis létrehozásakor – elsősorban egyes kiemelt ügyek (például energiaügy) referatúrájaként került meghatározásra.⁷³

7. A kormányülés

A kormány ügyrendje részletes⁷⁴ szabályokat tartalmaz a kormányületekre vonatkozóan. A résztvevők ciklus elején megfogalmazott ügyrendbeli meghatározása szerint a kormány ülésein a *kormány tagjai*, tanácskozási joggal az *állandó meghívottak*, az *előterjesztők* és a *miniszterelnök által meghívott személyek* vettek részt. A meghívás személyre szólóan történt, az ülésen – főszabály szerint – csak a meghívott vehetett részt. A kormány ülésére a következő személyek kaptak állandó meghívást: Miniszterelnökséget vezető államtitkár; a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium kommunikációs feladatokért felelős államtitkára; a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium közigazgatási államtitkára; a miniszterelnök szóvivője (miniszterelnöki biztos); a kormányzóvivő. A feladatkörét érintő napi-rendi pontok tárgyalásához az ügyrend szerint a Magyar Nemzeti Bank elnökét is meg kellett hívni.⁷⁵

Az ügyrendben meghatározott szereplők a valóságban is részt vettek a kormány ülésein, a ciklus második felére viszont a felsorolt tisztségek közül több megszűnt (a KIM kommunikációs államtitkára, a miniszterelnök szóvivője), e változásokat az ügyrendben azonban – furcsa módon – nem vezették át. A felsorolásban nincs benne, ugyanakkor az interjúalanyok megerősítették, hogy a kormány ülésein az államháztartásért felelős államtitkár is mindig jelen volt. Gál And-

rás Levente szerint a rendkívül kritikus államháztartási helyzetre tekintettel az államtitkár jelenléte – állandó meghívottként – indokolt volt.⁷⁶

Ami a kormányülésen született döntéseket illeti, az ügyrend szerint azokat ebben a ciklusban is a miniszterelnök mondta ki. E látzólag magától értetődő szabály vonatkozásában Müller György felhívja a figyelmet az ún. baltás gyilkossal kapcsolatos problematikára, amelyben felvetődött, hogy valójában ki hozott döntést a kiadatásról. A kormányval szembenálló politikai oldalon a miniszterelnök által kimondott döntést úgy fordították le, hogy a miniszterelnök egy személyben döntött a kiadatásról. Ugyanakkor a külügyminiszter (Martonyi János) és a miniszterelnök megnyilatkozásai – némileg tompítva a kormányfő egyszemélyi jogosultságát – azt hangsúlyozták, hogy összkormányzati koordinációval összkormányzati döntés született. A külügyminiszter azt is kiemelte, hogy amit a miniszterelnök dönt, az a kormány döntése is, így a kettő között lényegében nincs is különbség.⁷⁷

A kormány ülése a benyújtott előterjesztések, jelentések megtárgyalásából, döntések meghozatalából, szóbeli eszmecsereből, eligazításból és bejelentésekből állt. A kormány a feladatkörében rendeletet bocsátott ki, határozatot hozott, irányelvet vagy elvi állásfoglalást fogadott el. Az ügyrend szerint a kormány üléséről összefoglaló és a kormány tagjának kérésére, indokolt esetben és a miniszterelnök engedélyével rögtön, továbbá az ülés végén az összefoglaló elkészítésére alkalmas hangfelvétel⁷⁸ készült. Az összefoglaló elkészítéséről a KIM közigazgatási államtitkára gondoskodott, amit a KIM miniszter, valamint – 2012 nyarát követően

⁷³ Lázár János, a Miniszterelnökséget vezető miniszterjelölt kinevezés előtti meghallgatása (jegyzőkönyv). Nemzetbiztonsági bizottság, 2014. június 4. 6. o. Az ülésről készült jegyzőkönyvet lásd az Országgyűlés honlapján:

<http://www.parlament.hu/documents/static/biz40/bizjkv40/NBB/1406041.pdf> (Letöltés ideje: 2014.12.30.).

⁷⁴ A Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat III-V. részei: 57-87. pontok.

⁷⁵ Uo. 59-61. pontok.

2015/1.

⁷⁶ Interjú Gál András Leventével.

⁷⁷ Müller György: A miniszterelnöki kormányról. Jogelméleti Szemle, 2012/4. szám. 98. o.

⁷⁸ Müller felhívja a figyelmet, hogy a szó szerinti hangfelvételt a második Orbán-kormány ügyrendjével ismételtlen kiiktatta. Lásd: Müller György: Kormányzati viszonyok a második féldőben (2010-2014). Jogelméleti Szemle, 2014/2. szám. 203. o.

– a Miniszterelnökséget vezető államtitkár írt alá.⁷⁹

Az ügyrend – a korábbi kormányzati ciklusokhoz hasonlóan⁸⁰ – lehetőséget biztosított arra a miniszterelnöknek, hogy a kormány ülései között – kivételesen indokolt esetben – feladatok kijelölése, nemzetközi tárgyalások lebonyolítása és megállapodások aláírása, jóváhagyása, látogatások szervezése, egyes kinevezések és felmentések ügyében, kitüntetések adományozása céljából kormányhatározatot, továbbá más esetben a kormány felhatalmazása alapján kormányrendeletet és kormányhatározatot adjon ki. Az így hozott rendeletekről és határozatokról szóló jelentést utólagos jóváhagyásra a közigazgatási és igazságügyi miniszternek kellett benyújtania a kormányhoz.⁸¹ Az intézmény gyakorlati alkalmazása kapcsán Müller György az ügydöntő hatáskörrel is rendelkező, 2012-ben létrehozott kormány szerv, a Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottság döntéseit emeli ki, hiszen a testület a kormánynak fenntartott ügyekben nem járhatott el a saját nevében, hanem javaslatokat fogadott el, amelyeket a miniszterelnök – az említett módon – két kormányülés között maga adott ki.⁸²

A 2010-2014 közötti ciklusban a kormány általában *betente ülésezett* és hozott döntéseket, az ülésekre jellemzően szerdai napokon került sor⁸³ meghatározott napirend szerint. A KIM közigazgatási államtitkára, Biró Marcell szerint – aki állandó résztvevője volt a kormányüléseknek – a napirend előtt vagy után lehetőség nyílt arra, hogy a kormány tagjai újabb témákat vessenek fel. Ezekben – adott

esetben – nem formalizált módon döntések születtek, amelyeket jogszabályi formába kellett önteni. A kormányülések hosszát tekintve, egyes időszakokban elharapózott a napirendi pontok száma, amit próbáltak az ésszerűség keretei közé visszaszorítani.⁸⁴ Gál elmondása szerint a kormányüléseken időnként volt vita a miniszterek között, illetve bizonyos ügyekben, nagyon ritkán a miniszterelnökkel is volt nézetkülönbség. A miniszterelnök a kollektív döntéshozatal jegyében megbeszélte a miniszterekkel a döntéseket, egyes esetekben szeminarizáló jelleggel (például a Széll Kálmán Terv tárgyalásánál), más, inkább technikai jellegű módosításokat tartalmazó esetekben pedig gyors döntéshozatalra került sor. A kormány ügyrendje szerint a kormány tagjait testületi döntések meghozatalában egyenlő szavazati jog illette meg, a döntéseket elvileg szavazattöbbséggel hozták, szavazategyenlőség esetén a miniszterelnök döntött. Ugyanakkor formális szavazás – más európai országokhoz és a korábbi hazai gyakorlathoz hasonlóan – ebben a ciklusban sem volt jellemző.⁸⁵

Végül érdemes megemlíteni az ülések vezetését érintő szabályokat és az ülésekre való felkészítés gyakorlatát is. Azon túl, hogy a miniszterelnök kormányülés vezetésére vonatkozó, korábbi Alkotmányban⁸⁶ nevesített feladatát az új Alaptörvény már formálisan nem tartalmazza, további újdonságot jelentett, hogy a kormány ügyrendjének 62. pontja szerint a KIM miniszter vezeti a kormányülését a miniszterelnök akadályoztatása esetén, aki gyakorolja mindazon hatásköröket, amelyeket a miniszterelnök hatáskörébe utal. A gyakorlatban ugyanakkor nem volt jellemző, hogy a miniszterelnök akadályoztatása esetén kormányülést tartsanak. Ami az ülésekre való felkészülést illeti, az egyes tárca-vezetők többnyire csak az őket érintő, illetve saját érdekeltségükbe tartozó napirendi pon-

⁷⁹ A Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozatának 68-69., 72., 83-84. pontok.

⁸⁰ Lásd erről Müller: A miniszterelnöki kormányról... 101-105. o.

⁸¹ A Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozatának 77. pontja.

⁸² Müller György: A második és harmadik Orbán-kormány döntési rendjének sajátosságairól. MTA Law Working Papers, 2014/62. 7. o.

⁸³ Ettől eltérő ütemezés – Gál András Levente elmondása szerint – leginkább a ciklus elején az EU elnökség levezénylése miatt volt jellemző. Interjú Gál András Leventével.

2015/1.

⁸⁴ Interjú Biró Marcellal.

⁸⁵ Interjú Gál András Leventével. Továbbá lásd a Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat 67. pontját.

⁸⁶ A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény, 37. § (1) bekezdés.

tok kapcsán készültek fel, de a miniszterelnök, a KIM miniszter és – főként 2012 nyara után – a Miniszterelnökség vezetője valamennyi napirendi pont kapcsán felkészítést kapott a saját stábjától. Újdonságként értékelhető, hogy a kormányfő kormányülésre történő felkészítésében – a korábbi kormányzati ciklusokban megfigyelhető gyakorlattal szemben – a KIM miniszter kevésbé vett részt, ezt a feladatot a miniszterelnök mögötti apparátus végezte.⁸⁷

8. A koalíciós kormányzás hiánya

A 2010-ben megalakult kormány az első olyan kormány volt a rendszerváltás óta, amely nem kényszerült koalíciós együttműködésre. A Fidesz és a KDNP közötti szoros pártszövetség a ciklus során voltaképpen a két párt részvételével működő *kvázi „egypárti” kormányzást* valósított meg. A szilárd és megbonthatatlan látszó kapcsolatot többek között az is alátámasztotta, hogy nem két párt külön választási szereplése után létrejött együttműködésről volt szó, hanem a közös listaállítás révén a KDNP – önálló választási megmérettetés nélkül, immáron 2006 óta – a Fidesszel közös listaállítással jutott be a parlamentbe.⁸⁸

A grandiózus változtatásokat megvalósító kormányzás számára a kétharmados, alkotmányozó többséget az Országgyűlésben két külön frakcióra bomló kormánypárti képviselők – ugyancsak rendkívül szoros – együttműködése és az *erős pártfegyelem* biztosította a ciklus során, mondhatni sziklaszilárdan. A pártfegyelem és a két párt közötti

kvázi koalíciós együttműködés voltaképpen megbonthatatlan volt, csak néhány – például egyes oktatáspolitikai⁸⁹, vagy az új alkotmány koncepciójával kapcsolatos – kérdés váltott ki némi vitát, de a feszültség a frakcióülések szintjén maradt, a törvényalkotást és a parlamenti munkát e nézetkülönbségek érdekében nem befolyásolták.

9. A kormánypárti frakciók

A 2010 utáni átfogó kormányzati reformok nem változtatták meg Magyarország parlamentáris-kancellári kormányzati rendszerének jellegét, így a végrehajtó hatalmat birtokló kormány és a törvényhozás kormánypárti frakciói között továbbra is szoros funkcionális fúzió, együttműködés érvényesült a 2010-2014 közötti kormányzati ciklusban. A kormány(zás) és a kormányzati döntéshozatal mögött álló kormánypárti frakciók kétharmados parlamenti aránya – a ciklusban is megfigyelhető szoros pártfegyelem érvényesülése mellett – pedig képes volt biztosítani az alkotmányozáshoz és az abból eredő sarkalatos törvények megalkotásához szükséges döntéshozatali többséget. Jelentősebb, a döntéshozatalt megbénító, vagy akadályozó feszültségek nem jelentkeztek a ciklus során.

A kormány és az Országgyűlés közötti kapcsolattartásért a ciklusban hatályos státútum szerint a KIM miniszter felelt, aki – főként 2012 nyara után – a Miniszterelnökséget vezető államtitkárral együttműködve szervezte a kormány és a frakciók közötti együttműködést. A kormánypárti képviselőcsoportokkal – miképpen a státútum fogalmaz – a kormány parlamenti kapcsolatrendszerének összehangolásában közreműködő Miniszterelnökséget vezető államtitkár tartotta a kapcsolatot, aki koordinálta a kor-

⁸⁷ Farkas Anikó: Kormányzati struktúra 2010. Szakdolgozat. ELTE ÁJK Politikatudományi Intézet, 2011. 39. o.

⁸⁸ Kétségtelen ugyanakkor, hogy a Fidesznek is érdeke volt a szoros szövetség fenntartása, hiszen a nagyobbik kormányzó pártnak is szüksége volt a KDNP által képviselt értékekre fogékony szavazókra, akik a KDNP különálló indulása esetén a Fidesz-szavazótábor formális csökkenéséhez, illetve – a parlamenti küszöb át nem lépése esetén – értékes szavazatok elvesztéséhez vezetett volna. A 2014-ben először alkalmazott új, egyfordulós választási rendszer pedig amúgy is a pártok közös indulását ösztönzi. 2015/1.

⁸⁹ Éles konfliktus bontakozott ki például a kereszténydemokrata Hoffmann Rózsa korábbi oktatási államtitkár, illetve a Fidesz egyik alelnöki funkcióját is betöltő oktatáspolitikus, Pokorni Zoltán között, de a vita a jogalkotás munkáját nem futtatta zátonyra. A 2014 nyarán megalakult harmadik Orbán-kormány idején ugyanakkor már a parlamenti szavazást is veszélyeztető komoly konfliktus bontakozott ki az egyházügyi törvény újraalkotása miatt.

mányzati szervek és a kormánypárti frakciók között a részvételével lefolytatott egyeztetéseket, a KIM miniszterrel együttműködve pedig képviselte a kormányt az Országgyűlés Házbizottságában, továbbá segítette a miniszterelnök országgyűlési tevékenységét is.⁹⁰

A miniszterelnök munkaszervezetének 2012 nyarától megfigyelhető átalakulása együtt járt a Miniszterelnökséget vezető államtitkár közvetlen irányítása alatt működő, a parlamenti kapcsolattartásért felelős szervezeti egység, az ún. *Parlamenti ügyekért felelős helyettes államtitkárság* létrehozásával, amely – többek között – a kormányzati szervek és az Országgyűlés kormánypárti frakciói közötti egyeztetések koordinációjáért felelt.⁹¹ Vidoven Árpád – aki összefogta e szervezeti egység munkáját – elmondása szerint intézményesült fóruma a kormány és a frakció közötti egyeztetésnek nem volt, ugyanakkor a kormányzat és a frakció törvényelőkészítéssel foglalkozó szakmai osztálya között jó volt a kapcsolat, folyamatosan – telefonon, e-mailben, illetve szükség szerint személyesen is – tartották a kapcsolatot annak érdekében, hogy a kormány és a frakció összhangban tudjon működni.⁹²

10. A kormány és parlament viszonya

Miképpen fentebb említettük, a kormány és az Országgyűlés közötti kapcsolattartásért tehát a kormányzati tevékenység összehangolását megvalósító KIM miniszter felelt, aki a Miniszterelnökséget vezető államtitkárral együttműködve szervezte a kormány és a frakciók közötti együttműködést.⁹³ A két politikai vezetőnek tehát egyaránt meghatározó feladata volt ebben a kérdésben, és a fentebb idézett státútum pedig hangsúlyt

helyezett a kettejük között létrejövő együttműködés szükségességére. A Miniszterelnökség szerepének 2012 nyarától megfigyelhető felértékelődése továbbá cizellálta a két szereplő közötti kapcsolódást, a külön parlamenti ügyekkel foglalkozó, Miniszterelnökségen működő helyettes államtitkárság létrehozása pedig megerősítette a miniszterelnöki munkaszervezet közvetítő szerepét.

A parlament-kormány viszonyrendszer vonatkozásában a kormánytagok és a további állami vezetők *parlamenti beágyazódásáról*, vagyis az állami vezetői szolgálati jogviszony országgyűlési képviselőséggel való összeférhetőségének kérdéséről is érdemes szólnunk.⁹⁴ Ellenben a 2006-2010 közötti szabályozással, az állami vezetői jogviszony és az országgyűlési képviselőség a második Orbán-kormány idején csak részben fért össze, a politikai vezetők esetében megengedett, a szakmai vezetők vonatkozásában azonban kizárt volt. A politikai vezető – az Országgyűlésről szóló vonatkozó törvény szerint – országgyűlési képviselőként ugyanakkor nem lehetett az Országgyűlés tisztségviselője és országgyűlési bizottság tagja.⁹⁵

A 2010-2014 közötti ciklus során a tíz, illetve meghatározott ideig tizenegy tagú kormányból heten voltak egyúttal képviselők is. Parlamenti képviselőséggel csak Martonyi János külügyminiszter, Pintér Sándor belügyminiszter, Fellegi Tamás és Németh Lászlóné nemzeti fejlesztési miniszterek, illetve Réthelyi Miklós, a nemzeti erőforrások minisztere nem rendelkezett. Egy 2013. június 10-ei kimutatás szerint az akkori 37 politikai kinevezett (parlamenti és szakpolitikai) államtitkár közül 21 államtitkár volt egyúttal országgyűlési képviselő. Az akkori nyolc, elsősorban a miniszter országgyűlési helyettesítésére hivatott parlamenti államtitkár közül csak ketten nem voltak képviselők, az akkori 29 szakpolitikai államtitkár közül pedig majdhogynem a fele, 15 államtitkár rendelkezett

⁹⁰ Az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet 2. § (3) bekezdés c) pontja, 3. § (3) bekezdés b) pontja, 10. § (1) bekezdés b) pontja, (2) bekezdés a) és b) pontja.

⁹¹ Lásd a Miniszterelnökség ciklusban hatályos SZMSZ-eit: 1/2012. (VIII. 31.) ME utasítás 17. szakasza; 1/2014. (I. 22.) ME utasítás 23. szakasza.

⁹² Interjú Vidoven Árpáddal.

⁹³Vö. a 3.9. ponttal.

2015/1.

⁹⁴ A továbbiakban itt kifejtettek megtalálhatóak: Franczel: Kormányzati struktúra... I. 67. o.

⁹⁵ Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény, 80. §, illetve 83. § (2) bekezdés.

képviselői mandátummal. A kormánytagokkal és államtitkárokkal együtt összesen 47 politikai vezető közül tehát 28 országgyűlési képviselő, tehát mintegy hatvan százalékuk a parlament munkájában is részt vett.⁹⁶

A kormány és a parlament viszonyának további érdekes vetülete az *önálló képviselői indítványok formájában történő jogalkotás* mértékének kérdése. Kiindulópontot a ciklus során elfogadott új törvények, illetve törvénymódosítások kiugróan magas száma jelenti, hiszen 2010-2014 között – miképpen korábban említettük – összesen 859 törvény született, ami mintegy negyede a rendszerváltás óta elfogadott összes törvénynek (3410), és ami átlagosan másfele-kétszerese az előző ciklusokban elfogadott törvényeknek.⁹⁷

A második Orbán-kormány törvényalkotási tevékenységének különlegessége azonban nemcsak a törvények számában keresendő. Az egyik gyakori kritika szerint ugyanis – a kormány által benyújtott előterjesztésekkel szembeni, társadalmi és szakmai egyeztetésre vonatkozó kötettség elkerülése érdekében – túlzottan nagy hangsúly került a gyorsabb tempót lehetővé tevő, jelentős és fajsúlyos tárgyköröknél is előszeretettel alkalmazott, önálló képviselői indítvány formájában történő jogalkotásra.⁹⁸ Az egyik kutatócég által a magyar törvényhozás minőségéről készített, többek között az Országgyűlés 2006-2012 közötti törvényalkotási tevékenységére vonatkozó, hivatalos statisztikai adatokat feldolgozó felméréséből kiderül, hogy 2010 után a megelőző ciklushoz képest jóval magasabb számban és arányban kerültek elfo-

adásra egyéni képviselői indítványként benyújtott törvényjavaslatok. A 2010-es kormányváltást követő első félévben (!) közel annyi (75) képviselői indítványt fogadtak el, mint a megelőző négy évben együttvéve (89). A felmérés szerint a második Orbán-kormány első felében összesen 200 egyéni indítványból lett törvény, ami több mint duplája a Gyurcsány-Bajnai-kormányok teljes négy éve alatt ekként elfogadott törvények említett mértékének (89). Beszédes az a számadat is, amely szerint a kormányváltás követő első félévben öttel több törvényt fogadtak el egyéni indítványra (75), mint a kormány kezdeményezésére (70). A másik két vizsgált évben (2011, 2012) pedig az elfogadott törvények több mint 40 százaléka (41-42 százalék) önálló képviselői indítványból fakadt.⁹⁹ Müller György a ciklus végén már 268¹⁰⁰, az Országgyűlés, fentebb már hivatkozott, a teljes ciklust vizsgáló statisztikai adatgyűjtése pedig eggyel több, 269 önálló képviselői indítványra elfogadott törvényt említ, ami a törvények mintegy 31 (a nemzetközi ügyek nélkül majdhogynem 40) százaléka. E 269 törvény a bizottságok által benyújtott és elfogadott 20, illetve a kormány által kezdeményezett 570 törvénnyel együtt teszik ki a ciklusban összesen elfogadott, fentebb már említett 859 törvényt.¹⁰¹

Az önálló képviselői indítványra elfogadott törvények tárgyköre kapcsán Müller hangsú-

⁹⁶ Franczel: Kormányzati struktúra... I. 67. o.

⁹⁷ Összehasonlításképpen: az Antall-kormány idején 432, a Horn-kormány idején 499, az első Orbán-kormány idején 460, a Medgyessy- és első Gyurcsány-kormányok idején 573, a második Gyurcsány-kormány alatt pedig 587 törvény született. Lásd erről az Országgyűlés honlapján a törvényalkotás statisztikai adatait összegző táblázatot: <http://www.parlament.hu/adatok-a-torvenyalkotarol> (Letöltés ideje: 2014.12.30.)

⁹⁸ Lásd erről például: Müller György: Parlament és kormány viszonyáról (2010-2014, és ami utána következik). Jogelméleti Szemle, 2014/1. szám. 87-93. o. 2015/1.

⁹⁹ A magyar törvényhozás minősége. 1998-2012 – leíró statisztikák. Előzetes kutatási eredmények. Korruptiókutató Központ Budapest (CRBC), Budapest, 2014. február. http://www.crbc.eu/wp-content/uploads/2014/02/trvh_2013_raport_140214_1410.pdf (Letöltés ideje: 2014.12.30.)

¹⁰⁰ Müller ezzel kapcsolatosan megjegyzi, hogy 2010-ig mindegyik ciklusban, a parlamentarizmus szokásos gyakorlataként a mindenkori kormány – köztük a 90 százalékhoz közelítő, e tekintetben a Horn-kormányval együtt élen járó első Orbán-kormány – határozta meg a törvényalkotást, és 80 százalék feletti aránnyal a kormányok által előkészített és előterjesztett javaslatokat fogadott el az Országgyűlés. Müller: A második és harmadik... 1-3. o.

¹⁰¹ Adatok az Országgyűlés 2010-2014. évi tevékenységéről. 2010. május 14. – 2014. május 5. Országgyűlés Hivatala, 2014. június 5. 219. o. <http://www.parlament.hu/adatok-az-orszaggyules-tevekenysegerol> (Letöltés ideje: 2014.12.30.)

lyozza, hogy többségük nem szimbolikus, vagy másodrangú, hanem általános vagy szakpolitikai szempontból lényeges, akár kiemelkedően fontos ügyekről szolt, és kisebb-nagyobb terjedelemben – módosításként vagy új törvényként – bármilyen területen, korábban alapvetően a kormánynak fenntartott és szakmailag bonyolult közjogi, polgári és büntetőjogi, gazdasági, pénzügyi, munkaügyi, társadalombiztosítási, önkormányzati, vagy más speciális kérdéseket szabályoztak. Példaként említi a különadó-törvényeket, a sztrájk-törvény módosítást, a Btk. módosításait („három csapás”), a rezsi-csökkenést, a devizahitelek megsegítését célzó törvényeket, a családvédelmi törvényt, a szerencsejáték szervezésével kapcsolatos törvénymódosítást, a médiaszabályozást érintő törvényt, a választási eljárást újraszabályozó törvényt, az önkormányzati törvényt, vagy – érdekes példaként szakmai tartalmú új törvényként – a víziközmű-szolgáltatás szabályozásáról szóló törvényt.¹⁰²

A képviselői indítványokra fordított nagyobb hangsúlynak a kritikai megközelítések szerint legalább két lehetséges indoka lehet. Az egyik a már említett, gyorsabb ütemű jogalkotás megvalósítása és a szakmai és civil egyeztetések megspórolása. Képviselői önálló indítvány esetén a kormány ugyanis nem kényszerül a szakmai és civil szervezetekkel történő egyeztetésre, így a felelősség is áttolódik a parlamentre. A másik lehetséges indok szerint az önálló képviselői indítvány eszközének gyakori alkalmazásával megkezdhetővé vált a KIM, illetve a közigazgatási egyeztetés hagyományos folyamata, ami már sokkal inkább politikai-hatalmi dimenzióba helyezi a képviselői indítványok szerepének növekedését.¹⁰³ Nem véletlen, hogy

Navracsics Tibor KIM miniszter 2011 februárjában, a Figyelőnek adott interjújában – kritikát adva az akkori frakcióvezetőnek, Lázár Jánosnak – külön is hangsúlyozta, hogy: *„Egy ilyen nagy létszámú kormánypárti frakciónál szükségszerűnek tartom, hogy sok egyéni képviselői indítvány születik. Semmiképpen nem tartom viszont jónak, ha átfogó, kódexszerű jogszabályok is ilyen módon kerülnek a parlament elé. Ebben a tekintetben mindenképpen szükség van a frakcióvezetés részéről a nagyobb együttműködési készségre, és arra is, hogy nagyobb fegyelmet tartsanak a frakcióban.”*¹⁰⁴ Lázár az MTI-nek adott, ugyancsak kritikai éllel megfogalmazott visszontválaszában megjegyezte, hogy: *„Észrevételeit megszívleljük, azokat napi munkánkban hasznosítani fogjuk. Megnyugtató, hogy a miniszterelnök és kormánya elvárásainak megfelelően kívánjuk a továbbiakban is végezni feladatainkat ... az emberek gyors változásokat akarnak, nem tudnak várni az egy helyben toporgó minisztériumi tisztségviselőkre.”*¹⁰⁵

Bíró Marcell meglátása szerint meglehetősen csekély a hozzáadott értéke a formális társadalmi vita lefolytatásának, így a képviselői demokrácia és a parlamenti egyeztetés dimenziójának előtérbe helyezése semmiképpen nem értelmezhető a demokráciával szembeni támadásnak.¹⁰⁶ Gál András Levente ugyancsak arra hívta fel a figyelmet, hogy egy demokráciában nem korlátozhatóak az országgyűlési képviselők törvénykezdeményezési lehetőségei, a képviselők ugyancsak részesei kívánnak lenni a jogalkotási és döntéshozatali folyamatoknak, ami normális velejárója egy ország demokratikus működé-

ből – Miniszterelnökséget vezető államtitkárként is számos egyéni indítvánnyal jelentkezett, például a már említett választási eljárási törvény, illetve önkormányzati törvényjavaslat esetében. Müller: Parlament és kormány... 89. o.

¹⁰² Müller: Parlament és kormány... 88-89. o.

¹⁰³ Ugyanakkor Müller kiemeli, hogy a kormányzati koordináció két kulcsfigurája egyaránt élt törvénykezdeményezési jogával. A KIM-et vezető miniszter, Navracsics maga is kezdeményezett – képviselőként és nem a kormány tagjaként – törvényt. Hangsúlyozza továbbá, hogy Lázár János harmincnál is több sikeres törvénykezdeményezéssel nemcsak frakcióvezetőként, hanem – ugyan kormányon kívül, de mégis összkormányzati szempontból meghatározó pozíció-
2015/1.

¹⁰⁴ Nagyobb frakciófegyelem kell. Interjú Navracsics Tiborral. Figyelő Online, 2011. 02. 22. http://figyelo.hu/cikkek/111516_nagyobb_frakciofegyelem_kell (Letöltés ideje: 2014.12.30.)

¹⁰⁵ Navracsics nagyobb frakciófegyelmet sürget, Lázár szerint valakinek most már dolgoznia is kell. MTI, 2011. 02. 24. <http://archiv1988tol.mti.hu/Pages/HirSearch.aspx?Pmd=1> (Letöltés ideje: 2014.12.30.)

¹⁰⁶ Interjú Bíró Marcellal.

sének.¹⁰⁷ Vidoven Árpád – aki a ciklus második felében a Miniszterelnökség parlamenttel való kapcsolattartásért felelős szervezeti egységének vezetője volt, és utasítás esetén a kormányt a Házbizottság ülésein képviselő, Miniszterelnökséget vezető államtitkárt képviselte e fórum ülésein – ugyancsak a képviselők ebbéli jogának korlátozhatatlanságára hívta fel a figyelmet, és meglátása szerint az önálló indítványok mértéke amúgy sem tekinthető túlzottnak a ciklusban. A Miniszterelnökség 2014 júniusában kinevezett közigazgatási államtitkára szerint, ha megjelent egy ilyen önálló képviselői indítvány, akkor az a kormányzati döntéselőkészítő struktúrában ugyanúgy végigfutott, mint hogyha minisztériumi előterjesztés lett volna, ezekkel az indítványokkal a KÁT is foglalkozott, és adott esetben a kormány is, hiszen annak az Országgyűlés plenáris ülésén amúgy is nyilatkoznia kellett arról, hogy az adott indítványhoz mi a viszonya.¹⁰⁸

IV. A szakmai és érdekszervezetek becsatornázása a döntéshozatal mechanizmusába

A fentiekben már említettük, hogy az Országgyűlés 2010-ben a jogalkotási törvénnyel együtt megalkotta a *jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló törvényt*. A kormány ügyrendje ugyancsak tartalmaz szabályokat a civil szféra döntéshozatalba történő bevonására.¹⁰⁹ Utóbbi 23. pontja előírja, hogy a jogszabály megalkotására irányuló előterjesztéseket egyeztetni kell az ügyben érdekelt országos önkormányzati, társadalmi és érdekképviseleti szervekkel, valamint országos köztestületekkel.¹¹⁰

¹⁰⁷ Interjú Gál András Leventével.

¹⁰⁸ Interjú Vidoven Árpáddal.

¹⁰⁹ A jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvény, illetve a Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat.

¹¹⁰ A Kormány ügyrendjének 22. pontja szerint, ha az előterjesztés a helyi vagy kisebbségi önkormányzatok feladatkörét érinti, a tervezetet véleménynyilvánításra a meghatározó országos önkormányzati érdekképviseleti szerveknek meg kell küldeni. 2015/1.

Ami a gyakorlati működést illeti, Gál András Levente szerint elsősorban az előterjesztő dolga, hogy az adott szakterülethez kapcsolódó civil partnerek meglátásai, igényei becsatornázódjanak a kormányzati döntéshozatalba, az előterjesztéseknél ki is kell tölteni az erre vonatkozó listát. Elmondása szerint voltak *kitiintetett partnerek* is, mint az egyes kamarák (például a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara), a Magyar Tudományos Akadémia, vagy a Központi Statisztikai Hivatal.¹¹¹ A legtöbb kritika a véleményezés nagyon rövid (gyakorta 72, vagy 48 órás) határidejét érte, ami a ciklus során meglehetősen felpörgött döntéshozattal, a „forradalmi” jogalkotással volt összefüggésben. További kritikát jelentett az is, hogy nem vették kellő mértékben figyelembe a szakmai szervezetek véleményét, álláspontjait. Sárközy Tamás az érdekképviseletekkel, alapvető civil szervezetekkel való egyeztetés eliminálására, néhány esetben teljes hiányára hívja fel a figyelmet.¹¹²

Gál ezzel kapcsolatosan kiemelte, hogy azokkal a szervezetekkel, amelyek – abból fakadóan, hogy szakmai álláspontjuk a kormányéval feloldhatatlan ellentétben állt – megkeresésüket követően diametrálisan ellentétes véleményt fogalmaztak meg a fő kormányzati irányokkal, a továbbiakban ennek megfelelően fennmaradt a nézetkülönbség, ami így mint szakmai vita kellő nyilvánosságot is kaphatott. Gál felhívta a figyelmet arra is, hogy az egyes társadalmi partnerek javaslatai sok esetben a miniszterelnökön (Miniszterelnökségen) keresztül is becsatornázódtak, aki (amelynek vezetője) a kormányülésen jelezte az előterjesztő miniszternek, hogy ő az adott kérdésben mást hallott a partnerektől, ezért arra kérte a tárcavezetőt, hogy járjon utána az adott kérdésnek, vegye fel a kapcsolatot az adott szervezettel és csatornázza be a jogos társadalmi igényeket.¹¹³

Biró Marcell elmondása szerint az egyes szervezetek *honlapon történő közlése* révén érve-

¹¹¹ Interjú Gál András Leventével.

¹¹² Sárközy: Magyarország kormányzása... 394. o.

¹¹³ Interjú Gál András Leventével.

nyesült egy kvázi automatizmus, amely mechanikus módon bárki számára hozzáférhetővé és véleményezhetővé tette a jogszabálytervezetek. Továbbá külön internetes honlap létrehozásával (például a Magyar honlapcsalád keretében életre hívott honlap, vagy a KRESZ vonatkozásában volt ilyen kísérlet) is kísérletet tettek arra, hogy fórumot biztosítsanak jogszabályok kezdeményezésére, módosítására. Ezek tapasztalatai azt mutatták, hogy a beérkezett javaslatok túlnyomó része szakmailag értékelhetetlen volt, ugyanakkor mintegy harminc százalékuk hasznos és megfontolandó hozzászólás volt, amit valamilyen formában érdemes volt becsatornázni a döntéshozatalba.¹¹⁴

Biró elmondása szerint egyes előterjesztésekkel kapcsolatban az általánosnál is nagyobb hangsúlyt fektettek arra, hogy bevonjanak civil szervezeteket. Az egyik ilyen kezdeményezés a *korruptió elleni küzdelem jegyében létrehozott munkacsoport* volt, amelyben kifejezetten civil szervezetek kaptak lehetőséget arra, hogy kinyilvánítsák véleményüket. A munkacsoport meglehetősen sok tervezet vonatkozásában – például a kormánytisztviselők etikai kódexének fehér könyve – kifejthette álláspontját és szakmai javaslatát.¹¹⁵ Hasonlóan nagy figyelmet kapott a *Magyar Egyszerűsítési Munkacsoport* is, amelyet részben a vállalkozói adminisztratív terhek csökkentése érdekében hoztak létre azzal a céllal, hogy a kormány számára javaslatokat fogalmazzon meg. A munkacsoport a minisztériumok által delegált tagokból állt össze és próbálta összefogni az ezirányú jogszabálymódosításokat. A tervezetek egyeztetését megelőzően vállalkozóktól kértek javaslatokat arra vonatkozóan, hogy melyek azok a szabályok, ahol egyszerűsítést érdemes elérni.¹¹⁶

A társadalmi egyeztetés mechanizmusai vonatkozásában érdemes megemlíteni azokat a *partnerségi, vagy egyéb együttműködési megállapodásokat* is, amelyeket a kormány kötött különböző civil szervezetekkel és szakmai partnerekkel.¹¹⁷ Ezek közül például az Amerikai Kereskedelmi Kamarával (AmCham) kötött megállapodás keretében lehetőséget biztosítottak arra, hogy a kamara jogszabálymódosításokra vonatkozó javaslatokat tegyen a KIM-nek.

A civil szféra kormányzati döntéshozatalba történő bevonásának céljából a miniszterelnök 2012. július 16. és 26. között külön konzultációs sorozatot is folytatott a kormány egyes stratégiai partnereivel, illetve a Fidesz választási szövetségeseivel. A konzultáció során vállalt, az egyes miniszterek által teljesítendő feladatokat a kormány határozatban is rögzítette.¹¹⁸ Kétségtelen, hogy e találkozók elsősorban a kormányzattól, illetve a kormányzó erőktől nem teljesen független, azokhoz valamilyen mértékben kötődő szervezetek véleményének becsatornázására adtak lehetőséget, mégis ennek révén a direkt pártpolitikától valamennyire távolabb eső meglátások, észrevételek is eljuthattak a döntéshozókhoz.

¹¹⁷ Ilyen megállapodás született a ciklus során például a Magyar Kereskedelmi és Iparkamarával, Amerikai Kereskedelmi Kamarával, a Katolikus Karitással, a Magyar Katolikus Püspöki Konferenciával, az Erdélyi Magyar Nemzeti Tanáccsal, a Zsidó Közösségi Kerekasztallal, az Országos Roma Önkormányzattal, a Magyar Tudományos Akadémiával, a Hallgatói Önkormányzatok Országos Konferenciájával, a Budapesti Műszaki Egyetemmel, a Civil Összefogás Fórummal, stb.

¹¹⁸ A 2012. július 16. és 26. közötti konzultációs sorozat vonatkozásában vállalt feladatokról szóló 1412/2012. (IX. 28.) Korm. határozat. A konzultációs partnerek a következők voltak: a rektorok, a Liga Szakszervezetek és a Munkástanácsok Országos Szövetsége, a magyar borászok képviselői, a Fidelitas, a Magyar Gyógyszerészi Kamara, a Magyar Gazdakörök és Gazdaszövetkezetek Szövetsége, a konzultáción részt vett közigazdászok, a Nemzeti Fórum, a Kereszténydemokrata Néppárt, az Országos Roma Önkormányzat, a Vállalkozók és Munkáltatók Országos Szövetsége, valamint a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara.

¹¹⁴ Interjú Biró Marcellal.

¹¹⁵ Biró szerint – tekintettel arra, hogy a mai magyar civil élet is meglehetősen átpolitizált – sajnálatosan volt olyan pont, amikor a civil szervezetek egy része érthetetlen módon felállt az asztaltól.

¹¹⁶ Interjú Biró Marcellal.

Mindezek mellett a szociális partnerekkel való makroszintű érdekegyeztetés mechanizmusai is átalakultak a ciklusban. Ebben a tekintetben a legfontosabb változás, hogy a korábban működő Országos Érdekegyeztető Tanács (OÉT), a Gazdasági és Szociális Tanács (GSZT), illetve a Gazdasági Egyeztető Fórum (GEF) megszűnésével a társadalmi egyeztetés és párbeszéd színterén 2011-ben egy új, intézmény, a társadalmi párbeszéd makroszintű fóruma, a *Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanács (NGTT)* jött létre.¹¹⁹ Az NGTT a törvény szerint az Országgyűléstől, kormánytól független, (csak) konzultációs, javaslattevő, tanácsadó testület, amely a társadalom egészét érintő, általános gazdaság- és társadalmpolitikai kérdésekkel foglalkozik. Az évente legalább négyszer ülésező testület megalakulásával olyan konzultációs mechanizmus épült ki, amely a korábbinál szélesebb körben nyújt lehetőséget a társadalmi párbeszédre, hiszen a munkavállalói és munkáltatói szervezetek mellett a civil szervezeteket, az egyházakat és a tudományos élet képviselőit is bevonták az egyeztetésbe.¹²⁰ Az NGTT – amelynek a kormány már nem tagja, csak tanácskozási joggal résztvevő állandó meghívottja – jellegével szemben megfogalmazott legfőbb kritika, hogy a civil szervezetek bevonásával megvalósuló sokoldalú konzultáció (ún. civil párbeszéd) keretében tárgyal munkaügyi és bérkérdésekről, holott ez kifejezetten csak a kormány, a reprezentatív munkavállalói és munkáltatói szervezetek egyenjogú részvételével történő háromoldalú (tripartit) tárgyalásoknak lenne a feladata.¹²¹ Ezzel szemben az Európai

Központi Bank (EKB) egyik tanulmánya szerint a magyarországi gyakorlathoz hasonló háromoldalú tárgyalások csak hat, jellemzően közép-európai államban jellemzőek, a főszereplők a legtöbb országban a munkáltatói és munkavállalói szervezetek, az állam nélkül.¹²² Mások arra hívják fel a figyelmet, hogy a társadalmi partnerek közötti párbeszéd konkrét tagállami rendszerének meghatározása nemzeti hatáskör, nincs olyan uniós kötelezettség, amely a korábbi hazai formában írta volna elő az intézményrendszer fenntartását. A jogalkotó ráadásul fontosnak tartotta az NGTT-ről szóló törvényben külön is rögzíteni, hogy a tanács működése során figyelembe veszi az Európai Unióban kialakult egyeztetési gyakorlatot.¹²³

A testülettel szembeni másik kritika a tanács érdemi szerepének és a döntések kötelező erejének megszűnését sérelmezi, hiszen ha nem is rendelkezett vétőjoggal az OÉT, a foglalkoztatással összefüggő jogszabályok kapcsán a kormánynak konzultálnia kellett vele, bértárgyalást kellett kezdeményeznie a testülettel. Ekként a kormány például a minimálbérrel – béralku keretében – a tanácssal együtt hozta meg döntését.¹²⁴ Annak

széd keretében soha nem tárgyalnak munkaügyi és bérkérdéseket. Lásd: Herczog László: Elvannak nélkülünk... Népszabadság Online, 2011. 08. 12. http://nol.hu/velemeny/20110812-elvannak_nelkulunk___-1166151 (Letöltés ideje: 2014.12.30.).

¹²² Jenei Miklós – Molnár Tamás: Kell-e nekünk bármiről is egyeztetni? Index Hírportál, 2011. 06. 15. http://index.hu/gazdasag/magyar/2011/06/15/oet_hatter/ (Letöltés ideje: 2014.12.30.). A cikkben hivatkozott EKB tanulmányt lásd: Philip Du Caju – Erwan Gautier – Daphne Momferatou – Melanie Ward-Warmedinger: Institutional features of wage bargaining in 23 European countries, the US and Japan. Working Paper Series. No. 974. European Central Bank, December 2008. <http://www.ecb.int/pub/pdf/scpwps/ecbwp974.pdf> (Letöltés ideje: 2014.12.30.)

¹²³ Nagy Csilla: NGTT avagy a Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanácsról. Jogi Fórum, 2011. 07. 29. <http://www.jogiforum.hu/hirek/25895> (Letöltés ideje: 2014.12.30.). Az említett passzust a 2011. évi CXIII. törvény 2. szakaszának 3. bekezdése tartalmazza.

¹²⁴ Herczog: i. m.

¹¹⁹ A Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanácsról szóló 2011. évi XCIII. törvényt az Országgyűlés 2011 júliusában fogadta el.

¹²⁰ A Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanács honlapja: <http://www.ngtt.hu/index.html> (Letöltés ideje: 2014.12.30.) A tanács tagjai oldalakat alkotnak, melyek a következők: Gazdaság Képviselői Oldal, Munkavállalói Oldal, Civil Oldal, Tudomány Képviselői Oldal, Egyházi Oldal. A testület soros elnöke az oldalak képviselői közül kerül ki. Egy soros elnöki mandátum három hónapra szól, az oldalak a törvényben meghatározott sorrendben követik egymás a tisztségek betöltésében.

¹²¹ Herczog László, a Bajnai-kormány szociális és munkaügyi minisztere szerint az említett civil párbeszéd 2015/1.

ellenére, hogy az OÉT-tel való konzultációs kötelezettségről szóló 2009-es jogszabályokat a Fidesz is megszavazta, az új szabályok értelmében kizárólag a Kormány dönt a kötelező minimálberről, a piaci szereplők és szakszervezetek véleményét csak meghallgatnia kell.¹²⁵

Végül az érdekérvényesítés vonatkozásában a 2006 februárjában elfogadott és szeptemberben hatályba lépett *lobbitörvény*¹²⁶ 2011. január 1-jétől történő *hatályon kívül helyezését* említhetjük meg. Rétvári Bence, a KIM korábbi parlamenti államtitkára a döntést azzal indokolta, hogy a korrupció elleni fellépés során az általa csak „kirakattörvénynek” minősített jogszabály nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket. Az Országgyűlés Hivatalának vonatkozó statisztikái szerint ugyanis a lobbitörvény alapján bejelentendő lobbiesemények száma negyedévente mindössze húsz-huszonöt volt, ami csak apró töredéke volt annak, ami lobbitevékenységként ténylegesen megvalósulhatott. Az államtitkár úgy vélte, hogy a jogszabály ráadásul indokolatlanul előnyben részesítette a lobbistákat az érdekképviselői szervekkel szemben, hiszen a döntéshozóknak az egyedi döntések meghozatalakor kötelező volt fogadnia a lobbistákat, míg egy társadalmi érdekképviselőt, szakszervezetet, kamarát nem. Így szerinte aránytalanság lépett fel a fizetett lobbisták javára a közérdekből önkéntesen tevékenykedő szervezetekkel szemben. Rétvári szerint a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló, 2010-ben megalkotott új törvényi szabályozás átláthatóbb helyzetet teremtett, hiszen teljesen nyilvános és közérdekű adatnak minősítette, hogy mely szervezetek az egyes minisztériumok stratégiai partnerei. E szervezetek a fontosabb döntések meghozatala előtt kifejtetik álláspontjukat, stratégiai

megállapodást kell kötni velük, az egyeztetésekről készült emlékeztetők pedig ugyancsak hozzáférhetőek a nyilvánosság számára.¹²⁷

V. A kormányzati agytrösztök szerepe a döntéshozatalban

A modern kormányzati döntéshozatalban egyre meghatározóbb szerepet játszanak a külső szakértők, tanácsadók, think-tankek. Ezek közül talán a legjelentősebb hatással, befolyással a miniszterelnök közvetlen *politikai (fő)tanácsadói* rendelkeznek. A 2010-ben megalkotott kormány szervezeti törvény szerint a kormány által kinevezhető kormánybiztosokon és a miniszterelnök által kinevezhető miniszterelnöki biztosokon túl, a kormányfő diplomáciai, személyes tanácsadói vagy egyéb eseti jellegű feladat *miniszterelnöki megbízottként* történő ellátására is megbízást adhat.¹²⁸

A második Orbán-kormányban a miniszterelnök (fő)tanácsadói jellemzően miniszterelnöki megbízottként, vagy egyéb jogviszony keretében látták el feladatukat, a ciklus során többnyire hosszabb, esetenként rövidebb ideig. Már a ciklus elején, 2010 nyarán¹²⁹, illetve őszén több tanácsadó is felkérést kapott. Gottfried Péter, az első Orbán-kormány Külügyminisztériuma Integrációs Államtitkárságának a vezetője külgazdasági ügyekben, Szapáry György korábbi jegybankelnök a nemzetközi pénzügyi szerveze-

¹²⁵ Jenei – Molnár: i. m.

¹²⁶ 2006. évi XLIX. törvény a lobbitevékenységről. A 2006. február 13-án elfogadott, március 1-jén kihirdetett, szeptember 1-jén hatályba lépett lobbitörvényt a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvény (19. § b) pontja) helyezte hatályon kívül. 2015/1.

¹²⁷ Januártól hatályon kívül helyezik a lobbitörvényt. Kormányzati Portál, 2010. 12. 28. Lásd: <http://2010-2014.kormany.hu/hu/kozigazgatasi-es-igazsagugyi-miniszterium/parlament-allamtitkarsag/hirek/januartol-hatalyon-kivul-helyezik-a-lobbitorvenyt> (Letöltés ideje: 2014.12.30)

¹²⁸ Franczel: A Miniszterelnökség szervezete... 63. o.

¹²⁹ Ekkortól, 2010. június 15-től kapott megbízást a Miniszterelnökségen – a 2012 nyaráról jogi ügyekért felelős államtitkárként tevékenykedő – Győri Tibor is, aki a miniszterelnök részére és a kormányzati összeállítások elkészítéséhez szükséges szakmai előkészítő adatszolgáltatások beszerzésében és értékelésében való közreműködésre, valamint a társadalmpolitikai kérdésekkel összefüggő tevékenység ellátásához szükséges koordinációban, illetve a jogalkotás-előkészítési, illetve kodifikációs ügyekben történő szakmai tanácsadásra kiterjedő feladatokat látott el.

tekkal való kapcsolattartásban, Balogh Gábor világbajnok öttusázó sportügyekben és az utánpótláspont kérdésében, Hegedűs Zsuzsanna szociológus, a Minden Gyerek Lakjon Jól! Alapítvány vezetője a társadalmi felzárkóztatásban és a társadalmi konfliktusok kezelésében, Tellér Gyula szociológus, műfordító, az első Orbán-kormány Miniszterelnöki Hivatala politikai elemző főosztályának vezetője a kormánypolitika társadalomelméleti hátterének tanulmányozásában, Félegyházy-Megyesy Jenő József volt denveri tiszteletbeli konzul a nyugati magyarsággal, valamint a civil és jótékonyági szervezetekkel való kapcsolattartásban segítette a kormányfő munkáját.¹³⁰

A ciklus során egyfelől tovább bővült a tanácsadók száma, másfelől egyes tanácsadók a megbízási idő lejárta előtt befejezték az irányú munkájukat (a megbízást követő évben például Szapáry). 2011-ben¹³¹ kapott felkérést a miniszterelnökkel régóta bizalmi

viszonyban lévő Szemerkenyi Réka, az első Orbán-kormány Miniszterelnöki Hivatala Biztonságpolitikai Államtitkárságának előbb kormányfőtanácsos titkárságvezetője, majd politikai államtitkára, akire biztonságpolitikai ügyekben számíthatott a miniszterelnök.¹³² 2012 márciusában Révész Máriusz fideszes országgyűlési képviselő a gyermekeket és családokat érintő kormányzati ügyekért felelős tanácsadó, júniustól Nagy István a magyar kormány programjában megjelölt fejlesztési célkitűzések megvalósítása, illetve a hazai gazdaság mozgásterének bővítése és versenyképességének erősítése területén miniszterelnöki főtanácsadó, ugyancsak júniusban Szócs Géza erdélyi magyar költő, a ciklus első felének kulturális államtitkára a miniszterelnök kulturális főtanácsadója, júliustól Molnár Ágnes fideszes országgyűlési képviselő, korábbi (2010-2012 közötti) fejlesztéspolitikai koordinációért felelős NFM államtitkár a miniszterelnök fejlesztéspolitikai tanácsadója lett.¹³³ 2013 májusától több tanácsadó – köztük például Tellér Gyula, Hegedűs Zsuzsanna, Félegyházy-Megyesy Jenő és Balogh Gábor – megbízását egészen a ciklus végéig meghosszabbították.¹³⁴

¹³⁰ A 2010-2011-es tanácsadói szerződésekről lásd a Kormányzati Portált. http://2010-2014.kormany.hu/download/e/f1/70000/Miniszterelnokseg_szerzodesek_2011%20%282%29.pdf#!DocumentBrowse (Letöltés ideje: 2014.12.30.). Továbbá: Újabb tanácsadókat gyűjthet maga köré Orbán. Origo Hírportál, 2010. 06. 20. <http://aktiv.origo.hu/itthon/20100620-otven-fosstab-segiti-orban-viktor-kormanyfo-munkajat.html> (Letöltés ideje: 2014.12.30.)

¹³¹ A 2011-es tanácsadói szerződésekről lásd a Kormányzati Portált. http://2010-2014.kormany.hu/download/e/f1/70000/Miniszterelnokseg_szerzodesek_2011%20%282%29.pdf#!DocumentBrowse (Letöltés ideje: 2014.12.30.). A felsorolt szerződéses viszonyok közül a 2011-es év vonatkozásában kiemelhető, hogy áprilistól Granasztói György történész professzor a kitüntetési rendszer megújításával, nevezetesen a Magyar Corvin-lánc kitüntetés adományozásának és a Magyar Corvin-lánc Iroda szervezeti átalakításának, valamint Magyarország címerének és zászlajának használatáról, valamint állami kitüntetéseiről szóló törvény előkészítésével kapcsolatos egyes feladatok elvégzésére, májustól Kerényi Imre rendező, színgazgató, publicista és egyetemi tanár pedig a tudatos nemzeti közjogi gondolkodás megalapozásával, illetve ehhez kapcsolódva a magyar kulturális értékek megőrzésével és fejlesztésével összefüggő feladatokkal kapcsolatos, már kevésbé tanácsadó jellegű miniszterelnöki megbízást vállalt el.

2015/1.

¹³² Lásd Szemerkenyi önéletrajzát: http://www.kre.hu/ajk/index.php/felsofokuszakkepzesek/doc_download/941-dr-szemerkenyireka-cv-es-publikacios-jegyzek.html (Letöltés ideje: 2014.12.30.). Továbbá: Joó Hajnalka: Gyarapodnak a tanácsadók Orbán körül. Origo Hírportál, 2011. 10. 14. <http://www.origo.hu/itthon/20111014-miniszterelnoki-tanacsadok-es-fotanacsadok.html> (Letöltés ideje: 2014.12.30.)

¹³³ Semjén Zsolt 2013. július 10-ei válasza Lamperth Mónika 2013. június 25-én, a miniszterelnökhöz intézett írásbeli kérdésére. <http://www.parlament.hu/irom39/11653/11653-0001.pdf> (Letöltés ideje: 2014.12.30.). 2012 áprilisától Kasó Attila, a magyarországi bányák újranyitási lehetőségeinek feltérképezéséért felelős – nem tanácsadó jellegű feladatra irányuló – miniszterelnöki biztos lett.

¹³⁴ Semjén Zsolt 2013. július 10-ei válasza Lamperth Mónika 2013. június 25-én, a miniszterelnökhöz intézett írásbeli kérdésére. <http://www.parlament.hu/irom39/11653/11653-0001.pdf> (Letöltés ideje: 2014.12.30.). Megjegyzésként megemlítjük, hogy 2013. januárban Vince P. Márton a Normafánál létesítendő téli-nyári sportcentrum és szabadidőpark előkészítéséhez kapcsolódó koordinációs feladatok ellátásért, Fellegi Tamás korábbi NFM miniszter pedig az USA-ban létesítendő alapítványi

Ami a tanácsadók egyidejű létszámát, illetve annak változását illeti, egy hírportál megkeresésére a Miniszterelnökség által készített összeállítás¹³⁵ szerint a 2010-es kezdeti, négyhat személy megbízása után 2011 októberében kilenc tanácsadó és főtanácsadó segítette a miniszterelnök munkáját. Egy 2013. júliusi kimutatás¹³⁶ – az akkor két miniszterelnöki biztos mellett – ugyancsak kilenc miniszterelnöki megbízottat/tanácsadót sorolt fel. A ciklus végén, 2014 márciusában kiadott kormányzati tájékoztatás¹³⁷ szerint ez a létszám nem változott. Ugyanakkor e listák, illetve módosulásaik nem feltétlenül a teljes és pontos miniszterelnöki (fő)tanácsadói létszámot mutatják, hiszen egyfelől nem minden miniszterelnöki megbízott végzett klasszikus tanácsadói tevékenységet, másfelől a tanácsadók más (nem csak miniszterelnöki megbízotti) jogviszony keretében is végeztek tanácsadói tevékenységet a miniszterelnök számára.

Az említett listákban ugyancsak nem találkozhatók a miniszterelnökhöz közel álló, egyik bizalmi emberrel, a 2002 után Wermer András szerepét átvevő Habony Árpáddal, aki bár nem visel formális tisztséget sem a Fideszben, sem a kormányzatban, lapértésülések szerint mégis a kormányfő egyik legbefolyásosabb tanácsadója, *spin doktora*, akinek véleményét a miniszterelnök kikéri a legfontosabb politikai stratégiai kérdésekben, továbbá aki személyre szóló kommunikációs

tanácsokkal és ötletekkel látja el Orbán Viktort.¹³⁸ Habony Árpád nemcsak a miniszterelnököt segíti. A Miniszterelnökség vezetője, Lázár János a Figyelőnek adott egyik interjújában megerősítette, hogy Habony Árpádot jó politikai stratégiának tartja, akinek meghallgatja véleményét, és tudomása szerint mások is ezt teszik. Hozzátette, nem ismeri személyes viszonyait, a Fidesz érdeke viszont, hogy mihamarabb tisztázódjon szerepe és helyzete.¹³⁹

A második Orbán-kormány idején a kormányzati döntéshozatalt támogató legfontosabb agytröszt a *Századvég cégcsoport* volt, amely 2011 őszén elnyerte a kormány (a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium megrendelésével) közvélemény-kutatási, szakpolitikai kutatással alátámasztott tanácsadói, tanulmánykészítési, továbbá kommunikációs-stratégiai tanácsadói feladatok elvégzésére kiírt közbeszerzési pályázatát. Az ennek nyomán megkötött szerződést 2012 februárjában további szakpolitikai tanulmányok készítésére vonatkozóan kiegészítették.¹⁴⁰ A Századvég szakértői tevékenységének eredményét – többek között – a Miniszterelnökség apparátusa közvetítette a döntéshozatali

státusszal bíró gazdasági társaság jogi, pénzügyi és szervezeti előkészítéséhez kapcsolódó feladatok teljes körű ellátásáért felelős miniszterelnöki megbízott lett.

¹³⁵ Joó: i. m.

¹³⁶ Semjén Zsolt 2013. július 10-ei válasza Lamperth Mónika 2013. június 25-én, a miniszterelnökhöz intézett írásbeli kérdésre. <http://www.parlament.hu/irom39/11653/11653-0001.pdf> (Letöltés ideje: 2014.12.30)

¹³⁷ A táblázatban – amely lista nem tartalmazza például az ugyancsak tanácsadó Szemerkényi Rékát, vagy Balog Zoltánt sem – a 2014 márciusában, Harangozó Gábor szocialista képviselő által a miniszterelnökhöz intézett írásbeli kérdésre Semjén Zsolt miniszterelnök-helyettes által adott válaszban említett miniszterelnöki megbízottak szerepelnek. <http://www.parlament.hu/irom39/13943/13943-0001.pdf> (Letöltés ideje: 2014.12.30.).

2015/1.

¹³⁸ Bednárík Imre: A spindoktor spindoktora – Orbán titkos bizalmasa. Népszabadság Online, 2010. 10. 11. http://nol.hu/belfold/20101009-a_spindoktor_spindoktora-840751 (Letöltés ideje: 2014.12.30.) Wermer András és Habony Árpád szerepéről lásd: Tamás Ervin: Két guru: Wermer és Habony hatása a kormányfőre. Népszabadság Online, 2014. 07. 18. <http://nol.hu/belfold/ket-guru-1475041> (Letöltés ideje: 2014.12.30.)

¹³⁹ Baka F. Zoltán – Lambert Gábor: A Fidesz veteránjai megtámadtak minket. Interjú Lázár Jánossal. Figyelő, 2014/51-51. szám. 2014. 12. 18-31. 10. o.

¹⁴⁰ A Századvég Politikai Iskola Alapítvány, a STRATEGOPOLIS Stratégiai elemző és kommunikációs tanácsadó Kft., a Századvég Gazdaságkutató Zrt. és a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium (NFM) között létrejött vállalkozási szerződést és annak kiegészítését a kormány közzétette honlapján. A szerződést és annak kiegészítését lásd: <http://2010-2014.kormany.hu/download/2/5e/60000/szerz%C5%91d%C3%A9s%20NFM-Sz%C3%A1zadv%C3%A9g.pdf> (Letöltés ideje: 2014.12.30.), illetve <http://2010-2014.kormany.hu/download/f/d1/41000/k%C3%B6zbeszerzesek.zip> (Letöltés ideje: 2014.12.30.)

irányokat meghatározó legfőbb politikai vezetőknek.

A Századvég kormányzati döntéshozatalban betöltött tényleges szerepét nehéz megítélni, hiszen a Századvég tevékenységének politikai vezetők döntéseire gyakorolt tényleges hatásairól nincsenek információk. Láncki András, a Századvég Alapítvány Kuratóriumának elnöke, a Heti Válasznak adott 2012. januári interjújában a Századvég – gyakorlatban végül kevésbé érvényesülő – egyfajta kvázi „külső referatúra” szerepét valószínűsítette: „1998 és 2002 között már működött a tükörreferatúra-rendszer, csak akkor a Miniszterelnöki Hivatalon belül. Most hasonló valósul meg, csak épp a kormányzaton kívül lesznek a tárcák megfelelői, ahol véleményezés, stratégiai tervezés folyik majd.”¹⁴¹ Láncki hangsúlyozta, hogy a Századvég elemzései növelhetik a kormányzás hatékonyságát, a külső cég ugyanis jobban rálát a külföldi példákra. A cégcsoport szerepét az is befolyásolhatta, hogy egyes lapértésülések szerint a miniszterelnök fentiekben említett legközelebbi tanácsadója, a formális pozícióval nem rendelkező Habony Árpád – akinek nagy rálátása volt a cégcsoport működésére – a sajtóban a kormány „agyának” is nevezett Századvég és a miniszterelnök között fontos közvetítő, összekötő szerepet töltött be.¹⁴²

A kormányzati döntéshozatalba bekapcsolódó, a központi közigazgatáson belül, de a miniszteriális struktúrán és a Miniszterelnökségen kívül elhelyezkedő szakértők vonatkozásában – a fentiekben túl – érdemes megemlíteni, hogy a KIM létrehozott egy saját, irányítása alá tartozó háttérintézményt, központi hivatali jogállású költségvetési szervet, a *Közpolitikai Kutatások Intézetét (KKI)*.¹⁴³ Az

intézet feladata – alapító okirata szerint – különféle közpolitikai kutatások végzése, a kormányzást segítő hazai és nemzetközi szakpolitikai tapasztalatok feldolgozása, elemzése, és egyéb államigazgatási célú döntés-előkészítési szolgáltatások nyújtása volt.¹⁴⁴ A főigazgató (Gallai Sándor) által vezetett, SZMSZ-e szerint összesen 36 fős engedélyezett létszámmal rendelkező intézet kutatási főosztálya három – közgazdasági, szakpolitikai, illetve nemzetközi és politikai elemzések – osztályra tagolódott.¹⁴⁵ A KIM miniszter és a KIM közigazgatási államtitkára – Biró Marcell elmondása szerint – ad hoc jelleggel sok háttéranyagot (pl. egyes országok hajléktalanokkal kapcsolatos szabályozásának témájában) kértek ettől a szervezettől, de a többi minisztérium és az intézet közötti kapcsolatot nem sikerült folyamatos és rendszeres együttműködést kialakítva intézményesíteni.¹⁴⁶

Biró Marcell elmondása szerint a szakértői szemlélet becsatornázása kapcsán kísérletet tettek együttműködés kialakítására például a *Doktoranduszok Országos Szövetségével* is, amelynek keretében elmélyültebb kutatás igénye esetén PhD hallgatóknak biztosítottak volna lehetőséget arra, hogy – meghatározott keretösszeg terhére, díjazás ellenében – szerezzenek külföldi tapasztalatot, és ennek alapján adjanak muníciót a kormányzati döntéshozatalhoz. Ez a kezdeményezés viszont csak tervezeti szintig jutott el, nem sikerült aprópénzre váltani.¹⁴⁷

¹⁴¹ Stumpf András: A hatalom mégiscsak hatalom. Láncki András a kormányzás háttéréről. Heti Válasz, XII. évfolyam, 1-2. szám. 2012. 01. 27. 36. o.

¹⁴² Spirik József – Szabó András: Az Orbán-kormány agya, a hatvanfős Századvég. Index Hírporthál, 2014. 04. 02.

http://index.hu/belfold/2012/04/02/a_bizalmas_th_ink_tank/ (Letöltés ideje: 2014.12.30.)

¹⁴³ A Közpolitikai Kutatások Intézete központi hivatali jogállásáról szóló 374/2010. (XII. 31.) Korm. 2015/1.

rendelet, 1. szakasz (1) bekezdés. A KKI – alapító okirata szerint – az ECOSTAT Gazdaság- és Társadalomkutató Intézetből kiválással jött létre. Lásd a KKI Alapító okiratának 5. és 7. pontja. Hivatalos Értesítő, 2012. évi 37. szám. 6650-6651. o.

¹⁴⁴ KKI Alapító okirata, 4. pont.

¹⁴⁵ A Közpolitikai Kutatások Intézete Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 39/2011. (III. 25.) KIM utasítás, 1. és 3. számú függelék.

¹⁴⁶ Interjú Biró Marcellal.

¹⁴⁷ Uo.

VI. A kormányzati döntések kommunikálása, a kormány kommunikációs politikája

A második Orbán-kormány alatt először a KIM-ből, majd a Miniszterelnökségről összefogott kormányzati kommunikáció egyik meghatározó jellemzője a (*hierarchikus*) *szervezettség és centralizáció* volt, amely – többek között – az egyes minisztériumok kommunikációjának összehangolására fordított hangsúlyban is megnyilvánult. Ebben a ciklusban is minden tárcának volt a miniszter által kinevezett külön sajtófőnöke, akik munkáját a ciklus első felében a KIM Kormányzati kommunikációért felelős államtitkára koordinálta. Kovács Zoltán – aki 2010 nyarától 2012 nyaráig az említett államtitkár, ezt követően szeptemberig kormányzóvivő volt¹⁴⁸ – elmondása szerint az eredeti elképzelés az volt, hogy az összes sajtófőnök a KIM Kormányzati kommunikációért felelős államtitkára alá tartozott volna, de ezt végül nem sikerült megvalósítani. Az összehangolt működés érdekében viszont rendszerint heti egy alkalommal – az államtitkár vezetése mellett – a tárcák sajtófőnökei részvételével *sajtófőnöki értekezletet* tartottak, ahol egyeztették az adott hétre vonatkozó kommunikációs feladatokat. Kovács szerint ezt folyamatos, napi szinten megvalósított koordináció is kiegészítette. Noha a minisztériumok kommunikációs egységeinek összehangolt működését célzó, valamilyen szintű központ a korábbi kormányzati időszakokban is létezett, most első alkalommal jött létre államtitkár által koordinált, kifejezetten centralizált kormányzati kommunikációs központ, mintegy 70 fős stábbal.¹⁴⁹ Ez abban is megnyilván-

nult, hogy nagyon szigorú rendje volt annak, hogy mit kommunikálhatnak a minisztériumok, a megszólalás módja is meg volt határozva. Ebben a működésben a kormányzati struktúra ciklus felénél bekövetkezett átalakulása némi zavart keltett, amit az új rendszer beállításával, a koordináció Miniszterelnökségre kerülésével a ciklus második felében sikerült elhárítani.¹⁵⁰

A kormányzati kommunikáció – Kovács Zoltán tapasztalata szerint – a második Orbán-kormány alatt folyamatos nyomás alatt volt. Az első év kommunikációjára rányomta a bélyegét a 2010-ben bekövetkezett két nagy természeti katasztrófa (a május-júniusi észak-magyarországi árvíz, illetve az októberi kolontári vörösiszap katasztrófa), amelyek speciális, *katasztrófa-kommunikációt* igényeltek. Ezt követően jöttek olyan kommunikációs terhek, amelyek a nagy visszhangot és konfliktusokat kiváltó ügyekből fakadtak, mint az Alaptörvény megalkotása, módosításai, a média- vagy jegybanktvörvény újraalkotása, stb. E konfliktusok egyik fontos sajátossága volt azok döntően nemzetközi jellege, így a kormányzati kommunikációban is felértékelődött a *nemzetközi kommunikáció*. A ciklus első felében a KIM Kormányzati kommunikációs államtitkárságának részeként, a második felében a Miniszterelnökség helyettes államtitkárságként külön nemzetközi sajtó-kommunikációs szervezeti egység próbálta segíteni a feszültségek csillapítását. Kovács Zoltán meglátása szerint a 2010-es kormányváltás után a nagy ívű átalakítások, reformok miatt Magyarországra irányuló kiemelt figyelem indokoltá tette, hogy – a rendszerváltás óta első alkalommal külön erre a célra létrehozott szervezeti egység működtetésével – keressék a külföldi partnereket, kapcsolatokat, és külön foglalkozzanak

¹⁴⁸ Kovács Zoltán 2010. június 2-től a KIM kormányzati kommunikációért, 2012. július 28-tól 2013. február 27-ig társadalmi kapcsolatokért, majd a ciklus végéig az EMMI társadalmi felzárkózásért felelős államtitkára volt. A második Orbán-kormányban egy rövid ideig, 2011 nyarától őszig, a harmadik Orbán-kormányban pedig ismét (előbb az egyik, majd 2015. február 1-jétől az egyedüli) kormányzóvivő, illetve a Nemzetközi Kommunikációs Iroda vezetője lett.

¹⁴⁹ A többnyire fiatalokkal feltöltött stábban több külön részleg működött, az egyik ilyen például a kormányzati információáramlást figyelte, a másik a poli-

tikai döntéshozói fórumokon hozott döntésekkel foglalkozott, egy harmadik egység kimondottan a nemzeti rendezvényekkel, azok szervezésével foglalkozott, volt közbeszerzésekkel foglalkozó egység is, de külön sajtóosztály is működött, amely a beérkező kérdéseket kezelte.

¹⁵⁰ Interjú Kovács Zoltán kormányzóvivővel. Kormányzóvivői Iroda, Budapest, 2014. november 12. Készítette: Franczel Richárd

azzal, hogy ugyanazt, amit idehaza kommunikálnak, hogyan lehet jól konvertálni, tolmácsolni kifelé, a külföldi orgánumoknak.¹⁵¹

A második Orbán-kormány alatt *egyidejűleg egy*, a ciklus alatt összesen *három személy* látott el *kormányzóvivői feladatokat*. 2010 nyarától 2011 nyaráig Nagy Anna volt a kormányzóvivő a KIM munkatársaként. Ebben az időszakban a kormányzóvivő és a KIM Kormányzati kommunikációért felelős államtitkára szimbiózisban működött és egyaránt részt vettek a kormányüléseken. 2011 nyarától rövid átmeneti időre Kovács Zoltán a KIM Kormányzati kommunikációért felelős államtitkáraként látta el a kormányzóvivői feladatokat, amíg 2011 szeptemberében miniszterelnöki biztosként kinevezést kapott Giró-Szász András, aki – immáron a Miniszterelnökség szervezetére támaszkodva – egészen a ciklus végéig hivatalában maradt.

A kormányzati döntések 2010-2014 közötti kommunikálása vonatkozásában – összhangban a fő hipotézisünkkel – jól megfigyelhető az összkormányzati szempontok fokozatos felértékelődése, illetve a miniszterelnök mögötti háttérapparátus szerepének, befolyásának növekedése. Ha szemügyre vesszük a szervezeti háttér változásait, tetten érhető, hogy a Miniszterelnökség fokozatosan átvette a kormányzati kommunikáció koordinálását (is) a KIM-től.¹⁵²

A második Orbán-kormány kormányzati kommunikációjában szervezeti szempontból időben *négy szakasz* különíthető el. Az *első periódus* 2010 nyarától 2011 őszéig tartott. 2010 júniusától (egészen 2012 júniusáig) a miniszterelnök kommunikációjáért a Miniszterelnökségen belül – miniszterelnöki biz-

tosként – külön miniszterelnöki szóvivő felelt, míg 2010 nyarától 2011 őszéig a nemzetközi kommunikációt is magában foglaló kormányzati kommunikáció területe külön kormányzóvivővel a KIM-hez volt telepítve. Ez utóbbi tárcánál a 2010-es kormányváltástól kezdődően a Kormányzati kommunikációért felelős államtitkárság (az államtitkár irányítása alatt kormányzati kommunikációért felelős helyettes államtitkár) is működött.

2011 szeptemberében ebben a felállásban változás következett be (*második periódus*), ekkor ugyanis – mint említettük – a Miniszterelnökséghez telepítették át a kormányzóvivői feladatokat is, ugyancsak miniszterelnöki biztosként kinevezett új kormányzóvivővel és az ő munkáját segítő stratégiai, illetve igazgatási helyettes államtitkárokkal. 2011 szeptemberétől tehát a kormány és a miniszterelnök kommunikációja egy szervezeti egységen, a Miniszterelnökségen belül, két külön (miniszterelnöki biztos) szóvivő kezében összpontosult. Ez a helyzet 2012 nyaráig állt fenn, innentől kezdődött az egészen 2014 januárjáig tartó *harmadik periódus*. E szakasz alatt egyfelől a korábban a KIM-hez tartozó nemzetközi kommunikáció felügyelete is a Miniszterelnökséghez – azon belül külön helyettes államtitkár vezetésével a Kormányzóvivői Irodához – került, immáron mindhárom területet (a kormány belföldi, nemzetközi, illetve a kormányfő saját kommunikációja) is egy helyre integrálva. Másfelől 2012 nyarán az addig miniszterelnöki szóvivői feladatokat ellátó miniszterelnöki biztos külügyi és külgazdasági államtitkári kinevezést kapott, amelyet követően új személyt nem neveztek ki a pozícióra, így a miniszterelnöki szóvivői tisztség megszűnt.

A harmadik periódus alatt további változások is bekövetkeztek.¹⁵³ Először is érdemes megemlíteni, hogy 2012 nyarán a KIM-ből hivatalosan is eltűnt a kormányzati kommu-

¹⁵¹ Uo.

¹⁵² Az alábbiakban kifejtettek – bővebben – a következő tanulmányban olvashatóak: Franczel: A Miniszterelnökség szervezete... 65-67. o. Kovács Zoltán logikus lépésnek nevezte, hogy 2012 nyarától a teljes kormányzati kommunikáció szervezése átkerült a Miniszterelnökségre, hiszen ekkortól a politikai koordinációt is a miniszterelnök munkaszervezete látta el, amihez igazodnia kellett a kormányzati kommunikációnak is. Interjú Kovács Zoltánnal.

2015/1.

¹⁵³ Ide tartozó, de inkább csak szimbolikus jelentőségű változás volt, hogy 2013. február 1-től a Kormányzóvivői Iroda új elnevezése Kormányzati Információs Központ (KIK) lett.

nikáció területe, ugyanis a KIM korábbi Kormányzati kommunikációért felelős államtitkárságának az elnevezése ekkor Társadalmi kapcsolatokért felelős államtitkárságra változott. Az immáron teljes egészében a Miniszterelnökségbe integrálódott kormányzati kommunikáció vonatkozásában további, de még mindig a 2012 nyaratól számított harmadik periódushoz tartozó változást jelentett, hogy 2012 szeptemberétől kinevezést kapott a kormányzati internetes kommunikációért felelős helyettes államtitkár.

2012 ősztől 2014 elejéig a kormányzóvivői teendők ellátásáért felelős miniszterelnöki biztos közvetlen irányítása alatt három helyettes államtitkár(ság) működött: Miniszterelnöki Sajtóirodát vezető helyettes államtitkár (2010 nyaratól egészen a ciklus végéig), nemzetközi sajtókapcsolatokért felelős helyettes államtitkár (2012 nyaratól egészen a ciklus végéig), illetve kormányzati internetes kommunikációért felelős helyettes államtitkár (2012 ősztől 2013 nyaráig, de a helyettes államtitkárság csak 2014 januárjában került ki az SZMSZ-ből).

A kormányzati kommunikáció vonatkozásában *negyedik*, 2014 januárjától a ciklus végéig tartó periódusban a kormányzóvivői teendők ellátásáért felelős miniszterelnöki biztos közvetlen irányítása alá hat vezető, három helyettes államtitkár és három további vezető tartozott. A három helyettes államtitkár közül kettő – a Miniszterelnöki Sajtóirodát vezető, illetve a nemzetközi sajtókapcsolatokért felelős – helyettes államtitkár továbbra is hivatalban maradt, az ekkor hatályba lépő új SZMSZ viszont egy új, nevezetesen a fejlesztéspolitikai kommunikációért felelős helyettes államtitkári funkciót hozott létre. A másik három, a kormányzóvivő alá tartozó vezető közül az egyik a Kormányzati Információs Központ (főosztály) vezetője, a másik a Kormany.hu Szerkesztőség Főosztály vezetője (korábbi kormányzati internetes kommunikációért felelős helyettes államtitkár), a harmadik pedig a Kormányzati Portál Fejlesztési Főosztály vezetője lett.

A kormányzóvivő munkája, illetve a kormányzati kommunikáció teljes intézményrendszere vonatkozásában végül meg kell említeni a – korábban a kormányzóvivő, a ciklus felétől a Miniszterelnökséget vezető államtitkár irányítása alatt működő – Stratégiai és tájékoztatási helyettes államtitkárság tevékenységét is, amely munkájával 2011. szeptemberi létrejötte óta a ciklus végéig támogatta és segítette – többek között – a kormányzóvivő munkáját is.¹⁵⁴

A kormányzati kommunikáció vonatkozásában összegzésként megállapíthatjuk, hogy a hipotézisben állított két korszak e tekintetben is jól elkülöníthető. A ciklus első felében egy széttagolt (duális) kormányzati és miniszterelnöki kommunikációs struktúra működött, 2011 ősztől, még inkább 2012 nyaratól viszont az összkormányzati koordináció minél hatékonyabb megvalósítása céljából a teljes (belföldi, külföldi, miniszterelnöki) kommunikáció tekintetében integrációra került sor.

Zárszó

A tanulmányban több szempontból elemzett kormányzati döntéshozatali mechanizmusok, főként a gyakorlati tapasztalatok meglátásunk szerint *bizonyították a feltevéseinket*, miszerint – a rendszerváltás óta tartó, főként 1998 után, illetve a 2000-es évek második felétől megfigyelhető tendenciákhoz illeszkedve – a második Orbán-kormány alatt is markáns, sőt kifejezett törekvés volt a politikai kormányzás irányába történő elmozdulásra, amivel szervesen összefüggött az összkormányzati szempontok egyre erőteljesebb és intézményesített eszközökkel is alátámasztott érvényesítési igénye, valamint a mindezt lehetővé tevő, a gyakorlatban is

¹⁵⁴ A Miniszterelnökség SZMSZ-e szerint a stratégiai és tájékoztatási helyettes államtitkár (Kern Tamás) a kormányzóvivői teendők ellátásáért felelős miniszterelnöki biztos, a nemzetközi sajtókapcsolatokért felelős helyettes államtitkár és a Miniszterelnöki Sajtóirodát vezető helyettes államtitkár munkáját is támogatta. Lásd: a Miniszterelnökség Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2012. (VIII. 31.) ME utasítás, 23. szakasz 3. bekezdése.

realizáló miniszterelnöki hatalom és az azt támogató háttérapparátus politikai koordinációban betöltött szerepének felértékelődése.

Ami a *politikai kormányzást* illeti, a vizsgált időszakban elsősorban 2012 nyara után láthattuk e szempontok felértékelődését. Miként említettük, a vezető kormánypárti politikusok – mint például Lázár János – legitim és pozitív célként tekintenek erre, s hangsúlyozzák annak létjogosultságát. Egyes szerzők ugyanakkor ezt a tendenciát meglehetősen negatívan értékelik. Sárközy Tamás például „*mindent megváltoztatni-átalakítani kívánó populáris és radikális politikai kormányzásoként*” értékeli a 2010-2014 közötti időszakot, s hozzáteszi: „*A kormányzás ma már nem lehet par excellence csak politikai. A tisztán politikai kormányzás a politika elsődlegességének eltűlése, a kormányzás ideologikus pártpolitikával való összemosódása, a közigazgatás-menedzseri szakértelem, a technokrácia lebecsülése alapvető kormányzati torzulás.*”¹⁵⁵ A politikai kormányzásnak tehát többféle (pozitív és kritikai) értelmezése is lehet, annyi bizonyos, hogy a második Orbán-kormány idején kétségtelenül találkozhatunk e jelenséggel.

A második hipotézisünk, az *összkormányzati koordináció* felerősödése az egész ciklus alatt tetten érhető, s a ciklus előrehaladtával ennek jelentősége folyamatosan növekedett. Láthattuk, hogy már 2010-ben, az önálló KIM létrejötte is e célnak lett alárendelve, a miniszter és közigazgatási államtitkár kezébe adott személyzetpolitikai hatáskörökkel alátámasztva. 2012 nyarától, a Miniszterelnökség szerepének felértékelődése pedig e cél még hatékonyabb megvalósítását szolgálta, külön teret és fórumot (PÁT) biztosítva a politikai koordináció számára. Ennek révén a KIM szakmai koordinációs tevékenységét a Miniszterelnökség politikai koordinációs

szerepe egészítette ki. Érdemes megjegyezni, hogy már önmagában az új kormányzati struktúra (integrált minisztériumok) ciklus elején történő kialakítása is a partikuláris (ágazati és lobbis) érdekek visszaszorítását, az összkormányzati szempontok előtérbe helyezését célozta.

S végül, a kormány és a miniszterelnök szintjén jelentkező prezidencializáció tanulmányunk elején hivatkozott, a vizsgált időszakban is jól beazonosítható ismervei igazolják a *miniszterelnök és a mögötte lévő háttérapparátus* szerepének, hatalmának második Orbán-kormány idején megfigyelhető növekedését. Mint láthattuk, például bővültek a miniszterelnök jogkörei (kinevezési/javaslatévteli hatáskörököt kapott, a ciklusban a kormány európai uniós források felhasználásáért felelős tagja lett), munkaszervezete egyre nagyobb befolyást szerzett a döntéshozatal feletti ellenőrzésben, személyes tanácsadónak egyre meghatározóbb szerepe lett, stb. Mindezt szervesen egészíti ki Orbán Viktor határozott személyisége, stílusa, évtizedek óta vitathatatlan tekintélye. E változások ugyanakkor továbbra sem hoztak létre új kormányzati berendezkedést Magyarországon, továbbra is érvényes a kancellári-parlamentáris kormányzati rendszer. Sárközy Tamás szerint ugyanakkor nem vitás, hogy – Orbán Viktor hatalmát tekintve – a szemiprezidenciális rendszer jobban megfelelné a politikai realitásoknak és közjogilag is tisztább helyzetet teremtené, hiszen – ha de iure nem is – de facto prezidencializált kormányzásról beszélhetünk.¹⁵⁶ Meglátásunk szerint óvatossággal körütekintést igényelnek a kormányzati rendszerek szintjén megvont, akárcsak metaforisztikus párhuzamok. Eként nem tartjuk szerencsésnek a 2010 utáni berendezkedés prezidenciális, vagy félprezidenciális rendszerekkel történő analogikus és mechanikus egybevetését. Az egyes kormányzati rendszerek egy-egy kiragadott tulajdonság mentén történő összehasonlítása ugyanis rendkívül torz eredmé-

¹⁵⁵ Sárközy ugyanakkor ennek ellenkezőjét, vagyis az államvezetés technikai-bürokratikus szakmai eleminek eltűlését, a kormányzati apparátus politikai vezetés feletti tényleges uralmát is torzulásnak tartja. Lásd: Sárközy Tamás: *Kétharmados túlzáskormányzás avagy gölerős csatár a mély talajú pályán*. Park Könyvkiadó, Budapest, 2014. 13, 32. o. 2015/1.

¹⁵⁶ Sárközy: *Kétharmados túlzáskormányzás...* 178. o.

nyekhez vezethet, az egybevetést csak összességében lehet és érdemes elvégezni.

Ugyanakkor kétségtelen, hogy a második Orbán-kormány vonatkozásában is tetten

érhető a prezidencializálódás nemzetközi (európai és azon kívüli) trendje, az átalakulás egyes elemei és a gyakorlati működéstapasztalatai egyaránt igazolják e tendenciákat.

Barta Attila, egyetemi adjunktus
*Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi
 Kar Közigazgatási Jogi Tanszék*

Területi kormányhivatalok 2.0. ? A középszintű államigazgatás továbbfejlesztése 2015-ben

Bevezetés

Jelen tanulmány célja elsősorban az, hogy áttekintést adjon a fővárosi, megyei kormányhivatalok 2015 első felében végrehajtott átalakításáról és az ezzel kapcsolatos alapvető jogszabályi változásokról.

I. Röviden az előzményekről¹

A fővárosi, megyei (másképp területi) kormányhivatalok 2011-ben történt intézményesítése a magyar középszintű államigazgatás képét jelentősen átformálta. Az állam revitalizálása, megerősítése érdekében eszközölt adminisztratív intézkedések nyomán² a dekoncentrált államigazgatás heterogenitása érdemben mérséklődött.³ Az újonnan felállított szerv kapcsán előbb törvényben (a kormányhivatalok kódexének is tekintett Khtv.-ben),⁴ majd utóbb az Alaptörvényben⁵ került rögzítésre, hogy nem csak egy dekoncentrált szerv a sok közül, hanem kifejezetten a Kormány területi hivatala, ilyen minőség-

ben pedig a mezoszintű közigazgatás (egyik) meghatározó aktora.

A kormányhivatalok a korábbi közigazgatási hivatalok mellett tizennégy további dekoncentrált szerv feladatainak, szervezetének és személyzetének egy egységbe forrasztásából jöttek létre. Ez a megoldás számos költségcsökkentő intézkedésnek nyitott utat, úgymint az egységes beszerzéseknek és gépjárműkezelésnek, vagy az elhelyezés racionalizálásának. Ugyanakkor a kiterjedt szervezeti-személyzeti és költségvetési fúzió nyomán olyan jelentős erőforrások és feladathalmaz koncentráldott egy szervezetbe, ami komplex, korábban nem látott (vagy legalábbis ilyen léptékben nem alkalmazott) megoldásokat tett szükségessé. Egyik ilyen adminisztratív specialitás a területi kormányhivatalok belülről differenciált struktúrája volt.

Ennek lényege, hogy:

- a kifejezetten valamely szakterülethez kapcsolódó (pl. népegészségügyi, munkaügyi, fogyasztóvédelmi) tevékenységeket folytató szervezeti egységek ún. szakigazgatási szervi jogállást kaptak,⁶
- míg a valamennyi szakterületet érintő közös (törzskari, pl. humán erőforrás-és költségvetési gazdálkodás, peres képviselői, informatikai) funkciókat, valamint az egyik szakágnál sem elhelyezhető feladatokat (pl. törvényességi felügyelet) az ún. törzshivatal látta el.

A fenti megoldás egyik lényeges eleme, hogy a szervi és szakmai irányítás elkülönült egymástól. Előbbit a kormányhivatal vezetője, a kormány megbízott (röviden KMB) látta el, utóbbit azonban valamely központi közigazgatási szerv gyakorolta. Ezek alapján a kívülállók számára joggal merülhetett fel a kérdés, hogy akkor pontosan hány szerv is a kormányhivatal?

¹ További fontos információkkal szolgál az Új Magyar Közigazgatás 2012/2. tematikus száma. A hivatalok felállításával járó munkák részletes bemutatását adja Zöld-Nagy Viktória – Virág Rudolf: *A területi államigazgatás integrációja*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyvkiadó, 2013.

² Vö. G. Fodor Gábor – Stumpf István: Neoweberi állam és jó kormányzás. *Nemzeti Érdek*, 2008/3. 5-26. Továbbá Drechsler, Wolfgang: *The Reemergence of „Weberian” Public Administration after the Fall of New Public Management, The Central and Eastern European Perspective*. Halduskultuur, 2005/6. 94-108.

³ Míg 2010 végén 26-féle területi államigazgatási szerv működött hazánkban, addig 2011-ben 11-féle.

⁴ 2010. évi CXXVI. törvény a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról 2. § (1) bek.

⁵ Magyarország Alaptörvénye 17. cikk (3) bek. 2015/1.

⁶ Egyes beolvasztott szervek megyétől eltérő, területközi lehatárolása miatt számukat tekintve kormányhivatalonként ugyan voltak eltérések, de elvileg 17-féle egység jöhetett létre 2012-ig.

Áttekintés a 2011-ben beolvasztott dekoncentrált szervekről, és az ezt követően kialakított kormányhivatali egységekről	
Szervezeti fúzióban érintett területi államigazgatási szervek	Törzshivatal és a kialakult ágazati szakigazgatási szervek
1. Fővárosi, Megyei Közigazgatási Hivatal (<i>kivéve a két szakigazgatási szervét, lásd lentebb!</i>)	1. Törzshivatal
2. Oktatási Hivatal Regionális Igazgatósága (<i>némi átmenetet követően</i>)	
3. Területi Igazságügyi Hivatal	2. Igazságügyi Szolgálat
4. Megyei Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatal	3. Erdészeti Igazgatóság 4. Földművelésügyi Igazgatóság 5. Növény- és Talajvédelmi Igazgatóság 6. Élelmiszerlánc-biztonsági és Állategészségügyi Igazgatóság
5. Földhivatal	7. Földhivatal
6. Regionális Egészségbiztosítási Pénztár	8. Egészségbiztosítási Pénztári Szakigazgatási Szerv
7. Regionális Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság	9. Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság
8. Regionális Munkaügyi Központ	10. Munkaügyi Központ
9. Regionális Munkaügyi Felügyelőség	11. Munkaügyi és Munkavédelmi Szakigazgatási Szerv (<i>belülről osztott struktúrával</i>)
10. Regionális Munkavédelmi Felügyelőség	
11. Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság Regionális Felügyelősége	12. Fogyasztóvédelmi Felügyelőség
12. Kulturális Örökségvédelmi Hivatal Regionális Irodája	13. Építésügyi és Örökségvédelmi Hivatal (<i>az Állami Főépítész már a szervezeti integrációt megelőzően is szakigazgatási szerv volt</i>)
13. Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat Regionális Intézete	14. Népegészségügyi Szakigazgatási Szerv
14. Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatal Mérésügyi és Műszaki Biztonsági Hatósága	15. Mérésügyi és Műszaki Biztonsági Hatóság
15. Nemzeti Közlekedési Hatóság Regionális Igazgatósága	16. Közlekedési Felügyelőség
	17. Szociális és Gyámhivatal (<i>már a szervezeti integrációt megelőzően is szakigazgatási szerv volt</i>)
	18. Rehabilitációs Szakigazgatási Szerv (<i>2012. 07. 01-től, több szakigazgatási szerv feladatainak átvételéből utólagosan létrehozva</i>)

A középszintű államigazgatás újraformálásának következő fontos stádiuma a járási (fővárosban kerületi) adminisztráció 2013-ban történt felélesztése volt. A területi államigazgatás és a fővárosi, megyei kormányhivatalok majdnem kétszáz új alsó-középszintű dekoncentrált egységgel bővültek.⁷ A járási hivatalok, a fenti logikát követve, szintén osztott struktúrával álltak fel. Egyszerűbb, kisebb szervezettel ugyan, de maguk is törzshivatalra és (elvileg) hat önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező ágazati szakigazgatási szervre tagolva.

A fenti folyamat differenciált joganyag mentén valósult meg, hiszen a Khtv. eredetileg nem szólt a járási apparátusról, ugyanakkor a 2013-as vertikális kibővülés miatt ezt is rendezni kellett. A Khtv. mellett így jelent meg a járásokat felélesztő, és azokat a végrehajtás mezosztintjén pozicionáló 2012. évi XCIII. törvény, a Khtv. részleteit kibontó 288/2010. (XII. 21.) Korm. rendelet (továbbiakban Khr1.) mellett pedig a járási (Budapest kerületi) hivatalokra vonatkozó további három kormányrendelet.⁸ Ahogy fentebb jeleztük, bár 2011-ben több szakág dekoncentrált egysége elveszítette szervezeti és költségvetési önállóságát, szakmai kérdésekben autonómiájuk továbbra is fennmaradt, így az előbb említett jogszabályi kört tovább bővítették azok az ágazati rendeletek, amelyek – amiatt, mert azok egyes speciális területek részletszabályait ismertették – nem voltak elhelyezhetőek a Khr1.-ben.

Tekintettel a Kormány területi hivatalához telepített tevékenységek eltérő irányultságára,

⁷ A járási hivatalok – mint az állam legalsó szintű képviselői – keretében 2014-ig 152 kirendeltség, 205 településen állandó, míg 1825 településen ideiglenes települési ügysegéd jött létre. *I/ö. http://www.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_feljeszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia_.pdf* 43. oldal.

⁸ Lásd a járási (fővárosi kerületi) hivatalok kialakításával összefüggésben egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 174/2012. (VII. 26.) Korm. rendeletet és a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 218/2012. (VIII. 13.) Korm. rendeletet, valamint a 296/2012. (X. 17.) Korm. rendeletet. 2015/1.

az egységes külső megjelenéshez, arculat kialakításához képest a belső működés összeleltetéséhez hosszabb időre volt szükség, amit időközben komplex szervezetfejlesztési program is segített.⁹ Részben erre a szellemi és gyakorlati bázisra építve került sor a területi államigazgatási szervezetrendszer átalakításához kapcsolódó újabb intézkedésekről szóló 1744/2014. (XII. 15.) Korm. határozat kibocsátására, amely a területi államigazgatás hatékony szervezeti kereteinek kialakítása érdekében egyfelől a kormányhivatalok bővítése, másfelől a szakigazgatási szervek átalakítása mellett foglalt állást.

II. Új generációs területi kormányhivatal?

A legújabb átalakítás homlokterében egy összefogottabb, ellenőrzöttebb területi kormányhivatal áll, amelynek polarizált belső szerkezetével szakított a jogalkotó. A továbbiakban a hivatalok belső viszonyait tekintve egy egységes, monolit apparátust képeznek, ahol a szakágak nem képviseltetik magukat – a korábbi dekoncentrált szervek lenyomatának is tekinthető – önálló feladat- és hatáskörű szakigazgatási szervekkel, melyek ágazati szakmai irányítás alatt állnak. Az egységes kormányhivatali rendszerben a szakmai és funkcionális feladatok címzettje a kormány megbízott, valamint a hivatalvezető, a szervezet pedig belülről főosztályokra, a járási hivatalokban osztályokra tagolódik.

Nyilván ennek tovagyrűző hatásai vannak, hiszen átalakult az osztott irányítás, módosultak a kinevezés és felmentés szabályai, de szükségképpen átalakulnak azok a hatósági eljárási szabályok is, ahol korábban a kormányhivatal eljárásában valamely ágazati szakigazgatási szerv szakhatósági pozícióban volt.¹⁰

⁹ ÁROP-1.2.7 szervezetfejlesztési projekt, mely 2012. január 1. és 2013. december 31. között valósult meg.

¹⁰ Lásd a Ket. 14. § (5) bekezdését!

A kormányhivatalok reorganizációja tehát messze többről szól, mint pusztán szervezeti kérdésekről. Az eredetileg 2015. március 1-re tervezett, de utóbb április 1-jén hatályba

lépett változtatások egy sokkal összeérleltebb hivatali konstrukcióhoz vezethetnek, ha úgy tetszik, a területi hivatalok fejlődésének következő fázisát jelentik.

A megyei kormányhivatalok belső szervezeti egységei 2015. 04. 01. előtt és ami azt követően létrejött¹	
1. Fogyasztóvédelmi Felügyelőség 2. Mérésügyi és Műszaki Biztonsági Hatóság 3. Közlekedési Felügyelőség 4. Bányakapitányságok (5 db országosan)	1. Műszaki Engedélyezési és Fogyasztóvédelmi Főosztály (5 hivatalban bányászati osztállyal)
5. Növény- és Talajvédelmi Igazgatóság 6. Élelmiszerlánc-biztonsági és Állategészségügyi Igazgatóság	2. Élelmiszerlánc-biztonsági Növény- és Talajvédelmi Főosztály
7. Népegészségügyi Szakigazgatási Szerv	3. Népegészségügyi Főosztály
8. Egészségbiztosítási Pénztári Szakigazgatási Szerv 9. Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság 10. Rehabilitációs Szakigazgatási Szerv 11. Magyar Államkincstártól átvett feladatok 12. OEP Területi Hivatalaitól átvett feladatok	4. Családtámogatási és Társadalombiztosítási Főosztály
13. Szociális és Gyámhivatal 14. Igazságügyi Szolgálat	5. Gyámügyi és Igazságügyi Főosztály
15. Munkaügyi Központ 16. Munkaügyi és Munkavédelmi Szakigazgatási Szerv	6. Foglalkoztatási Főosztály
17. Környezetvédelmi Természetvédelmi Felügyelőségek beolvasztása (10 db országosan)	7. Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főosztály (10 hivatalban)
18. Földművelésügyi Igazgatóság 19. Erdészeti Igazgatóság	8. Földművelésügyi és Erdőgazdálkodási Főosztály
20. Földhivatal	9. Földhivatali Főosztály
21. Építésügyi és Örökségvédelmi Hivatal	10. Építésügyi, Hatósági, Oktatási és Törvényességi Felügyeleti Főosztály
22. Bevándorlási Állampolgársági Hivaltól átvett feladatok ²	
23. Törzshivatal (több különböző főosztálya)	11. Pénzügyi és Gazdálkodási Főosztály
	12. Jogi és Koordinációs Főosztály

Az újonnan kialakított főosztályi szisztéma láthatóan egyszerűsített a korábbi viszonyokon azzal, hogy az egymáshoz közel álló, vagy legalábbis hasonló karaktert mutató szakigazgatási területek összevonásán alapszik. Ezzel egyszersmind a vezetők száma is csökkent.

A fent taglalt, és széles körben belső integrációként emlegetett szervezetfejlesztési folyamat mellett azonban a kormányzat – korábbi gyakorlatával összhangban – további szakfeladatokat telepített a megújult hivatalokhoz. Az ún. külső integráció kétféle módon valósulhatott meg. Vagy célzottan csak valamely feladatcsoport (és az ahhoz kapcsolódó személyzet, valamint infrastruktúra) átmozgatásával, vagy 2010/11-hez hasonlóan dekoncentrált szervek komplett beolvasztásával.

A feladat-integrációra példa a Magyar Államkincstártól átvett családtámogatási és szociális ellátási, valamint lakáscélú állami támogatásokkal kapcsolatos feladatok, továbbá az OEP Területi Hivatalaitól átvett számos feladat, valamint a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal hazai anyakönyvezéssel összefüggő feladatai.¹¹ A feladat-fúzió egyik fő indoka az volt, hogy ezek a teendők az állampolgárok széles körét érintik.

A szervezeti integráció ugyancsak folytatódott 2015-ben a Bányakapitányságok, valamint a Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőségek beolvasztásával. A külső integráció második hullámában érintett dekoncentrált szervek kiválasztását elsősorban hatósági, engedélyező tevékenységükkel magyarázzák.

A középszintű kormányhivatalok rekodifikációját az egyes közigazgatási tárgyú törvények módosításáról rendelkező 2015. évi VI. törvény hajtotta végre (továbbiakban

Módtv.). Szabályait vizsgálva három nagy csoport különíthető el:

- A rendelkezések egyik része kizárólag pontosító, vagy deregulációs jellegű (pl. határidő eltelte miatt valamely szabály hatályon kívül helyezése).¹²
- A törvény előírásainak másik része a feladat-mozgatás miatti érdemi átalakításokra utal, amelyek azonban valamilyen ágazati szabályban találhatóak (pl. kincstár helyett a járási hivatal megjelölés alkalmazása a vonatkozó jogszabályokban).¹³
- Végezetül több előírás kifejezetten a Khtv. szakaszait érinti. A továbbiakban csak ezzel foglalkozunk részletesen.

A Khtv.-ben végrehajtott módosítások többsége a belső szervezeti konszolidációhoz köthető. Így a törzshivatalra,¹⁴ illetve a szakigazgatási szervekre,¹⁵ utóbbiak vezetőire¹⁶ vonatkozó utalások elhagyása, az irányító miniszter (a jelenlegi kormányzati struktúrában a Miniszterelnökséget vezető Miniszter, röviden MvM), valamint a többi szakminiszter irányítási, felügyeleti és ellenőrzési jogosítványainak lehatárolása.¹⁷ A Módtv. rendelkezései alapján a kormány megbízott a továbbiakban nem a Köztársasági Elnök, hanem a Miniszterelnök előtt teszi le esküjét.¹⁸ Részletesebb, pontosabb körülírást kapott a kormány megbízott járási hivatalok irányába gyakorolható kivételes „munkáltatói jogkör-elvonási” joga is, amely értelmében meghatározott esemény, vagy történések bekövetkezése miatt, ideiglenes jelleggel magához vonhatja a járási hivatal tisztviselői, valamint munkavállalói fölötti munkáltatói jogokat. Erről, illetve a visszavonásról is írásba foglalt döntést hoz.¹⁹

¹² Módtv. 5. §.

¹³ Módtv. 10. §.

¹⁴ Khtv. 15. § (1) bek.

¹⁵ Khtv. 3. §., 20/A §. (3) bek.

¹⁶ Khtv. 17. § (2) bek.

¹⁷ Khtv. 6. §., valamint a részletszabályokat rendeleti szintre utaló 21. § c) pont.

¹⁸ Khtv. 10. § (4) bek.

¹⁹ Khtv. 20/C §.

¹¹ A teljes képhez hozzátartozik, hogy a MÁK-tól átvett feladatok vertikális mozgáson is átestek, azaz kifejezetten a járási hivatalokhoz telepítette azokat a jogalkotó. 2015/1.

A fentiekén túl van néhány olyan további rendelkezés, amely új elemeket jelenít meg a kormányhivatalokra vonatkozó szabályok között. Ilyen többek között a kormány megbízott részére kiállított igazolvány,²⁰ a speciális fegyelmi felelősségére, valamint a fegyelmi eljárásának lefolytatására vonatkozó rendelkezések beiktatása, mint ahogy a munkavégzésével és vagyonyilatkozat-tételével kapcsolatos részletszabályok beépítése a Khtv.-be.²¹ A személyzeti kérdések feldúsulásának indoka az volt, hogy a Khtv.-ben ezáltal egyégesen lehet megjeleníteni az egyes kormányhivatali vezetőkre vonatkozó rendelkezéseket, melyek a Kttv.-ből lettek átemelve.

Az elektronikus ügyintézés kiterjesztésének, fejlesztésének szándéka húzódik meg az informatikai működésre vonatkozó újonnan becikkelyezett felhatalmazó rendelkezés mögött, amely alapján ennek részleteit az irányító miniszternek kell rendeletben meghatározni.²² Az e-közigazgatás jövőbeli fejlesztésére jelen tanulmány végén még egyszer visszatérünk.

A Khtv. változásaival egy időben megszűnt a többtestű rendeleti joganyag. A megyei (fővárosi), valamint a járási (kerületi) hivatalok részletszabályait egy közös kormányrendeletben helyezte el a jogalkotó. A fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 66/2015. (III. 30.) Korm. rendelet (továbbiakban Khr2.) részleteit vizsgálva megállapítható, hogy sok elem változatlanul fennmaradt a korábbi Khr1.-hez képest. Ugyanakkor új szabályozást kapott a kormányhivatalok irányításának kérdésköre, ami a Khtv. megújult részeivel összhangban külön taglalja a közigazgatás-szervezésért felelős miniszter (MvM), valamint a szakmai irányító miniszterek jogosítványait.²³ Kiterjedt szabá-

lyozás jellemzi a kormányhivatal által végzett, valamint a rá irányuló ellenőrzéseket is.²⁴ A kormány megbízott, valamint a járási hivatalvezető feladatainak²⁵ ismertetése után a Khr2. a hivatal főbb feladatcsoportjait bontja ki, melyek továbbra is a(z):

- koordináció (melynek intézményesített formája a Megyei Államigazgatási Kollégium),
- ellenőrzés (pl. a munkáltatói intézkedések kapcsán),
- véleményezés (területi szervek fejlesztésére vonatkozó elképzeléseket),
- hatósági feladatok (pl. szakmai-koordinációs értekezlet összehívása),
- képzés és továbbképzés (pl. közigazgatási alapvizsga kapcsán),
- valamint egyéb feladatok (pl. kisajátítás).²⁶

A külső integráció miatt a rendelet végén a környezet- és természetvédelmi hatóságokkal kapcsolatos jogutódlási szabályok találhatóak.²⁷

III. Hogyan tovább?

A végcél már 2011 óta ismert. A kormányzat egy olyan gyors reagálású és integrált hivatalt akar létrehozni középszinten, amely az ügyfelek államigazgatási hatósági ügyeinek meghatározó részét egymaga el tudná látni, valamint alkalmas a váratlan események kezelésére. Az elmúlt években a középszintű közigazgatás szerkezeti átalakításai efelé mutatnak. A Jó Állam ideája, valamint a hatékonyság fokozása a gyakorlatban még egy ideig biztosan mozgásban tartja a dekoncentrált szervi kört. Az átalakítások nem zárultak le, az „áramvonalasított” megyei, fővárosi és járási kormányhivatalok további feladatok és/vagy szervezetek fogadóbaízaként szolgálhatnak a jövőben.

²⁰ Khtv. 10. § (7) bek.

²¹ Lásd a Khtv. 11/A-11/C §-okat.

²² Khtv. 21/B § (3) bek.

²³ Khr2. 4-6. §. Az új szabályozás kapcsán további érdekes adalékokkal szolgál Papp Dorottya írása. Lásd http://www.arsboni.hu/hatekony_kozigazgatás_de_milyen_aron.html (2015. 03. 26-i letöltés).

2015/1.

²⁴ Lásd a Khr2. 2. mellékletét.

²⁵ Khr2. 10-13. §.

²⁶ Khr2. 16-28. §.

²⁷ Khr2. 29-30. §.

Jelenleg a területi kormányhivatalok állományában nagyságrendileg 35 000 tisztviselő dolgozik.²⁸ A tanulmány lezárásának időpontjáig a Kormány megyei és járási hivatalai kapcsán a 2016-os központi költségvetésről szóló T/4730-as törvényjavaslat²⁹ 114,7 Milliárd Ft-ot irányoz elő,³⁰ ami átlagosan 5,7 Mrd Ft-ot jelentene egy megyei (fővárosi) hivatalra vetítve (ez természetesen nem

uniformizálható valamennyi hivatalra nézve, hiszen a legnagyobb hivatal csak személyi állományát tekintve majdnem pontosan ötszöröse a legkisebbnek). A központi költségvetésből a területi kormányhivatalok számára nyújtott támogatás alakulását foglalja össze a lenti táblázat (a bevételek ebben a táblázatban nem szerepelnek, kizárólag a támogatásként feltüntetett összegek).

²⁸ 2011.01.01-jén ez a szám megközelítőleg 20 000 fő volt.

²⁹

<http://www.parlament.hu/irom40/04730/04730.pdf> (2015. 05. 16-i letöltés).

³⁰ Ezen felül további tételek is szerepelnek a törvényjavaslat későbbi részeiben, mint pl. a kormányablak program megvalósítása, vagy peres ügyek vitele. 2015/1.

<i>Költségvetési év</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2016 (tervezet)</i>
<i>Költségvetési támogatás összege Mrd Ft-ban</i>	88,4	73,8	123,9	120,8	114,4	114,7

A legújabb átalakításokkal a magyar területi államigazgatásban a kormányhivatalok mellett 13-féle dekoncentrált államigazgatási szervet találni, ezek a(z) :

1. NAV közép- valamint alsó fokú szervei,
2. Magyar Államkinctár tizenkilenc megyei igazgatósága,
3. Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal regionális keretekbe szervezett igazgatóságai,
4. Nemzeti Földalapkezelő Szervezet területi szervei,
5. KSH atipikus területi lehatárolású egységei,
6. tíz Nemzeti Park Igazgatóság,
7. Országos Meteorológiai Szolgálat területi szervei, az ún. Regionális Központok, melyek meglátásom szerint ugyancsak területi államigazgatási szerveknek minősülnek,³¹
8. OEP Területi Hivatalai (szintén az előbbi okfejtésre alapozva),³²
9. Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal tizenkilenc kirendeltsége,
10. Nemzeti Környezetügyi Intézet Kirendeltségei,
11. 2012 óta újból önálló Vízügyi Igazgatóságok,
12. Klebelsberg Intézményfenntartó Központ tankerületei,
13. Szociális és Gyermekvédelmi Igazgatóságok.

³¹ Ezt támasztja alá a Khtv. 1. § 1. pontja, amely rögzíti, hogy a Kszt. hatálya alá tartozó központi államigazgatási szerv bármely jogállású területi szerve ebbe a körbe sorolandó. Továbbá a 2020-ig tartó Közigazgatás-fejlesztési Stratégia is a területi államigazgatási szervek között nevesíti.

³² A tanulmány lezárásának időpontjáig nem került egyértelműen tisztázásra, hogy az Állami Egészségügyi Ellátó Központ (ÁEEK) milyen területi egységekkel rendelkezik. Nagy valószínűséggel a jogelőd GYEMSZI nyolc Térségi Igazgatósága fennmarad, amelyek jogállásukat tekintve az OEP Területi Hivatalaihoz hasonló tulajdonságokkal rendelkeznek. 2015/1.

Maga az elképzelés, mely szerint számos specializált közigazgatási területet egy hivatalon belül kell elhelyezni, nem egyedülálló, hiszen a lengyel,³³ a szlovén,³⁴ vagy az olasz területi közigazgatásban is látni erre példákat, mint ahogy a magyar államigazgatás történetének korábbi szakaszában is működtek nagyfokú integráltság alapján szerveződő területi igazgatási alakulatok. Ugyanakkor sehol nem vált általánossá az a megoldás, hogy a különös hatáskörű dekoncentrált államigazgatási szervek rendszerét abszolút felszámolta volna a jogalkotó (idehaza az adóigazgatás jelenleg is önálló életet élő szervei, az intézményfenntartással foglalkozó szervezetek, valamint a rendészeti/ fegyveres feladatokat ellátó dekoncentrált szervezetek sem érintettek ebben az elképzelésben). Ennek nem pusztán mérhető konkrétsági okai vannak, hanem az is, hogy a szakigazgatási feladatok ellátását lehetőleg minél több helyen kell biztosítani az országban. Persze a jövő fejlesztési útja, az e-ügyintézés, valamint a fokozatosan terebélyesedő kormányablak és ügysegéd-hálózat bizonyos idő után képes lehet ennek meghaladására, ahogy azt a legújabb közigazgatás-fejlesztési stratégia elképzelései között lentebb ismertetetni fogjuk.

Várhatóan a magyar közigazgatás, és annak területi államigazgatása az elkövetkező években a – Magyar Programok nyomdokain haladó, ugyanakkor érezhetően más távlatokban gondolkodó – Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégiában (továbbiakban stratégia) lefektetett irányvonalak mentén fog formálódni.³⁵

³³ Lásd pl. <http://www.en.poznan.uw.gov.pl/komorki-organizacyjne-urzedu> (2015. 05. 16-i letöltés).

³⁴ <http://www.upravneenote.gov.si/> (2015. 05. 16-i letöltés).

³⁵ <http://www.kormany.hu/download/8/42/40000/K>

A 2020-ig tervező dokumentumban több elképzelés is a területi kormányhivatalokra épít:

- A középszintű kormányhivatalok belső működését, valamint a különböző hivatalok egymás közötti kapcsolattartását illetően erős törekvés mutatkozik a papír alapú helyett a tisztán elektronikus megoldások alkalmazására.
 - Az ügyfelek kényelme, valamint az állami kiadások csökkentése érdekében alapvető cél az e-ügyintézés terjesztése, tehát az, hogy az ügyfeleknek minél kevesebb esetben kelljen személyesen megjelenni a hatóságok előtt.
 - A járások jövőjét illetően elképzelhető egy olyan szkenárió, amelynek végpontjában a közszolgáltató járási rendszer kiépítése helyezkedik el. Ez a megoldás meghaladja a ma ismert, és kizárólag államigazgatási karakterisztikájú járás gondolatát, mivel magában foglalja a humán közszolgáltatások (pl. oktatás, egészségügy) és a reál közszolgáltatások (pl. posta, távközlés) járásokkal való harmonizációját.
 - Az előbbiekkal összhangban a stratégia a kormányablakokat olyan sokoldalú ügyfélkapcsolati pontokká javasolja fejleszteni, amelyek az államigazgatási feladatokon túl akár értékpapírok forgalmazására, kötvények értékesítésére, közszolgáltatókkal való kapcsolattartásra is alkalmasak lehetnének.
- A járásokhoz tartozó települési ügysegédek feladatainak kiterjesztése ugyan csak helyet kapott a potenciális elképzelések között. A végcél az, hogy az általuk intézhető ügyek közel azonosak legyenek a kormányablakoknál intézhetőekkel, ami azonban csak jelentékeny informatikai fejlesztéssel biztosítható.
 - Végezetül a központi kormányzat által nyújtott szolgáltatások ügyfelekhez közelítése, valamint a centralizáció miatt megnövekedett feladatok arányos szétterhelhetősége érdekében felmerülhet a kormányablakok és az ügysegédek mellett más ügyfélkapcsolati pontok mennyiségi és minőségi fejlesztése is. Így pl. az eMagyarország pontok, vagy a falu- és tanyagondnoki hálózat erősítése, továbbá postahivatalok bevonása egyes eljárási cselekmények lebonyolításába (így többek között hiánypótlásra, vagy egyes ügykörökben ügyindításra).

A fentiek alapján nem túlzás azt állítani, hogy a területi kormányhivatalok és járási (kerületi) hivatalaik olyan alapegységekké, mondhatni multifunkciós igazgatási platformokká válhatnak a jövőben, amelyek útján nem kizárólag hatósági ügyek, de számos más állami szolgáltatás is elérhetővé válhat. Ennek egyik nélkülözhetetlen előfeltétele az elektronikus fejlesztések következetes végigvitele, melyek teljesülése esetén meglátásom szerint már a kormányhivatalok következő, harmadik generációjáról beszélhetünk majd.

Pfeffer Zsolt, tanársegéd

*Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi
Kar Pénzügyi Jogi Tanszék*

Az adókötelezettségek megjelenése a közbeszerzések szabályozásában¹

I. Bevezető gondolatok és az adókötelezettségek általános jellemzése

A közbeszerzési és az adójogi szabályozás egyik fontos kapcsolódási pontjaként határozhatóak meg azok a jogintézmények, jogszabályi előírások, amelyek a közbeszerzési jogban az adókötelezettségekhez kapcsolódóan jelennek meg. Ez a kapcsolat nem közvetlen – hiszen a közbeszerzési tételes jogban kifejezetten rendszerint nem jelennek meg –, ugyanakkor egyes jogintézményekhez egyes adókötelezettségek hozzárendelhetők, azokra visszavezethetők. A tanulmány alapvető célkitűzése, hogy ezeket az említett kapcsolatokat feltárja és elemezze a joggyakorlat tükrében.

A közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény (Kbt.) mellett alapvető kiindulási pont ennek megfelelően az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (Art.), amely különböző tartalmi elemeket nevesít az adókötelezettség körében. Az adókötelezettségek fogalmát a törvény nem határozza meg, arra az adóalany definíciójában található utalás. Ebből adódóan *az adókötelezettség az adózás folyamatának olyan részelemeként határozható meg, amelynek végső célja nem egyéb, mint az adómegfizetés teljesítésének biztosítása, az ehhez szükséges, illetőleg ehhez kapcsolódó tevékenységek realizálása.*

Az Art. a következő adókötelezettségeket nevesíti 14. § (1) bekezdésében: bejelentés; nyilatkozattétel; adómegállapítás; bevallás;

adófizetés és adóelőleg fizetése; bizonylat kiállítása és megőrzése; nyilvántartás vezetése (könyvvezetés); adatszolgáltatás; adólevonás és adóbeszedés; pénzforgalmi számla nyitása.

Az Art.-ből azon adókötelezettségek kerülnek kiemelésre, amelyek közbeszerzési jogi relevanciával is bírhatnak. Ebben a körben a bejelentési kötelezettség, a bizonylatkiállítási kötelezettség, a könyvvezetési kötelezettség (a számviteli összefüggések tekintetében), az adófizetési kötelezettség, valamint a pénzforgalmi számlanyitási kötelezettség kerül bemutatásra.

II. A bejelentési kötelezettség

1. A bejelentési kötelezettség és a kizáró ok kapcsolata

A bejelentési kötelezettség *funkciója* adójogi szempontból a tevékenység folytatásához szükséges adószám (adóazonosító) megszerzése. Ezen kötelezettség teljesítésével az adóhatóság tudomást szerez a tevékenység megkezdéséről, illetőleg a jogalany létrejöttéről (feltéve, hogy új jogalany alakul). A bejelentési kötelezettség magában foglalja a változások bejelentésének kötelezettségét is, valamint az Art. szabályoz ezzel kapcsolatban néhány további jogintézményt is (így például az adóregisztrációs eljárást, az adószám felfüggesztését, illetve törlését). A bejelentési kötelezettség folytán válik „láthatóvá”, és ezáltal ellenőrizhetővé az adóalany. A közbeszerzések területén az ajánlatkérő által realizálandó, adózási szempontú ellenőrzések különös jelentőséggel bírnak. A közterhek vonatkozásában megállapított kizáró okok tekintetében az ajánlatkérőnek lehetőséget biztosít, illetve kötelezettséget állapít meg a szabályozás a rendelkezésre álló, közhiteles és ingyenes nyilvántartások ellenőrzése körében.

A bejelentési kötelezettség hiányában az ajánlattevő nem tud eleget tenni azon követelményeknek, amelyek ahhoz szükségesek, hogy meghatározott kizáró okok fenn nem

¹ A tanulmány a szerző „A közbeszerzések és a közbevételek kapcsolata – a közbeszerzések adójogi és számviteli összefüggéseiről” című doktori értekezés egyes részeinek átdolgozott, kiegészített változata. 2015/1.

állását igazolni tudja, illetőleg az ajánlatkérő meggyőződhesen azok fenn nem állásáról.

A bejelentési kötelezettségnek van egy másik aspektusa, amely a *foglalkoztatottakra* vonatkozik. Az Art. a bejelentési kötelezettséget a gazdasági szereplők tevékenységének megkezdése tekintetében állapítja meg, azonban a bejelentési kötelezettség az általuk foglalkoztatott munkavállalók tekintetében is fennáll mint a *munkaviszony létesítésével összefüggő bejelentési kötelezettség*.² Az illegális foglalkoztatás visszaszorítása („a jogviszonyok átláthatósága”) különösen fontossá vált a közbeszerzési jogban, olyannyira, hogy a hatályos Kbt. céljai között mindezt egyértelműen deklarálta a jogalkotó. Megjegyzendő, hogy az átlátható foglalkoztatás követelménye a döntőbizottsági joggyakorlatban konkretizálódik kifejezett és egyértelmű tételes jogi szabályozás hiányában (erről a későbbiekben részletesen szó lesz).

A be nem jelentett foglalkoztatáshoz az Art. speciális jogkövetkezményeket (szankciókat) is fűz. Ebben a körben ki kell emelni egyrészt azt, hogy kötelező mulasztási – üzletelenség hiányában üzletlezárást helyettesítő – bírságot kiszabni,³ másrészt azt, hogy intézkedésként alkalmazható (ismételt esetben alkalmazandó) az adóköteles tevékenység célját szolgáló helyiség lezárása.⁴

Az adójogi jogkövetkezmények mellett más hátrány is érheti a gazdasági szereplőt, mégpedig a Kbt. 56. § (1) bekezdés *g*) pontja alapján. Az e pontban meghatározott kizáró ok rövid ideig „szünetelt”, ugyanis a jogalkotó 2013. július 1-jével hatályon kívül helyezte, majd 2014. március 15-ével – némileg módosított formában – visszaillesztette a törvény szövegébe. A Kbt. a következő kizáró okot tartalmazta 2013. július 1-jéig az 56. § (1) bekezdés *g*) pontjában: „Az eljárásban nem lehet ajánlattevő, részvételre jelentkező, alvállalkozó, és nem vehet részt az alkalmasság igazolásában olyan gazdasági szereplő,

aki az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 50. § (1) bekezdés *a*) pontja szerinti rendezett munkaügyi kapcsolatok követelményeinek megsértésével:

ga) a munkaviszony létesítésével összefüggő bejelentési kötelezettség elmulasztásával összefüggésben két évnél nem régebben jogerőre emelkedett közigazgatási, vagy annak felülvizsgálata esetén bírósági határozatban megállapított és munkaügyi bírsággal vagy az adózás rendjéről szóló törvény szerinti mulasztási bírsággal sújtott jogszabálysértést követett el, vagy

gb) külföldi Magyarországon engedélyhez kötött foglalkoztatása esetén az engedély megkérésére vonatkozó munkáltatói kötelezettség elmulasztásával összefüggésben két évnél nem régebben jogerőre emelkedett közigazgatási vagy annak felülvizsgálata esetén bírósági határozatban megállapított és a központi költségvetésbe történő befizetésre kötelezéssel, vagy a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvény szerinti közrendvédelmi bírsággal sújtott jogszabálysértést követett el.”

A jogalkotó a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény módosításáról szóló 2013. évi CXVI. törvénnyel e kizáró ok definiálását megszüntette. E törvény eredeti javaslati állapota megtartotta volna ezt a kizáró okot, azonban enyhébb formában, mint a korábbi normaszöveg: „A módosítás indoka, hogy olyan nem szándékos, kisebb súlyú jogsértések, amelyek esetében csak kis összegű bírság ki szabására kerül sor, ne okozzák a gazdasági szereplő kizárását a közbeszerzési eljárásokból. A bejelentési kötelezettség elmulasztásával összefüggésben is előfordulnak adminisztratív jellegű tévedések, melyekhez képest a közbeszerzésekből történő kizárás aránytalan szankciót jelent.”⁵

Ennek megfelelően a következő körben zárta volna ki a kizáró ok alkalmazását a Kbt.

² Ld. Art. 16. § (4) bekezdés *a*) pontját.

³ Ld. Art. 172. § (2) bekezdését.

⁴ Ld. Art. 174. §-át.

2015/1.

⁵ Ld. T/11112. számú törvényjavaslat 10. §-ához fűzött indokolást.

tervezett 56. § (5) bekezdése: „Az (1) bekezdés g) pont ga) alpontja alapján nem zárható ki a gazdasági szereplő, amennyiben

- a) a munkaügyi hatóság vagy az állami adóhatóság által kiszabott munkaügyi bírság, illetve mulasztási bírság összege nem haladja meg a harmincezer forintot,
- b) a jogsértés egy munkavállaló vonatkozásában került megállapításra, és
- c) a jogsértést megállapító közigazgatási határozat jogerőre emelkedésétől és végrehajthatóvá válásától számított két éven belül a hatóság a korábbival azonos jogsértés elkövetését – több telephellyel rendelkező munkáltató esetében ugyanazon telephelyen elkövetett azonos jogsértést – jogerős és végrehajtható határozatban nem állapította meg.”

Ehhez képest a T/11112/24. számú zárószavazás előtti módosító javaslat már a teljes mértékben történő hatályon kívül helyezését fogalmazta meg e kizáró oknak, mégpedig az alábbi indokokra tekintettel: „A kizáró ok törlésével csökken az eljárásokban az adminisztratív teher, miközben a társadalombiztosítási járulékfizetési és adófizetési kötelezettség elmulasztására vonatkozó kizáró ok továbbra is változatlanul fennmarad, biztosítva a közérdek érvényesítését a közbeszerzésekből történő kizárásokban.”⁶ Az elfogadott javaslat értelmében a Kbt. 56. § (1) bekezdés g) pontja teljes mértékben hatályát veszítette, ennek megfelelően a bejelentési kötelezettség elmulasztásával kapcsolatos kizáró ok alkalmazását a jogalkotó nem tartotta szükségesnek. (Ismételten tehát az „adminisztratív terhek csökkentése” szolgált a kizáró ok megszüntetésének alapjául a jogalkotói indokolás szerint.)

A jogalkotó azonban ismét visszaemelte a munkaügyi szabálysértésre vonatkozó kizáró okot, a kizáró ok 2014. március 15. napján hatályba lépett módosítás eredményeképpen ismételten vizsgálendő (vizsgálható), mégpedig az alábbi tartalommal: „Az eljárásban

nem lehet ajánlattevő, részvételre jelentkező, alvállalkozó, és nem vehet részt az alkalmaság igazolásában olyan gazdasági szereplő, aki harmadik országbeli állampolgár Magyarországon engedélyhez kötött foglalkoztatása esetén a munkaügyi hatóság által a munkaügyi ellenőrzésről szóló 1996. évi LXXV. törvény 7/A. §-a alapján két évnél nem régebben jogerőre emelkedett közigazgatási vagy annak felülvizsgálata esetén bírósági határozatban megállapított és a központi költségvetésbe történő befizetésre kötelezéssel, vagy az idegenrendészeti hatóság által a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvény szerinti közrendvédelmi bírsággal sújtott jogszabálysértést követett el.”

Azt is meg kell jegyezni, hogy a közbeszerzési jogba a tágabb körben alkalmazandó, korábbi (2013. július 1-jét megelőzően szabályozott) kizáró ok az építőipari kivitelezési tevékenységgel kapcsolatos adatszolgáltatásokkal összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2005. évi LXXVI. törvény hatályba lépését követően került be. A törvénymódosítás javaslatának általános, illetőleg az 5. §-hoz fűzött részletes indokolása a következőket fogalmazta meg: „Az illegális munkavégzés, a »feketemunka« a gazdaság valamennyi területét hátrányosan befolyásoló körülmény, ezért kezelése törvényhozási döntéseket és kormányzati döntéseket igényel. Szakértői becslések szerint a feketegazdaság részaránya meghaladja az országos átlagot. Ezért ebben az ágazatban az intézkedések iránti társadalmi igény még inkább sürgető. [...] A törvényjavaslat elfogadásának hatásaként a munkavállalók kiszolgáltatottsága csökken, az építés pénzügyi morálja erősödik, a korrekt, megbízható cégek kedvezőbb helyzetbe kerülnek, mivel igazságosabbá válik a közteherviselés, amelynek ezáltal a versenyt szabályozó hatása is erősödik. [...] A módosítás a közbeszerzési eljárásokon keresztül is elő kívánja mozdítani a foglalkoztatásra irányuló jogviszonyokra vonatkozó kötelezettségek tiszteletben tartását. A javaslat szerint a súlyos jogsértések bizonyos

⁶ A T/11112. számú törvényjavaslatnak az Országgyűlés által elfogadott szövegnek megfelelően átdolgozott indokolásának 37. §-a (www.kozbeszerzes.hu) 2015/1.

ideig kizárásra kerülnének a közbeszerzési eljárásokból.”

A régi Kbt. e kizáró ok beiktatását követően eredetileg még öt éves időtartam vizsgálatát követezte meg (azaz öt évnél nem régebben meghozott jogerős közigazgatási, illetőleg bírósági határozatban megállapított és bírsággal sújtott jogszabálysértés elkövetése jelentette a kizáró ok fennállását). A későbbiekben a jogalkotó az egyébként meglehetősen hosszúnak tűnő öt éves időtartamot – a gazdasági válságra tekintettel – két évre csökkentette.⁷ E kizáró ok tekintetében szükséges azt is megemlíteni, hogy az új Kbt. (javaslata) e kizáró ok tartalmán nem kíván változtatni, azt változatlan tartalommal fenn tartja.

A feketefoglalkoztatás kizáró okként történő meghatározásának létezett már akkor is az a vetülete, amely a harmadik országbeli állampolgárt foglalkoztató harmadik országbeli állampolgárok engedély nélküli foglalkoztatásához kapcsolódott.

2. A foglalkoztatási jogviszonyok átláthatósága

A bejelentési kötelezettséggel szorosan összefügg a *foglalkoztatási jogviszonyok átláthatóságának követelménye*, amelynek konkretizálása a KDB joggyakorlatában jelent meg. Az Art. rendszerében a bejelentési kötelezettség az adóalany által foglalkoztatott személyek vonatkozásában is fennáll, tekintettel arra, hogy a foglalkoztatásra irányuló jogviszonyhoz kapcsolódó közterhek érvényesítésére, valamint ellenőrzésére csak abban az esetben van lehetősége az adóhatóságnak és egyéb szerveknek, ha a foglalkoztatottokról és a foglalkoztatás alapvető jellemzőiről tudomással bír. Erre tekintettel rögzíti az Art. a munkáltató (kifizető) bejelentési kötelezettségét (ahogyan arra már történt utalás).

A Kbt. a foglalkoztatásra vonatkozó követelmények vizsgálatát két szinten követeli meg: egyrészt kifejezetten kizáró okként definiálja az 56. § (1) bekezdés g) pontjában a harmadik országbeli külföldi munkavállalóhoz kapcsolódó munkaviszony létesítésével összefüggő bejelentési kötelezettség elmulasztását, valamint a közrendvédelmi bírság kiszabását meghatározott körben, másrészt a Döntőbizottság a jogviszonyok átláthatóságával kapcsolatban különböző elveket fogalmazott meg (ezen elvek a Kbt. tételes jogi szabályozásában nem jelennek meg kifejezetten, azonban a különböző szabályokból a KDB levezette). Ez utóbbi vizsgálati kötelezettség nemcsak a Kbt. alvállalkozói rendelkezéseinek érvényre juttatását szolgálja, hanem a „rendezett foglalkoztatás követelményének” érvényre juttatását is.

A KDB joggyakorlata a tételes jogi szabályok alapján fogalmazta meg a következő követelményeket, illetőleg elvárást „az átláthatóság, valamint a rendezett foglalkoztatási viszonyok követelménye” alapján egyik döntésében:⁸ a) az ajánlatkérőnek meg kell vizsgálnia, hogy egyértelműen megállapítható-e a csatolt iratokból (pl. szakemberek bemutatása, szakmai önéletrajz), hogy milyen jogviszony keretében vesz részt az adott szakember a teljesítésben; b) ha nem állapítható meg a jogviszony, abban az esetben hiánypótlás, illetőleg felvilágosításkérés alkalmazásával a jogviszony kérdését rendezni szükséges. Ennek egyik eszköze lehet a „mindkét fél részéről kölcsönös kinyilvánítást tartalmazó, egyértelmű nyilatkozat” benyújtása. A határozat szerint „a benyújtott ajánlatból megállapíthatónak kell lennie, hogy egy adott szakember milyen jogviszony keretében igazol alkalmasságot, vesz rész a szerződés teljesítésében. [...] Erre tekintettel az érvényességi vizsgálat körében szükséges annak az ellenőrzése is, hogy az ajánlattétel e körben is megfelelt-e a Kbt. előírásainak. Ajánlatkérő elsődleges kötelezettsége, hogy megvizsgálja, az ajánlattevő tett-e egyértelmű közlést arra, hogy az adott szakembert milyen jogviszony kereté-

⁷ Ld. A rendezett munkaügyi kapcsolatok követelményét érintő törvények módosításáról és egyéb, munkaügyi szempontból szükséges intézkedésekről szóló 2009. évi XXXVIII. törvény 2. §-át. 2015/1.

⁸ D.1004/11/2010. számú döntőbizottsági határozat (döntéshozatal időpontja: 2011. február 8.)

ben veszi igénybe. Ha az ajánlatból az tűnik ki, hogy nem alvállalkozóként működik közre az érintett szakember, azt is ellenőrizni kell a törvényi előírások betartása, betartatása érdekében, hogy valóban munkaviszony, foglalkoztatásra irányuló egyéb jogviszony alapján történik-e az adott szakember részvétele a teljesítésben. Amennyiben az ajánlatban ezt alátámasztó, mindkét fél részéről kölcsönös kinyilvánítást tartalmazó, egyértelmű nyilatkozat, közlés, kötelezettségvállalás nem található, úgy ajánlatkérőnek kötelessége, hogy felhívja az ajánlattevőt arra, hogy csatoljon olyan dokumentumot, amelyből kifejezetten és kétséget kizáróan megállapítható, hogy munkaviszony keretében vesz részt az adott szakember a közbeszerzést követő teljesítésben. A munkaviszony vagy egyéb foglalkoztatásra irányuló jogviszony ugyanis nem egyoldalú jogviszony, erre tekintettel olyan dokumentumok fogadhatók el megfelelőnek, amelyek mindkét fél oldaláról ilyen típusú jogviszonyt juttatnak kifejezésre. Arra vonatkozó előírást a Kbt. nem rögzít, hogy a munkaviszonynak, illetve az egyéb foglalkoztatási jogviszonynak az ajánlattétel időpontjában fenn kell állnia. Erre tekintettel a Döntőbizottság álláspontja az, hogy az ajánlattevő alkalmassága olyan szakemberekkel is igazolható a fentieknek megfelelően, akikkel a munkaviszony, illetve az egyéb foglalkoztatási jogviszony az ajánlattétel időpontjában még nem áll fenn.”

Még egy további kérdés is megfogalmazható: hogyan kezelendő az az eset, ha az adott szakember nem az ajánlattevővel, hanem az alvállalkozóval áll jogviszonyban vagy az alvállalkozóval fog jogviszonyban állni? Erre a kérdésre a következő választ fogalmazta meg egyik döntésében⁹ a KDB: „A Döntőbizottság álláspontja szerint a szakember neve jogszerűen nem szerepel a [rég]i Kbt.¹⁰ 71. § (1) bekezdés *a)* és *d)* pontjai¹¹ szerinti

nyilatkozatban, amennyiben a szakembernek nem az ajánlattevővel, hanem a 10 % alatti alvállalkozóval áll fenn vagy fog fennállni munkaviszonya, egyéb foglalkoztatásra irányuló jogviszonya, megbízási vagy vállalkozási szerződése, mivel a fent már kifejtettek szerint *nem minősül alvállalkozónak, nem az ajánlattevőn keresztül fog részt venni a szerződés teljesítésében.*”

III. A bizonylatkiállítási kötelezettség

A bizonylatkiállítási (és -megőrzési) kötelezettség jelentősége abban áll, hogy ezek alapján lehet a gazdasági események megtörténtét, valamint jellemzőit megfelelően dokumentálni. A bizonylatok közül jelentőségüknél fogva kiemelkednek a *számlák*, ugyanis abban az esetben, ha az ellenszolgáltatás nem azonnali átadására vonatkoznak (azaz a fizetési határidő egy későbbi időpontban kerül megállapításra), akkor azok egyben *fizetésre vonatkozó – és egyben a fizetés lehetőségét időben elhalasztó – felhívásként* is definiálhatók.

A bizonylat fogalmát a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény (Sztv.) határozza meg az alábbiak szerint: „Számviteli bizonylat minden olyan a gazdálkodó által kiállított, készített, illetve a gazdálkodóval üzleti vagy egyéb kapcsolatban álló természetes személy vagy más gazdálkodó által kiállított, készített okmány (számla, szerződés, megállapodás, kimutatás, hitelintézeti bizonylat, bankkivonat, jogszabályi rendelkezés, egyéb ilyennek minősíthető irat) – függetlenül annak nyomdai vagy egyéb előállítási módjától –, amely a gazdasági esemény számviteli elszámolását (nyilvántartását) támasztja alá.”¹²

A számlák kiállításának lehetőségére és módjára, továbbá a kiegyenlítésükre vonatkozó szabályokat a Kbt., illetőleg az építési beruházások közbeszerzésének részletes szabályairól szóló kormányrendelet (Épköz.) tartalmazza. Ha jogszabály rögzíti, hogy kik

⁹ D.270/17/2011. számú döntőbizottsági határozat (döntéshozatal időpontja: 2011. június 7.)

¹⁰ A közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény

¹¹ Ld. Kbt. 40. § (1) bekezdését, valamint az 55. § (5) bekezdését.

2015/1.

¹² Sztv. 166. § (1) bekezdés

(ajánlattevőként szerződő fél, alvállalkozó, szakember) és milyen feltételek mellett nyújthatnak be számlát, akkor a közbeszerzési eljárásban közös ajánlatot tevő gazdasági szereplők – a kógenciára tekintettel – nem állapodhatnak meg eltérő rendelkezésekben (például egy konzorciumi megállapodásban). A KDB a következőképpen fogalmazta meg a régi Kbt.-hez kapcsolódóan az irányadó elveket: „A számlák kiállítására az alvállalkozók, szakemberek és az ajánlattevők jogosultak. A Kbt. kógenciája alapján a számlák kiállítására mind az alvállalkozók, szakember, mind a saját teljesítése tekintetében az ajánlattevő jogosult. Ezt a jogát nem »engedményezhetik« más ajánlattevőnek, még a közös ajánlattétel esetén sem. A közös ajánlattétel nem ad arra lehetőséget, hogy az egyik ajánlattevő a másik ajánlattevőt megillető számlázási kötelezettséget, mint gesztor ajánlattevő átvállalja. A számla kiállításának kötelezettsége abból fakad, hogy minden egyes ajánlattevő a saját alvállalkozója, szakembere és a saját teljesítése ismeretében állítja ki a számlákat, ezt nem lehet átadni más ajánlattevőnek. Ezt a kötelezettséget nem írja felül az sem, ha adott esetben konzorcium egyik tagja nem von be ténylegesen alvállalkozót. *A másik ajánlattevő nem állíthat ki számlát olyan teljesítésre vonatkozóan, amit nem ő vagy alvállalkozója, szakembere teljesített.* [...] A Döntőbizottság azt is hangsúlyozza, hogy a közbeszerzési eljárásban történő közös ajánlattétel esetén az erre vonatkozóan megkötendő együttműködési megállapodás vagy szerződés tartalma tekintetében a Kbt. kogens rendelkezései az irányadóak. Az eltérés csak olyan körben megengedett, amit a Kbt. nem szabályoz. A számla kiállításának részleteit, az arra jogosultak és egyben kötelezettek körét a törvény egyértelműen szabályozza, így az a megállapodás, szerződés kötelező tartalmi eleme.”¹³

A fent idézettek alapján megállapítható, hogy a közbeszerzési eljárás eredményeképpen megkötött szerződések elszámolási rendjének meghatározásában a szerződő felek

mozgásteret korlátozott, mivel nemcsak a Ptk., hanem a Kbt. (illetve az Épköz.) mellett az adójogi jogszabályok rendelkezései is irányadók e kérdés vonatkozásában.

IV. Az adófizetési kötelezettség

Az adófizetési kötelezettség több aspektusból vizsgálendő a közbeszerzési jogi szabályozásban: meg kell említeni az aránytalanul alacsony ellenszolgáltatás kérdést, azon kizáró okot, amely köztartozás nem teljesítésére vonatkozik, valamint az Art. által nevesített visszatartási kötelezettséget, amely az ellenszolgáltatás kifizetésénél merülhet fel.

1. Az aránytalanul alacsony ellenszolgáltatás

Az aránytalanul alacsony ellenszolgáltatás vizsgálati kötelezettségének alapját az *uniós szabályozás* képezi. A 2004/18/EK irányelv 55. cikkében, illetve az új 2014/24/EU irányelv 69. cikkében foglalt rendelkezéseket ültette át a jogalkotó a Kbt. vonatkozó szabályainak megállapításakor. A törvényi szabályozás értelmében írásbeli indokolást („magyarázatot”) kell kérnie az ajánlatkérőnek az ajánlattevőtől abban az esetben, ha a megajánlott ellenszolgáltatás aránytalanul alacsony. Az ajánlat érvénytelenné nyilvánítását szükségszerűen meg kell, hogy előzze indokoláskérés, azaz meg kell adni a lehetőséget arra az érintett ajánlattevőnek, hogy az irreálisnak ítélt ajánlati vállalását alátámaszthassa.

A KDB értelmezése szerint „a Kbt.-ben meghatározott irreális kötelezettségvállalás vizsgálatának jogszabályi rendeltetése az, hogy egyrészt biztosítsa az ajánlat tartalmi elemei szerinti tényleges teljesíthetőséget, másrészt ezzel összefüggésben az, hogy az ajánlatok értékelése előtt kizárásra kerüljenek a megalapozatlan, elfogadhatatlan, a gazdasági ésszerűséggel össze nem egyeztethető kötelezettségvállalásokkal versenylőnyt szerezni kívánó ajánlattevők. Ugyanakkor ez egyben azt is jelenti, hogy a Kbt. kizárólag az irreális vállalásokkal kapcsolatban ad felha-

¹³ D.459/27/2012. számú döntőbizottsági határozat (döntéshozatal időpontja: 2012. szeptember 19.) 2015/1.

talmazást, illetőleg teszi kötelezettségévé ajánlatkérőnek a megajánlás megalapozottságának, gazdasági ésszerűséggel való összeegyeztethetőségének a vizsgálatát. Az érvénytelenné nyilvánítás elsődleges ténybeli és egyben jogi feltétele az, hogy az adott ajánlattevő tett-e aránytalan, méghozzá minősítetten kirívóan aránytalan kötelezettségvállalást. A Döntőbizottság jogi álláspontja szerint amennyiben nem állapítható meg kirívóan aránytalan kötelezettségvállalás, abban az esetben hiányzik az érvénytelenné nyilvánításhoz szükséges alapfeltétel, így a vállalás megalapozottságára vonatkozó indokoláskéréshez szükséges feltétel.”¹⁴

A jogszabályi kötelezettség azt jelenti tehát, hogy az ajánlatkérőnek meg kell vizsgálnia, hogy a benyújtott ajánlatokban szereplő valamely ellenszolgáltatás aránytalanul alacsonynak minősíthető-e. Ha igen, akkor az ajánlatot nem nyilváníthatja automatikusan érvénytelenné, hanem köteles indokolást kérni, azaz meg kell adnia az esélyt arra, hogy az ajánlattevő igazolja azt, hogy az adott ellenszolgáltatás mellett ténylegesen képes a szerződés előírás- és szerződésszerű teljesítésére, azt nem veszélyezteti az ár túlzottan alacsony jellege. Ha a benyújtott indokolás nem elégséges a megalapozott döntés meghozatalához, akkor további tájékoztatást kell kérni a Kbt. kifejezett előírásának megfelelően, ha viszont minden releváns adatot tartalmaz az indokolás, akkor az ajánlatkérőnek döntést kell hoznia érvényesség, illetve érvénytelenség kérdésében.

Az aránytalanul alacsony ellenszolgáltatás kérdéskörét az *általános gazdasági problémák* felől is meg lehet közelíteni, vagyis vizsgálni szükséges azt, hogy milyen okok motiválhatják a gazdasági szereplőket arra, hogy irreális ajánlati árakat határozzanak meg ajánlatukban. A gazdasági válság nyomán, illetve az egyes szektorokban – így különösen az építőiparban vagy a vagyonvédelem területén – kialakult erőteljes verseny arra készítheti a vállalkozásokat, hogy eleve olyan alacsony

árat ajánljanak meg, amellyel ugyan elnyerhetik a szerződéskötés jogát, azonban kizárt, hogy az így elnyert munka ellenszolgáltatásából mind az alvállalkozók, mind pedig az előírt közterhek megfelelő módon ki, illetve meg legyenek fizetve. Mindez magában hordozza a köztartozások, a lánc- és körbetartozások, valamint a feketefoglalkoztatás mértékének növekedését. A kötelező minimális óradíjak meghatározása azonban versenyjogi szempontból kifogásolható, hiszen a piacnak kell eldönteni, hogy mennyiért is kell, illetve lehet az adott szerződés teljesítését elvállalni.¹⁵

Az ismertetett jellemzőkből, körülményekből megállapítható, hogy jellemzően a válságkörnyezetben történő piacszerzés, illetve a különböző korrupciós technikák¹⁶ kivitelezésének fedezeti hátterének megteremtése a fő vezérlő ok. E célkitűzések véghezvitelének pedig jellemzően a közterhek megfizetésének teljesítése esik áldozatul, hiszen a gazdasági szereplők anyagi veszteség nélkül ezen a területen tudnak „megtakarítani.” A fő kérdés ebből adódóan az, hogy ez a „megtakarítás” mekkora kockázatot jelent az ilyen gazdasági szereplőnek, így az ilyen – a piaci körülmények által egyáltalán nem indokolható – *aránytalanul alacsony ellenszolgáltatások megajánlásában megnyilvánuló körülmények megfelelő kezelése szorosan összefügg az adócsalás, illetve a korrupció kérdéskörével.*

A fentiek alapján megállapítható, hogy az egészséges verseny a felvázolt problémák fennállása esetében nem érvényesül, a jogalkotó által kitűzött célok nem valósíthatóak meg, ebből adódóan szükséges a megfelelő jogi szabályozás kialakítása, illetve a vonatkozó jogintézmények megfelelő alkalmazása.

¹⁵ Layman, Brother: Az offshore halála (Szekszárdi Nyomda Kft., Budapest, 2011), 311. o, 314-315. o.

¹⁶ E témakört ld. részletesebben: Szilovics Csaba: Korrupció és közbeszerzés. Közjogi Szemle, 2010/1., 46-52. o.

¹⁴ D.387/38/2011. számú döntőbizottsági határozat (döntéshozatal időpontja: 2011. július 19.) 2015/1.

2. A közterhek megjelenése – a jogszerű foglalkoztatás követelménye

Az idézett általános szabályon túlmenően a Kbt. tartalmaz egy exemplifikatív szabályt arra nézve, hogy mikor minősül különösen a gazdasági ésszerűséggel össze nem egyeztethetőnek az indokolás: „A gazdasági ésszerűséggel össze nem egyeztethetőnek minősül az indokolás különösen akkor, ha az ajánlati ár – a szerződés teljesítéséhez szükséges élőmunka-ráfordítás mértékére tekintettel – *nem nyújt fedezetet* a külön jogszabályban, illetve kollektív szerződésben vagy a miniszter által az ágazatra, alágazatra kiterjesztett szerződésben az eljárás eredményéről szóló értesítés ajánlattevőknek történő megküldését megelőző egy éven belül megállapított *munkabérré és az ahhoz kapcsolódó közterhekre*. Az ajánlatkérő az ajánlat megalapozottságának vizsgálata során ezen irányadó munkabérek-ről is tájékoztatást kérhet az ajánlattevőtől.”

Hogy a szabályszerű foglalkoztatás – és ennek megfelelően a kapcsolódó közterhek megfizetése – követelményének érvényre juttatása elvi szempontból is mennyire szükséges, annak alátámasztására érdemes Heller Farkas álláspontját idézni: „A közszállításknál arra is gondot szoktak fordítani, hogy a köznek szállító vállalatok megfelelő feltételek mellett foglalkoztassák munkásaikat. Sem erkölcsi, sem állambölcséleti szempontból ugyanis nem helyes az, ha a közület azzal akar szükségletei beszerzésénél előnyhöz jutni, hogy kedvezőtlen munkafeltételekkel dolgoznak a vállalkozók, vagy ha ilyeneket szállításainál eltűr.”¹⁷

A törvény említi a munkabérek és az ahhoz kapcsolódó közterheket. Alapvető jogalkotói kezdeményezés, hogy a közbeszerzési szerződések teljesítése során a foglalkoztatásra – azaz a foglalkoztatottak bejelentésére – vonatkozó kötelezettségeket megtartsák a nyertes ajánlattevőként szerződő felek. A Kbt. kifejezetten nevesíti a törvény céljai között a jogszerű foglalkoztatás elősegítését.

Ha a szerződés teljesítéséhez élőmunka-ráfordítás szükséges, „[...] vizsgálni kell azt, hogy a megajánlott ajánlati ár elegendő-e a munkabérré és az ahhoz kapcsolódó közterhekre. [...] Az ajánlatkérőnek a szolgáltatáshoz igénybe vett élőmunkára figyelemmel, a bírálat során szükséges megvizsgálnia, hogy a megajánlott ellenszolgáltatás a foglalkoztatás jellegétől függően fedezetet nyújt-e a munkabérré és a jogszabályokban meghatározott közterhekre, a megajánlott díjon a szolgáltatás teljesíthető-e.”¹⁸

A fentiekből következően – a jogsértésén kívül – tisztességtelen lenne a versenytársakkal szemben, ha valamely gazdasági szereplő azért tudna alacsonyabb ellenszolgáltatást megajánlani, mert nem teljesítené a jogszerű foglalkoztatással szemben támasztott követelményeket, azaz a közterhek meg nem fizetésével (feketefoglalkoztatással) kalkulálna előzetesen.

A jogszerű foglalkoztatás követelménye nemcsak az adott közbeszerzési eljáráshoz, illetőleg az adott közbeszerzési szerződéshez kapcsolódóan jelenik meg a közbeszerzési szabályozásban, hanem *általános elvárás*, ugyanis a jogalkotó egyes foglalkoztatáshoz kapcsolódó, szankcionált jogsértéseket kizáró okként is meghatározhat, illetve meghatározott (a kizáró okokról a későbbiekben még lesz szó).

3. A kizáró ok tartalma

A 2004/18/EK irányelv 45. cikk (2) bekezdésének e)-f) pontja a következő rendelkezést állapítja meg (a klasszikus ajánlatkérők tekintetében): a közbeszerzési eljárásban való részvételtől kizárható minden gazdasági szereplő, aki, illetve amely a letelepedése szerinti ország, illetve az ajánlatkérő szerv székhelye szerinti ország jogi rendelkezései szerint nem tett eleget az adófizetési, illetve társadalombiztosítási járulékfizetési kötele-

¹⁷ Heller Farkas: Pénzügytan (Magyar Közgazdasági Társaság, Budapest, 1943), 84. o. 2015/1.

¹⁸ D.60/11/2013. számú döntőbizottsági határozat (döntéshozatal időpontja: 2013. március 21.)

zettségeinek.¹⁹ A 2014/24/EK irányelv 57. cikk (2) bekezdése pedig következő rendelkezést állapítja meg (a klasszikus ajánlatkérők tekintetében): ki kell zárni a közbeszerzési eljárásban való részvételből azt a gazdasági szereplőt, amelyre vonatkozóan az ajánlatkérő szervnek tudomása van arról, hogy megszegte adófizetési vagy társadalombiztosítási járulék-fizetési kötelezettségeit, amennyiben ezt olyan bírósági vagy közigazgatási határozat állapítja meg, amely a gazdasági szereplő székhelye szerinti ország vagy az ajánlatkérő szerv székhelye szerinti tagállam jogi rendelkezései szerint jogerős és kötelező.²⁰

A Kbt. 56. § (1) bekezdés e) pontja az alábbiak szerint definiálja a nevesített közterhekkel kapcsolatos kizáró okot: „Az eljárásban nem lehet ajánlattevő, részvételre jelentkező, alvállalkozó, és nem vehet részt az alkalmasság igazolásában olyan gazdasági szereplő, aki egy évnél régebben lejárt adó-, vámfizetési vagy társadalombiztosítási járulékfizetési kötelezettségének – a letelepedése szerinti ország vagy az ajánlatkérő székhelye szerinti ország jogszabályai alapján – nem tett eleget, kivéve, ha megfizetésére halasztást kapott.” Az új Kbt. kiegészíti ezt azzal a kitételrel, hogy a kizáró ok nem áll fenn, ha a tartozást és az esetleges kamatot és bírságot az ajánlat (a részvételi jelentkezés) benyújtásának időpontjáig megfizette vagy ezek megfizetésére halasztást kapott a gazdasági szereplő.

A Kbt. hivatkozott része a fizetési kötelezettséget említi. Az adók tekintetében az adófizetési kötelezettség része az Art. által definiált adókötelezettségnek, azaz egy nagyobb gyűjtőfogalom egyik részét képezi. Az adófizetési kötelezettség megállapításával a jogalkotó kijelöli, hogy kik azok az alanyok, akiknek az adó befizetését teljesíteniük kell: „Az adót az e törvényben vagy más törvényben meghatározott esedékességekor az köteles megfizetni, akit arra jogszabály kötelez. A

levont adót, adóelőleget annak kell megfizetnie, aki azt levonta. A beszedett adót az adóbeszedésre kötelezett fizeti meg.”²¹ Az adókötelezettséggel terhelt adóalanyok mellett az Art. ismeri az ún. helytállásra kötelezetteket, vagyis ha az adózó az esedékes adót nem fizette meg és azt tőle nem lehet behajtani, az adó megfizetésére határozattal kötelezhetőek egyes személyek, adott esetben meghatározott érték erejéig (pl. az örökös, a megajándékozott vagy az adózó jogutódja).²²

A jogalkotó nem önmagában a köztartozás meglétét definiálta kizáró okként, hanem azt, ha az egy évnél régebbi. Az ilyen jellegű kitételek akadályozzák meg azt, hogy már egy rövidebb időtartamú késedelem is kizáró ok legyen. Például az osztrák közbeszerzési törvény, a 2006. évi Bundesvergabegesetz (szövetségi közbeszerzési törvény, röviden: BVerg)²³ 68. § (1) bekezdésének 6. pontja a következő kizáró okot (*Ausschlussgrund*) definiálja: ki kell zárni azt a vállalkozót, amely nem teljesítette a társadalombiztosítási járulékfizetési vagy az adó-, illetve adóelőlegfizetési kötelezettségét Ausztriában vagy azon ország előírásai szerint, amelyben letelepedett.” A kizáró ok tekintetében a (3) bekezdés 2. pontja a következő enyhítést fogalmazza meg: „Egy vállalkozás kizárásától el kell tekinteni, ha a társadalombiztosítási járulék vagy az adó, illetve előleg tekintetében csekély mértékű a hátralék.”

Az adófizetési kötelezettség tekintetében szabályozott kizáró ok esetében tehát szükség van egy olyan kiegészítő szabályra, amely megakadályozza azt, hogy egy csekély mértékű vagy rövid ideig tartó késedelem kizáró okot jelentsen. A magyar jogban a jogalkotó időtartamot állapít meg: az egy évnél rövidebb ideig fennálló köztartozás nem jelent kizáró alapot. Az osztrák BVerg nem az időtartamhoz, hanem a köztartozás mértékéhez (*geringfügiger Rückstand*) köti a mentesülést. A kérdés az lehet, hogy mi tekintendő egy-egy konkrét esetben csekély mértékű

¹⁹ Ld. még a 2014/24/EU irányelv preambulának (103) bekezdését, valamint a 69. cikket.

²⁰ Ld. még a 2014/24/EU irányelv preambulának (103) bekezdését, valamint a 69. cikket. 2015/1.

²¹ Art. 35. § (1) bekezdés

²² Ld. Art. 35. § (2) bekezdését.

²³ www.jusline.at

hátraléknak. Az ilyen jellegű meghatározás jogbizonytalanságot eredményezhet, így a magyar megközelítés – amely meghatározott időtartam túllépéséhez köti a kizáró ok beálltát – tűnik a megfelelőbbnek, még abban az esetben is, ha a tartozás mértéke csekély. Bár ez utóbbi eset elviekben kizárható, hiszen az a vállalkozás, amely csekélyebb mértékű köztartozást (hátralékot) képtelen rendezni egy éven belül, attól joggal várja el a jogalkotó, hogy ne vegyen részt közbeszerzési eljárásokban.

4. A pénzforgalmi számla nyitására vonatkozó kötelezettség

A számlanyitási kötelezettség egyik legfontosabb funkciója, hogy az adó átutalással megfizethető legyen: „A pénzforgalmi számlanyitásra kötelezett adózó a fizetési kötelezettségét belföldi pénzforgalmi számlájáról történő átutalással köteles teljesíteni.”²⁴ E legfontosabb rendeltetés mellett a pénzforgalmi számla ellenőrizhetővé, követhetővé teszi a pénzforgalmat, ennek megfelelően alkalmas az ellenőrzések megkönnyítése mellett más következtetések levonására is a számla használata.

A Kbt., illetőleg a felhatalmazása alapján kiadott kormányrendelet – az irányelvi rendelkezéseknek megfelelően – biztosítja az ajánlatkérő számára, hogy a pénzforgalmi számlához kapcsolódóan pénzügyi, illetve gazdasági alkalmassági követelményt állapítson meg: „Az ajánlattevőnek, illetve a részvételre jelentkezőnek a szerződés teljesítéséhez szükséges pénzügyi és gazdasági alkalmassága árubeszerzés, építési beruházás, valamint szolgáltatás megrendelése esetén igazolható pénzügyi intézménytől származó, legfeljebb az eljárást megindító felhívás feladásától – nem hirdetményel induló eljárásokban megküldésétől – visszafelé számított kettő évre vonatkozóan kérhető, erről szóló nyilatkozattal, attól függően, hogy az ajánlattevő vagy részvételre jelentkező mikor jött létre, illetve mikor kezdte meg tevékenység-

gét, amennyiben ezek az adatok rendelkezésre állnak.”²⁵

Az ajánlatkérő az adók megfizetésétől független adatokat is vizsgálhat ennek keretében, így a fizetési kötelezettségek megfelelő teljesítését (pl. esetleges sorbaállítást, végrehajtást vagy hitelviszonyokat). E lehetőség lényegét a KDB a következőképpen foglalta össze egyik döntésében: „A pénzügyi intézmény azokról a gazdasági adatokról nyilatkozik, amelyek a pénzügyi intézmény rendelkezésére állnak. Az ajánlatkérő e körben arról kíván meggyőződni, hogy az ajánlattevő pénzügyi helyzete a teljesítéshez kapcsolódóan megfelelő-e, így vizsgálhatja adott esetben a nyilatkozat bekéréssel a pénzforgalmi számlán történő sorban állást, fizetési késedelmet, illetve a hitel-visszafizetési fegyelmet. A pénzügyi intézménynek a rendelkezésére álló pénzforgalmi számlákhoz kapcsolódó adatokról kell nyilatkoznia ajánlatkérő előírásának megfelelően.”²⁶

Ebben a körben mindenképpen fontos említést tenni arról, hogy a pénzforgalmi szolgáltatás nyújtásáról szóló 2009. évi LXXXV. törvény különbséget tesz pénzforgalmi számla és fizetési számla között.²⁷ A fizetési számla a „fizetési műveletek teljesítésére szolgáló, a pénzforgalmi szolgáltató egy vagy több ügyfele nevére megnyitott számla, ideértve a bankszámlát is”. Ehhez képest szűkebb körben definiálta a jogalkotó a pénzforgalmi számla fogalmát. Eszerint a pénzforgalmi számla „az a fizetési számla, amelyet a számlatulajdonos rendszeres gazdasági tevékenysége körében pénzforgalmának lebonyolítása céljából törvényben megállapított kötelezettség alapján nyit, illetve nyitott.” Az ajánlatkérőnek tehát megfelelő módon kell meghatározni az ajánlati felhívá-

²⁴ Art. 38. § (1) bekezdés 2015/1.

²⁵ A közbeszerzési eljárásokban az alkalmasság és a kizáró okok igazolásának, valamint a közbeszerzési műszaki leírás meghatározásának módjáról szóló 310/2011. (XII. 23.) Korm. rendelet 14. § (1) bekezdés a) pont

²⁶ D.428/11/2012. számú döntőbizottsági határozat (döntéshozatal időpontja: 2012. augusztus 2.)

²⁷ Ld. a pénzforgalmi szolgáltatás nyújtásáról szóló 2009. évi LXXXV. törvény 2. § 8. és 20. pontját

sában a vizsgálandó számlák és az ezekhez kapcsolódóan benyújtandó iratok (igazolások) körét. Ennek során tekintetbe kell venni azt is, hogy melyek azok a számlaadatok (számlaszámok), amelyek a cégnyilvántartásból, illetőleg az ingyenesen elérhető elektronikus cégnyilvántartásból elérhetőek.²⁸

5. A visszatartási kötelezettség

Alapvető érdek, hogy az állam hozzájusson azokhoz az adóbevételekhez, amelyek teljesítését előírta. Ha az adó megállapítása megtörtént, ugyanakkor az adófizetési kötelezettséget az adóalany nem realizálta, abban az esetben lehetőség nyílik a közpénzekből finanszírozott szerződések esetében, hogy az ajánlatkérőként szerződő fél által teljesítendő ellenszolgáltatást az állam elvonja, azaz az ajánlatkérőként szerződő fél nem fizeti meg az adott összeget a nyertes ajánlattevőként szerződő félnek, hanem az állam részére visszatartja, amelynek így – a végrehajtásra vonatkozó szabályok szerint – lehetősége nyílik az adótartozás behajtására. Ez a konstrukció egyfajta *törvényi engedményként* (*cessio legis*) határozható meg: az adótartozással rendelkező nyertes ajánlattevőként szerződő fél mint jogosult helyébe – bizonyos feltételek fennállása esetén – az állam lép. Ahhoz azonban, hogy e konstrukció megvalósulhasson, az ajánlatkérőként szerződő félnek, illetve fővállalkozónak az alvállalkozó irányába meghatározott ellenőrzési kötelezettségeket kell teljesíteni.

A magyar jogrendszerben a Kbt. hatálya alá tartozó szerződések tekintetében az Art. 36/A. §-a tartalmaz ilyen jellegű kötelezettséget. A kötelezettség lényege a következőképpen foglalható össze: az ajánlatkérőként szerződő félnek, valamint a fővállalkozónak (további alvállalkozónak) meg kell vizsgálnia,

hogy azon szervezetnek, amelyek részére az Art.-ben meghatározott értékű kifizetést teljesíteni kíván közbeszerzési szerződéshez kapcsolódóan, van-e köztartozása. Az erre vonatkozó adatok forrása az együttes adóigazolás vagy a köztartozásmentes adózási adatbázisban való szereplés lehet. Köztartozás fennállása esetén visszatartási kötelezettség terheli a kifizetést teljesítőt abból a célból, hogy az állami adóhatóság intézkedhessen a követelés lefoglalásáról. Ha visszatartásra kötelezett szervezet jogellenesen nem tesz eleget a visszatartási kötelezettségnek, akkor egyetemleges felelősségi konstrukció is keletkezhet a kifizető és a jogosult között a köztartozás tekintetében.

E szabályozáshoz kapcsolódóan mindenképpen érdemes megemlíteni, hogy a jogalkotó e szigorú szabályok alkalmazásától – a 2008-ban kezdődött gazdasági világválságra tekintettel – eltekint azon köztartozások tekintetében, amelyek 2008. szeptember 30. napját követően keletkeztek [az Art. 36/A. § (9) bekezdésében meghatározottak szerint]. E mentesség hatályát folyamatosan meghosszabbították a gazdasági válság elhúzódására tekintettel,²⁹ a „hátrányosan érintett vállalkozások helyzetének megkönnyítése érdekében.”³⁰

Ha áttekintjük a visszatartási jog alkalmazásának, valamint a korlátozásának indokait, akkor megállapítható, hogy a jogalkotónak két alapvető érdek figyelembevételét kell mérlegelnie, azaz abban a kérdésben kell döntenie, hogy melyiket részesíti előnyben: a köztartozások minél hatékonyabb behajtását, vagy azt, hogy egy nehéz helyzetben lévő gazdasági szereplő esélyt kapjon a fennmaradásra a szerződésben meghatározott ellenszolgáltatáshoz hozzájutva, kockáztatva azt, hogy a köztartozás csak később térül meg részben vagy egészben, illetve azt, hogy egyáltalán nem térül meg.

²⁸ A cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény (Ctv.) 24. § (1) bekezdés értelmében 24. § (1) bekezdés j) pontja értelmében csak a pénzforgalmi számlákat, valamint az azokat vezető pénzforgalmi szolgáltatók nevét és székhelyét tartalmazza a cégjegyzék valamennyi cég esetében.

2015/1.

²⁹ Ld. pl. 2009. évi LXXVII. törvényt vagy a 2010. évi LXIV. törvényt.

³⁰ A közbeszerzésekhez kapcsolódó kifizetési szabályok módosításáról szóló 2010. évi LXIV. törvény javaslati állapotához fűzött indokolás

V. A számviteli törvényt érintő összefüggések

Tekintettel arra, hogy az Art. az adókötelezettségek körében nevesíti a nyilvántartásvezetési (könyvvezetési) kötelezettséget, szükséges a számviteli szabályozás és a közbeszerzési törvény kapcsolatának feltárását, elemzését is elvégezni, ugyanis a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény (továbbiakban: Sztv.) alapvető – de nem kizárólagos jogforrás – a nyilvántartások és a könyvvezetés körében. Hangsúlyozandó azonban, hogy nem minden adóalany, illetve közbeszerzési jogi szempontból gazdasági szereplőnek minősülő alany tartozik a számviteli törvény hatálya alá.

1. Az alkalmassági követelmények meghatározásának lehetősége

A Kbt. felhatalmazza az ajánlatkérőket, hogy az eljárást megindító felhívásukban meghatározzák az alkalmassági követelményeket. Az alkalmassági követelmények meghatározása azért bír különös jelentőséggel, mert alapvető ajánlatkérői érdek az, hogy csak olyan gazdasági szereplők vegyenek részt a közbeszerzési eljárásban, amelyek a szerződés teljesítésére ténylegesen képesek. *Az alkalmassági követelmények tehát az ajánlatkérőt védő és az ajánlatkérő által az ajánlattevőkkel (részvételi jelentkezőkkel) szemben meghatározott olyan pénzügyi, gazdasági, műszaki és szakmai elvárások, amelyek biztosítják, hogy a közbeszerzési eljárás eredményeképpen megkötendő szerződés teljesítése jog- és szerződésszerű legyen.*

Az ajánlatkérő érdeke, hogy az alkalmassági követelményeket ne határozza meg egyrészt túlzottan szigorúan – azaz az alkalmassági követelmények ne okozzák az egyébként megfelelő erőforrásokkal rendelkező vállalkozások kirekesztését –, másrészt az is érdeke, hogy ne legyenek e követelmények túlzottan engedékenyek. Az alkalmassági követelményeket egyébként egyrészt az alapelveknek, másrészt a Kbt. 55. § (3) bekezdésében meghatározott elvárásnak megfelelően 2015/1.

kell meghatározni, vagyis biztosítani kell a verseny tisztaságát és az esélyegyenlőséget, valamint annak a követelménynek az érvényesülését, amely szerint „az ajánlatkérőnek az alkalmassági követelmények meghatározását a közbeszerzés tárgyára kell korlátoznia, és azokat – a közbeszerzés becsült értékére is tekintettel – legfeljebb a szerződés teljesítéséhez ténylegesen szükséges feltételek mértékéig lehet előírni”. Ha a követelmények túlzott mértékűek a közbeszerzés értékéhez, tárgyhöz és az ahhoz kapcsolódóan jogosan elvárt igényekhez képest, akkor az ajánlatkérő felhívása jogsértő. Szükséges ehhez hozzatenni, hogy „önmagában az a körülmény, hogy egy közbeszerzési eljárásban résztvevő egyes piaci szereplők a teljesítéshez szükséges szakmai tapasztalatokkal, fizikai, emberi, pénzügyi, gazdasági erőforrásokkal nem egyforma mértékben rendelkeznek, nem azonosítható az esélyegyenlőség vagy a verseny tisztaságának megsértésével.”³¹

Azt is fontos megemlíteni, hogy „a Kbt. alkalmassági feltételei nem ajánlattevői jogosultságként kerültek definiálásra, hanem ajánlatkérő mozgásterét határozzák meg a tekintetben, hogy mely előírások, követelmények mentén jogosult kizárólag vizsgálni az ajánlattevő szerződés teljesítésére vonatkozó alkalmasságát,” vagyis a Kbt.-ben „foglalt keretek között ajánlatkérő saját hatáskörében dönthet az alkalmassági követelmények előírásáról és azok igazolási módjairól.”³²

Az alkalmassági követelmények meghatározása két oldalról vizsgálható tehát: egyrészt az ajánlatkérők jogos érdeke az, hogy ténylegesen alkalmatlan gazdasági szereplők ne vegyenek részt az eljárásban, másrészt indokolatlanul nem rekeszthet ki egyes ajánlattevőket a versenyből túlzott követelmények megállapításával. A KDB a következőképpen foglalta össze mindezt: „az állami vagyont kezelő ajánlatkérőnek az ügyletkötési gondosság nemcsak joga, hanem kötelessége is. A felelősen gazdálkodó ajánlatkérő ezért joggal várja el

³¹ D.131/21/2009. számú döntőbizottsági határozat (döntéshozatal időpontja: 2009. május 18.)

³² D.981/11/2011. számú döntőbizottsági határozat (döntéshozatal időpontja: 2012. február 1.)

jelenős értékű beruházását megvalósító potenciális szerződő partnerétől, hogy rendelkezzen a szerződés megbízható teljesítését biztosító feltételekkel. Mindezek mellett azonban a közpénz-felhasználónak a Kbt. alapelveivel összhangban azt is biztosítania kell, hogy az adott beszerzés elnyeréséért valamennyi lehetséges, a szerződést ténylegesen teljesíteni képes ajánlattevő versenyeztesse. Alkalmatlanságot egyetlen olyan feltétel se eredményezhessen, amely előírás eleve túlterjeszkedik a beszerzéshez megkívánt mértéken. A túlzott alkalmassági feltétel ugyanis a verseny korlátozásával jár, sérti a verseny tisztaságára, illetve az ajánlattevők esélyegyenlőségére vonatkozó alapelveket. Az ajánlatkérő tehát jogosult olyan követelményeket támasztani, amelyek a minél biztonságosabb teljesítést célozzák, de a szerződés teljesítéséhez ténylegesen nem szükséges, túlzott, indokolatlanul nehezen teljesíthető előírásokat már nem tehet.³³

A számviteli jogszabályok szerinti beszámolóban meghatározott adatok vizsgálatára a Kbt. hatalmazza fel az ajánlatkérőt. Az ajánlatkérő a pénzügyi, illetve gazdasági alkalmasság körében jogosult a beszámolóban meghatározott egyes adatok tekintetében alkalmassági minimumkövetelményt meghatározni. A *pénzügyi és gazdasági alkalmassági feltételek rendeltetését* a következőképpen határozta meg a KDB: „[...] a pénzügyi és gazdasági alkalmassági feltételeknek összetett rendeltetésük van. Az alapvető funkciójuk az, hogy biztosítsák a *pénzügyi, gazdasági stabilitással rendelkező ajánlattevő kiválasztását*. A pénzügyi, gazdasági feltételrendszer másik funkciója az, hogy bemutassa annak a lehetőségét, hogy amennyiben szükséges, az ajánlattevő tudja biztosítani *az ellenérték egészének vagy egy részének kifizetéséig szükséges előfinanszírozási igényt*.”³⁴

Ezen belül a *beszámoló szerinti eredmény jelentőségéhez*, szerepéhez kapcsolódóan a Döntőbizottság a következőképpen fogalmazott: „a közbeszerzési eljárásokban a pénzügyi, gazdasági helyzet vizsgálatának, meghatározott mértékű követelményeknek való megfelelésnek a rendeltetése összetett. Egyrészt meg kell mutatnia azt, hogy az adott szervezet pénzügyi, gazdasági stabilitással rendelkezik, mely különösen hosszú távú beszerzések esetén fontos szempont amiatt, hogy a megelőző gazdálkodási adataiból megalapozott következtetés legyen levonható arra, hogy a teljesítés időtartama alatt nem következhet be a pénzügyi, gazdasági helyzetének olyan megromlása, mely akadályozná a teljesítés befejezését. E tekintetben [rég] a Kbt. 66. § (1) bekezdés *b*) pontja szerinti alkalmassági igazolási módnál a mérleg szerinti eredmény vonatkozásában a pozitív mérleg szerinti eredmény az, mely alátámasztja azt, hogy az adott szervezet a gazdálkodási tevékenységét eredményesen végzi az évek során. Az eredményes gazdálkodás olyan szempontból is relevanciával bír a pénzügyi alkalmassági követelmények tekintetében, hogy a konkrét közbeszerzési eljárás feltételeinek a függvényében szükséges eltérő mértékű előfinanszírozás biztosítása, mely szintén feltételezi azt, hogy a szervezet gazdasági eredményei ezt lehetővé tegyék számára.”³⁵ Az eredményhez kapcsolódó előírásnál a Döntőbizottság leszögezte, hogy az nem valamilyen elvont, absztrakt feltétel, hiszen „mind az elméleti közgazdaságtudomány, mind a pénzügyi, gazdasági élet alanyai a gazdálkodó szervezetek pénzügyi, gazdasági helyzetének megítélése, minősítése körében ténylegesen figyelembe is veszik a mérleg szerinti eredményt.”

A Kbt. felhatalmazása alapján kiadott kormányrendelet a következő lehetőséget fogalmazza meg: „Az ajánlattevőnek, illetve a részvételre jelentkezőnek a szerződés teljesítéséhez szükséges pénzügyi és gazdasági alkalmassága árubeszerzés, építési beruházás,

³³ D.252/11/2012. számú döntőbizottsági határozat (döntéshozatal időpontja: 2012. május 10.)

³⁴ D.93/23/2011 számú döntőbizottsági határozat (döntéshozatal időpontja: 2011. március 29.). Ld. még pl. a D.542/12/2011. számú döntőbizottsági határozatot (döntéshozatal időpontja: 2011. szeptember 4.) 2015/1.

³⁵ D.279/9/2007. számú döntőbizottsági határozat (közzétéve KÉ-11021/2007 szám alatt a Közbeszerzési Értesítőben)

valamint szolgáltatás megrendelése esetén igazolható saját vagy jogelődje számviteli jogszabályok szerinti beszámolójának – vagy annak meghatározott részének – benyújtásával (ha a gazdasági szereplő letelepedése szerinti ország joga előírja közzétételét); amennyiben az ajánlatkérő által kért beszámoló a céginformációs szolgálat honlapján megismerhető, a beszámoló adatait az ajánlatkérő ellenőrzi, a céginformációs szolgálat honlapján megtalálható beszámoló csatolása az ajánlatban, illetve részvételi jelentkezésben nem szükséges.³⁶ Ez azt jelenti, hogy az ajánlatkérő jogosult – ugyanakkor nem köteles – a felhívásában a beszámoló szerinti adatokat is vizsgálni az ajánlattevők (gazdasági szereplők) alkalmasságának megítélésékor.

Hogy pontosan mit (milyen adatokat, jellemzőket) vizsgálhat az ajánlatkérő, arra nézve a jogszabály nem ad útmutatást, ennek megfelelően az ajánlatkérő döntési kompetenciájába tartozik e kérdés eldöntése. Hogy e kiválasztott adatokhoz azonban milyen teljesítendő minimumkövetelményeket rendel, már korlátok közé esik, ugyanis alkalmassági követelmények meghatározására irányuló – feljebb említett – általános tilalom ebben az esetben is érvényesül.

A gyakorlatban lehet egyszerűbb és bonyolultabb követelményekkel (ajánlatkérői előírásokkal) is találkozni. Így például viszonylag egyszerű az alkalmasság megítélése abban az esetben, ha az ajánlatkérő a megelőző évek *adózás előtti eredményeit* kívánja vizsgálni. Jellemző előírás ilyenkor a következő: „alkalmatlan az ajánlattevő, ha az előző három üzleti év bármelyikében az eredménykimutatás szerinti adózás előtti eredménye negatív volt”, vagy „alkalmatlan az ajánlattevő, ha az előző három üzleti évben egynél több alkalommal az adózás előtti eredménye negatív volt.” Ilyen esetben az

ajánlatkérő az eredménykimutatás egy-egy konkrét sorát (oszlopát) vizsgálja, és az ezekben rögzített szám adatok könnyen, bármilyen matematikai művelet, képlet – vagy speciális számviteli ismeretek – alkalmazása nélkül értelmezhetőek, a szükséges következtetések belőlük egyértelműen levonhatóak.

Említhetőek azonban olyan esetek, amikor az ajánlatkérők összetettebb módon fogalmazzák meg az előírásukat, és több, a számviteli jogszabályok szerinti beszámolóban meghatározott adat együttes vizsgálatának módszertanát határozzák meg; e meghatározások rendszerint olyan komplikáltak, hogy megfelelő gazdasági-pénzügyi szakképzettség nélkül nehezen ragadható meg az előírás tényleges tartalma. Példaként említhető az az eset,³⁷ amikor az ajánlatkérő a következő alkalmassági követelményt határozta meg: „a számviteli jogszabályok szerinti (2006, 2007. évi) beszámolója esetében bármely vizsgált évben a jegyzett tőkéje el kell érje a 60 MFt-ot, valamint a saját tőkéje a 250 MFt-ot. Ezzel összefüggésben határozta meg az alkalmasság feltételeként azt is, hogy akkor alkalmas [az ajánlattevő], ha a számviteli jogszabályok szerinti (2006, 2007.) beszámolója alapján a likviditási mutató I. (forgóeszköz/rövid lejáratú kötelezettség) minimális értéke 1,35; a likviditási mutató II. (forgóeszköz-készlet/rövid lejáratú kötelezettség) minimális értéke 1,30; a tőkeellátottság (saját tőke/idegen tőke) a vizsgált időszakban nem éri el az 45%-ot.” Az alkalmassági követelmény tekintetében a KDB megvizsgálta, hogy túlzottnak, indokolatlannak minősíthető-e egy ilyen jellegű követelmény, és végül arra a következtetésre jutott, hogy egyrészt indokolt volt, másrészt nem volt túlzott a követelmény. A határozatból a következő elemek emelhetőek ki:

³⁶ A közbeszerzési eljárásokban az alkalmasság és a kizáró okok igazolásának, valamint a közbeszerzési műszaki leírás meghatározásának módjáról szóló 310/2011. (XII. 23.) Korm. rendelet 14. § (1) bekezdés b) pont 2015/1.

³⁷ Ld. D.152/20/2009. számú döntőbizottsági határozatot (döntéshozatal időpontja: 2009. május 22.; a határozat közzétéve a Közbeszerzési Értesítő 2009/73. számában)

1. *A mérlegelemzés és a mutatószámok fogalma, jelentősége.* Elsődleges jelleggel a Döntőbizottság a mérlegelemzés és a mutatószámok általános jellemzését végezte el: „A fenti gazdasági alkalmasságra vonatkozó előírásokat a Döntőbizottság együttesen, összefüggésükben vizsgálta meg. Ezt azért indokolt hangsúlyozni, mivel a mutatókat összességükben, összefüggésükben kell vizsgálni, valamint az előírt három évben elért mutatók összehasonlítása alapján. A társaság megítéléséhez, tevékenysége értékéléséhez szükséges a társaság gazdasági folyamatainak értékelése, melynek egyik lehetséges eszköze a mérlegelemzés. A mérlegelemzés egyik lehetséges eszköze a mutatószámok alapján történő elemzés. A mutatószámok jelentősen összevont, tömörített numerikus kifejezési módok, melyek koncentrált formában adnak tájékoztatást a mennyiségileg bemutatható jelenségekről. Ezek alapján nyerhetnek tehát információkat mind a társaság tulajdonosai, befektetői, és többek között az ajánlatkérők is. Ajánlatkérő az alkalmasság körében vagyoni helyzetre és a pénzügyi helyzetre vonatkozó mutatókat írt elő. [...] Az előírásból megállapítható, hogy ajánlatkérő nem egy-egy elemét emelte ki a beszámolóban, mérlegnek, hanem összefüggéseiben írta elő azokat a – vagyoni és pénzügyi helyzetet mutató – elemeket, melyeket a tőkeerősség, stabilitás, ajánlatkérői finanszírozás alátámasztására figyelembe kívánt venni.”

2. *A konkrét szerződés finanszírozási jellemzői.* Az említett alkalmassági követelmény megalapozottsága tekintetében történő állásfoglaláshoz vizsgálnia kellett a Döntőbizottságnak, hogy a közbeszerzési eljárás eredményeképpen létrejövő szerződés finanszírozási feltételei hogyan alakultak, hiszen ezektől függ, hogy ténylegesen milyen pénzügyi-gazdasági teherviselő-képesség követelhető meg az ajánlattevőktől. A KDB rögzítette, hogy előleget az ajánlatkérő nem biztosított, a fizetési határidő 60 nap volt, így a következőket fogalmazta meg: „Az ún. mérföldkövek alapján kerülhet sor a pénzügyi elszámolásra, és jelentős határidővel történik meg a tényleges kifizetés (fenti hivatkozott 60 nap).

Ez azt jelenti, hogy az ilyen beruházások esetén az alkalmas ajánlattevőnek ténylegesen utófinanszírozással kell számolnia, megfelelő mértékű saját forrásokkal kell rendelkeznie a munka megkezdésének, elvégzésének minden területén, sőt a kivitelezés során a pontosan rögzített munkafázisoktól, azokban megvalósítandó munkáktól sem térhet el.”

3. *Az egyes fogalmak részletes elemzése, az összefüggéseik vizsgálata.* A Döntőbizottság a határozatában részletesen elemezte az ajánlatkérői előírásban rögzített fogalmakat, így a saját tőke, a likviditási mutató és a *saját tőke/idegen tőke arányának* fogalmát, jelentőségét, és ezek „alapján a Döntőbizottság nem találta túlzottnak a saját tőke/idegen tőke 45 % arányát, mert ajánlatkérő a szerződés teljesítéséhez szükséges mértékben olyan ajánlattevőt kívánt kiválasztani, akinél a kötelezettségek aránya alacsonyabb, és ahol ez a mutató azt fejezi ki, hogy a kötelezettség alacsonyabb arányára tekintettel ajánlattevő a fizetési kötelezettségeinek teljesítéséhez valószínűsíthetően nem szorul rá az építési beruházás teljesítéséhez szükséges eszközeinek értékesítésére.”

A fentiek összegzésekképpen megfogalmazható, hogy ilyen esetben válik különösen hangsúlyossá a Kbt. azon rendelkezése, amely megköveteli, hogy az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárásban biztosítsa a pénzügyi szakértelmet. Ha az ajánlatkérő ilyen speciális jellegű pénzügyi-gazdasági alkalmassági követelményt határoz meg az eljárást megindító felhívásában, akkor azonban az ajánlattevőknek is rendelkezniük kell pénzügyi-számviteli szakterületen jártas szakemberrel.

Mivel a különböző pénzügyi mutatók tartalmának tényleges megítélése sokszor nehézségbe ütközik, ezért alkalmazásuk kockázatos. E jelenségre tekintettel a Közbeszerzési Hatóság és az Európai Unióból származó támogatások felhasználását ellenőrző szervezetek (Miniszterelnökség, Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság) arra az ál-

láspontra helyezkedtek, hogy „amennyiben az ajánlatkérő különböző pénzügyi mutatókat (például likviditási mutató) kíván a közbeszerzési eljárásban a pénzügyi-gazdasági alkalmasság körében vizsgálni, úgy az ellenőrzést végző szervek felhívják a figyelmét arra, hogy azt csak abban az esetben írhatja elő, ha az valóban szükséges a szerződés teljesítéséhez, összefüggésben van az adott beszerzés tárgyával és megalapozott következtetést lehet levonni belőle az ajánlattevő (részvételre jelentkező) pénzügyi-gazdasági alkalmasságára vonatkozóan. *Összességében tehát elmondható, hogy a különféle basonló mutatók csak nagyon ritkán alkalmazhatóak jogszerűen, és alkalmazásuk általában nem javasolt.*”³⁸

2. Az alkalmasság megítélése az eltérő tagállami szabályozások esetén

Miután az Európai Unió tagállamaiban a számviteli jogszabályok szerinti beszámoló elkészítésére vonatkozó szabályok eltérőek, ezért problémát jelenthet az, hogy miképpen lehet (kell) a gazdasági szereplők helyzetét megítélni. A kérdés megvilágítására az Európai Bíróság joggyakorlatában felmerült esetet célszerű elemezni.

A Bíróság előzetes döntéshozatali eljárásának alapját az a körülmény képezte, hogy egy német gazdasági társaság egy eljárást megindító felhívást azért kifogásolt, mert álláspontja szerint hátrányosan megkülönböztetőként lehetett értelmezni az ajánlatkérői előírást azon az alapon, hogy a német jog alapján hátrányt jelentő módon kell egyes adatokat meghatározni. A Bíróság az ítéletében³⁹ a következőket fogalmazta meg a problémával kapcsolatban: „Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, hogy a társaságok éves beszámolójára vonatkozó német és magyar szabályozás is előírja, hogy a mérleg szerinti eredménynek figyelembe kell vennie az osztalékelszámolást.

Míg azonban a magyar szabályozás ezt csak annyiban teszi lehetővé, amennyiben az említett mérleg szerinti eredményt ez nem teszi negatívvá, a német szabályozás nem tartalmaz ilyen korlátozást, legalábbis a leányvállalat által az anyavállalat számára átadott nyereség vonatkozásában. [...] A Hochtief Solutions AG által elért nyereséget nyereségátadási szerződés alapján minden évben át kell adni az anyavállalatának, emiatt a Hochtief Solutions AG mérleg szerinti eredménye rendszeresen nulla vagy negatív. A Hochtief Magyarország vitatta a gazdasági követelmény jogszerűségét azzal az indokkal, hogy az hátrányosan megkülönböztető, és sérti a 2004/18 irányelvet átültető magyar jogszabály bizonyos rendelkezéseit. Ebben az összefüggésben a kérdést előterjesztő bíróság kifejti, hogy a német jog szerinti társaságokra, de legalábbis a német jog szerinti vállalatcsoportokra alkalmazandó, az éves beszámolókra vonatkozó szabályok alkalmazásában lehetséges, hogy valamely társaság pozitív adózás utáni eredményt érjen el, ám mérleg szerinti eredménye negatív legyen az adózás utáni eredményt meghaladó osztalék elszámolása vagy nyereségátadás miatt, míg a magyar szabályozás nem teszi lehetővé az osztalék olyan elszámolását, amelynek eredményeképpen a mérleg szerinti eredmény negatív lenne.”

A Bíróság felmerült kérdésekre többek között a következőket fogalmazta meg: „Mivel a társaságok éves beszámolóira vonatkozó tagállami jogszabályok nem képezik teljes harmonizáció tárgyát, nem zárható ki, hogy e jogszabályok között eltérések legyenek a mérleg egy adott elemével kapcsolatban, amelyre való utalással az ajánlatkérő meghatározta az alkalmasság minimális szintjét. *Hangsúlyozni kell ugyanakkor, hogy [...] az ajánlattevők gazdasági és pénzügyi alkalmasságának igazolását illetően az ajánlatkérők jogszerűen követelhetnek meg valamely adatot akkor is, ha akár [...] jogszabályi eltérés miatt, objektíve nem minden potenciális részvételre jelentkező vagy ajánlattevő képes azt benyújtani.* Ennélfogva az ilyen követelmény önmagában nem tekinthető hátrányos megkülönböztetésnek. Ebből az követ-

³⁸ NFM-NFÜ (Miniszterelnökség)-KH-EUTAF közös álláspontjai, 2014. 02. 06., VIII. pont (<http://www.kozbeszerzes.hu/jogi-hatter/kozos-allaspontok>)

³⁹ Az Európai Bíróság C-218/11. sz. ítélete 2015/1.

kezik, hogy a gazdasági és pénzügyi alkalmasság minimális szintjének előírása nem minősül főszabály szerint jogellenesnek pusztán azért, mert e szint elérését a mérleg egy olyan elemére való utalással kell igazolni, amely vonatkozásában a tagállamok jogszabályai eltérőek lehetnek.”

3. Az eszköznyilvántartó kartonok (lapok) mint az alkalmasság igazolásának dokumentumai

Az ajánlatkérő jogosult arra, hogy a közbeszerzési eljárásban eszközök, műszaki berendezések, illetve felszereltség rendelkezésre állását vizsgálja a műszaki, illetve szakmai alkalmasság körében. Mivel a 310/2011. (XII. 23.) Korm. rendelet nem határoz meg kötelező igazolási módozatot az ilyen alkalmassági követelmény előírása tekintetében (szemben a korábbi teljesítésekre vonatkozó követelménnyel), ezért az ajánlatkérő mozgásterrel rendelkezik a benyújtandó igazolások meghatározása terén. Az ilyen típusú alkalmassági követelménynél rendszerint eszköznyilvántartó karton benyújtását szokták előírni, így érdemes egy ezzel kapcsolatos olyan jogvitát is megemlíteni, amelyben felmerült kérdésként, hogy az ajánlatkérő köteles-e adott esetben több évvel korábbi keltezésű kartont is elfogadni.

A Döntőbizottság megjegyezte ezzel kapcsolatban, hogy „ajánlatkérő valóban nem határozott meg külön időpontot, időintervallumot az alkalmassági igazolási módban közölt eszköznyilvántartó kartonok vonatkozásában. Ugyanakkor tekintettel arra, hogy a gazdálkodó szervezeteket a számviteli törvény rendelkezéseire figyelemmel a tárgyi eszközök tekintetében milyen nyilvántartási, könyvviteli kötelezettségek terhelik, még hozzá üzleti évenként, a Döntőbizottság szerint nem jogsértő, ha ajánlatkérő tisztázni kívánja, hogy a több évvel korábbi eszköznyilvántartó kartonban foglalt adatok jelenleg is érvényesek és hatályosak.”⁴⁰

⁴⁰ D.285/13/2011. számú döntőbizottsági határozat (döntéshozatal időpontja: 2011. június 14.) 2015/1.

A Kúria egyik ítéletében azt is vizsgálta, hogy az ajánlatkérő által meghatározott tárgyi eszköz karton kiváltható-e más, az ajánlattevő által előállított igazolással: „A Kúria kiemeli, hogy a tárgyi eszköznyilvántartás, mint a részvételi felhívásban igazolási módként jelölt dokumentum nyilvánvalóan az Szt. szerinti kötött tartalmú és nem a vállalkozások által vezetett egyéb saját nyilvántartás. Az Szt. előírásai minden vállalkozásra kötelezőek, így a tárgyi eszköznyilvántartó kartonra vonatkozó formai és tartalmi követelmények nem lehetnek gazdálkodó szervezetként eltérőek. A hiánypótlás elrendelése ezért a felperes részéről indokolt volt, melynek nem teljesítése jogszerűen a jelentkezés érvénytelenségét vonta maga után.”⁴¹

4. A számviteli jogszabályok szerinti beszámoló részei

Az Sztv. a beszámolók különböző típusait különíti el, továbbá meghatározza, hogy az egyes típusok milyen tartalmi elemekből tevődnek össze. Így például „Az éves beszámoló mérlegből, eredménykimutatásból és kiegészítő mellékletből áll.”⁴²

A fellebb idézett hatályos szabályozás már felhatalmazza az ajánlatkérőt, hogy a beszámoló egyes részeinek benyújtását írja elő. A régi Kbt. 66. § (1) bekezdés *b*) pontja nem tartalmazott szűkítést, csak a beszámoló benyújtásának előírására vonatkozó lehetőséget rögzítette, vagyis a kógenciára tekintettel az ajánlatkérő a teljes beszámoló benyújtását írhatta csak elő, még abban az esetben is, ha annak csak meghatározott részét – jellemzően az eredménykimutatást – kívánta vizsgálni.

Alapvetőnek tekinthető a kérdés: a bírálat során hogyan kell eljárnia az ajánlatkérőnek abban az esetben, ha a beszámoló benyújtását írja elő, viszont az ajánlattevő csak a beszámoló azon részét nyújtotta be az ajánlat

⁴¹ A Kúria Kfv.III.37.691/2011/10. számú ítélete (döntéshozatal időpontja: 2012. november 13., www.birosag.hu).

⁴² Sztv. 19. § (1) bekezdés 1. mondat

részeként, amelyhez kapcsolódóan az ajánlatkérő az alkalmassági követelményét rendelkezte, egyéb részeket (pl. kiegészítő mellékletet) viszont nem nyújtotta be.

A KDB joggyakorlatában a fenti a kérdést a következőképpen válaszolta meg: „Kérelmező sérelmezte, hogy a [nyertes ajánlattevő] nem a számviteli jogszabályoknak megfelelő beszámolót csatolt, mert nem csatolta beszámolójához a kiegészítő mellékletet. Ezért a nyertes ajánlata érvénytelen a [rég]i Kbt. 88.§ (1) bekezdés f) pontja alapján. A Döntőbizottság megállapította, hogy a nyertes ajánlat érvénytelenségét nem eredményezi, hogy a [nyertes ajánlattevő] egyszerűsített éves beszámolójához nem csatolta a kiegészítő mellékletet. Az ajánlatba a [nyertes ajánlattevő] által csatolt mérleg és eredménykimutatás alapján egyértelműen megállapítható az ajánlattételi felhívásban e körben előírt pénzügyi, gazdasági alkalmassági feltételnek való megfelelés. Ajánlatkérő azon követelményt támasztotta, hogy konzorcium esetén a konzorciumi tagnak az adózás utáni eredménye az utolsó kettő lezárt üzleti év (2007-2008) mindegyikében ne legyen negatív. A nyertes konzorcium tagja, a [nyertes ajánlattevő] vonatkozásában az általa csatolt és könyvvizsgáló által igazolt adatok alapján megállapítható, hogy a fenti feltételnek megfelel, e tekintetben alkalmas. Így az egyszerűsített éves beszámoló kiegészítő mellékletének hiánya nem eredményezi a nyertes ajánlat érvénytelenségét. A Döntőbizottság ezért ezen érvénytelenségi okot elutasította.”⁴³

Mindenképpen szükséges megjegyezni, hogy a fenti kérdés jelentősége a közhiteles nyilvántartások megismerésének kötelezettségére tekintettel meglehetősen csekély lett (hiszen a beszámoló benyújtására az ajánlattevő csak akkor kötelezhető, ha az ajánlatkérő nem férhet hozzá közhiteles és ingyenes nyilvántartásból).

⁴³ D.735/17/2009. számú döntőbizottsági határozat (döntéshozatal időpontja: 2010. január 15.) 2015/1.

Második megjegyzésként szükséges megfogalmazni azt, hogy másképpen közelítette meg a KDB a kérdést más alkalmassági követelmények tekintetében egyes esetekben. Ha a jogszabály azt tartalmazza, hogy az ismertetett teljesítéseket kell igazolni, akkor elegendő, ha az ajánlatban az ajánlattevő csak azon korábbi teljesítéseire csatolja az előírt igazolást, amelyeket a nyilatkozatában nevesített, és csak annyit ismertet e nyilatkozatban, amennyi az alkalmasság minimumkövetelményei körében előírásra került (ha az ajánlatkérő például kettő korábbi építési beruházásra vonatkozó referenciát követelt meg, akkor elegendő annyit ismertetni és igazolni). Ha ugyanis többről nyilatkozik, de kevesebbet igazol, akkor az ajánlat nem fog megfelelni a felhívásban foglaltaknak (ami hiánypótláshoz, adott esetben érvénytelenné nyilvánításhoz vezethet). Ha bíráltnál nem játszik szerepet a többlet-referenciák száma, akkor szükségtelen a követelményeket túlteljesíteni, célszerűtlen több beruházásról adatot közölni, mint amennyi a megfeleléshez szükséges.⁴⁴ Ugyanez a megközelítés jellemzi például a szakemberekhez kapcsolódó alkalmasság igazolását.⁴⁵ Vagyis ilyen esetekben érvénytelenséget eredményez az, ha az ismertetett adatok és az igazolások száma nincs összhangban (mert többet ismertetett a gazdasági szereplő, mint amennyit az előírt módokon igazolt volna), tehát nem bírt relevanciával az, hogy a rendelkezésre álló adatokból, igazolásokból is megállapítható volt az alkalmasság.

⁴⁴ Ld. pl. D.88/16/2004. számú döntőbizottsági határozatot (döntéshozatal időpontja: 2004. március 19., közzétéve KÉ-3002/2004. szám alatt a Közbeszerzési Értesítőben).

⁴⁵ Ld. 467/10/2012. számú döntőbizottsági határozatot (döntéshozatal időpontja: 2012. szeptember 24.): „Akörben a felek között nem volt vita, hogy az érintett két helyettes szakemberrel az ajánlattevő alkalmasságot igazolni nem kívánt. A Döntőbizottságnak abban a kérdéskörben kellett állást foglalnia, hogy a két érintett szakember önéletrajza vonatkozásában ajánlatkérőnek kellett-e volna hiánypótlást elrendelnie, függetlenül attól, hogy a két érintett szakemberrel az ajánlattevő nem kívánt alkalmasságot igazolni. A Döntőbizottság álláspontja szerint ajánlatkérőnek a két érintett szakember önéletrajza kapcsán el kellett volna rendelnie a hiánypótlást...”

5. Az elektronikus nyilvántartások és a jogsértésről való tudomásszerzés

A Kbt. – a vonatkozó irányelvi előírásoknak megfelelően – biztosítja a jogorvoslat lehetőségét. A jogorvoslati eljárás megindítása és lefolytatása a Közbeszerzési Döntőbizottság hatáskörébe tartozik. Hasonlóan más eljárás-jogokhoz, a jogalkotó ebben az esetben is meghatározta azokat a körülményeket (eljárásjogi akadályokat), amelyek közül egynek a fennállása esetén a kérelem (kezdeményezés) érdemi vizsgálata nem valósítható meg a KDB részéről. Ilyen esetben a kérelem érdemi vizsgálat nélkül elutasítandó, illetőleg ha erre az eljárás megindítását megelőzően nem került sor, az eljárás megszüntetendő.

A kérelem (kezdeményezés) előterjesztésére nyitva álló határidők tekintetében a Kbt. egyrészt *szubjektív*, másrészt *objektív határidőket* rögzít:⁴⁶ „a jogalkotó elkülönítetten szabályozza a jogorvoslati kérelmek benyújtására nyitva álló szubjektív és az objektív határidőket, ebből eredően a kérelmezőknek jogorvoslati kérelmeik benyújtásakor mindkét határidő megtartására figyelemmel kell lenniük, kérelmeiket úgy kell előterjeszteniük, hogy arra mind a szubjektív, mind az objektív jogvesztő határidőn belül sor kerüljön, bármelyik határidő elmulasztása esetén bekövetkeznek az elkészttséghez fűződő joghatások, a jogorvoslathoz való jog elenyészik, eljárásjogi akadály keletkezik.”⁴⁷

A jogvesztő határidők szabályozása (a határidők számítása) a *jogsértésről történő tudomásszerzés*hez kapcsolódik elsősorban,⁴⁸ a *szubjektív határidők* meghatározásával: „a tudomásra jutás alapján a jogalkotó szubjektív jogorvoslati határidőt határozott meg, ez pedig azt jelenti, hogy a jogorvoslati határidő megtartottsága körében azt kell vizsgálni, hogy a kérelmező mikor jutott olyan tények, információk birtokába, mely alapján feltéte-

lezhetette, hogy ajánlatkérő valamely cselekménye vagy döntése jogsértő.”⁴⁹

A jogsértésről való tudomásszerzés körében mindenképpen meg kell vizsgálni az *elektronikus nyilvántartások* jelentőségét. A KDB egy esetben „nem fogadta el kérelmező iratbetekintésére történő hivatkozását, mivel ezen adat más forrásból is megismerhető. A Döntőbizottság a fentiek alapján megállapította, hogy kérelmező az iratbetekintést megelőzően tudomással bírhatott arról, hogy az ajánlattevőként résztvevő ajánlattevő nem minősül KKV-nek.”⁵⁰

A végzésben megállapított tényállás szerint kérelmező azt sérelmezte, hogy a Kbt. 122. § (7) bekezdés *a)* pontja alapján felkért ajánlattevő egy olyan másik gazdasági szereplővel tett közösen ajánlatot, amelyik nem minősül mikro-, kis- vagy középvállalkozásnak [és ezáltal sérült a Kbt. 122. § (8) bekezdése]. Erről a körülményről az ajánlatok elbírálásáról szóló összegezés megküldését követő iratbetekintés során szerzett tudomást, előzetes vitarendezési kérelmet terjesztett elő, amelyet az ajánlatkérő elutasított. A jogorvoslati eljárásban a tudomásszerzés időpontjaként a vitarendezési kérelmének elutasítását jelölte meg a kérelmező. Ajánlatkérő álláspontja szerint azonban a tudomásszerzés már korábban megvalósult, mert a bontás során megismerte a kérelmező az ajánlattevői kört, és az „»e-beszámoló.kim.gov.hu« weboldalon már a bontás időpontjában is tudatában lehetett annak a körülménynek, hogy a [másik ajánlattevő] nem tartozik a Kkv törvény hatálya alá.”

A KDB megvizsgálta az eljárásjogi feltételeket, és azt állapította meg, hogy a jogorvoslati kérelem elkésett. A végzésben a következőket fogalmazta meg:

- A kis- és középvállalkozásokról, fejlődésük támogatásáról szóló 2004. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Kkv.

⁴⁶ Ld. Kbt. 137. § (3)-(7) bekezdéseit.

⁴⁷ D.665/15/2009. számú döntőbizottsági végzés (döntéshozatal időpontja: 2009. november 27.)

⁴⁸ Ld. Kbt. 137. § (5) bekezdését.

2015/1.

⁴⁹ D.498/10/2011. számú döntőbizottsági végzés (döntéshozatal időpontja: 2011. szeptember 1.)

⁵⁰ D.524/10/2012. számú döntőbizottsági végzés (döntéshozatal időpontja: 2012. október 10.)

- tv.) „a KKV szerinti minősülést egyrészt az összes foglalkoztatotti létszámhoz, másrészt az éves nettó árbevételhez, vagy mérlegfőösszeghez kötötte.”
- A KKV-nek nem minősülő ajánlattevő közbeszerzési eljárásban való részvételéről a kérelmező a bontási eljárás lefolytatását követően szerzett tudomást.
 - A Döntőbizottság azt is megállapította, hogy a nem KKV-nek minősülő ajánlattevő adatai az „e-beszámoló.kim.gov.hu” weboldalon elérhetőek voltak, a beszámolóban közzétett adatokból – a nettó árbevételből, a mérlegfőösszegeből és a statisztikai állományi létszámból – pedig egyértelműen megállapítható volt, hogy nem minősül KKV-nek.
 - A tudomásszerzés azonban nem a bontáshoz kapcsolódik, hanem az ajánlat érvényessé nyilvánításáról szóló döntés közzétételével; a döntésről a tárgyalásos eljárás sajátosságaiból adódóan a kérelmező tudomást szerzett akkor, amikor az ajánlatkérő az érintett ajánlattevővel is tárgyalt: „a kérelmező által megjelölt érvénytelenségi ok az egyik ajánlattevő személyes helyzetéhez kapcsolódik, az érvénytelenséget eredményező vélelmezett hiba pedig sem a tárgyalások során, sem hiánypótlás keretében nem lenne orvosolható. Mindebből következően a tárgyalások megkezdését megelőző érvényességi vizsgálat körébe tartozó kérdés volt annak eldöntése, hogy az ajánlatkérő érvényesnek fogadott el olyan ajánlatot, amelyet nem KKV-nak minősülő ajánlattevővel közösen tettek meg. [...] A közbeszerzési iratokból tényszerűen megállapítható, hogy ajánlatkérő a tárgyalás során közölte a megjelent két ajánlattevővel, hogy az ajánlatok vizsgálatát követően az ajánlatokat érvényesnek fogadta el. Az elvégzett érvényességi vizsgálat eredményét, azt, hogy valamennyi ajánlatot ajánlatkérő érvényesnek minősített, és a tárgyalást az érvényes ajánlatot benyújtó ajánlattevőkkel folytatja le, írásban is rögzített a tárgyalási jegyzőkönyvben, amelyet az ajánlattevőknek átadott. Ennélfogva e döntését 2012. augusztus

23-án a kérelmezővel szóban és írásban egyaránt közölt, tehát a vélelmezett jogsértés megtörténtének időpontja és a jogsértésről való kérelmezői tudomásszerzés időpontja egyaránt 2012. augusztus 23-a. A Döntőbizottság megállapította, hogy a tárgyalásra 2012. augusztus 23-án került sor, mely tárgyalás során kérelmező tudatában volt annak, hogy a KKV szerinti minőségre tekintettel ajánlatkérő nem minősíti a [nem KKV-nek minősülő ajánlattevővel] közös ajánlattevő ajánlatát érvénytelenné, így ez a nap tekinthető a jogvesztő határidő kezdő napjának.”

- A KDB nem vitatta a kérelmező azon állítását, amely szerint nem minden gazdasági szereplő adatai ismerhetőek meg közhiteles nyilvántartásból, azonban mivel a konkrét esetben ez lehetséges volt, ezért a „kérelmező az íratbetekintést megelőzően tudomással bírhatott arról, hogy az ajánlattevőként résztvevő ajánlattevő nem minősül KKV-nek.”

A fenti eset jól mutatja, hogy a beszámolóban meghatározott, illetőleg közzétett adatoknak nemcsak az alkalmasság megállapításánál lehet jelentőségük, hanem olyan kérdések eldöntésénél is kulcsszerepet játszhatnak, hogy fennáll-e eljárásjogi akadálya a jogorvoslati eljárás megindításának és lefolytatásának, vagy pedig nem.

Az Sztv. IX. fejezete által meghatározott nyilvánosságra hozatali és közzétételi kötelezettség különösen fontos, hiszen ebből adódóan lehetőség van különböző, a beszámolóban rögzített adatok megismerésére, illetve ezen adatokból a szükséges következtetések levonására. Így a fenti eset mellett példaként említhető, hogy az ajánlatkérő megsérti a Kbt. 122. § (8) bekezdését akkor, ha a Kbt. 122. § (7) bekezdés *a*) pontjának⁵¹ alkalmazá-

⁵¹ A hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás egyik alkalmazási esete: ha a becsült érték nem éri el a Kbt.-ben meghatározott értékhatárt, akkor az ajánlatkérő nem köteles az eljárást megindító felhívását a Közbeszerzési Értesítőben közzétenni, hanem elegendő, ha három ajánlattevőnek egyidejűleg megküldi az ajánlat-

sakor olyan gazdasági szereplőnek küld ajánlattételi felhívást, amely nem minősül mikro-, kis- vagy középvállalkozásnak, és e sajátosságról meggyőződhetett a beszámolóban közzétett adatokból. Érdemes megjegyezni, hogy az ilyen jellegű magatartást a KDB súlyos jogsértésként értékeli: „ajánlatkérő súlyos jogsértést valósított meg azzal, hogy olyan ajánlattevőt hívott fel ajánlattételre, aki számára a jogszabály ezt nem teszi lehetővé.”⁵² Ehhez kapcsolódóan azonban szükséges megjegyezni, hogy a jogszabály immár a „lehetőleg” kitéltet is tartalmazza, azaz csak lehetőleg kell mikro-, kis- vagy középvállalkozást ajánlattételre felhívni.

6. A jogutódlás kérdése az alkalmasság tekintetében

A Kbt. felhatalmazása alapján kiadott rendelet fent idézett rendelkezése az ajánlattevő „saját vagy jogelődje” beszámolóját említi. Ebből következik, hogy ha a közbeszerzési eljárásban az ajánlattevő a jogelőd beszámolójára hivatkozik, ténylegesen meg kell vizsgálnia az ajánlatkérőnek, hogy az ajánlattevő helytállóan hivatkozik-e jogutódlás bekövetkezésére. A jogutódlás kérdésének megítélésénél egyrészt a Ptk. (korábban a gazdasági társaságokról szóló törvény) vonatkozó rendelkezéseiből, másrészt pedig a jogutódlást eredményező jogügylet előírásaiból kell(ett) kiindulni. A KDB egyik döntésében a következőket fogalmazta meg: „a jogelőd beszámolójára való hivatkozással az ajánlattevő kizárólag abban az esetben jogosult az alkalmasságát igazolni, amennyiben a beszámoló adatai tekintetében fennáll a tényleges jogutódlás. Ellenkező esetben a beszámoló vonatkozásában nincs jogelőd társaság. [...] A Döntőbizottság álláspontja szerint a gazdasági társaságok, cégek alapítására, működésére vonatkozó szabályozás tükrében kell

megítélni, hogy kiválással létrejövő gazdasági társaságok esetén miként áll fenn a jogutódlás ténye. [...] Megállapítható, hogy jogutódlás alapvetően egy gazdasági társaság különböző módon való átalakulásával – így formaváltás, egyesülés, szétválás – történő megszűnése esetén áll fenn. Ezekben az esetekben a jogelőd vagyona a jogutód társaságra, illetőleg társaságokra száll át, a jogutód jogosulttá válik a jogelőd követeléseire és felel a jogelőd kötelezettségeiért. A kiválás ugyanakkor az átalakulás, ezen belül a szétválás egy speciális formája, ahol a jogelőd társaság nem szűnik meg, hanem változatlan társasági formában működik tovább, a kiválás jogi aktusával ekként a jogelőd változatlan működése mellett, tőle elkülönült új gazdasági társaság jön létre. A Gt. kifejezetten új társaságként definiálja a kiválással létrejövő gazdasági társaságot, amely a jogelőd társasági vagyon felhasználásával alakul ugyan, de nem minősíthető a jogelőd társaság teljes körű tényleges jogutódjának, arra a körülményre tekintettel, hogy a jogelőd társaság a kiválást követően tőle függetlenül, önállóan folytatja a működését. [...] A szétválási szerződésből az állapítható meg, hogy a kiválást megelőző gazdasági tevékenységet megtestesítő jogok és kötelezettségek teljes körben a jogelődnél maradnak, az új társaság önálló szerződéskötési képessége csak a cégbejegyzéstől jön létre. Erre tekintettel a szétválási szerződés alapján is kizárólag az a következtetés vonható le, hogy a gazdasági alkalmasságként előírt mérleg szerinti eredmény, mint az üzleti tevékenység eredménye vonatkozásában tényleges jogutódlás nem történt, a [...] Kft. e vonatkozásban nem minősül jogelődnek. Mindezekre tekintettel megállapítható, hogy a kiválás során létrejövő jogutód társaság nem »örökli meg« a tovább működő jogelőd beszámolóját, annak felhasználására adott esetben egy közbeszerzési eljárás során maga az önállóan működő jogelőd társaság lesz jogosult sajátjaként.”⁵³

tételi felhívását. Ebben az „esetben olyan gazdasági szereplőknek kell ajánlattételi felhívást küldeni, amelyek mikro-, kis- vagy középvállalkozásnak minősülnek vagy költségvetési szervek és amelyek a szerződés teljesítésére való alkalmasság feltételeit az ajánlatkérő megítélése szerint feltehetőleg teljesíteni tudják.”

⁵² D.214/14/2012. számú döntőbizottsági határozat (döntéshozatal időpontja: 2012. május 2.) 2015/1.

⁵³ D.138/14/2011. számú döntőbizottsági határozat (döntéshozatal időpontja: 2011. április 8.)

7. Fenntartott közbeszerzések az előző évi árbevétel alapján – az „előző év” fogalma

A Kbt. a törvény céljai között említi a mikro-, kis- és középvállalkozások közbeszerzési eljárásban való részvételének elősegítését. Ezen ismert cél érdekében már a régi Kbt.⁵⁴ is biztosította a részvétel jogának fenntartását az ajánlatkérő részére, azaz az alacsonyabb értékű, nemzeti eljárásrendű közbeszerzési eljárásokban az ajánlatkérő dönthetett úgy (és a hatályos szabályozás szerint is dönthet úgy), hogy kizárólag azon gazdasági szereplők vehetnek részt a közbeszerzési eljárásban, amelyeknek az előző évi árbevétele nem haladja meg a meghatározott szintet. A hatályos szabályozás ezt a lehetőséget a következőképpen fogalmazza meg: „Az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárásban való részvétel jogát fenntarthatja az előző évben, árubeszerzés és szolgáltatás esetén százmillió forint, építési beruházás esetén egymilliárd forint, áfa nélkül számított árbevétel el nem érő azon ajánlattevők számára, akik teljesítésükhöz a jelen bekezdés szerinti feltételnek ugyancsak megfelelő alvállalkozókat vesznek igénybe, és akik az előírt alkalmassági követelményeknek a jelen bekezdés szerinti feltételeknek ugyancsak megfelelő más szervezet kapacitására támaszkodva felelnek meg.”⁵⁵

Ha az ajánlatkérő úgy dönt, hogy fenntartja a részvétel jogát, akkor alapvető kérdésként fogalmazható meg, hogy az ajánlatok (részvételi jelentkezések) elbírálása során milyen jellegű vizsgálati kötelezettségnek kell eleget tennie. További kérdés, hogy mit jelent az „előző év” fogalma, és hogy e fogalmat vajon a számviteli jogszabályok szerinti beszámoló készítésének kötelezettsége felől kell-e meghatározni?

E kérdések tekintetében a Döntőbizottság egy döntésében⁵⁶ igen részletes útmutatást

fogalmazott meg. A döntésben rögzítettek lényege, hogy az ajánlatkérő köteles bármilyen módon meggyőződni – az általános bírálati kötelezettségre tekintettel – arról, hogy az ajánlattevők megfelelnek-e az előírt követelménynek. Ha az ajánlatkérő úgy ítéli meg, hogy nem, akkor köteles a Kbt. 74. § (1) bekezdés e) pontja alapján az ajánlat érvénytelenségét megállapítani. Ezen túlmenően a Döntőbizottság elvégezte az „előző év” fogalmának értelmezését is.

A döntésből a következőket célszerű idézni: „A Döntőbizottság nem vitatja, hogy a Kbt. szabályozása nem tartalmaz külön rendelkezéseket arra vonatkozóan, hogy miként kell eljárni az ajánlatkérőknek a felhívásuk, illetve a dokumentációjuk összeállítása, továbbá az ajánlattevőknek az ajánlatuk elkészítése során, ha az ajánlatkérő akként dönt, hogy előírja a [rég]i Kbt. 253. §-ának alkalmazását. A Kbt. külön nem írja elő, hogy az ajánlatkérőknek a támasztott részvételi feltétel fennálltára nyilatkozatot, vagy igazolást kell kérni, illetve az ajánlattevőktől sem követeli meg a részvételük jogának alátámasztására okiratok csatolását. Ez a körülmény azonban a Döntőbizottság megítélése szerint nem érinti ajánlatkérőknek azon kötelezettségét, hogy amennyiben előírják a [rég]i Kbt. 253. §-ának alkalmazását, akkor az arra vonatkozó érvényességi vizsgálatot elvégezzék. E körben a Döntőbizottság szükségesnek tartja felhívni a figyelmet arra, hogy az ajánlatkérőknek fennáll a jogi lehetősége arra, hogy az érvényességi vizsgálat elvégezhetősége érdekében akár a felhívásukban, akár a dokumentációjukban megköveteljék az előző évre vonatkozó árbevételi nyilatkozatot az ajánlattevőktől, illetőleg a 10% feletti alvállalkozóktól. [...] A [rég]i Kbt. 253. § (1) bekezdésében a törvényalkotó határozta meg a részvételi feltételeket, mely szabályozás a Kbt. 3. §-a értelmében kógens. A [rég]i Kbt. 253. § (1) bekezdése egyértelmű rendelkezést tartalmaz, meghatározott időszakra biztosítja a részvétel jogának fenntartását. »Az előző évben« időtartam meghatározás a törvény

⁵⁴ Ld. régi Kbt. 253. §-át.

⁵⁵ Ld. Kbt. 122. § (9) bekezdését.

⁵⁶ D.329/11/2011. számú döntőbizottsági határozat (döntéshozatal időpontja: 2011. június 27.). Ld. még: 2015/1.

D.385/12/2011. számú döntőbizottsági határozatot (döntéshozatal időpontja: július 6.)

kógens szabályozásából következően nem értelmezhető sem kiterjesztően, sem megszorítóan. Egyértelműen az »év« időtartamra vonatkozik és azt is specifikáltan rögzíti, hogy az »előző« évet kell figyelembe venni. A közbeszerzési eljárásokat egy adott konkrét évben, jelen esetben 2011-ben indították meg, melyből következően az »előző« év a 2010. évet jelenti. Nem támaszt a törvényi szabályozás további speciális feltételt (pl. mérleg elkészítése), melyre tekintettel nem is vizsgálhatóak más feltételek, mint a törvényben meghatározottak. Ebből következően *az a körülmény, hogy a gazdasági társaságoknak fennáll a lebetőségük arra, hogy a számviteli jogszabályok szerinti beszámolójukat később készítsék el és nyújtsák be, nem érinti a [rég] Kbt. 253. § (1) bekezdésében meghatározott »előző év« fogalmát és nem teremt alapot arra, hogy erre hivatkozással ténylegesen nem az »előző év«, konkrét esetben a 2010. év, hanem még egy évvel korábbi év, a 2009. év árbevétel adatai legyenek figyelembe vehetőek.*

Összegző gondolatok

Az adózás rendjéről szóló törvény által szabályozott adókötelezettségek számos különböző területen megjelennek a közbeszerzési szabályokban, illetve pontosabban egyes jogintézmények részelemeként, a legváltozatosabb módon, így megjelenhetnek a kizáró okok, az alkalmasság, a számlázás vagy éppen az aránytalanul alacsony ellenszolgáltatás körében.

Egy-egy közbeszerzési eljárás feltételezi, hogy megfelelő szakértelem álljon rendelkezésre a közbeszerzési eljárás megkezdésétől

kezdve. A közbeszerzési törvény említi a pénzügyi, a közbeszerzési, a jogi és a közbeszerzés tárgya szerinti szakértelemmel rendelkező személyek közreműködésének kötelezettségét.

A bemutatott példák igazolják, hogy sok esetben szükségeszerű összekapcsolni a pénzügyi, a számviteli, az adójogi és a közbeszerzési szakértelmet, a közbeszerzési jogintézmények alkalmazása az adójogi, számviteli gondolkodást, problémamegközelítést és -megoldást nem nélkülözheti.

A jogorvoslati ügyek között nagy számban fordulnak elő az alkalmassági követelményekre vonatkozó esetek, ugyanis ezen előírások nem megfelelő (túlzott jellegű) meghatározása a versenyt indokolatlanul szűkíti, és ezáltal pénzügyi érdeksérelmet idézhet elő, hiszen a szűkebb verseny folytán olyan gazdasági szereplők is tartózkodhatnak az ajánlattételtől adott esetben, amelyek kedvezőbb ajánlatot lettek volna képesek benyújtani, illetve adott esetben az indokolatlanalkalmassági követelmények indokolatlan költségtényezőket jelenthetnek, amelyet a gazdasági szereplők a megajánlott ellenszolgáltatásban érvényesíthetnek is.

A fentieknek megfelelően szükséges vizsgálni a közbeszerzési jogi szabályozás összefüggéseit az adójogi, számviteli jogszabályokkal és az adózás rendjéről szóló törvénnyel, a felmerülő ilyen jellegű kérdések – és ezek megfelelő minőségű megválaszolásának – jelentősége vitathatatlan.

**Bujtor Klára, joghallgató,
demonstrátor**
**Vincze Anna Réka, joghallgató,
demonstrátor**

*Pécsi Tudományegyetem Állam- és
Jogtudományi Kar Alkotmányjogi Tanszék*

A megyei önkormányzatok szerepének változása a rendszerültáltástól napjainkig

I. Bevezetés

A megyei önkormányzatok a rendszerültáltásig fontos szerepet töltöttek be Magyarország közigazgatásában. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényt (Ötv.) követően számtalan változás történt a megyék életében, azonban rengeteg megválaszolható kérdés maradt, valamint keletkezett. Talán – ha kis mértékben is, de – ez is közrejátszott abban, hogy időközben elkerülhetetlenné vált egy újabb jogszabály megalkotása. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban Möt.) a megyei önkormányzatok hatásköreinek döntő többségét elvette, így a közép fokú közzolgáltatásokért elsősorban az államigazgatás vált felelőssé. A területfejlesztés, területrendezés, vidékfejlesztés és a törvényben meghatározott koordinációs feladatok a megyéhez kerültek, azonban a területfejlesztésben a hatáskörök bővülése csak korlátozott volt. A megyei önkormányzatok a mai napig a helyüket keresik, befolyásuk jelentősen csökkent.

Cikkünkben igyekszünk a jelenlegi helyzetre összpontosítani, de elkerülhetetlen megemlíteni az utóbbi pár év eseményeit illetve az elmúlt szabályozási rendszert.

II. Reformok

A 2010-es országgyűlési választást követően vált lehetővé a területi államigazgatás széttagozódásának megállítása és a szervezeti in-

tegráció megindítása. A változások gyors ütemben és rövid idő alatt valósultak meg. 2011-2012-ben az új reformot már az Alaptörvény és az Möt. alapján alkották meg. Az elmúlt húsz évben meghatározó féloldalas decentralizációt, *nyílt centralizáció* váltotta fel. A reformok jelentős változásokat hoztak a térbeli szerkezetben. A helyi feladatok nagy része az államhoz került. „A régiók felszámolása, a régi megyék stabilizálása, a járássok bevezetése „rendet tett” a túlzásfolt közigazgatási térképen.”¹

A megyei kormányhivatalok kialakításával és folyamatos funkció-bővítésével a *megyei önkormányzatok feladatköre leszűkült* a területfejlesztésre, amibe az uniós források egy részének elosztása is beletartozik. „A parlamenti választási rendszernek nincsenek területi dimenziói (megyei listák eltörlése, polgármesterek kizárása a parlamentből, függetlenek egyéni választókerületi megválasztásának esélytelensége), a hierarchikus államigazgatás dominanciájával elszakította magát a polgároktól, a közzolgáltatások jelentős részét uniformizált hivatalokba szervezte.”² A jövőben meghatározó centralizáció várható a fejlesztéspolitikában.

„A 2010-ben megválasztott kormány centralizációs reformjainak sikerét mélyebb gyökerek és feltételek biztosították a parlamenti kétharmad birtoklásához képest. A korábbi időszakban felhalmozódott problémák, sikertelen reformkísérletek bőven szolgáltattak érveket a gyökeres váltás szükségességéhez, de a reform nem járt erős konfliktusokkal sem.” Ennek egyik oka a parlamenti kétharmad, a másik pedig az önkormányzatok „hálája” az adósságok eltörlése miatt. Ebből következően nem volt ellenállás a reformmal szemben.³

¹ Pálné Dr. Kovács Ilona: *Útfüggség és területi reformok Magyarországon. Magyar Napok 2014: Megújítás és megújulás, Konferenciakiadvány, Szerkesztő: Horváth Attila, Budapest, 2014. 21. o.*

² Pálné Dr. Kovács Ilona: i.m. 21. o.

³ Pálné Dr. Kovács Ilona: i.m. 22. o.

III. A megyei önkormányzatok szabályozása az 1990. évi LXV. törvény alapján

Jelentősebb változások 2010 után következtek be az önkormányzatok életében. A több mint 20 évet megélt Ötv.-t 2012. január elsejétől fokozatosan váltotta az Möt. Mielőtt az utóbb említett jogszabállyal foglalkoznánk, kitérünk arra, hogy a korábbi helyi önkormányzatokról szóló törvényben milyen feladatokat látott el a megyei önkormányzat és hogyan változott ez a kör az évek során.

A rendszerváltást követően *több törvénykonceptió is napvilágot látott*, míg végül elkészült a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény. A korábbi szabályozáshoz képest a *megyék feladatai leszűkültek*.

1. Kötelező feladatok

A megyei önkormányzat kötelezően ellátja mindazokat a feladatokat, amelyekre a *települési önkormányzatok nem kötelezhetőek*. Törvény a megyei önkormányzat *kötelező feladatává teheti* az olyan körzeti jellegű közszolgáltatás biztosítását, amely a megye egész területére vagy nagy részére kiterjed. Törvény kötelező megyei feladatként írhatja elő az olyan körzeti jellegű közszolgáltatás megszervezését, ahol a szolgáltatást igénybe vevők többsége nem a szolgáltatást nyújtó intézmény székhelye szerinti települési önkormányzat területén lakik.

Az Ötv. 1994. évi módosítása után a törvénybe belekerültek azok a feladatok, amelyekről a megyei önkormányzat *kötelező feladatként* gondoskodik, ezek közül is kiemelnénk:

- középiskolai, szakiskolai és kollégiumi ellátás;
- megyében levő muzeális emlékek, történeti iratok gyűjtése, őrzése, tudományos feldolgozása;
- megyei könyvtári szolgáltatások, a pedagógiai és közművelődési szakmai tanácsadás és szolgáltatások;

- a megyei testnevelési-, sportszervezési, valamint a gyermek- és ifjúsági jogok érvényesítésével kapcsolatos feladatok;
- az egészségügyi intézményekben tartós gyógykezelés alatt álló gyermekek oktatása, fogyatékos gyermekek oktatása, nevelése, gondozása;
- az alapellátást meghaladó egészségügyi szakellátása, valamint a gyermek- és ifjúságvédelmi szakellátás;
- a szakosított szociális szolgáltatások területi összehangolása;

A meghatározott feladatot ellátó megyei intézmény a települési önkormányzat kötelező feladat- és hatáskörébe tartozó, vagy általa önként vállalt közszolgáltatást is biztosít, az intézmény székhelye szerinti települési önkormányzat kezdeményezésére, a *megyei önkormányzat* az intézmény közös fenntartására, fejlesztésére és irányítására *megállapodást köt, vagy társulást hozhat létre*.

A fentiekből következően számos esetben nélkülözhetetlen a területi és megyei önkormányzatok együttműködése.

A területfejlesztési feladatok, illetve a kormányzati területi fejlesztési programok összehangolását a megyei területfejlesztési tanács végzi.

Az Ötv. kimondta, hogy a megyei önkormányzat kötelező és szabadon *vállalható feladatokat* lát el, azonban a törvény *korlátot* is tartalmaz. Amely szerint nem vállalhat olyan feladatot, amelyet a törvény más szerv illetve szint hatáskörébe utalt, ezen felül csak olyan feladatot vállalhat el, amely gyakorlása nem sérti a megye által képviselt városok és községek érdekeit.

Az Ötv. 71. §-a alapján „[a] megyei önkormányzat a saját terve és költségvetése alapján bevételeivel szabadon gazdálkodik, rendelkezik a törvényben meghatározott megyei önkormányzati tulajdonnal és vállalkozási tevékenységet folytathat. Feladatainak eredményesebb ellátása érdekében szabadon társulhat más megye és bármely település önkormányzatával.”

2. Átengedett feladatok

Települési önkormányzat átvállalhat feladatokat a megyei önkormányzattól, így a körzeti jellegű közszolgáltatást biztosító megyei intézmény székhelye szerinti település önkormányzata az intézmény fenntartását, fejlesztését és irányítását átvállalhatja.

A megyei önkormányzat a körzeti közszolgáltatást biztosító megyei intézmény székhelye szerinti települési önkormányzatnak az intézmény fenntartását, fejlesztését és irányítását átadhatja, ha a megelőző négy év átlagában a településen lakóhellyel rendelkező lakosok közül került ki az intézményi szolgáltatást igénybe vevők többsége. Eme intézmény átadását, átvételét megállapodásba kell foglalni.

A törvényben kötelező megyei feladatként előírt közszolgáltatások körében a települési önkormányzat önként vállalt önkormányzati feladatként új körzeti intézményt hozhat létre, új körzeti szolgáltatást szervezhet meg. Az átvállalt feladatokkal arányosan a települési önkormányzat finanszírozási támogatásban részesülhet.

A közgyűlés hatásköréből közvetlenül át nem ruházható feladatokat az Ötv. taxatív felsorolja, ezekkel részletesen nem foglalkozunk.

3. Megyei népszavazás

A megyei önkormányzat törvényi felhatalmazás alapján *rendeletet alkothat* és a megyében *népszavazást rendelhet el*.

Ezt a feladatot külön kiemelnénk és tárgyalnánk, ugyanis ez egy mai napig meglévő feladat a megyei önkormányzatoknál, de soha nem került arra sor, hogy éltek volna e jogokkal.

A 29/2000. (X. 27.) BM rendelet tartalmazza a helyi népszavazásról szóló szabályokat. E rendelet szerint területi szintű helyi népszavazás és népi kezdeményezés: a megyei és a fővárosi önkormányzat hatáskörébe tartozó

ügyre vonatkozó helyi népszavazás és népi kezdeményezés.⁴

Az Alaptörvény XXIII. cikke tartalmazza, hogy megyei népszavazáson való részvételre mindazok jogosultak, akik a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választók, továbbá a 31. cikk kimondja, hogy a helyi önkormányzat feladat- és hatáskörébe tartozó ügyről törvényben meghatározottak szerint helyi népszavazást lehet tartani. Mivel a megye jelen esetben nem területi, hanem helyi önkormányzat, így a fenti szabályozás irányadó rá nézve is. A 2013. évi CCXXXVIII. törvény rendelkezik a népszavazás kezdeményezéséről és a népszavazási eljárásról. A III. fejezet szabályozza a helyi népszavazást ezen belül a területi szintű helyi népszavazást is. A helyi népszavazást csak *olyan ügyben* lehet elrendelni, *amely a képviselő-testület hatáskörébe tartozik*. A törvény felsorolja azokat a tárgyköröket is, amikben *nem lehet helyi népszavazást tartani*, ezek a következők: költségvetés és zárszámadás, helyi adók, képviselő-testület hatáskörébe tartozó személyi és szervezetalkítási kérdés, illetve a képviselő-testület feloszlásának a kimondása.

A képviselő-testület köteles helyi népszavazást elrendelni olyan kérdésben, amelyben törvény vagy önkormányzati rendelet előírja.

A 2013. évi CCXXXVIII. törvény 34. §-a értelmében *helyi népszavazást kezdeményezhet*:

- a képviselő-testület tagjainak legalább egynegyede,
- a képviselő-testület bizottsága,
- az önkormányzati rendeletben meghatározott számú választópolgár, ami nem lehet kevesebb a választópolgárok tíz százalékánál, és nem lehet több a választópolgárok huszonöt százalékánál.

A képviselő-testület abban az esetben, ha az önkormányzati rendeletben meghatáro-

⁴ 29/2000. (X. 27.) BM rendelet a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény végrehajtásáról a helyi népszavazáson és a helyi népi kezdeményezésen

zott számú választópolgár kezdeményezi, köteles elrendelni a helyi népszavazást.

A fentiekből következően tehát a jogszabályokban ugyan van rá lehetőség⁵, de a Nemzeti Választási Iroda tudomása szerint sem tartottak még eddig megyei népszavazást.

A népszavazás az állampolgárok véleménykinyilvánításának egyik fontos alternatívája, így a demokrácia megvalósítója. Egy törvény adta lehetőség, de a gyakorlat is azt mutatja, hogy nem érdemes élni vele, mert olyan kérdésekben alkalmazható, amely területi leosztást érint például, hogy egy település melyik megyéhez szeretne tartozni, erről viszont nem tartanak népszavazást, hiszen meghatározott törvényi menete van egy ilyen folyamatnak.

IV. A megyei önkormányzatok konszolidációja. A 2011. évi CLIV. törvény következményei

A törvény létrehozására azért volt szükség, hogy az Országgyűlés a törvényesen és átláthatóan működő, a közszolgáltatásokat maradéktalanul biztosító Állam működési feltételeit megteremtse, valamint a területi és helyi közigazgatási rendszert megújítsa, alacsony hatékonyságát orvosolja és a struktúráját átláthatóbbá tegye, az ellátási színvonalát emelje, egységessé tegye, valamint a hatékonyabb, költségtakarékosabb intézményfenn tartást biztosítsa.

A megyei önkormányzatok 2006 utáni megszorítások idején hitelből és svájci frankos kötvénykibocsátásból kezdték finanszírozni fejlesztéseiket és részben működésüket. A kormány nem fektetett elegendő figyelmet az eladósodásra, ez is közrejátszott a *megyei önkormányzatok* több mint 100 milliárdos *adósságához*.⁶

⁵ 2013. évi CCXXXVIII. törvény a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról

⁶http://hvg.hu/velemeney/20110404_lengyel_laszlo_onkormanyzatok_autonomia
2015/1.

A felhalmozódott adósságállomány az államadósság újratermelődésének egyik legfőbb oka, így 2011. október 3-án Orbán Viktor kormányfő aláírta a megyei önkormányzatok elnökeivel azt a politikai szándéknyilatkozatot, amelynek értelmében 2012. január elsejétől *az állam átveszi a megyei önkormányzati intézményeket*.⁷

Kanyarodjunk is vissza a 2011. évi CLIV. törvényhez, ahhoz a törvényhez, amely az amúgy is „lebegő” állapotban lévő megyei önkormányzatokat további feladat- és hatásköröktől fosztotta meg, amelynek következtében jogosan merül fel a kérdés: szükség van-e megyei önkormányzatokra? Van-e létjogosultságuk?

A megyei önkormányzat intézményfenntartó szerepe révén nagy és erős tudott lenni, ennek indoka, hogy mindez a saját területi szintjén szerveződött. Erős szerepe abból adódott, hogy közszolgáltatást, értékmegeőrzést nyújtott, ezt a feladatellátást magas színvonalon, hatékonyan tudta véghezvinni, amelyre a települési önkormányzatok sajátosságaikból kifolyólag nem voltak képesek, hiszen sem érdekük, sem anyagi helyzetük, sem pedig lehetőségük nem lett volna ilyen szintű feladatellátáshoz. Példaként említhető erre Gyula város, ahol az egészségügyi intézményt a megye tartotta fenn, az előző okok miatt.

A megyei önkormányzatok konszolidációjáról, a megyei önkormányzati intézmények átvételéről szóló törvény a következőket tartalmazza:

- 2012. január 1-jétől az Állam tulajdonjogát képezi a megyei önkormányzatok vagyona és vagyoni értékű joga, a megyei önkormányzatok fenntartásában lévő intézmények, azok vagyona és vagyoni értékű joga, a megyei önkormányzatok, és az általuk fenntartott intézmények folyószámla-, betét-, és értékpapír-állománya leltár szerint, valamint a me-

⁷http://hvg.hu/itthon/20111014_intezmenyatveti_torveny_beadasa

- gyei önkormányzatok tulajdonában lévő jogi személyiséggel rendelkező vagy jogi személyiség nélküli gazdasági társaság;
- a vagyonnal és intézményekkel kapcsolatos alapítói, fenntartói joguk és kötelezettségeik, illetve a megyei önkormányzatok által alapított alapítványok és közalapítványok alapítói joga az e törvényben meghatározott szervekre jelen törvény erejénél fogva száll.
 - A költségvetési szerveket az állam a szállítói tartozásukkal együtt veszi át.
 - E rendelkezések a települési önkormányzat tulajdonában álló, a megyei önkormányzat által átvállalt feladatok ellátása érdekében a megyei önkormányzat vagyonkezelésében lévő vagyonelemek tulajdonjogát nem érintik.

Az átvétel alól vannak *kivételek* is, amelyek közé tartozik az a vagyon, amely a megyei önkormányzat európai területi társulásban való részvétele esetén a vagyoni hozzájárulást alkotja, a működéséhez szükséges ingó és ingatlan vagyon, illetve a megyei önkormányzat fenntartásában lévő színház és előadóművészeti szervezet.

Az állami átvételre azzal az indokkal került sor, hogy a megyék nem tudják ellátni a kötelező feladataikat. Ugyanakkor nem hunyhadtunk szemet azon tények felett sem, miszerint a megyei önkormányzat konszolidációjával olyan vagyont is elvitt az állam, amelynek semmi köze nem volt a kötelező feladatokhoz. Somogy megye például egy 15 milliárdot érő gyerektáborral rendelkezett, amelynek elvétele egymagában fedezte a 12 milliárdos adósságot.

A megyei önkormányzatok teljesen kiszolgáltatottakká váltak az állami támogatásnak, viszont ez a pénzügyi forrás jóformán csak a bérjellegű juttatásokra elegendő.

1. Állami átvétel

A helyi önkormányzatokkal való társulásait a megyei önkormányzat a 2011. év végéig köteles felmondani és a vagyonról elszámolni. 2015/1.

Az e törvény alapján állami tulajdonba kerülő vagyon vagyonkezelője az állami tulajdon keletkezésével egyidejűleg e törvény erejénél fogva: a megyei önkormányzatoktól átkerülő egészségügyi intézmények vonatkozásában a kijelölt szerv, az egyéb átvett intézmények vagyona tekintetében a Kormány által rendeletben kijelölt szerv.

A Magyar Állam 2011. december 30-ai hatállyal átvállalta a megyei önkormányzatok 2011. december 30-án fennálló adósságát és annak járulékait, amelyek kifejezetten és nevesítetten az átvételre kerülő intézményekhez, az általuk ellátott feladatokhoz kapcsolódóan keletkeztek.

A Magyar Állam a megyei önkormányzatoktól az intézményeket oly módon vette át, hogy ehhez megyénként intézmény átadás-átvétel bizottságokat hoztak létre. A megállapodásokat 2011. december 31-ig kellett megkötöni. Az egészségügyi szolgáltatók átadására speciális szabályok vonatkoznak.

Az átvett megyei intézmények fenntartási feladatait a Kormány által rendeletben kijelölt szerv látja el, az egészségügyi intézményekkel összefüggő intézmény-fenntartási feladatokat a kijelölt szerv.

Az intézményfenntartásra az volt a jellemző, hogy az *ellátandó feladatok fedezésére három forrás állt rendelkezésre*. Voltak *saját bevételek* az ellátáshoz, *támogatások*, melyeket maga az önkormányzat biztosított illetve voltak célzott feladatokhoz kapcsolódó *pénzeszközök*. Mivel az intézményrendszerek körüli feladatokat elvették a fent említett törvényből kifolyólag, így ezen feladatait a megyei önkormányzatok intézményfenntartó központoknak adták át 2012-től kezdődően.

A konszolidáció során az önkormányzatok megszabadultak adósságállományuktól, ennek ellentételezése a megyei önkormányzatok vagyonának átadása volt, ugyanakkor nem jelentette az önkormányzatok feladatellátásába való nagyobb mértékű beavatkozást.

2. A foglalkoztatottak helyzete

Az állami átvétellel, illetve a megyei önkormányzatok feladat számának csökkenésével felmerült egy jelentős probléma, mégpedig az érintett területeken foglalkoztatott *köztisztviselők sorsa*. Természetesen a 2011. évi CLIV. törvényben ezt a problémát is igyekeztek kezelni. Az említett törvény 13. és 14. §-a a következőképpen rendelkezik:

„A megyei önkormányzati hivataloknál és gazdasági ellátó szervezeteinél lévő köztisztviselők, munkavállalók annak a szervnek az állományába kerülnek, amelye az állam által átvállalt feladatokat ellátja.”

Elmondhatjuk, hogy a konszolidáció következtében nem lett magas a köztisztviselői állományban a munkanélküliség, hiszen az állam *szinte* maradéktalanul átvette az úgymond önkormányzatoknál feleslegessé vált állományt, a jelenlegi létszám pedig *általában* elegendő a feladatok ellátásához. Az idei év bővelkedett választásokban, amelyek lebonyolításához *nagyobb létszámú apparátusra lett volna szükség*. A napi szinten elvégzendő kötelező feladatok mellett a választási feladatok ellátását is meg kellett oldani, amelyhez a jelenlegi létszám csak úgy bizonyult elégségesnek, hogy a köztisztviselők túlóráztak, sok esetben szinte három napot egy huzamban ledolgoztak.

3. Gazdálkodás

A gazdálkodási környezet az elmúlt négy évben jelentős változásokon ment keresztül 2012. január 1-től a megyei önkormányzati konszolidációt követően a hivatalok új körülmények között, új feladatokkal és lényegesen kevesebb létszámmal működtek tovább, mint a korábbi időszakban. A pénzügyi munkaterületen a feladatokban a lényegi változás annyi volt, hogy a korábban az önkormányzat által fenntartott intézmények *pénzügyi irányítása már nem tartozott a megyei önkormányzatok feladatai közé*, egyéb tekintetben a feladatok jellege nem változott. Jelentősen *módosult* ugyanakkor a *gazdálkodás*-

ra vonatkozó jogszabályok nagy része, többek között az államháztartási törvény, annak végrehajtására vonatkozó kormányrendelet, melyek alapvetően meghatározzák az önkormányzatokra vonatkozó pénzügyi, költségvetési és gazdálkodási szabályokat.

Az 1992. évi XXXVIII. törvény 50/A.§ (4) bekezdése alapján „[a] helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választását megelőző 30 nappal a polgármester, a főpolgármester és a megyei közgyűlés elnöke részletes jelentést tesz közzé a helyi önkormányzat vagyoni és pénzügyi helyzetéről, valamint a képviselő-testület megalakulását követően keletkezett, a későbbi éveket terhelő pénzügyi kötelezettségekről.”⁸ Az új *állambáztartási törvény* ilyen jellegű kötelezettségét nem ír elő, ugyanakkor a következetesség elve alapján a beszámolónak tartalmaznia kell a vagyoni, pénzügyi helyzet bemutatását, elemzését.

Az állami átvétel után a megyei önkormányzatok bevétele drasztikusan lecsökkent, ugyanakkor kiadásai is arányosan redukálódtak.

A gazdálkodással összefüggő feladatok mellett a megyében lebonyolított *választások* pénzügyi elszámolásának felülvizsgálata, megyei összesítő elkészítése és azon felterjesztése a Nemzeti Választási Iroda részére szintén a feladatok közé tartozik. A szokásos feladatokhoz képest folyamatos többletmunkát jelentett az önkormányzatok pályázatainak könyvelésével, *pénzügyi* lebonyolításával összefüggő *munkák ellátása*.

Mivel a saját bevételszerzési lehetőség megszűnt, az állami szerepvállalás csökkenésére elsődlegesen a működés racionalizálásával, valamint fejlesztési céljainak megvalósítására *külső forrásbevonással* reagáltak az önkormányzatok.

A megyei önkormányzatok *főbb célkitűzéseiket* teljesítették, az elmúlt 4 évben biztosított

⁸ Az Államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény 50/A.§ (4) bekezdése

volt a kötelező feladatok ellátása, a működőképesség megőrzése, a likviditási problémák nélküli, takarékos szemléletű gazdálkodás. Ugyanakkor európai uniós támogatás igénybevétele elindultak a térségek infrastruktúrájának fejlesztésében a nagyobb megyei önkormányzati szerepvállalást jelentő fejlesztési stratégiák.

4. A törvény következménye

A rendszerváltás óta nem találják helyüket a megyék, pedig az 1990. évi LXV. törvény ellátta feladatokkal és hatáskörrel a megyei önkormányzatokat. A mostani törvény azonban annyit elvett, olyan szinten leeredukálta, hogy kijelenthetjük a mostani helyzetben a leggyengébb a megyei önkormányzatok feladatköre. A kormányzati cél az volt, hogy teljesen új feladatkört adjon, ennek kapcsán majd látni fogjuk, az MÖtv. „csak” négy speciális feladatot rendelt a megyei önkormányzatokhoz, amelyek azonban *nem teljesen újak*.

V. Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény

Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény váltotta a két évtizeden át, az önkormányzatok életét meghatározó 1990. évi LXV. törvényt. A korábbi szabályozás vitathatatlan érdeme, hogy megszilárdította az önkormányzatiságot a magyar államszervezetben. Az Ötv. ideje alatt folyamatosan kerültek felszínre a különböző problémák, nagyon nagy különbségek alakultak ki a település és megyei önkormányzatok feladat ellátási színvonala között. Továbbá az Alaptörvény is sok helyen átrendezte az egyes állami szervek egymáshoz való viszonyát és ehhez az önkormányzati szervezetrendszert és feladatellátást is igazítani kellett.⁹ A fentiekben említettek miatt nem lehetett

tett tovább halogatni egy új törvény megalkotását.

1. A jelenlegi szabályozás előzményei

Az 1990-es önkormányzati törvény a megyék szerepét az államigazgatásban a korábbiakhoz képest leszűkítette. A rendszerváltást megelőzően a megyék központi szerepet láttak el, amit az 1990. évi LXV. törvény elvett tőlük, ezáltal az önkormányzati rendszer „lebegő” szintjeként működtek tovább. Az Ötv.-ben a jogalkotó a megyei önkormányzat feladatait a 70. §-ban taglalta, ahol csak a különös feladatokat szedte össze, a felsorolás nem volt taxatív. Nem is lehetett volna az, hiszen az általános feladat- és hatáskörmegállapítás szabályai között szerepelt, hogy a jogalkotó törvénnyel állapíthat meg a megyei önkormányzat számára feladatot. A megyei önkormányzatok feladatai ellátását nem tudta stabilan végezni, a települési önkormányzatok döntései befolyással bírtak rájuk nézve. „A törvényi szabályozás miatt a megyei fenntartásban működő intézmények köre nem volt állandó.”¹⁰ A fenntartó váltás gyakori volt. A megyei önkormányzat elvállalhatott olyan feladatokat, amelyeket törvény nem utalt más szerv kizárólagos feladat- és hatáskörébe, illetve amelynek gyakorlása nem sérti a megyében lévő községek és városok érdekeit. Ezzel a lehetőséggel a többség aktívan élt is.

A feladatok teljesítése az állami normatívák és a saját bevételek folyamatos szűkülése és csökkenése miatt nagyon nehéz volt. „A megyei középszint szerepére, helyzetére átfogó válasz nem született.”¹¹ 2012. január 1-jén mikor az állam átvette a megyei intézményrendszer működtetését egyidejűleg megoldotta a finanszírozási nehézségek kezelését, illetve a megyei önkormányzatok feladataiból kikerült a középszintű intézményrendszer működtetése.

⁹ Nagy Marianna – Hoffman István (szerk.): A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. Budapest, 2012. 11. o. 2015/1.

¹⁰ Nagy-Hoffman (szerk.): i.m. 112. o.

¹¹ Nagy-Hoffman (szerk.): i.m. 112. o.

2. Változások 2012. január 1-jétől

Ahogy a Magyar Köztársaság Alkotmánya is, úgy Magyarország Alaptörvényének F) cikk (2) bekezdése is tartalmazza, az ország területi felosztását, amely fővárosra, megyékre, városokra és községekre tagozódik. A megye helyi önkormányzat, amely az államszervezet egyik legfontosabb alapintézménye. Ebből következően az Alaptörvény 31-35. cikke részletezi a helyi önkormányzatok általános szabályait.

Az Mötv. 3. §-a kimondja, hogy a helyi önkormányzás joga a települések (települési önkormányzatok) és a megyék (területi önkormányzatok) választópolgárainak közösségét illeti meg.¹²

Az Mötv. 27. §-a a következőképpen rendelkezik a megyei önkormányzatokkal kapcsolatban:

27. § (1) A megyei önkormányzat területi önkormányzat, amely törvényben meghatározottak szerint területfejlesztési, vidékfejlesztési, területrendezési, valamint koordinációs feladatokat lát el. A megyei önkormányzat képviselő-testülete a közgyűlés.

A megyei önkormányzatok területi típusú önkormányzatok. A 27. § (1) bekezdésében meghatározott feladatok nem sokszínűek, ugyanakkor nem függenek a települési önkormányzatok akaratától. E bekezdés alapján úgy tűnik, hogy a *megyei önkormányzatok feladata* a következőkre szűkül le: területfejlesztés, vidékfejlesztés, területrendezés, valamint koordinációs feladatok. Ugyanakkor nem szabad figyelmen kívül hagyni a helyi önkormányzatokra vonatkozó feladat- és hatáskör megállapításokat. Erre a törvény 27. § (4) bekezdése utal: „[a] megyei önkormányzatra a helyi önkormányzatokra vonatkozó rendelkezéseket az (1)-(3) bekezdésben meghatározott eltérésekkel kell alkalmazni.”

A fentiekből is következik, hogy a helyi önkormányzat feladat-és hatáskörét megállapító

általános szabályok a megyei önkormányzatra is igazak. A Mötv. 10. § (1) bekezdése kimondja, hogy „[a] helyi önkormányzat - a helyi képviselő-testület vagy a helyi népszavazás döntésével - önként vállalhatja minden olyan helyi közügy önálló megoldását, amelyet jogszabály nem utal más szerv kizárólagos hatáskörébe. Az önként vállalt helyi közügyekben az önkormányzat mindent megtehet, ami jogszabállyal nem ellentétes. Az önként vállalt helyi közügyek megoldása nem veszélyeztetheti a törvény által kötelezően előírt önkormányzati feladat- és hatáskörök ellátását, finanszírozása a saját bevételek, vagy az erre a célra biztosított külön források terhére lehetséges.”

E definíció alapján *a jogalkotó szélesebb körben határozhat meg feladatokat az önkormányzatok számára*. Eme rendelkezés alapján a megyei önkormányzatok a Mötv. 27. §-án túl, más feladatokat is elláthatnak.

Mivel a megyei önkormányzat is helyi önkormányzat, így az Mötv. 10. § (2) bekezdése vonatkozik rá, azaz *önként vállalhat olyan feladatokat*, amelyet jogszabály nem utal más szerv kizárólagos hatáskörébe.

Az Mötv. 11. §-a kimondja, hogy a helyi önkormányzatoknak egymástól eltérő feladat- és hatáskörei lehetnek, ennek függvényében a törvény külön-külön határozza meg az önkormányzatok feladatát, a megyei önkormányzatokét a 27. § tartalmazza. A megyei önkormányzat a kötelező feladatokon túl önkéntes feladatként, helyi közügynek minősülő feladatot magára vállalhat, ha az erre vonatkozó pénzügyi feltételeket teljesíti.¹³

A felvállalni kívánt feladat előtt meg kell vizsgálni, hogy az helyi közügy-e, illetve nem tartozik-e más szerv feladat- vagy hatáskörébe. „A jogkérdések tisztázása után forráselemzést kell végezni, és meg kell vizsgálni,

¹² Nagy-Hoffman (szerk.): i.m. 112. o.

¹³ Mötv. 10. § (2) bek. „[a]z önként vállalt helyi közügyek megoldása nem veszélyeztetheti a törvény által kötelezően előírt önkormányzati feladat- és hatáskörök ellátását, finanszírozása a saját bevételek, vagy az erre a célra biztosított külön források terhére lehetséges.”

hogyan az Ötv. 10. § (2) bekezdésében írt feltételek teljesülnek-e.”¹⁴

3. A kötelező feladatok sorsa

Az Ötv.-hez képest az Ötv. kevesebb kötelező feladatot állapít meg a megyei önkormányzatok számára. A következőkben megvizsgáljuk, hogy az Ötv.-ben meghatározott kötelező feladatoknak mi lett a sorsa az új törvény hatályba lépése után, hangsúlyoznánk, hogy nem a teljesség igényével.

- a) A megyei önkormányzatok feladat ellátása nagyban érintette az emberek alapvető jogait. A művelődés kapcsán fontos megemlítenünk a *közoktatási intézményeket*, amelyeket az állam átvett, ami azt eredményezte, hogy 2013. január 1-jével a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ fenntartásába kerültek az oktatáshoz kapcsolódó intézmények. Az átvétel sikeres volt és gyorsan lezajlott. A művelés legfőbb célja, hogy az ország bármely pontján tanuló diák ugyanazon műveltségi javakhoz férhessen hozzá.¹⁵ Az átvételt megelőzően az oktatás színvonala az egyes megyékben eltérő volt, Békés megye például kifejezetten törekedett a magas színvonalú szakképzés fejlesztésére, mely megyei és régiós szintű összefogást eredményezett, és országos szintű szakképzési centrumokat hoztak létre.
- b) A *kulturális feladatok*, közülük is kiemelve a megyei múzeumokat, a megyei jogú városokhoz kerültek át. 2012 előtt a *műzeális feladatok* a megyei önkormányzatoknak kellett ellátniuk, amely feladat az államhoz került, majd a megyei jogú városokhoz. Tehát előbb államosították, majd ismételten önkormányzati feladattá tették. A megyei önkormányzatok levéltári először a Magyar Országos Levéltár (MOL) szervezetébe olvadtak és annak megyei szintű szervezeti egységeibe működtek tovább. A megyei levéltárak intézményi önállósága a törvénytől

dosítással megszűnt azonban a közfeladat ellátás tartalmi elemei nem változtak. Az állam ezt a feladatot magának tartotta fenn, így nem a megyeszékhely megyei jogú város kapta meg.

2012-t megelőzően a megyék gyakorlatában jelen volt egy olyan program, amelynek keretében a hátrányos helyzetű gyerekek eljuthattak színházi előadásokra, múzeumokba.

A *megyei könyvtári szolgáltatások* a megyei jogú városokhoz kerültek át. Az állam a könyvtárak tekintetében csak a szakmai irányítást tartotta fenn magának, amely hatáskör címzettje a kultúráért felelős miniszter.

A *közművelődési feladatok* a megyei önkormányzatoktól az államhoz kerültek, ennek kapcsán 2011 óta tart a vita az illetékes minisztériumban, hogy átkerüljenek-e ezek a feladatok az intézményekkel együtt a megyeszékhely megyei jogú városok önkormányzataihoz. Az átadási szándék hol felerősödik, hol elhal, azonban a feladat ellátásának helyéről nem sikerült még döntést hozni.

- c) A *sporttal* kapcsolatos feladatok nem túl széles skálán mozognak. A legtöbb feladat címzettje a megyei önkormányzat, ugyanis a jogalkotónak még nem sikerült átvezetnie az önkormányzati rendszer átszervezéséből adódó feladátváltozásokat a címzetti körbe.
- d) 2011. december 31-ig az *egészségügyi* szakellátások biztosítása a megyei önkormányzat feladatai közé tartoztak, de ezek 2012. január 1-jével a megyei intézményfenntartó központok fenntartásába kerültek át. Az átvétel oka, hogy a megyék, mint fenntartók eladósodtak, így finanszírozási nehézségekbe ütköztek.
- e) Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának megfelelő *szociális biztonságot* nyújtson, amelyet az Alaptörvény XIX. cikke tartalmaz is. Ennek megvalósításában a megyei önkormányzatoknak jelentős szerepe volt, mára sajnos ez igencsak lekorlátozódott a feladátrendezés következtében. A *szociá-*

¹⁴ Nagy-Hoffman (szerk.): i.m. 113-114. o.

¹⁵http://index.hu/belfold/2013/01/08/hoffmann_si_kertortenet_az_iskolak_allami_atvetele/
2015/1.

lis szolgáltatások körébe tartozó, a megyei önkormányzatok által fenntartott intézmények a 2011. évi CLIV. törvény értelmében a megyei fenntartókra szálltak át 2012. január 1-jével.¹⁶

Összességében elmondhatjuk, hogy a feladatok elvétele az önkormányzatokat olyan helyzetbe hozta, amelynek következtében *létiük és működésük megkérdőjelezhetővé vált.*

A feladatok normatív finanszírozása a legfegyelmezettebb gazdálkodás mellett is az önkormányzatok eladósodásához vezetett, amelyet a konszolidáció az adósság megszüntetésével oldott meg. Igazából *nem született jó megoldás, az állam segített, de ugyanakkor ezzel a lépésével hátrányba kényszerítette a megyei önkormányzatokat.*

4. Állami feladatellátás

A Möt. 10. § (3) bekezdése alapján a megyei önkormányzat, mint helyi önkormányzat az állammal megállapodást köthet arra, hogy állami feladatot lásson el. *Az állam is jogosult szerződni az önkormányzatokkal.* Át kell adni a feladatra szolgáló vagyon használatát, állagának megóvását, a feladat végrehajtását szolgáló eszközállomány karbantartását, fejlesztését és a finanszírozást is rendezni kell, továbbá a munkajogi jogviszonyok átadás-átvételéről sem szabad megfeledkezni.

5. Társulás

A *megyei önkormányzatok* az általuk ellátandó feladat- és hatáskörökben, az önként vállalt helyi közügyek megvalósítása érdekében *társulhatnak.* 2013. január 1-jétől ez a társulás csak jogi személyiségű lehet.

VI. Speciális feladatok

Változott a megyei önkormányzatok feladatrendszere. Mivel az intézményfenntartó jogot elvették tőlük – mely magába foglalta a biztonságos működtetés feltételeinek megteremtését, szakmai, pénzügyi és gazdasági felügyeletet, valamint a szükséges segítségnyújtást –, így megkapták helyette a területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény (a továbbiakban: Tftv.) 2011-es módosításával a területfejlesztési feladatok ellátását. Ennek érdekében a megyei önkormányzatok nagyfokú intézményi és eszközfejlesztésbe kezdtek.

A Möt. 27. § (1) bekezdése határozza meg azon feladatokat, amelyek csak a megyei önkormányzatokra vonatkoznak. A törvény alapján a megyei önkormányzat kötelezően látja el a területfejlesztési, vidékfejlesztési, területrendezési, valamint a koordinációs feladatokat. Mivel a feladatkörök nincsenek taxatív felsorolva, ezért a *Megyei Önkormányzatok Országos Szövetsége* az ágazati jogszabályok alapján összegyűjtötte a feladatokat és ebből összeállított egy listát a megyei önkormányzatok számára.

1. Területfejlesztés

A területfejlesztés csak *részben új feladat.* 1996-tól először területfejlesztési tanácsok, később régió, majd kistérségi szintek végeztek.

Három szint ellátásához az állam nem tudott elegendő anyagi támogatást nyújtani, ezáltal nem tudták megfelelően ellátni a feladatokat. 2010-ben következett be fordulat, mind *a három szint jogutódja a megyei önkormányzat* lett. *Regionális fejlesztési ügynökségek* a megyékhez kerültek, de a régiókhoz tartozó megyék nem egyenként kapták meg a feladatokat, hanem közösen, így annak ellenére, hogy rendelkeztek a szükséges forrásokkal sok esetben nem született megegyezés, így előrelépés sem.

A *területfejlesztés fogalmának* meghatározására az 1996. évi XXI. törvény 5. § a) pontja ad

¹⁶ Csörgits Lajos: Az önkormányzati feladatellátás alakulása napjainkban – elméleti és gyakorlati problémák. Kodifikáció és Közigazgatás, 2013/2.

választ: *területfejlesztés* az országra, valamint térségeire kiterjedő társadalmi, gazdasági és környezeti területi folyamatok figyelése, értékelése, a szükséges tervszerű beavatkozási irányok meghatározása, rövid, közép- és hosszú távú átfogó fejlesztési célok, koncepciók és intézkedések meghatározása, összehangolása és megvalósítása a fejlesztési programok keretében, érvényesítése az egyéb ágazati döntésekben. A Tftv. 3. § (1)-(2) bekezdésekben a jogalkotó általánosan meghatározta a területfejlesztési feladatokat.

„A területi tervezés a területfejlesztés legfőbb aktív eszköze. A tervezés alapvetően eszköz, de a célok megfogalmazásában, alakításában is fontos szerepe van, így a területpolitikára is aktívan hat. Amikor egy tervet egy testület elfogad, és az részben vagy egészében normává válik, akkor maga a terv közvetlenül is szabályoz, így a szabályozási alrendszer része. A rendezési tervezés végső fázisában szabályozási terv készül, amelynek az önkormányzati testület által való elfogadása után direkt módon behatárolja a lehetséges fejlesztéseket. A területi koncepciók és tervek indirekt módon is hathatnak a folyamatokra.”¹⁷

Fontos megemlíteni, hogy a fejlesztési és a területrendezési vonatkozású stratégiai területi tervezést szorosabbá kell kapcsolni annak érdekében, hogy az egyes területrendszer céljait a területfejlesztési és a területhasználat-szabályozási eszközök egymással szinergiát eredményezve szolgálják. A jelenlegi területfejlesztési program akkor éri el maradéktalanul célját, ha céljai be tudnak épülni a megyei területrendezési tervbe is, bár ennek legfőbb akadálya éppen a jelenlegi jogszabályi kötöttségekben keresendő. Másrészt a területfejlesztési program a megyei területrendezési tervvel összhangban kell, hogy elkészüljön. Azaz olyan prioritásokat és azokhoz illeszkedően olyan projektcsomagokat tervezhet csak, amelyek a hatályos megyei területrendezési terv előírásainak

meg tudnak felelni, azokkal nem ellentétesek.¹⁸

1. 1. A megyei önkormányzatok területfejlesztési feladatai

Megszüntette az állam mind a regionális fejlesztési tanácsokat, mind pedig a területfejlesztési tanácsokat és ezek feladatát, pedig a megyei önkormányzatoknak kellett átvenniük a Területfejlesztési törvény 28.§ (1) bekezdése értelmében. Ennek következtében a megyei önkormányzatok további feladata lett „a hazai decentralizált területfejlesztési és önkormányzati fejlesztési célú pályázati rendszer szerződésállományához fűződő döntés-előkészítések, döntések”.¹⁹ Ezekkel összefüggő döntési feladatokat pedig a megyei önkormányzatok Bizottsága látja el, amelyet a Szervezeti és Működési Szabályzatban is rögzíteni kellett. Mivel új feladatról lévén szó, így az ellenőrzésekben illetve az erre vonatkozó döntések előkészítésében a Magyar Államkincstár is segítségére volt a megyei önkormányzatoknak.

A Tftv. 11. §-a részletesen felsorolja a megyei önkormányzat *területfejlesztési hatásköreit*, amelynél már most szeretnénk kiemelni, hogy a gyakorlatban a megyei önkormányzatoknál, jó formán csak a területfejlesztéssel kapcsolatos koncepció- és tervekészítési feladatok maradtak.

A területfejlesztési tervezéssel összefüggő feladatok ellátásával kapcsolatban felmerülő probléma, hogy a tervezés során nehézséget okoz, hogy az Operatív Programok az EU és Magyarország között még folyamatban vannak, az egyeztetések során a feltételek és a lehetőségek gyakran változnak, amely átfogó újratervezést tesz szükségessé.

A megyei önkormányzatok részére a *Kormány területfejlesztési projekt elkészítését írta elő*, amelyben feltétel volt, hogy dupla mennyiségű

¹⁷ Nagy-Hoffman (szerk.): i.m. 115. o. 2015/1.

¹⁸ Békés megye területfejlesztési programja 2014-2020

¹⁹ Beszámoló Nógrád Megye Önkormányzatának 2010-2014. évi ciklusra szóló gazdasági programjainak végrehajtásáról

tervet készítsenek el, mint amennyi pénzügyi forrás rendelkezésre áll, kiküszöbölve azt, hogyha az egyik projekt nem tud elindulni, legyen helyette másik. Jelenleg a megyei önkormányzatok a Kormány jóváhagyására várnak, hogy a projekteket a javaslatoknak megfelelően el tudják indítani. Országos projekt a mai napig nem készült el.

A területfejlesztési tervek végrehajtásával kapcsolatos feladatok ellátása keretében, a Tftv. 17. §-alapján az egy régió területén működő megyei önkormányzatok területi operatív programok megvalósításával összefüggő fejlesztési döntések előkészítésére és végrehajtásában való közreműködésre a régióban nonprofit gazdasági társasági formában regionális fejlesztési ügynökséget működtetnek. Az Európai Unió pénzügyi források az ügynökséghez kerülnek, ennek következtében kettős helyzet áll fenn a megyék irányítását illetően.

A megyei önkormányzat testületének ellenőrizni kell a korábbi területfejlesztési döntések megvalósulását, amelyre azonban humán politikai forrást nem kaptak, így a kötelezően elvégzendő monitoring csak a dokumentális elszámolásra terjed ki.

A megyei önkormányzatok az általános feladatok mellett területenként eltérő programokat valósítottak meg. A Baranya Megyei Önkormányzat például jelentős szerepet vállalt az Ős-Dráva Program kivitelezésében, amelynek célja, hogy az ország egyik leghátrányosabb térségében munkahelyeket teremtsen, javítsa az életkörülményeket, ezen kívül pedig a térség kulturális örökségének megóvása. Ezen vállalkozás 25 milliárd forintba kerül, 45 ezer hektárt és több mint 40 települést érint. Ez is mutatja a program jelentőségét. Békés megyében ez a fajta környezet megóvó és támogató tevékenység a Körös-Maros Nemzeti Park Igazgatóság által tudott megvalósulni.

A területfejlesztési koordinációval kapcsolatos feladatok ellátása érdekében a megyei önkormányzatok a megyei jogú városokkal is együtt

működnek bizonyos kérdésekben. Korábban a hangsúly az intézményfenntartó feladatok koordinálásán volt, illetve egyező álláspontok kialakításán. A két önkormányzat próbál minél jobban együtt dolgozni annak érdekében, hogy a rendelkezésre álló források a leghatékonyabban legyenek felhasználva. Gyakori, hogy a megyei jogú városok a Tftv. 14/B szakaszának értelmében megyei területfejlesztési konzultációs fórumot működtetnek.

Fontos megemlítenünk, hogy a megyei önkormányzatok nem csak más megyei önkormányzatokkal működnek együtt bizonyos feladatok ellátásában, hanem szükséges a nemzetközi kapcsolattartás is. Baranya megye tekintetében meg kell említeni a horvát, német, osztrák, francia partnereket, illetve már megindult a románokkal, oroszokkal és a kínaiakkal is egyfajta kapcsolatfelvétel, kapcsolattartás.

2. Területrendezés

A területrendezés *nem új feladat*, fogalmát a Tftv. 5. § b) pontja határozza meg: *területrendezés az országra, illetve térségeire kiterjedően a területfelhasználás rendjének és a területhasználat szabályainak megállapítása, e körben: az erőforrások feltárása, a táj terhelése és terhelhetősége meghatározása, ezek együttes értékelése, előrejelzések készítése, a területi adottságok célszerű hasznosítási javaslatainak kidolgozása, a fejlesztési koncepciók és programok térbeli, műszaki-fizikai rendszerének meghatározása, nemzetközi együttműködés és szerződés keretében az európai és határmenti területrendezési tevékenység összehangolását jelenti.*

2.1. Területrendezési feladatok

A törvény V. fejezete a megyei önkormányzatok részére nem határoz meg külön előírásokat a területrendezéssel kapcsolatban. A területi tervezéskor azonban figyelembe kell venni a törvényi előírásokat és szigorúan követni kell az előírt szabályokat.

A területrendezés keretében a megyei önkormányzat az Országos Területrendezési Tervről szóló 2003. évi XXVI. törvénnyel (OTrT) összhangban elfogadja a megyei rendezési tervet és jogszabályban biztosított jogánál és kötelezettségénél fogva gondoskodik arról, hogy a települések által elfogadott tervek a megyei tervvel összhangba kerüljenek elfogadásra.

A *megyei területrendezési tervről* a Tftv. 23. § (3) bekezdése rendelkezik, továbbá az említett törvény a 23/B. §-a speciális előírást ad a megyei tervek elkészítésére és kiemelt térségek tervezésére.²⁰

A Tftv. 12. § (1) bekezdése taxatív felsorolja a *megyei önkormányzat területrendezési feladatait*.

A fentiek alapján megállapítható, hogy a megyei önkormányzatok feladatainak nagy része a területfejlesztésben részt vevők *koordinálása és a fejlesztési tevékenység koordinációja*.

A megye területrendezési hatályát a törvény szűkíti, viszont kiterjed a megyei jogú városokra. A megyei közgyűlésekben a megyei jogú városok választópolgárainak nincsenek képviselői, így az egyeztetés miatt létrehozták a megyei területfejlesztési konzultációs fórumot. Ebből is következik, hogy az összehangolt tevékenység megköveteli, hogy különböző fórumok létezzenek.

3. Vidékfejlesztési feladatok

A vidékfejlesztés rejtély, hogy került a megyei önkormányzatok feladatai közé, eredetileg nem szerepelt a tervekben, az utolsó pillanatba foglalták bele. Pontosán nem tudni, mit takar ez a tevékenységi kör. Ha a gyakorlati szempontokat vesszük figyelembe, akkor a vidékfejlesztésnek a területfejlesztés részét kellene képeznie, a turizmussal és a foglalkoztatással együtt. Vitatható, hogy a területfejlesztés és a vidékfejlesztés elválasztható-e

egyáltalán egymástól. Ha ezek a feladatok így együtt vannak, akkor jobban előtérbe kerülne az adott terület érdeke, hogy az embereknek legyen munkalehetőségük és érdekeltek legyenek abban, hogy munkát vállaljanak.

A vidékfejlesztés fogalmi meghatározásához az *Országos Területfejlesztési Koncepcióról* szóló 97/2005. (XII. 25.) OGY határozat nyújt segítséget. A határozat alapján vidékfejlesztés „[a] vidékies térségek társadalmi, gazdasági és környezeti folyamatainak értékelése alapján a helyi adottságokat érvényesítő, az adott térségben élő emberek részvételével formálódó programok és beruházások meghatározása és megvalósítása. *Lényegében* a helyi erőforrások azonosításán, feltárásán, mobilizálásán keresztül megvalósuló *kisléptékű térségfejlesztés*. Megközelítésében átlagon felüli szerepet kap a fejlesztések környezetintegráltsága, a környezeti alrendszernek a vidékies területi rendszerekben betöltött meghatározó szerepe miatt. A vidékfejlesztés a területfejlesztési politikai célok érvényesülését szolgáló *egyik legfontosabb pillér*, mely a vidékies térségek fejlesztésére koncentrál.”²¹

A vidékfejlesztés az agrárgazdasággal nagyon szoros kapcsolatban van, viszont a vidékfejlesztés ellentétbe is kerülhet az agrárpolitikával (az agrárpolitika a mezőgazdaság tevékenység fenntartását célozza meg, a vidékfejlesztés alternatív gazdaságfejlesztési lehetőségeket támogat).

„A konkrét feladatokat és hatásköröket a megyei önkormányzat számára a Tftv. több szakaszában határozza meg.”²²

„A vidékfejlesztési feladatok csakis a területfejlesztési feladatokkal összefüggésben értelmezhetők. A területfejlesztési hatáskörök és feladatok gyakorlása során kell a vidékfejlesztési célkitűzéseket is megvalósítani a rendelkezésre álló intézményrendszerrel eszköz valamint forrásrendszerrel.”²³

²¹ 97/2005. (XII. 25.) OGY határozat

²² Nagy-Hoffman (szerk.): i.m. 116. o.

²³ Nagy-Hoffman (szerk.): i.m. 118. o.

²⁰ Nagy-Hoffman (szerk.): i.m. 118. o. 2015/1.

A Tftv. 13. §-a következőképpen rendelkezik a megyei önkormányzatok vidékfejlesztési feladatköréről.

A LEADER közösségi kezdeményezés a vidéki gazdaság fejlesztéséért. A *Helyi Akciócsoportok* (továbbiakban: HACS) az önkormányzatokból, vállalkozókból és civil szervezetekből, öntevékeny módon szerveződött helyi közösségekből alakultak ki.

A vidékfejlesztéshez a megyei önkormányzatok nem rendelkeznek a megfelelő eszközrendszerrel, mert azt a minisztérium magánál tartotta, a pénzügyi forrásokkal együtt. Az Európai Unió anyagi támogatásokért a LEADER-ek pályázatokat nyújthattak be, azonban ezeket a juttatásokat elköltötték, és így a vidékfejlesztés rajtuk keresztül még sem valósul meg, nem realizálható. A gyakorlatban előfordult, hogy a kisebb létszámú településeken a támogatásokat nem a közösség érdekét szolgáló beruházásokra fordították, hanem például a meglévő kultúrház mellé építettek még egyet, úgy hogy az elsőt sem vették igénybe, templomokat újíttak fel, holott a legtöbb helyre nem is tudnak papot küldeni. A LEADER rendszer nem szolgálja a vidékfejlesztést, hiszen nincs szolgáltatás, a településeket magára hagyták, és a községek belterületének fejlesztéséhez nem járulnak hozzá.

A feladatellátás további problémája, hogy a *helyi gazdák* nem járulnak hozzá a belterületen való fejlődéshez. Nincs kapcsolatuk a helyi vezetőkkel, nem foglalkoztatnak, alig adóznak, a település fenntartásában nincs szerepük. Régen a *TSZ* gazdálkodott, foglalkoztatta a helyi munkaerőt, közreműködött a települések életébe. Megszűnésüket követően a magángazdálkodások nem vették át ezt a fajta tevékenységi kört. A gazdálkodók a helyi előnyöket és támogatásokat elvárják, de ők sok esetben nem kívánnak viszonzást nyújtani. A vidékfejlesztés nem megoldott, ezért megoldás lehet, hogy agrártámogatással érdekelté tegyük a gazdákat abban, hogy a településeket támogassák, a helyi munkaerőt

foglalkoztassák, ezzel fellendítve a gazdaságot és megállítva a falvak elsorvadását.

A fentiekből következik, hogy *szükség van a vidékfejlesztésre*, hiszen ez magába foglalja többek között a környezeti állapot fenntartását, virágzó lakhelyek biztosítását a lakosság számára, illetve elérhető távolságon belül (10-15 km-es körzet) alap- és középfokú szolgáltatás biztosítását. Jelenleg nincs különleges támogatás arra, hogy mindenhol bölcsődék és óvodák létesüljenek, ugyanis az államnak nem prioritása, hogy a településeket fejlesszék. A tanácsrendszerben a kis falvak adókedvezményt kaptak, hogy a lakosság számukat növeljék, de legalább is stagnálják. A privatizáció következtében a vidékfejlesztés *számos akadályba* ütközött. A gazdák nem rendelkeznek sem földterülettel, sem elegendő tőkével, ezáltal nem tudnak termelni és bevételre szert tenni. Aki mégis rendelkezik a szükséges forrással, az pedig a felvásárlási rendszer problémájával találja szembe magát, ugyanis a szabályozás hiánya miatt nem tud szerződést kötni, mivel nem tud előre tervezni. A városi urbanizáció magával hozta az ott alkalmazott rendeletek átültetését, de ez a vidéki környezetben nem állja meg a helyét.

Ezen problémákra *megoldás* lehetne, ha a helyi mezőgazdaság látná el munkahellyel a lakosságot, egy átfogó szabályrendszert hoznának létre a kereslet-kínálat koordinálására, valamint ha az agrártámogatási rendszert átszerveznék úgy, hogy kiküszöböljék az áfa csalások által generált veszteségeket.

Ha a jövőben nem történik változás a vidékfejlesztés életében, akkor előbb a kisebb létszámú majd az akár pár ezres lakosságú települések is el fognak néptelenedni. Ennek kapcsán az érintett területek belátták, hogy el kell mozdulni a mezőgazdaságtól az ipari fejlesztés irányába. Lehetséges opció a vidékfejlesztés helyzetének javítására *termelő és szolgáltató szövetkezetek* létrehozása. Az ötlet nem új, korábban is voltak szövetkezetek, de politikai felhangot kaptak és ezért megszüntették őket. A megvalósítás alapját az képez-

né, hogy a helyi termelők, akik földterülettel rendelkeznek állami támogatást kapnának arra, hogy létrehozzanak szociális szövetkezeteket, továbbá kedvezményes forgóeszközhittel kell ellátni őket, hogy a működéshez és a feladat ellátáshoz szükséges körülményeket meg tudják teremteni. Ennek következtében megnyílik előttük a lehetőség a nyugati piacon való értékesítésre, ha az ottani kritériumoknak megfelelő mennyiségű és minőségű terméket állítanak elő.

A megye szerepe abban állna, hogy a területén lévő 2-3 szövetkezet működéséhez szükséges anyagi forrást pályázatok útján biztosítsa, *tevékenységüket koordinálja*. Fontos feladat lenne a szaktanácsadás megszervezése is, amihez nélkülözhetetlen az ilyen jellegű oktatás megteremtése, hogy olyan szakembereket tudjanak foglalkoztatni, akik felsőoktatásban szerzik képzettségüket, ami mellett gyakorlati tapasztalatokat is elsajátítanak.

A fenti projekt megvalósításához számos *külföldi példa* nyújthat segítséget, többek között megemlítenénk Franciaországot, ahol a szövetkezetek úgy épülnek fel, hogy van magán és közös tulajdon, ahol utóbbi esetben közösen termelik és értékesítik az ugyanolyan minőségű szőlőt. A fennmaradó magán tulajdonban lévő területek egyik felén termelt szőlőt a szövetkezeten keresztül lehet értékesíteni a másik felét pedig egyénileg fel lehet dolgozni és eladni. A tendencia az, hogy alapvetően 2-3 lábon kell állni, így ha valaki az állattenyésztéssel komolyabban foglalkozik, mellette elő kell állítani a szükséges növényeket és ipari tevékenységet is folytatni kell.

A jövőre nézve a megyei önkormányzatok a vidékfejlesztés területén további feladatmeghatározásra számíthatnak a *Vidékfejlesztési Program* (továbbiakban: VP) végrehajtása során, figyelemmel arra, hogy a falvak, a vidék fejlesztése a VP-ből kerülhet elsősorban támogatásra.

4. Koordinációs feladatok

A koordinációs feladat *önmagában értelmezhetetlen*, gyakorlati oldalról, mint feladat nem definiálható, kormányzati szinten sem kapcsolódik semmilyen főhatósághoz. Ez egy *munkamódszer*. A koordináció *szervezésigazgatási kérdés*, ami *mindent átsző*.

A koordinációs feladatot a Möt. 27. § (1) bekezdése nem határozza meg konkrétan, a szöveggörnyezetből csak annyi derül ki, hogy ez *a feladat a területfejlesztési, vidékfejlesztési és területrendezési feladathoz kapcsolódik* (ezek munkamegvalósítását segíti elő).

A Tft. 13. §-a következőképpen rendelkezik a megyei önkormányzatok koordinációs feladatköréről.

A megyék koordinációs feladataik során a megyei területfejlesztési tervezést a lehető legszélesebb körben véleményeztették, fórumokat tartottak, kérdőívek segítségével számos körben gyűjtötték a projektötleteket, fejlesztési elképzeléseket. A tervezés és a végrehajtás során a koordináció jegyében gondoskodnak a párhuzamos fejlesztések elkerüléséről, az egymást erősítő, szinergikus fejlesztések megvalósításáról. A koordináció a megyék között a Regionális Területfejlesztési Konzultációs Fórum, a megye és megyei jogú városai között a Megyei Területfejlesztési Konzultációs Fórum keretében zajlik.

A megyei önkormányzat koordináló szerepét az is bizonyítja, hogy fontos feladata volt az önkormányzatnak a környezetvédelmi, munkaerő piaci, ipari, mezőgazdasági kérdések összehangolása. A koordináció célja az volt, hogy ami nem megy a települési önkormányzatok szintjén azt a megye fogja össze és álljon a koncepció élére. *Békés megye példaértékű volt* a többi megye számára, ugyanis egyedülálló lépésként az országban elsőként közbeszerzés útján közös gázbeszerzést készített a megyei önkormányzat, ami azt jelentette, hogy összefogott a megyei önkormányzat a települési önkormányzatokkal, vagyis csatlakoztak a konzorciumhoz és így egy egyedüli ajánlatkérőként léptek ki a piacra. Ezáltal

nagyon alacsony árajánlatot sikerült szerezniük.

A megyei önkormányzatok önként vállalt feladati között szerepelhet az *Értéktár koordinációja*. A 2012. évi XXX. törvény a magyar nemzeti értékekről és a hungarikumokról az Alaptörvény P) cikkére hivatkozva határozza meg ezt a feladatot. A 114/2013. (IV.16.) Kormányrendelet pedig a magyar nemzeti értékek és hungarikumok gondozásáról rendelkezik részletesebben. Az önként vállalt feladatokat az önkormányzatoknak saját bevételből kellene ellátniuk, ezt azonban nem tudják megoldani, mivel a konszolidáció során minden olyan tevékenységet elvontak tőlük, ami a részükre profitot termelt volna. A 27/2013. (II. 12.) Kormányrendelet a szabad vállalkozási zónák létrehozásának és működésének, valamint a kedvezmények igénybevételének szabályairól kimondja, hogy a megye területén a kormányzat, az önkormányzatok és a gazdasági szervezetek szabad vállalkozási zónákkal kapcsolatos fejlesztési elképzeléseit a megye gazdasági szereplőivel együttműködve a megyei önkormányzat hangolja össze és koordinálja. Ez kezdetben felkapott feladatkör volt, mert plusz állami támogatást kaptak a megyék, de később megszűnt a pénzügyi támogatás, az önkormányzatok pedig nem rendelkeztek elég forrással, hogy finanszírozni tudják.

5. Törvényben meghatározott egyéb feladatok

A törvényben meghatározott egyéb megyei önkormányzati feladatok jelentős része *véleménynyilvánítási jogokat és feladatokat jelent*.

„Találunk közzogi jellegű feladatokat, mint a bírósági ülnökök választása, vagy a területi választási bizottság állandó önkormányzat által megválasztandó tagjainak megválasztása. A koordináció fogalmának tág körére

figyelemmel ezek a feladatkörök is egyfajta koordinációs jellegűekként tekinthetők.”²⁴

Elsősorban megemlítendő, hogy a megyei önkormányzatok számos *civil szervezet* munkáját segítik, pénzügyi segítséget nyújtanak nekik, kapcsolatot tartanak fenn velük céljaik megvalósítása érdekében. A támogatások tárgya széles körű lehet, például rendezvények, programok, bizonyos működési feltételek javítása. Baranya megyében ilyen például a Pannon Korlátolt Felelősségű Európai Területi Társulás, melynek célkitűzései nagyon hasonlóak a megyei önkormányzathoz, így lehet teljes az együttműködés.

Másodsorban a megyei önkormányzatok *támogatásokat* is nyújtanak a hátrányos helyzetű, felsőoktatásban részt vevő fiatalok számára, itt említhető meg a *Bursa Hungarica Ösztöndíjprogram*, amelyre jó példa a Zala Megyei Önkormányzat, ahol Zala Megyei *Tanulmányi Ösztöndíj* rendszert és Felsőfokú iskolakezdési támogatási rendszert működtetnek, de fontos megemlíteni, hogy ezt nem minden megye engedheti meg magának anyagi források hiányában. A fiatal feltörekvő *sportolók támogatására is figyelmet fordítanak* a sporttörvény szabályaival összhangban. Ennek érdekében biztosítják a sportszövetségek alapvető működését, támogatási szerződéseket kötnek megyei sportegyesületekkel, sporteszközöket szolgáltatnak, valamint színvonalas sportrendezvényeket szerveznek. Továbbá, a megyei önkormányzatok *esélyegyenlőségi feladatokat* látnak el, e célból létrehozták az Esélyek Háza elnevezésű programot, mely a megyében szükséges esélyegyenlőségi feladatok koordinálást segítette és ezt 2012-től az Emberi Erőforrások Minisztériuma is támogatta.

Végül, de nem utolsó sorban új feladatként említhető meg a *média*, mint a megyei önkormányzatok munkáját megismerhetővé tevő felület. Az önkormányzatok *honlapja* lehetőséget nyújt a polgároknak, hogy minden döntést, eseményt figyelemmel kísérjenek, követhessék a megyei önkormányzatok

feladatellátását. A honlap aktualizálására kiemelt figyelmet kell fordítani. Különböző *kiadványokban* nyomtatott formában is megjelennek az önkormányzattal kapcsolatos információk.

VII. Kitekintés a jövőre

A területfejlesztés a 2014-2020-as EU-s költségvetési ciklus lehívhatóvá váló forrásainak a megye számára előnyös és optimális felhasználására irányul, amelynek előkészítéseként a megyei önkormányzatok a Nemzetgazdasági Minisztérium és a Nemzetgazdasági Tervezési Hivatal által meghatározott tervezési keretek között elkészítették megyei területfejlesztési koncepciójukat, megyei területfejlesztési programjukat, gazdaságfejlesztési részprogramjukat, ágazati Operatív Programokhoz illeszkedő részdokumentumaikat, összegyűjtötték a megye területén fekvő települések, vállalkozások, civil szervezetek stb. fejlesztési elképzeléseit, amelyekből projekteket generálnak. A területi tervezés záró dokumentuma az integrált területi program. A *Terület- és Települési Operatív Program* (TOP) forrásainak felhasználásáról a megyei önkormányzatok dönthetnek majd.

A 2014 és 2020 közötti időszakban a CLLD az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) által finanszírozott vidékfejlesztési programok kötelező része marad. A város és a vidék kapcsolatának fejlesztésére jött létre, mivel azt szeretnék, hogy ez ne csak a nagyobb városokra koncentrálódjon, hanem a kisebb településekre is. Így a vidékfejlesztés keretében élelmiszer-gazdasági programot hoztak létre, amely például magába foglalja vágóhidak, élelmiszeripari-logisztikai központ felállítását, illetve ipari parkok, területek létrehozását.

A megyék területfejlesztési programjainak illeszkedniük kell a Nemzeti Fejlesztés 2030 dokumentum célkitűzéseire illetve ezen keresztül a Nemzeti Vidékstratégia 2020 tervhez, az Energiastratégiához, a vidékfejlesztési feladatokat magában foglaló Darányi 2015/1.

Ignác Tervhez, az egészségügy fejlesztésének alapját képező Semmelweis Tervhez, a közgazdaság megújításának alapját képező Magyar Tervhez, a Nemzeti Környezetvédelmi Programhoz, a Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégiához.

Több megyei önkormányzat főjegyzőjével történt beszélgetés kapcsán levonhattuk azt a konklúziót, hogy a *megyék kiemelt jelentőségű célkitűzése* több, gyorsforgalmú út kiépítése az elkövetkezendő időszakban, amelynek több szempontból is pozitív hatása lenne a térségekre. A jövőre nézve a megyék többségének el kellene érnie, hogy értékeinek megtartásával, alkotó-, innovatív megújításával Magyarország élelmiszer-gazdaságának motorja, a hazai megújuló agrárium szervező ereje lehessen. Ehhez kapcsolódóan fontos cél a megyékben élők életkörülményeinek javítása, a megyék fenntartható gazdasági és társadalmi viszonyainak megteremtése, a foglalkoztatás javítása.

A területfejlesztési projekt nagyban függ attól, hogy a megyék kapnak-e elegendő pénzügyi támogatást. Jelenleg csak Európai Unió forrás van megnevezve, hazai egyáltalán nincs. Az Európai Unió támogatás 60%-át azonban gazdaságfejlesztésre szánják.

VIII. Záró gondolatok

Igyekeztünk bemutatni az elmúlt negyed évszázad megyei önkormányzatokat ért változásait. Cikkünk végére már csak egy feladatunk maradt, megválaszolni azt a kérdést, hogy szükség van-e a megyei önkormányzatokra. Egyértelmű konkrét választ nem fogunk tudni adni, viszont képet adhatunk a fenti anyag alapján arról, hogy léte szükséges vagy éppen megkérdőjelezhető.

A megyei önkormányzatok szükségességét nem a jelenlegi helyzet indokolja. A megyék, mint Magyarország történelmi területi egységei meghagyása mellett az Alaptörvény elfogadásával a kormányzat letette voksát. Ez történhetett volna másként is, hiszen élénk

viták öveztek ezt a kérdést. Volt kísérlet a regionalizációra és vannak kisebb területi, államszervezési egységek is, például tervezési statisztikai kistérségek, kormányhivatalok járási hivatalai. E döntés mellett a megyék új feladatai is meghatározásra kerültek, amelyeket az új önkormányzati törvény, az MötV. határoz meg: területfejlesztés, területrendezés, vidékfejlesztés és koordináció.

Érveink sorát azzal folytatnánk, hogy 2012-ben a megyei önkormányzatok feladat- és hatáskörük nagy részét elveszítették, jelenleg is helyüket keresik és tény, ami tény, befolyásuk is jelentősen csökkent. Az Alaptörvény sem az önkormányzatok megerősítésére törekedett, megszűnt az alapjogi védettségük. De, a megyék ezer éves múltja megkérdőjelezhetetlen, és ha valami ilyen sokáig működőképes, valamint ennyi rendszerváltozást átvészelt, annak szerintünk van jövője. A megyei szint kiüresedésével a települések voltak kénytelenek sokszor erejükön felül vállalni feladatokat, amelyek egyik következménye lett a minőségromlás, ugyanakkor megnőtt a pazarlás. Különböző társulások jöttek létre, amely egyrésztől jó, mert helyi szinten fognak össze az önkormányzatok, másrésztől viszont nem jelent egységes ellátást.

Nem mellőzhető az sem, hogy a helyben felmerülő problémákat legkönnyebben és leggyorsabban a helyi önkormányzatok képesek megoldani, értjük ez alatt természetesen a megyei önkormányzatokat is. Ebből és a személyes beszélgetésekből azt a konklúziót vontuk le, hogy a települési önkormányzatok igényelnék a megyei önkormányzatok régi intézményfenntartó szerepének visszaállítását, mivel a megsokasodott ellátandó

feladatokat nem képesek egymagukban ellátni.

A megyei önkormányzatok feladatainak nagy részét államosították, ami erősíti azt a nézetet, hogy nincs szükség a megyei önkormányzatokra, ugyanakkor nem elhanyagolható tény, hogy a területi koordináció hiánya miatt a helyi szükségletek nem találkoznak a központi fejlesztési elképzelésekkel.

A decentralizáció következtében a városok (főleg a megyei jogú városok) szerepe megnőtt, így hangot adtak olyan véleményeknek, hogy külön megyei önkormányzatra valóban nincs is szükség. Itt kell azonban felhívni arra a figyelmet, hogy Magyarországon a régióknak nincsenek történelmi gyökereik, az ország közigazgatási rendszerében a megyei önkormányzat a biztosabb pont.

Összességében az mondható el, hogy az elmúlt évek változásai, főként a megyei önkormányzatok konszolidációja egy téves politikai döntés volt, mivel így egy hatékonyan is működni tudó, erős középszintű közigazgatást bontott meg. Rengeteg feladat és hatáskör került át az államhoz, ennek következtében a megyei önkormányzatoknak a gyakorlatban főként csak a területfejlesztés és területrendezés tekintetében maradtak valós feladatai. Azt, hogy ezek a megmaradt feladatok mennyit érnek, mennyire lesznek megvalósíthatóak, a jövő fogja meghatározni, illetve az, hogy ezen feladatok megvalósítására mennyi pénzt kap majd az önkormányzat.

A jövőben a legfontosabb feladat tehát olyan önkormányzati rendszert kialakítani, amely megfelelő módon, a legjobb minőség és hatékonyság alapján megfelel az Unió által megkövetelt „jó” önkormányzatiságnak.

Bárány V. Fanny,
joghallgató, demonstrátor
Pécsi Tudományegyetem Állam- és
Jogtudományi Kar Alkotmányjogi Tanszék

A felsőoktatás-igazgatás rendszerének átalakítása Magyarországon

I. Bevezetés

2014. július 9-én az Országgyűlés elfogadta az egyes oktatási tárgyú törvények módosításáról szóló 2014. évi XXXVI. törvényt, amely jelentős módosításokat vitt véghez a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvényben (a továbbiakban: Nftv.). A változások közül is kiemelendő a felsőoktatási intézményeket érintő kancellári rendszer létrehozása. Az új tisztség bevezetése komoly (szak)politikai vitát indított el a témában érdekelt szakemberek, politikusok, oktatók között. A kialakult konfliktus a kancellárok hivatalba lépését és munkájuk megkezdését követően sem rendeződött, sőt, a napvilágot látott felsőoktatási fejlesztési koncepció, valamint az Nftv.-t módosító újabb előterjesztések csak tovább fokozták a már egyébként is éles ellentéteket.

II. A felsőoktatási autonómia kérdésköre

Az alap probléma, és egyben a legmélyebb (politikai) konfliktus forrása is, a felsőoktatási autonómia kérdése. Valóban sérti a kancellári rendszer bevezetése az egyetemek önállóságát? Véleményem szerint ezt a kérdést önmagában nem lehet egy „igen”-nel vagy „nem”-mel megválaszolni.

A felsőoktatási autonómia gondolata egyidős az első egyetemek megalakulásával, amely napjainkig a felsőoktatás központi kérdésének számít.¹ A felsőoktatási intézmények

számára az autonómia korlátozása mindig is érzékeny pont volt és az is maradt.² Az 1988-ban aláírt Magna Charta Universitatum első alapelve szerint: „A földrajzi helyzetből és a történelmi hagyományokból fakadóan különbözőképpen megszervezett társadalmakon belül az egyetem autonóm intézmény, amely a tudományos kutatásban és az oktatásban hozza létre, értékeli és adja át a kultúra értékeit. Hogy kielégíthesse a kor szükségleteit, kutatási és oktatási tevékenységének minden politikai és gazdasági hatalommal szemben erkölcsi és szellemi vonatkozásban függetlennek kell lennie.”³

A felsőoktatási autonómia kérdéskörét az Alkotmánybíróság is számos határozatában elemezte. Gyakorlatában a felsőoktatási intézmények működése és autonómiája a korábbi Alkotmány⁴ 70/F. § és 70/G. §-ával összefüggő szabályként szerepelt.⁵ Az Alkotmánybíróság 2005-ben hozott határozata részletesen kibontotta a felsőoktatási autonómia terjedelmét és annak elemeit. Kifejtette, hogy a „felsőoktatási autonómia folytán a felsőoktatási intézmény a kormánytól, az államigazgatástól önálló és független. Az önállóság és függetlenség nem csak a szűk értelemben vett tudományos, oktatási és kutatási tevékenységre terjed ki. A tudomány autonómiájának biztosítása érdekében a felsőoktatási intézményt szervezet alakítási, működési és gazdálkodási önállóság is megilleti”.⁶ Az Alkotmánybíróság az egyetemi önrendelkezés három elemét különböztette meg: egyrészt a tudomány autonómiáját,⁷

(http://www.tpf.hu/document.php?doc_name=tudaskozpont/Oktataseskepzes2010/felsooktatas/unigov_hu_rov.doc,2014.07.14.)

² Barakonyi: i. m.

³ Magna Charta Universitatum

(http://www.felvi.hu/pub_bin/kep/felsooktatasiimu_hely/magna_charta_magyar.pdf,2014.07.12.)

⁴ 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról

⁵ Kocsis Miklós: A felsőoktatási autonómia alapjogi háttere Magyarországon.

(http://www.rodosz.ro/files/Kocsis_Miklos.pdf,2014.07.23.)

⁶ 41/2005. (X. 27.) AB határozat

⁷ ABH 2005, 459, 470. Idézi: 62/2009. (VI. 16.) AB határozat

¹ Barakonyi Károly: Egyetemi kormányzás Magyarországon. 2007. 2015/1.

amely alapján tudományos kérdésekben a tudomány művelői jogosultak dönteni; másrészt a szervezeti autonómiát,⁸ amely a felsőoktatási intézmény szervezeti, működési önállóságát biztosítja; és harmadrészt a gazdálkodási autonómiát,⁹ amely a pénzeszközök szabad felhasználását teszi lehetővé. Ezzel némileg ellentétes módon a 35/1995. (VI. 2.) AB határozat rögzíti: „a felsőfokú oktatási intézmények működőképessége az Alkotmány és az állam által védett értéknek minősül; a felsőoktatási intézmények működőképességének fenntartásához az államnak jogában áll a képesség és alkalmasság szintjéhez igazodó feltételekről rendelkezni”.¹⁰

A fent említett alkotmánybírói határozatokból levezethető, hogy a felsőoktatási intézmények autonómiája nem korlátlan. Ezt fogalmazza meg Schmidt Péter alkotmánybíró az 1310/D/1990. AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásában, amely szerint „az állam törvénnyel, törvényi felhatalmazás alapján kibocsátott más jogszabályokkal, azt közérdekből – a felsőoktatás egységesítése, a nemzetközi integrációs folyamatokhoz való csatlakozás lehetőségének, az oklevél kibocsátásának alapjául szolgáló képzés alapkövetelményeinek biztosítása, az Alkotmány 70/F. §-ában megfogalmazott művelődéshez való jog érvényesülése, az oktatottak jogainak védelme érdekében – korlátozza.”¹¹ Szakirodalmi megállapítás szerint „[a]z Alkotmány 70/F. és 70/G. §-aiból levezethető felsőoktatási autonómia fogalmából nem következik az, hogy egyes, az intézmény gazdálkodására lényeges hatást gyakorló (de a tudományos szabadság érvényesülése szempontjából nem meghatározó) döntéseknél alkotmányos akadály lenne annak, hogy a törvényhozó valamely autonómián kívüli szerv hatáskörébe utalja a döntés cél-

szerűségének a vizsgálatát.”¹² Szintén ezt a megállapítást támasztja alá az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdésének harmadik fordulata, ami egyértelműen a gazdálkodási autonómia korlátja: „[...] Az állami felsőoktatási intézmények gazdálkodási rendjét törvény keretei között a Kormány határozza meg, gazdálkodásukat a Kormány felügyeli.”

Érdekességként megemlítendő, hogy a nyugati országok egyetemén sem jellemző a korlátlan gazdasági önállóság, az oktatók közvetlenül nem szólhatnak bele intézményük stratégiai fejlesztéseibe, pénzügyeibe. A beruházási és pénzügyi döntések egy zömében kívülállókból szerveződő, úgynevezett „*board*” hatáskörébe tartozik, nem bízzák a professzori karra, mivel nem kompetensek e területen, és jellemzően saját érdekeik erősebbek a társadalmi érdeknél.¹³

Fontosnak tartom megemlíteni azt az álláspontot, miszerint az állami felsőoktatási intézmények tekintetében gazdasági, pénzügyi autonómiáról nem lehet szó. Barakonyi Károly szerint az állami egyetemek az állami vagyon kezelőiként működnek, önálló vagyonnal nem rendelkeznek, így az intézmények mozgástere csupán a rendelkezésre bocsátott költségek felhasználására korlátozódik, ami nem tekinthető valódi gazdálkodási autonómiának.¹⁴ Az egyetemek működésének finanszírozása jelentős részben állami forrásokból történik, a fontosabb beruházásokról felső szinten döntenek, és ott biztosítanak hozzá forrásokat.¹⁵

III. Kísérletek az akadémiai és gazdasági vezetés szétválasztására

Hazánkban nem új keletű az egyetemek életében az akadémiai és gazdasági vezetés egymástól való elválasztása, korábban is történtek hasonló szeparációs kísérletek.

⁸ ABH 2005, 459, 474. Idézi: 62/2009. (VI. 16.) AB határozat

⁹ ABH 2005, 459, 475. Idézi: 62/2009. (VI. 16.) AB határozat

¹⁰ 35/1995. (VI. 2.) AB határozat

¹¹ Schmidt Péter alkotmánybíró párhuzamos indoklása az 1310/D/1990. AB határozathoz.

2015/1.

¹² Kocsis Miklós: Az Alkotmánybíróság határozata a felsőoktatási autonómiáról. Jogesetek Magyarázata 2010. 3. sz. 2-3.o.

¹³ Barakonyi: i. m.

¹⁴ Barakonyi: i. m.

¹⁵ Barakonyi: i. m.

A kancellári funkció bevezetését először 1991-ben vetették fel, majd szerepelt a készülő felsőoktatási törvény 1992. és 1993. évi javaslataiban is. Az 1993. évi törvényjavaslat egy szövegváltozata szerint – amelyet végül a kormány nem fogadott el – a felsőoktatási intézmény igazgatási, szervezési, pénzügyi, gazdasági, műszaki és egyéb szolgáltatási részlegeinek irányítását „az intézmény vezetőjének közvetlenül alárendelt kancellár láthatja el”.¹⁶ Három év múlva a felsőoktatási törvény módosításának munkálatai során ismét felmerült ez a kérdés, miszerint „az intézmény irányításának operatív feladatait az intézmény vezetőjének közvetlenül alárendelt kancellár láthatja el”, de a javaslat elfogadására végül ekkor sem került sor.¹⁷ 2005-ben ismét megkísérelték az akadémiai és a gazdasági irányítás elkülönítését. A koncepció lényege az volt, hogy „két, egyenrangú testület irányítsa az egyetemeket és a főiskolákat: a szenátus a szakmai-oktatási-tanulmányi irányításért feleljen, míg az úgynevezett irányító testületek az intézmény gazdálkodásáért”.¹⁸ Így a gazdasági feladatok irányítását egy, a felsőoktatási intézményeken kívüli menedzserekből, gazdasági vezetőkből álló testületre akarták bízni, az elképzelést azonban akkor az Alkotmánybíróság – hivatkozva az egyetemi autonómia aránytalan (?) korlátozására – alkotmányellenesnek találta.¹⁹

IV. A kancellári rendszer bevezetése

A kancellári rendszer bevezetésének kérdése azonban ismét a felszínre került. Az Nftv. módosítását kezdeményező törvényterveze-

tet²⁰ a Kormány 2014 június közepén terjesztette az Országgyűlés elé – amit elfogadása után július 16-án a Magyar Közlönyben hirdettek ki –, ezáltal lehetővé vált 2014 őszétől a kancellári rendszer bevezetése a felsőoktatási intézményekben. A kinevezett kancellárok feladata, hogy az egyetemek gazdálkodásában az állam mint fenntartó érdekeit képviseljék. Az Nftv. szövege szerint „[á]llami felsőoktatási intézményben az intézmény működtetését a kancellár végzi.”²¹ Elsősorban a gazdasági, pénzügyi, vagyongazdálkodási tevékenységekért felelős, de illetékes számviteli, munkaügyi, jogi, igazgatási, informatikai kérdésekben, ideértve a műszaki, létesítményhasznosítási, üzemeltetési, logisztikai, szolgáltatási, beszerzési és közbeszerzési ügyeket is.²² Mindez azt jelenti, hogy a rendelkezésre álló források felhasználásával biztosítani kell a felsőoktatási intézmény alapfeladatainak ellátását, ezen felül – az oktató, kutató, tanár jogállású személyek kivételével – munkáltatói jogkört gyakorol a felsőoktatási intézményben foglalkoztatott alkalmazottak felett, gondoskodik a pénzügyi-szakmai kompetencia fenntartásáról, valamint a gazdasági vezetői feladatok ellátásáról is.²³

Jól látható tehát, hogy a kinevezett kancellárok némileg nagyobb hatalommal bírnak, mint a korábbi gazdasági főigazgatók. Elviekben a fenntartói beavatkozás és kontroll a miniszter által kinevezett – de a szenátus által is jóváhagyott – gazdasági főigazgatókon, valamint a gazdálkodási szabályokon keresztül is közvetlenül érvényesült. Az Nftv. módosítás előtti szövege szerint: a fenntartó ellenőrzi a felsőoktatási intézmény gazdálkodását, működésének törvényességét, hatékonyságát, a szakmai munka eredményességét.²⁴ Gondoskodik a költségvetési szervként működő felsőoktatási intézmény éves költségvetési beszámolójának ellenőrzé-

¹⁶ Ladányi Andor: Előtörténet. Élet és irodalom, LVIII. évfolyam, 28. szám, 2014. július 11.

(http://www.es.hu/ladanyi_andor:elotortenet:2014-07-10.html, 2014.07.12.)

¹⁷ Ladányi: i. m.

¹⁸ Magyar Bálint: Pórázon az egyetemek (http://nol.hu/belfold/magyar_balint_porazon_az_egyetemek-1351359, 2014.07.13.)

¹⁹ Ld. 41/2005. (X. 27.) AB határozat és 39/2006. (IX. 27.) AB határozat 2015/1.

²⁰ 2014. évi XXXVI. törvény egyes oktatási tárgyú törvények módosításáról

²¹ Nftv. 13/A. § (1) bekezdés

²² Nftv. 13/A. § (1) bekezdés a) pont

²³ Nftv. 13/A. § (1) bekezdés e) pont

²⁴ Nftv. 73.§ (3) bekezdés d) pont

séről,²⁵ a fenntartó a szakmai munka eredményességét és az intézmény működésének hatékonyságát a felsőoktatási intézmény által az éves gazdálkodásáról – a számviteli rendelkezések szerint – készített beszámoló alapján értékeli és indokolt esetben – megfelelő határidő tűzésével – intézkedést kezdeményez.²⁶ A gyakorlat ezzel szemben mégis azt mutatja, hogy a felsőoktatási intézmények gazdasági főigazgatóinak pozíciói jelenleg gyengék, az intézményi tanácsokban szavazati jog nélkül vesznek részt, így az esetleges egyéni erőfeszítéseik ellenére sincsenek abban a pozícióban, hogy a felsőoktatási intézményeket hatékonyságra kényszerítsék.²⁷

Az oktatók, kutatók, illetve tanári munkakörben foglalkoztatottak felett a munkáltatói jogokat továbbra is a rektor gyakorolja. A kancellár személye felett a munkáltatói jogokat a miniszter gyakorolja, de a felsőoktatási intézménnyel áll közalkalmazotti jogviszonyban.²⁸ Kinevezéséhez legalább három éves vezetői gyakorlattal kell rendelkeznie, amelyet felsőoktatási intézményben, gazdasági társaságban, a központi vagy területi közigazgatásban szerzett, valamint a törvény előírja a felsőfokú végzettséget,²⁹ de azt már nem határozza meg, hogy milyen szakterületről kell felsőfokú képzéssel rendelkeznie. A szerény feltételeket azzal indokolták, hogy professzionális menedzsereket keresnek az egyetemek gazdasági vezetéséhez, így nem a papír, sokkal inkább a gazdasági élet más területein bevett gyakorlathoz hasonlóan hozzáértés, az alkalmasság, a kompetencia és a tapasztalat számít. Nem kis számban

lehetett – és lehet a mai napig – hallani azonban olyan ellenvéleményeket is, miszerint a „Kormány meghosszabbított karjaként működő kancellárok” a „pártkomisszárok” közül kerülnek ki, így sokkal inkább a politikai érdekek, mint a gazdasági racionalizáció a meghatározó.

Az eredeti törvénytervezet tartalmazta, hogy a kancellár „feladatait a rektorral együttműködve látja el.”³⁰ A parlament által elfogadott szöveg azonban a szerint módosult, hogy „feladatai ellátása során a rektor tekintetében fennálló együttműködési kötelezettségének köteles eleget tenni.”³¹

Abban az esetben, ha a felsőoktatási intézmény rektora nem ért egyet a kancellár valamely döntésével vagy intézkedésével, illetve intézkedés elmulasztásával észleli, kifogásával fordulhat a fenntartóhoz.³² A felsőoktatási intézmények első számú felelős vezetője és képviselője továbbra is a rektor marad, mindazokban az ügyekben eljárhat, amelyeket jogszabály, szervezeti és működési szabályzat, kollektív szerződés nem utal más személy vagy testület hatáskörébe.

A fentiekből adódóan felmerül a kérdés, milyen kapcsolat szükséges a felsőoktatási intézmények, valamint az állam (Kormány) között ahhoz, hogy magas színvonalon szolgálhassák a művelődés, a tudomány, és oktatás szabadságát. Kocsis Miklós megfogalmazása szerint: „[l]ényeges, hogy az állam és a felsőoktatási intézmény közötti viszonyok tisztázottak legyenek, ugyanis kizárólag ez a dimenzió képes kiküszöbölni az olyan, esetlegesen előforduló belső aránytévesztéseket, amelyek már – akár gazdasági, akár tartalmi értelemben – a tudomány művelésének rovására mennek. E kapcsolatnak a tudomány szabadságának érvényesülése érdekében közösen viselt felelősség okán csak a szoros

²⁵ Nftv. 73. § (3) bekezdés g) pont

²⁶ Nftv. 74. § (2) bekezdés

²⁷ KPMG Consulting munkaanyaga (2001). Idézi: Szabó Tibor: Állami egyetem szervezetének és működésének elemzése és lehetséges fejlesztési irányai. Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem Gazdaság- és Társadalomtudományi Kar, Budapest 2008. 116.o.

(http://www.omikk.bme.hu/collections/phd/Gazdasag_es_Tarsadalomtudomanyi_Kar/2009/Szabo_Tibor/ertekezes.pdf, 2014.07.15.)

²⁸ Nftv. 13/A. § (4) bekezdés

²⁹ Nftv. 13/A. § (3) bekezdés

2015/1.

³⁰ T/311 számú törvényjavaslat egyes oktatási tárgyú törvények módosításáról

(<http://www.parlament.hu/irom40/00311/00311.pdf>, 2014.07.10.)

³¹ Nftv. 13/A. § (2) bekezdés g) pont

³² Nftv. 74. § (4a) bekezdés

együttműködés lehet az alapja.”³³ A Magyar Rektori Konferencia (MRK) – az azóta elfogadott – T/311. számú törvényjavaslatához kapcsolódó állásfoglalása is kitér a rektor és kancellár közötti viszonyrendszerre. Az MRK Elnöksége szerint: „[a] kettős vezetés kockázatot jelent, ezért a végrehajtási rendeletek kodifikációja során alaposan definiált, átgondolt viszonyrendszert szükséges létrehozni.”³⁴

A nagymértékű kormányzati beavatkozás persze indokolható azzal, hogy „ma már nem egyetemi belügy és nem az egyetemi autonómia körébe tartozik, hogy mi folyik az egyetem falain belül”,³⁵ de ez ismételten ahhoz a problémához vezet, hogy mi tartozik a felsőoktatási intézmények öngazgatása körébe, és mi az, amibe már az állam – jelentős közérdekből – beleszólhat.

A gazdasági autonómiával kapcsolatban megjegyzendő, hogy az államnak joga és egyben kötelessége is arra törekedni, hogy a felsőoktatási intézményrendszer „működőképes” legyen,³⁶ ennek érdekében „önmagában nem alkotmányellenes az, ha a jelenleginél hatékonyabbnak tűnő, új szervezetet hoz létre.”³⁷ „Egy új szervezet alkotmányosságának, alkotmányellenességének voltát nem pusztán léte, hanem az dönti el, hogy a neki szánt hatáskörök nem lehetetlenítik-e el az

intézményi testületek Alkotmányban biztosított szerepkörének érvényesülését.”³⁸

A viták ellenére sokan egyetértenek abban, hogy a felsőoktatási intézmények tudományos és gazdasági vezetésének ilyen éles szétválasztásában lehet ráció, mivel az integrációval létrejött intézmények összetett és bonyolult szervezetek, amelyek nagy részben közpénzekből működnek. Ezeknek a szervezeteknek a vezetésére azonban nem mindig alkalmasak a tudós rektorok.³⁹ A felelős és elkötelezett vezetők felkutatása és megtalálása komoly kockázati tényező mindemellett, hogy a professzionális vezetés megteremtése kulcskérdés. Az oktatók és hallgatók mostantól joggal várhatják el, hogy a kormányzat képviselője biztosítsa a megfelelő működést. „Ha nincs elegendő vegyszer a kísérletekhez, ha baj van a tanulmányi adminisztrációval, ha késnek a pályázati kifizetések, ha nincs nyomtatópapír, ha baj van a szakos/kari/bármilyen struktúrával stb., akkor már végképp semmi ok a rektort, tanszékvezetőt stb. számon kérni.”⁴⁰

V. A kancellárok kinevezése

Az Emberi Erőforrások Minisztériuma 2014 júliusában tette közzé a pályázatokat az állami felsőoktatási intézmények kancellári pozícióira. A jelentkezőknek augusztus 12-ig kellett leadni pályázataikat, a 29 állami felsőoktatási intézmény kancellári posztjára több mint 160 jelentkező 300 pályázata érkezett. A pályázatok elbírálásának eredeti időpontja augusztus 31. volt, de a nagyszámú pályázóra tekintettel ez egészen október végéig tolódott, így a kancellárok nem tudták működé-

³³ Kocsis Miklós: A felsőoktatási autonómia elmélete és gyakorlata Magyarországon. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Doktori Iskola. Pécs, 2010. 55.o.

(http://doktori-isko-la.ajk.pte.hu/files/tiny_mce/File/Archiv2/kocsis/kocsis_dolgozat_nyilv.pdf, 2014.07.14.)

³⁴ A Magyar Rektori Konferencia Elnökségének állásfoglalása a T/311. számú törvényjavaslatról. Budapest, 2014. június 18.

(<http://www.mrk.hu/2014/06/19/a-magyar-rektori-konferencia-elnoksegenek-allasfoglalasa-a-t311-szamu-torvenyjavaslatrol/>, 2014.07.13.)

³⁵ Az idézett szöveg Barakonyi Károlytól származik. Idézi: Szabó: i.m. 197.o.

³⁶ Kocsis: A felsőoktatási autonómia elmélete... 77.o.

³⁷ Kiss László alkotmánybíró különvéleménye a 41/2005. (X. 27.) AB határozathoz.

2015/1.

³⁸ Kocsis: A felsőoktatási autonómia elmélete... 77.o.

³⁹ „[A] magyar állam is levonhatja annak szervezeti konzekvenciáit (akár új, eddig ismeretlen típusú szervezetek létrehozásával is), hogy jelenleg pusztán a kollegialitás alapelvén működő javarészt a menedzsmentben járatlan laikusok vezette igazgatás jellemzi a felsőoktatást.” Kiss László alkotmánybíró különvéleménye a 39/2006. (IX. 27.) AB határozathoz.

⁴⁰ Kancellár-korszak, kormányzati önsorsrontással. Egyetemi Polgár.

(<http://egyetempolgar.net/2014/06/17/kancellar-korszak-kormanyzati-onsorsrontassal/>, 2014.07.12.)

süket szeptember 1-jével megkezdeni. A pályázati anyagokat hattagú bizottság vizsgálta, majd szóban is meghallgatta a jelölteket, végül pedig véleményezték a reménybeli kancellárokat, ami alapján felterjesztették a kormányfőnek a lehetséges jelölteket. A pályázók között vállalatvezetők, banki, felsőoktatási és államigazgatási szakemberek is megtalálhatók voltak.⁴¹

Október végéig a legtöbb felsőoktatási intézmény élére sikerült alkalmas kancellárt találni, azonban 8 intézmény – az Eötvös Loránd Tudományegyetem, a Liszt Ferenc Zeneművészeti Egyetem, a Színház- és Filmművészeti Egyetem, a Pannon Egyetem, a Pécsi Tudományegyetem, a Szegedi Tudományegyetem, az Eötvös József Főiskola, és a Kecskeméti Főiskola – esetében eredménytelen volt a kancellári pályázat. A kinevezett kancellárok november 15-től kezdheték meg munkájukat.⁴² A betöltetlen helyekre november 7-én új pályázat került kiírásra, amelyre a jelentkezők november 24-ig pályázhattak, majd december 30-tól ezekben az intézményekben is megindulhatott a munka.

VI. Új felsőoktatási stratégia

A kormány a jelenlegi törvényi szabályozással létrehozta az állami felsőoktatás irányításának kancellári modelljét, amely révén elsősorban a fenntartó és az intézmények közötti hatékonyabb együttműködést, illetve a felsőoktatásra fordított források hatékony felhasználása feletti kontrollt kívánta biztosítani. Az újonnan kialakított rendszer azonban több problémás kérdést nyitva hagyott, amelyre a Kormány „Fokozatváltás a felsőoktatásban. A teljesítményelvű felsőoktatás

fejlesztésének irányvonalai” elnevezésű stratégiában rá is mutatott.⁴³

1. Az egyetemek szakmai-tudományos és stratégiai-gazdasági irányításának szétválasztása

Az új felsőoktatási stratégia problémaként emeli ki, hogy a kancellár – mint a fenntartó képviselője – a hatályos szabályozás szerint az egyetem legfelsőbb szervének, azaz a szenátusnak a döntéseiben nem jelenik meg, lehetősége csupán az egyetértési jogig terjed, utóbbit is kizárólag a gazdasági következményekkel járó döntésekkel összefüggésben gyakorolhatja. Ennek okán szükségesnek tartják átgondolni az intézmény akadémiai, szakmai irányítási rendszerét.

A szenátus jelenleg az egyetemen belüli érdekeltségi köröket jeleníti meg, ezáltal az intézmény belső „erőviszonyait” képezi le. A tulajdonos kancelláron keresztül képviselete nem elégséges, a fenntartó beavatkozási-irányítási szerepét mindenképpen meg kell jeleníteni. Ennek megvalósítása érdekében a Kormány célul tűzte ki az egyetemek szakmai-tudományos és stratégiai-gazdasági irányításának szétválasztását, amely a Magisztrátuson és a Konzisztóriumon keresztül valósulna meg.

A Magisztrátus tagjai a rektor és választott kari képviselők lennének, kizárólagos döntési kompetenciájukba a tisztán akadémiai, tudományos ügyek kerülnének. A Konzisztórium a kancellár elnökletével, a fenntartó által delegált gazdasági-társadalmi megbízottakból állna össze. Hatáskörük a kancellári felelősségi körbe tartozó működtetésével kapcsolatos egyes, jelenleg szenátusi jogkörökre terjedne ki. A két testület együttes ülése, kiegészülve a hallgatók, a dolgozók, és az egyéb szervezeti egységek képviselőivel alkotná a jövőben a Szenátust, jogosítványait

⁴¹ Palkovics: Több mint háromszáz kancellári pályázat érkezett.

(<http://www.hirado.hu/2014/08/15/palkovics-tobb-mint-haromszaz-kancellari-palyazat-erkezett/>, 2014.11.23.)

⁴² Balog Zoltán átadta a kancellárok megbízási okiratait.

(<http://www.kormany.hu/hu/emberi-eroforrasok-miniszteriuma/hirek/balog-zoltan-atadta-a-kancellarok-megbizasi-okiratait>, 2014. 11. 24.)

2015/1.

⁴³ Fokozatváltás a felsőoktatásban. A teljesítményelvű felsőoktatás fejlesztésének irányvonalai.

(http://www.kormany.hu/download/5/65/20000/Files/C5%91oktat%C3%A1si%20strat%C3%A9gia_2014_10_21.pdf, 2014.11.23.)

az egész intézményre tartozó stratégiai és bizonyos szabályozási, valamint személyi ügyek képeznek.

Fontosnak tartom azonban megjegyezni, hogy az ismertetett stratégia csupán iránymutatásokat tartalmaz, kijelöli azokat a célkitűzéseket és feladatokat, amelyek az elképzelések szerinti hazai felsőoktatás kialakítása érdekében szükségesek, de korántsem véglegesek. Mi sem mutatja ezt jobban, minthogy egy hónappal a stratégia nyilvánosságra hozatala után Palkovics László felsőoktatásért felelős államtitkár úgy nyilatkozott, hogy a magisztrátusra vonatkozó elképzelés kikerül a koncepcióból, a szenátusra és konzisztóriumra vonatkozó pontokat pedig a rektorok és hallgatók véleménye alapján átdolgozták.⁴⁴

A 2015 áprilisában közzétett az egyes, a felsőoktatás szabályozására vonatkozó törvények módosításáról szóló előterjesztés tervezetbe (a továbbiakban: előterjesztés) a korábbi ígéretek szerint a Magisztrátusra vonatkozó rendelkezések nem kerültek be, a Konzisztóriumra vonatkozóan azonban részletes rendelkezéseket tartalmaz. Ez alapján a testület a miniszter által delegált 3 vagy 5 tagból,⁴⁵ a rektorból és a kancellárból tevődne össze, célja az „állami felsőoktatási intézményben az intézmény stratégiai döntéseinek megalapozása, valamint a gazdálkodási tevékenység szakmai támogatása és ellenőrzése”.⁴⁶ A Konzisztórium egyetértési joga szükséges többek között: a középtávú intézményfejlesztési terv és a kutatás-fejlesztési innovációs stratégia elfogadásához, a rektori pályázati felhívás tartalmához és a rektorje-

löltek megválasztáshoz, az intézményi költségvetési terv és a költségvetési beszámoló elfogadásához, az intézmény vagyongazdálkodási tervének meghatározásához, gazdálkodó szervezet alapításához. Az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán „Párbeszéd az egyetemi autonómiáról, konzisztóriumról” elnevezésű kerekasztal-beszélgetés során kérdésként merült fel, hogy valójában mit is takar a testület számára biztosítandó egyetértési jog: vétó- vagy véleményezési jogot. Palkovics László mellett hogy kifejtette: a konzisztóriumok, a felsőoktatási intézmények új típusú tanácsadó testületei nem operatív döntéshozó, hanem stratégiai szervezetek lesznek, azt is megfogalmazta, hogy az egyetértési jog az ő olvasatában lehetőséget kínál a szenátusnak vagy a rektornak, hogy mindent megbeszéljenek és dűlőre jussanak, majd hozzátette: „a döntéshozatal a szenátus ügye” marad, tehát nem annak a döntéseit vétózza meg.⁴⁷ Ezzel szemben Bódis József kitért arra, hogy „az MRK tiltakozott egy korábbi elképzelés ellen, amely szerint egy személy bírálhatta volna felül az egyetem legfőbb döntéshozó véleményét. Erre utalva úgy fogalmazott, az „egyetértési jog nagyon elegáns kifejezése a vétójognak”. Hozzátette, azért született meg végül a tanácsadó testületről szóló javaslat, hogy ne egy személynek legyen vétójoga.”⁴⁸

Megjegyzendő, hogy a kézirat lezárásakor tervezett törvényjavaslat várhatóan a 2015/2016-os akadémiai évtől kezdve vezet be új szabályokat, amelyek a hatályba lépés után újabb alapot adnak a rendszer vizsgálatára és értékelésére.

2. Operatív irányítás, a rektor és a kancellár

A kancellári rendszer bevezetésével a felsőoktatási intézmények irányítási modellje megváltozott, ezáltal szükségessé vált egy-

⁴⁴ Palkovics: A szakmunkások érettségi nélkül mehetnek egyetemre.

(<http://vs.hu/kozelet/osszes/palkovics-a-szakmunkasok-erettsegi-nelkul-mehetnenek-egyetemre-1125#!s0>, 2014.11.26.)

⁴⁵ Ha a felsőoktatási intézmény alapító okirata szerinti maximális hallgatói létszáma nem éri el a tizenötezet, öt, eléri, hét tagot delegál a miniszter.

⁴⁶ 2015. évi ... törvény egyes, a felsőoktatás szabályozására vonatkozó törvények módosításáról (előterjesztés) 42. §

(www.kormany.hu/download/4/01/50000/Egyes%20fels%C5%91okt%20tvcsomag.zip#!DocumentBrowse, 2015. május 13.)

2015/1.

⁴⁷ A konzisztórium nem döntéshozói testület. 2015. április 30.

<http://mno.hu/belfold/a-konzisztorium-nem-donteshozoi-testulet-1284205>

⁴⁸ A konzisztórium nem döntéshozói testület.

résről a rektor tevékenységi köreinek újragondolása, másrésről pedig a rektor és kancellár fenntartó általi irányítási rendszerének kialakítása. A koncepció felveti egy központi kancellári hivatal, valamint az átszervezett Oktatási Hivatalból, és egyes háttérintézményekből egy új Felsőoktatási Hivatal létrehozását. A stratégia célkitűzése, a rektor és kancellár irányítási, értékelési és motivációs rendszerének megteremtése. Ennek érdekében egy teljesítmény alapú minősítési rendszer kidolgozását, a „bérplafon” feloldását, célkitűzésen alapuló ösztönző bérrendszer kidolgozását a rektor és kancellár irányítására vonatkozó operatív rendszer létrehozását határozta el. Ha azonban a kancellár nem teljesít megfelelően visszahívhatják, „[h]a olyat követ el, amit nem kellene, annak jogi és munkajogi következményei vannak”⁴⁹ – nyilatkozta Palkovics László.

VII. Következtetések

A felsőoktatási autonómia – Alaptörvény szerinti – újragondolása az Alkotmánybíróság által újító jellegű megállapításokhoz vezethet. Bár az Alaptörvény 4. módosítása szerint „[a]z Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályukat veszítik”,⁵⁰ ez a rendelkezés nem zárja ki, hogy a testület megfelelő indoklás mellett felhasználja, esetleg hivatkozza korábbi megállapításait. Ahhoz azonban, hogy korábbi döntésével azonos következtetésre is jusson az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálata során azonos, de legalábbis szoros tartalmi összefüggés szükséges.⁵¹

⁴⁹ Palkovics: i.m.

⁵⁰ Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása 19. cikk (2)

⁵¹ „Az Alkotmánybíróság feladata az Alaptörvény védelme. Az Alkotmánybíróság az újabb ügyekben felhasználhatja azokat az érveket, amelyeket az Alaptörvény hatályba lépése előtt hozott korábbi határozata az akkor elbírált alkotmányjogi kérdéssel összefüggésben tartalmazott, feltéve, hogy az Alaptörvény konkrét – az előző Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú – rendelkezései és értelmezési szabályai alapján ez lehetséges.

Az Alkotmánybíróság az egyes hatásköreiben eljárva alkotmány-értelmezést végez, akkor is, ha ez nem elvont, mint az Abtv. 38. § (1) bekezdése szerinti 2015/1.

A fent idézett Alkotmánybírósági határozatok a felsőoktatási autonómia védelmét egyértelműen a korábbi Alkotmány 70/F. és 70/G. §-ából eredeztették és ennek mentén ismerték el alkotmányos értékét. A 70/F. § rögzíti a művelődéshez való jogot, a 70/G. § pedig a tudományos és művészeti élet szabadságát, a tanulás és a tanítás szabadságát.⁵² Ezzel szemben a hatályos Alaptörvény X. cikke külön rendelkezést tartalmaz a felsőoktatási intézményekre vonatkozóan, amely szerint: „A felsőoktatási intézmények a kutatás és a tanítás tartalmát, módszereit illetően önállóak, szervezeti rendjüket törvény szabályozza. Az állami felsőoktatási intézmények gazdálkodási rendjét törvény keretei között a Kormány határozza meg, gazdálkodásukat a Kormány felügyeli.”⁵³ Ez alapján a tudományos autonómia – a korábbiakhoz hasonlóan – korlátlanul biztosított a felsőoktatási intézmények számára, a szervezeti és gazdálkodási autonómiát azonban az Alaptörvény szövege egyértelműen korlátozza.

Véleményem szerint a legnagyobb problémát mégis az jelenti, hogy az egyetemek életében szinte lehetetlen szétválasztani az oktatási-kutatási tevékenységet a gazdasági aspektusoktól. A kancellári rendszer így óhatatlanul – de nem feltétlenül – sértheti az egyetemek tudományos autonómiáját is. Létrehozása

hatáskörben, hanem jogszabály vagy bírói döntés vizsgálatához kapcsolódik. Az egyes intézményekről, alapelvekről és rendelkezésekről kialakított értelmezése a határozataiban található meg. Az Alkotmánybíróságnak azokra az alapértékekre, emberi jogokra és szabadságokra, továbbá alkotmányos intézményekre vonatkozó megállapításai, amelyek az Alaptörvényben nem változtak meg alapvetően, érvényesek maradnak. Az előző Alkotmányon alapuló alkotmánybírósági döntésekben kifejtett elvi jelentőségű megállapítások értelemszerűen irányadók az Alaptörvényt értelmező alkotmánybírósági döntésekben is. [...] Másrészt az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni.” 22/2012. (V. 11.) AB határozat

⁵² 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról 70/F. § szakasz (1) bekezdés és 70/G. § (1) bekezdés

⁵³ Magyarország Alaptörvénye X. cikk (3) bekezdés

abban az esetben válthatja be maradéktalanul a hozzá fűzött reményeket, ha a főiskolák, egyetemek élére olyan magasan képzett szakmai vezetők kerülnek, akik az intézmény – és nem a politika – érdekeit tartják elsődlegesen szem előtt, és képesek együttműködni az akadémiai vezetéssel. Korábban is volt a felsőoktatási intézményekben az állam által kinevezett és munkáltatásában álló felelős gazdasági főigazgató.⁵⁴ Előfordult már összetűzés gazdasági vezető és rektor között, amely jelentősen hátráltatta az intézmény hatékony működését,⁵⁵ de van olyan intézmény is, amelyben a gazdasági vezető – együttműködve az akadémiai vezetéssel – teljesen professzionális menedzsment és gazdálkodási rendszert működtet, így de facto úgy működik, mint az elképzelések szerinti kancellár.⁵⁶

Nem véletlen tartja több jelenlegi egyetemi vezető kiemelkedően fontosnak a jövő kancellárjainak emberi és szakmai kvalitásait, valamint azt, hogy a Kormány milyen módon kívánja szabályozni a gazdasági és akadémiai vezető közötti viszonyt, hiszen ez lehet az együttműködés egyik kulcskérdése.⁵⁷

⁵⁴ A felsőoktatás átalakítás stratégiai irányai és soron következő lépései. Vitaanyag. 2013. május 31. 17. o. (<https://docs.google.com/file/d/0B-bRb8Wxc4bXdWR2WTNxX19Vd2M/edit?pli=1,2014.07.30>)

⁵⁵ Ld.: A Budapesti Corvinus Egyetem 2013 novemberében a gazdasági főigazgató leváltását kezdeményezte a nemzetgazdasági miniszternél. A rektor korábban már jelezte, hogy a főigazgató szerinte önkényesen dolgozik, és nem veszi figyelembe az egyetem érdekeit, ami működési zavarokhoz vezetett. A döntést az egyetemen kialakult helyzetet mérlegelve hozták meg, amelyért a szenátus elsődlegesen a gazdasági főigazgatót tette felelőssé, és amelyben az egyetem szakszerű működését és gazdálkodási tevékenységét már napi szinten veszélyeztetettnek ítélte. Forrás: A Corvinus szenátusa kidobná a gazdasági főigazgatóját.

(<http://www.origo.hu/itthon/20131022-a-corvinus-egyetem-szenatusa-a-gazdasagi-foigazgato-levaltasat-kezdemenyezte.html,2014.07.30>)

⁵⁶ A felsőoktatás átalakítás... 17.o.

⁵⁷ Agyagási Edit: Hogyan hat a felsőoktatásra az új kancelláriarendszer? Szakértők válaszolnak.

(<http://www.vg.hu/velemen/interju/hogyan-hat-a-felsooktatásra-az-uj-kancellariarendszer-szakertok-valaszolnak-432398,2014.08.03>)

2015/1.

Bódis József, a Magyar Rektori Konferencia elnökének megfogalmazása foglalja össze legjobban a „kancellár-vita” problémáját: „Amennyiben kompromisszumkész emberek kerülnek ezekbe a pozíciókba, akik szem előtt az egyetemek működésének megfelelő körülmények között való biztosítása lebeg majd, akkor jól is elsülhet a dolog. Ha azonban olyanok, akik csak a költségracionálizálást veszik figyelembe, akkor is, ha azzal minőségi romlást eredményeznek akár a kutatás, akár az oktatás területén, akkor nem abba az irányba haladnak majd a vezető hazai felsőoktatási intézmények, amelyet a kormányzat a közelmúltban kijelölt a számukra, vagyis a nemzetközi rangsorok top 200 helyezése felé.”⁵⁸

Mіндеzek alapján joggal remélhetjük, hogy a cél nem a kancellár, mint jelszó bevezetése, hanem a sokmilliárdos költségvetéssel működő intézmények professzionális menedzsmentjének és gazdálkodásának megteremtése. Ennek érdekében a jogszabályok megfelelő módosítása, amelynek következtében az intézmény gazdálkodási döntései a szakmai, tudományos alapfeladatok biztosítását szolgálhatják.

Újabb problémát okozhat azonban, hogy az új felsőoktatási koncepció a már törvényileg bevezetett kancellári rendszert kiegészítve további jelentős külső döntéshozó tényezőket akar beilleszteni a felsőoktatási intézmények vezetésébe. Az elképzelés szerinti Konzisztórium minden gazdasági-társadalmi kérdés körében kizárólagos jogosítvánnyal rendelkezne, ami ismételten az egyetemi autonómia kérdését veti fel, még akkor is, ha az Alaptörvény egyértelműen elválasztja az egyetemek gazdasági és tudományos autonómiáját, hiszen, ahogy arra már a korábbiakban is utaltam, a felsőoktatási intézmények működésében, döntéseiben e két terület elválasztása nem könnyű feladat, a legtöbb esetben összefonódik, de mindenképp hatással van egymásra.

⁵⁸ Agyagási: i.m.

IRODALOMJEGYZÉK

1. A Corvinus szenátusa kidobná a gazdasági főigazgatóját.
(<http://www.origo.hu/itthon/20131022-a-corvinus-egyetem-szenatusa-a-gazdasagi-foigazgato-levaltast-kezdemenyezte.html>)
2. A felsőoktatás átalakítás stratégiai irányai és soron következő lépései. Vitaanyag. 2013. május 31.
(<https://docs.google.com/file/d/0BbRb8Wxc4bXdWR2WTNxX19Vd2M/edit?pli=1>)
3. A konzisztórium nem döntéshozói testület. 2015. április 30.
(<http://mno.hu/belfold/a-konzisztorium-nem-donteshozoi-testulet-1284205>)
4. A Magyar Rektori Konferencia Elnökségének állásfoglalása a T/311. számú törvényjavaslatról. Budapest, 2014. június 18.
(<http://www.mrk.hu/2014/06/19/a-magyar-rektori-konferencia-elnoksegenek-allasfoglalasa-a-t311-szamu-torvenyjavaslatrol/>)
5. Agyagási Edit: Hogyan hat a felsőoktatásra az új kancelláriarendszer? Szakértők válaszolnak.
(<http://www.vg.hu/velemen/interju/hogyan-hat-a-felsooktatásra-az-uj-kancellariarendszer-szakertok-valaszolnak-432398>)
6. Balog Zoltán átadta a kancellárok megbízási okiratait.
(<http://www.kormany.hu/hu/emberi-eroforrasok-miniszteriuma/hirek/balog-zoltan-atadta-a-kancellarok-megbizasi-okiratait>)
7. Barakonyi Károly DSc: Egyetemi kormányzás Magyarországon. 2007.
(http://www.tpf.hu/document.php?doc_name=tudaskozpont/Oktataseskepzes2010/felsooktatás/unigovhu-rov.doc)
8. Fokozatváltás a felsőoktatásban. A teljesítményelvű felsőoktatás fejlesztésének irányvonalai.
(http://www.kormany.hu/download/5/65/20000/Fels%C5%91oktat%C3%A1si%20strat%C3%A9gia_2014_10_21.pdf)
9. Kancellár-korszak, kormányzati önsorsrontással. Egyetemi Polgár.
(<http://egyetemipolgar.net/2014/06/17/kancellar-korszak-kormanyzati-onsorsrontással/>)
10. Kocsis Miklós: A felsőoktatási autonómia alapjogi háttere Magyarországon.
(http://www.rodosz.ro/files/Kocsis_Miklos.pdf)
11. Kocsis Miklós: A felsőoktatási autonómia elmélete és gyakorlata Magyarországon. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskolája, Pécs 2010.
(http://doktori-isko-la.ajk.pte.hu/files/tiny_mce/File/Archiv2/kocsis/kocsis_dolgozat_nyilv.pdf)
12. Kocsis Miklós: Az Alkotmánybíróság határozata a felsőoktatási autonómiáról. Jogesetek Magyarázata 2010. 3. sz.
13. Ladányi Andor: Előttörténet. Élet és irodalom, LVIII. évfolyam, 29. szám, 2014. július 18.
(http://www.es.hu/ladanyi_andor;elotortenet;2014-07-10.html)
14. Magna Charta Universitatum.
(http://www.felvi.hu/pub_bin/kep/felsooktatásimuhely/magna_charta_magyar.pdf)
15. Magyar Bálint: Pórázon az egyetemek.
(http://nol.hu/belfold/magyar_balint_porazon_az_egyetemek-1351359)
16. Palkovics László: A szakmunkások érettségi nélkül mehetnének egyetemre.

(<http://vs.hu/kozelet/osszes/palkovics-a-szakmunkasok-erettsegi-nelkul-mehetnenek-egyetemre-1125#ls0>)

17. Palkovics László: Több mint háromszáz kancellári pályázat érkezett. (<http://www.hirado.hu/2014/08/15/palkovics-tobb-mint-haromszaz-kancellari-palyazat-erkezett/>)
18. Szabó Tibor: Állami egyetem szervezetének és működésének elemzése és lehetséges fejlesztési irányai. Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem Gazdaság- és Társadalomtudományi Kar, Budapest 2008. (http://www.omikk.bme.hu/collecti ons/phd/Gazdasag_es_Tarsadalomt udomanyi_Kar/2009/Szabo_Tibor/ertekezes.pdf)

Jogforrások

1. 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról

2. Magyarország Alaptörvénye
3. 2011. évi CCIV. törvény a nemzeti felsőoktatásról
4. 2014. évi XXXVI. törvény egyes oktatási tárgyú törvények módosításáról
5. T/311 számú törvényjavaslat egyes oktatási tárgyú törvények módosításáról (<http://www.parlament.hu/irom40/00311/00311.pdf>)
6. 2015. évi ... törvény egyes, a felsőoktatás szabályozására vonatkozó törvények módosításáról (előterjesztés) 42. § (www.kormany.hu/download/4/01/50000/Egyes%20fels%C5%91okt%20tvcsomag.zip#!DocumentBrowse)
7. 1310/D/1990. AB határozat
8. 35/1995. (VI. 2.) AB határozat
9. 41/2005. (X. 27.) AB határozat
10. 39/2006. (IX. 27.) AB határozat
11. 62/2009. (VI. 16.) AB határozat

**Bárány V. Fanny, joghallgató,
demonstrátor**
**Havasi Bianka, joghallgató,
demonstrátor**

*Pécsi Tudományegyetem Állam- és
Jogtudományi Kar Alkotmányjogi Tanszék*

**Intézményi garanciák a gyakorlat
oldaláról: az ombudsman és az
Alkotmánybíróság – beszámoló a
Pázmány Péter Katolikus Egyetem
Jog- és Államtudományi Karán
rendezett workshopról**

2015. április 22-én a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karán (PPKE-JÁK) működő Ereky István Közjogi Kutatóközpont szervezésében az „Intézményi garanciák a gyakorlat oldaláról: az ombudsman és az Alkotmánybíróság” című workshopot tartottak. A rendezvény egy átfogó kutatási program részét képezte, amely célja az alapjogvédelem intézményrendszerének átalakulásával kapcsolatos mélyreható kutatási tevékenység, mind elméleti, mind pedig gyakorlati szempontból. Ennek megfelelően hallhattunk előadásokat az absztrakt és utólagos normakontroll intézményéről, az ombudsman indítványozási tevékenységéről, a biztos szerepéről, illetve az Alkotmánybíróság profilváltásának kihatásairól is.

A konferencia nyitó előadását Schanda Balázs (tanszékvezető egyetemi tanár, PPKE-JÁK) „Az indítványozó varázsa” címmel tartotta. Az előadó meglátása szerint az ombudsman kitüntetett indítványozói szerepben van, ugyanis a „többiek” szerepétől és eddigi történetétől idegen, hogy utólagos normakontroll indítványokkal árasszák el az Alkotmánybíróságot. Hangsúlyozta, hogyha az előzetes normakontroll előző 25 évét tekintjük át, akkor azt láthatjuk, hogy meglepően nagy volt a köztársasági elnöki indítványok „találati pontossága”. Ez az előadó szerint köszönhető annak, hogy a köztársasági elnök mögött profi, jogászokból álló

csapat található. Véleménye szerint egyfajta udvariasság is megfigyelhető az elnöki indítványokkal kapcsolatban, ez az, amit úgy nevezett: az indítványozó varázsa. Ezt követően áttért a 2011 utáni időszakra, ahol mint már láthattuk, az ombudsman az, akinél igen reális az indítványozói szerep, az általa benyújtott indítványokról szintén elmondható a szakmai profizmus, ugyanakkor olyan varázsa, mint az elnöknek volt, mégsem alakult ki. Előadása zárásaként kiemelte, hogy ez a varázs még kialakulhat és egyfajta automatizmus is elérhető lehet.

Másodikként hallhattuk Berkes Lilla (tudományos segédmunkatárs, PPKE-JÁK) „Az ombudsman indítványozási tevékenysége” című prezentációját. Az előadás nyitásként rögzítésre került, hogy 2012-től az ombudsman általános jogvédelmi fórummá vált. Az ombudsman eljárásával kapcsolatban megfigyelhető, hogy minden egyes esetben megindokolja az elutasítást, amikor nem fordul Alkotmánybírósághoz. Ugyanakkor fontos azt is látni, hogy az ombudsman nincs kötve az indítványokhoz, maga dönti el, hogy kezdeményezi-e az Alkotmánybíróság eljárását, és ha igen, akkor azt is, hogy az indítvány mely részének vagy egészének tekintetében. Az előadó érdekességként kiemelte azt is, hogy sokszor előfordult: ugyanazt az indítványt benyújtották alkotmányjogi panaszként is és az ombudsmanhoz is, azonban ennek a gyakorlata idővel kikristályosodott. Kitért arra is, hogy korábban, mind az általános, mind a szakombudsmanok nyújtottak be indítványt az Alkotmánybírósághoz, még hozzá egészen jó találati arányban. Viszont, ha 2012-től vizsgáljuk a statisztikákat, akkor láthatjuk, hogy a biztos indítványainak száma többszöröződött, ugyanakkor kiemelte az előadó: nem biztos, hogy az a legjobb és leghatékonyabb megoldás, ha a biztos mindig az Alkotmánybírósághoz fordul.

Ezt követően Ceglédi Zoltán (politikai elemző) „A láthatatlan ember” című előadásában azt a kérdést járta körbe, hogy mit lát az ombudsmanból egy átlagos hírfogyasztó. Kiemelt a közelmúltban a médiában is vissz-

hangot kiváltó olyan ügyeket, mint a fővárosi hajléktalan-kérdés vagy az egyetemi abszolutórium kiadásával kapcsolatos probléma, amely kapcsán az emberek hallhattak az Alapvető Jogok Biztosának tevékenységéről. Ismertette a 2012-es Ipsos kutatás ombudsmannal kapcsolatos eredményeit, majd hangsúlyozta, fontos, hogy a leglaikusabb közönség is minél többször, minél mélyebben találkozzon az ombudsman intézményével. Konklúzióként elmondta, hogy a nyilvánosság még mindig „tejüvegen keresztül” szemléli az Alapvető Jogok Biztosát, így a kommunikáció tekintetében jelentős tennivalók vannak még.

Egyetemünk képviselőjében Tilk Péter (tanácsvezető egyetemi docens, PTE-ÁJK) „Az Alkotmánybíróság profilváltásának hatásai a konkrét és az absztrakt normakontroll vonatkozásában” címmel tartott előadást. Az előadó kiemelte, hogy az absztrakt utólagos normakontroll populáris jellege, azaz az actio popularis megszűnt, ugyanis az indítványozók köre 5 főre szűkült (Kormány, az alapvető jogok biztosa, az országgyűlési képviselők 1/4-e, Kúria elnöke és a legfőbb ügyész). Felvetette, hogy érdemes lenne az indítványozói jogosultság megadása például a kormányhivatal vezetőjének az önkormányzati rendeletekkel kapcsolatban. Részletesen kitért az alkotmányjogi panasz jellemzőire is, kiemelte, hogy bár rengeteg panaszt nyújtanak be az Alkotmánybírósághoz, azok azonban nagyrészt sikertelenek, ugyanis igen magas a visszautasítások (azaz érdemi vizsgálat nélküli befejezések) száma, az elutasítások száma pedig kevesebb. Véleménye szerint a sikertelenség oka a túl általános fogalmakban is keresendő, így kérdéses lehet az érintettség, az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés, az ésszerű határidőben belüli döntés konkrét tartalma is.

A szünet előtti utolsó előadást Ligeti Miklós (jogi vezető, Transparency International) tartotta „Civil eszközökkel a legalizált korrupció ellen” címmel. Véleménye szerint Magyarország „túl van” a jogállamon, ennek okait a 2010 illetve 2014-es választások^{2/3-}

os többséggel történő megnyerésében, „köz-hatalmi felsőház” kiépítésében, a fékek és ellensúlyok rendszerének megroppanásában, az egyénre szabott törvényekben látja, amelyek végül a „közrosszhoz” vezettek. A korrupció legalizálása kapcsán részletesen beszélt a „trafikmutyiról”, a takarékszövetkezeti esetekről, az információs szabadság korlátozásáról. Végül kitért a civilek olyan eszközeire, mint a „Ne írd alá János” elnevezésű „tüntetés” az Alaptörvény negyedik módosítása ellen, a képviselőknek címzett nyílt levelek, kortüneti feljegyzések, valamint az ombudsman és a köztársasági elnök felhívása az Alkotmánybíróság eljárásának kezdeményezésére, amiket valójában civil eszköztelenségnek tart.

A rövid szünetet követően Bitskey Botond (főtitkár, Alkotmánybíróság) „Az utólagos normakontroll szerepe az új Abtv. hatálybalépése óta” című előadását hallhattuk. Főtitkár úr ismertette a konferencia résztvevőivel az alkotmányjogi panasz útját a beérkezéstől egészen az elbírálásig, hangsúlyozva a folyamatba beépített erős szűrőket, amellyel egy „új egyensúly” teremtődött meg. Ezt követően pedig igen részletes és szemléletes statisztikai adatokat, ábrákat láthattunk arra vonatkozóan, hogy az egyes indítványozásra jogosultak indítványozási tevékenysége hogyan is alakult az új Abtv. hatályba lépése óta. Előadása zárásaként kitért néhány olyan igen fontos ügyre is, amelyek az ombudsman kezdeményezése alapján kerültek elbírálásra, valamint kiemelte az ombudsman számára biztosított indítványozói szerep fontosságát. Az előadások sorát Szajbély Katalin (főosztályvezető-helyettes, AJBH) „A sérülékeny csoportok védelme az ombudsman(ok) gyakorlatában” című előadásával folytatta. Röviden ismertette az intézményi keretek 2012-ben történt változását: az egykor négy – önálló hatáskörrel rendelkező – szakombudsmanból álló hivatal megszűnt, helyét január elsejétől az egységes Alapvető Jogok Biztosának Hivatala vette át. A Hivatal tevékenységi köréből kiemelte az ún. projektmódszert – amely a sérülékeny csoportokat komplex módon járja körbe –, a civil szervezetekkel

történő szakmai együttműködést, valamint a megyelátogatások rendszerét, amely feladatok már az előző ombudsmani rendszer idején is megtalálhatók voltak. Részletesen szolt a kisebbségi ombudsman – amely alatt a korábbi nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosát és a jelenlegi alapvető jogok biztosát, valamint a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettesét is érti – munkájáról, melynek kapcsán az „élet sodorta esetekről” (pl. Gyöngyöspata) is beszámolt. Előadása összegzéseként megfogalmazta, hogy annak ellenére, hogy a struktúraváltás „egyik percről a másikra” történt, a sérülékeny csoportok iránti elkötelezettség összetartó erőnek bizonyult, így az új felállású hivatal sok mindent átültetett a korábbi ombudsmani hivatal gyakorlatából.

A konferencia zárásaként Csink Lóránt (egyetemi docens, PPKE-JÁK) „A pénzügyi tárgyú hatáskörkorlátozás tapasztalatai” címmel tartott előadást. Docens úr először is kiemelte a workshop jelentőségét és megköszönte az előadóknak a színvonalas prezentációk megtartását, illetve a hallgatóság részvételét. Az előadás kezdeteként hallhattuk, hogy a 2010. évi CXIX. törvény kizárta az Alkotmánybíróság vizsgálati lehetőségét a pénzügyi tárgyú törvényekkel kapcsolatban. Az Alkotmánybíróság gyakorlata e körben alapvetően két irányba fejlődött tovább, egyrészt annak tekintetében, hogy mi számít pénzügyi tárgyú törvénynek, másrészt hogy

mi tekinthető a korlátozás alóli kivételnek. Ennek tekintetében fontos megállapítás az, amely szerint a testület a pénzügyi tárgyú törvények alkotmányos felülvizsgálatára vonatkozó hatáskörének a korlátozását szűken, míg a felülvizsgálatot kivételesen lehetővé tevő alkotmányi rendelkezések körét tágan értelmezi. Az előadás második részében kitért az Alkotmánybíróság hatalmi ágak rendszerében elfoglalt helyére is. Kiemelte, hogy nem az intézmény, hanem az egyes funkciók helyét kell keresnünk, amelyek közül bár van, amely a törvényhozó hatalomhoz kapcsolható, az Alkotmánybíróság mégis döntően a bíraskodó hatalmi ág körébe tartozó feladatokat lát el.

Az előadásokat követően a konferencia résztvevőinek illetve előadóinak moderált vita keretében lehetőségük volt saját, olykor ellentétes álláspontjaik megfogalmazására, valamint kérdéseket is intézhettek az egyes szereplőkhöz, akik a legjobb tudásuk szerint igyekeztek megválaszolni azokat.

Összegzésként elmondható, hogy az Ereky István Közjogi Kutatócsoport az Open Society Foundations támogatásával remek szakmai programot valósított meg egyetemi oktatók, gyakorlati szakemberek és nem utolsósorban a civil szféra képviselőinek részvételével, az elhangzott témák iránt érdeklődők számára rengeteg új és hasznos információt szolgáltatva ezzel.

Gaál Róbert, jogász,

Belügyminisztérium;

óraadó oktató, Pécsi Tudományegyetem

*Állam- és Jogtudományi Kar Alkotmányjogi
Tanszék*

**Megjelent a helyi önkormányzat
által kötött csereügylet
szükséges kormányhivatali
jóváhagyás eljárási szabályairól
szóló kormányrendelet**

Bevezetés

Az ügyleti forgalom ellentett materiális tartalma lehet homogén és heterogén. Közgazdasági értelemben a különböző vagyontárgyakat azok átválthatóságától, hasznosíthatóságától tehetjük függővé. A dolgokat ma is osztályoznunk kell, erre aktuális vagyonszakter készítés során, vagy vagyonszakter elkészítésekor különösen érdemes figyelni. Tudnunk kell mivel rendelkezünk, mivel gazdálkodunk. A pénz, mint általános érték mérő átválthatósága és ügyleti forgalomban való dinamikus részvétele a legkiterjedtebb. Szinte mindenre átváltható, míg másik szélsőséges példával a termőföld széles körben hasznosítható, hiszen számos termény termelhető rajta, különböző termési idővel, méreteken és igényekkel. Minél szélesebb körben felhasználható, átváltható a vagyontárgy, annál jobban alkalmazkodik a belőle felépülő vagyon a külvilág elsősorban gazdasági igényekhez. Más a helyzet a közvagyonnal, amikor a közjogi jogalany vagyona közfeladatok ellátását szolgálja, esetleg korlátozott körben üzleti célokat szolgál (önkormányzati vagyon).

I. Jogszabályi háttér

A nemzeti vagyorról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (továbbiakban: Nvt.) megadja az önkormányzati vagyongazdálkodásra vonatkozó alapvető szabályokat, emellett azonban Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 2015/1.

(továbbiakban: Möt.) és az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény is tartalmaz rendelkezéseket. A vagyoneértékesítési bevételek fontos tartalékai az éves költségvetéseknek. Azonban előfordulhatnak olyan esetek, amikor nem pénzbeli ellentételezés fejében cserélnek dolgok, ingók, vagy ingatlanok, vagyon értékű jogok gazdát, hanem más dolgok tulajdonjogának átadása, azaz csere útján. Ezekben az esetekben az érvényesség új speciális feltételeit teremti meg helyi önkormányzatok által kötött csereügyletnek szükséges kormányhivatali jóváhagyás eljárási szabályairól szóló 126/2015. (V.27.) Kormányrendelet. Az új Ptk. a csere alapvető szabályait a következők szerint határozza meg XXXV. fejezetében: 6:234. § [Csereszerződés] Ha a felek dolgok tulajdonjogának, más jogoknak vagy követeléseknek kölcsönös átruházására vállalnak kötelezettséget, az adásvétel szabályait kell megfelelően alkalmazni. Ebben az esetben mindegyik fél eladó a saját szolgáltatása és vevő a másik fél szolgáltatása tekintetében.

II. Az új kormányrendelet

Speciális közjogi jogalany esetén további szabályok érvényesülnek a 2015. május 27-én kihirdetett, a Magyar Közlöny 72. számában megjelent helyi önkormányzatokat érintő csereügyletek államigazgatási jóváhagyásáról szóló kormányrendelet alapján. A Kormány a jogszabályt az Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdése, valamint a Möt. 143. § (1) bekezdés f) pontjában biztosított felhatalmazás alapján alkotta meg. A rendeletet az Nvt. 13. § (1) bekezdés, valamint a Möt. 108/A. § szerint mellőzhető versenyeztetés esetén a helyi önkormányzat tulajdonában lévő társasági részesedés vagy ingatlan cseréjének (ezeket a jogszabály továbbiakban: csereügyletnek nevezi) esetén kell alkalmazni. A mellőzés esetei a következők: ha a helyi önkormányzat tulajdonában álló nemzeti vagyon gazdasági társaság része, nem pénzbeli vagyoni hozzájárulásként történő rendelkezésre bocsátáskor, ha a helyi önkormányzat tulajdonában lévő nemzeti vagyon állam részére történő értékesítése, vagy állammal kötött

csereügylet esetén, és a helyi önkormányzat tulajdonában lévő társasági részesedés, vagy ingatlan cseréje esetén.

III. A kérelem és mellékletei

Az eljárás kérelemre indul, amelyet a helyi önkormányzat kezdeményez. Természetesen a települési önkormányzatok mellett a megyei önkormányzatok is alanyai a rendelkezéseknek. Illetékességi szabályt is tartalmaz a rendelet, amikor megadja, hogy a csereügylet jóváhagyásáról a helyi önkormányzat székhelye szerint illetékes kormányhivatal jár el. Hozzá kell a kérelmet benyújtani. Természetesen külön kell kezelni azt az esetet, ha a cserélő fél maga a kormányhivatal.

A kérelemhez mellékelni kell: polgármestert felhatalmazó képviselő-testületi határozatot, valamint a határozatban utalni kell a jóváhagyási eljárásra való felhatalmazásra. Ez a rendelkezés gyönyörű példája a közjogi kogenciának, hiszen közjogban azt szabad, amit a törvény kifejezetten megenged, és azt is kell a jogalkalmazónak követni. Ilyen esetben akkor pontos a szabályozás, ha részlet-szabályokat is precízen meghatároz, és nem hagy szabályozatlan területet, illetve nem hagyja magára a jogalkalmazót. A képviselő-testület döntésének tartalmaznia kell, hogy a csereügylet megkötése mely kötelező feladat ellátást vagy gazdasági érdek érvényesülését biztosítja.

Jól látható, hogy a jogszabály a törzsvagyoni és az üzleti vagyoni felhasználáshoz is igazodik. Mellékelni kell a szerződő felek által aláírt csereszerződést (utólagos). Utóbbi rendelkezés alól azonban lesz kivétel a továbbiakban. Amennyiben a csereügylet helyi önkormányzatok között jön létre, mellékelni kell a helyi önkormányzatok képviselő-testületeinek döntését arról, hogy a kérelmet melyik önkormányzat székhelye szerint illetékes kormányhivatalhoz nyújtják be. A rendelkezésből kiolvasható, hogy akár önkormányzat a cserélő másik fél, akár nem, abban az esetben is alkalmazni kell a rendeletet.

Az előző bekezdésben előadottaktól eltérő kivételes szabályok olvashatók a továbbiakban: a mező- és erdőgazdálkodási földek forgalmáról szóló törvényben meghatározott földek esetében mellékelni kell a mezőgazdasági igazgatási szerv hatósági jóváhagyását tartalmazó csereszerződést, vagy a mezőgazdasági igazgatási szerv hatósági jóváhagyását nem igénylő csereszerződés esetében igazolást arról, hogy a szerződés hatályosságához nem szükséges a hatósági jóváhagyás. Ebből látszik, hogy a jogalkotó nem hagyott ki egyetlen logikai lehetőséget sem a szabályozásból, törekedett arra, hogy teljes szabályozást teremtsen. A jóváhagyás során a kormányhivatal a cserével érintett vagyontárgyak értékarányosságát is vizsgálja.

Ha a szerződés tartalmából valamilyen oknál fogva nem állapítható meg a tulajdonváltáson keresztül menő részesedés vagy ingatlan értékarányossága, további mellékletek benyújtására van szükség. Mellékelni kell az egyes vagyontárgyak értékét igazoló szakértői véleményt, önkormányzati tulajdonú ingatlan tekintetében a vagyonkataszter nyilvántartás kivonatát, vagy a felek által beterjesztett egyéb bizonyítékokat. Ennek megfelelően a kormányhivatal egyéb szempontokat is mérlegelhet, kvázi szabadon bizonyíthat, a merev forgalomellenes momentumokat feloldó szabályozás érvényesül.

Az életben lehet ennek alapja jócskán, gondoljunk csak egy nagyívű fejlesztésre egy településen, ahol majdani adóbevételekre alapozzuk az értékaránytalanság megtérülését, vagy olyan speciális adottságú ingatlan, vagy társasági részesedés vagyontárgyra, melynek értéke, felhasználási köre speciális és az ingatlan, vagy könyvszakértő értékelésében nem tud értéket meghatározni. A benyújtandó példányok számára is ügyelni kell, így ha a csereügylet önkormányzatok között jön létre, önkormányzatonként egy-egy példányban kell a mellékleteket benyújtani. A csereszerződést legalább eggyel több, ingatlan-nyilvántartási bejegyzéshez szükséges példányban kell benyújtani.

IV. A kormányhivatal vizsgálata

A kormányhivatal strikt módon három dolgot vizsgál: értékarányos-e az ügylet, kötik-e kötelező önkormányzati feladathoz, fűződik-e gazdasági érdeke az önkormányzatnak az ügylet megkötéséhez. A feltételek sorrendjükben haladnak a konkrét és a kevésbé konkrét vagy pontosan körülírható feltétel felé. Az értékarányosság ekvivalencia kérdése, az SZMSZ-ben a kötelező és szabadon vállalható feladatok zártak, a gazdasági érdek a mérlegelés, a diszkrecionalitás színtere. Az eljárás csökkenti büntetőjog kockázatát, hozzájárul a törvényességi jelzési és felügyeleti rendszer működéséhez.

V. A jóváhagyás formája

Az eljárás a csereügylet jóváhagyásával zárul, melyről a kormányhivatal egyszerűsített határozatot hoz, és a csereszerződés valamennyi

példányát záradékolja. A jóváhagyó záradék tartalmát a jogalkotó nem hagyja a jogalkalmazóra. Konkrétan megadja, miket kell tartalmaznia a döntésnek: a kormányhivatal megnevezését, jóváhagyásáról szóló határozat számát, csereügylet jóváhagyására történő utalást, tájékoztatást (a jóváhagyás nem pótolja a jogszabályban előírt egyéb érvényességi feltételeket), hatáskörét megállapító jogszabályra történő utalást, döntéshozatala helyét és idejét, hatásköre gyakorlójának nevét, hivatali beosztását, aláírását és bélyegzőlenyomatát.

Zárszó

Fenti közjogi rendelkezések a magánjogi érvényesség előfeltételei. Összességében elmondható, hogy a közvagyon biztosításának és a vele való gondoskodásnak remek jogforrása született, mely a vagyongazdálkodás szabályrendszerét, a gondosság alapját bővíti, a szabályozást, a törvényesség eszközszerét erősíti. A jogszabályt 2015. június 1-jétől kell alkalmazni.

Gaál Róbert, jogász,

Belügyminisztérium;

óraadó oktató, Pécsi Tudományegyetem

*Állam- és Jogtudományi Kar Alkotmányjogi
Tanszék*

Recenzió az új Polgári eljárási törvény margójára.

Parttalan

polgári perek peremén

(Dr. Magyary Géza:

Magyar polgári perjog)

Jogalkalmazóként dilemmánk alapja mindig az, ami nincs leírva a jogszabályban. Erre az esetre egyetemi éveinkben az analogia legis és az analogia juris intézményei adtak mentstvát, esetleg hézagkitöltő jelleggel a generálklauzulák mind jogalkotónak, mind jogalkalmazónak egyaránt. A törvény alapelveihez illeszkedjenek további rendelkezései, megelőzve a sui generis ellentmondásokat. Közjogban azt szabad, amit a törvény kifejezetten megenged, mindez az eljárásjogok területén különös figyelmet érdemel, hiszen a norma rendeletetése a magatartás meghatározása, előre. A jogrendszerben az alapvető jogok hegyvonulatok, az anyagi jogi törvények hegyek, a közigazgatás jogszabályai dombok, az eljárásjogok pedig folyók és patakok. A folyó közlekedési környezet és értékközvetítő. Az élet harc, ókori hasonlatlan zuhanó atomok küzdelme (Demokritosz). A legyőzhetetlen bölcs szamuráj Miamoto Musashi harci tanításában arra buzdít: „*Legyél olyan, mint a víz*”. Minden jogszabály az emberi értékek lenyomata kell, hogy legyen, megtestesítője a közjónak. A csepp kivájja a követ nem erejével, de sűrű esésével. A víz az alkalmazkodás jelképe is, hiszen, fizikailag lágy is és kemény is, állhat, vagy szaladhat, zúdulhat, legnagyobb ereje pedig, hogy a rendezett és egészséges élet alapja. Táplálja a testet és táplálja az értelmet is. A társadalmi vonatkozás, amit a hivatkozott folyó hordoz igen jelentős. A jogrendszerben is a folyók biztosítják az életet, hiszen a különböző alapjogokhoz való hozzájutás transzferei. A magánjogban mindent szabad, amit a tör-

vény nem tilt meg, közjogban pedig amit kifejezetten megenged. Közjogi és magánjogi szabályozás közti határfolyó a polgári processus, a polgári eljárásjog. Egyetemi éveinkben a nagy mumus. Programnyelv, amelyet helyesen táplálva a keresetbe a bíróság helyt ad kereseti kérelmünknek. Eltűnődve azon milyen szerencsések vagyunk ma, amikor virágzó és fejtett eljárásjogok között élhetünk a fejlődés egy állomásán szeretnék adózni mindazoknak, akik a fejlődés alapjainak letéteményesei. Azoknak, akiknek folyószabályozó munkája mentén jobb, biztonságosabb érthetőbb jogélet virágzik. Ha az eljárásjogok folyók, akkor legyen a polgári eljárásjog a Nílus, amely áradásával felvirágoztatja a pusztaságot. Hordaléka az alanyi jogok tömege.

Földrajzi utazásunk egyetlen célja Alsólóc, ma Szlovákia területe, valamikor Pozsony vármegye, Nagyszombati Járása (é. sz. 48° 22', k. h. 17° 41'). Itt született Dr. Magyary Géza professzor 1864. szeptember 16-án.

A perjogász, egyetemi tanár, az MTA tagja (első alkalommal: 1905., rendes tag: 1917.) Magyarországon tanult, majd a bíróságon szerzett gyakorlatot. 1907-től a kecskeméti jogakadémián római jogot tanít. 1893-tól a nagyváradi jogakadémia tanára, kereskedelmi és váltójog, valamint perjog tanára, eközben a budapesti egyetem kereskedelmi jogi magántanára. A polgári perjog, valamint a nemzetközi jog körében megjelent műveiért halála után az MTA nagydíját kapta (1929). Főbb művei: A kiadói ügylet (Bp., 1893.) A polgári peres eljárás alaptanai (Bp., 1924.); Össze gyűjtött munkái (I – II. MTA kiadás Bp., 1941-1942.) (Magyar életrajzi lexikon) Nagy hatású jeles szerző. Perbeli beismerés című könyve ingyenesen letölthető a Magyar elektronikus könyvtár szerveréről (www.mek.oszk.hu). A szkennelt példány különlegessége, hogy a Harvard Egyetem Jogi Könyvtárának címere került a borító mögé „1934. may” bejegyzéssel.

Recenziómat Dr. Magyary Géza Magyar polgári perjog című munkájának szentelem. A munka 1913-ban jelent meg első kiadás-

ban a Franklin Társulat gondozásában. Ez a mű a Magyar Tudományos Akadémia nagyjutalmával koszorúzva került a köztudatba. Több kiadást ért meg, harmadik kiadásának különlegessége, hogy Dr. Nizsalovszky Endre kiegészítette és átdolgozta a szerző halála után, erre azért volt szükség, mivel az eljárási törvények novelláris módosításon mentek keresztül és a Magyary féle mű aktualitását veszítve a feledés homályába merült volna, ha Nizsalovszky nem lép közbe.

Előszavában Nizsalovszky így ír:

„Tizenöt éve annak, hogy nagyemlékű Magyary Géza Magyar Polgári Perjogának második kiadása elhagyta a sajtót. A mű azóta is nemcsak a legkiválóbb, hanem az egyetlen oly mű maradt a magyar tudományos irodalomban, amely az 1911. évi I. törvényekkel gyökeresen átalakult perjogunkat tudományos rendszerességgel részleteiben is feldolgozta. A szerző célkitűzése több volt, mint az, hogy hallgatói kezébe tankönyvet adjon. Amint a második kiadás előszavában kiemeli: a gyakorlati élet számára akart minél tisztultabb és megbízhatóbb ismereteket nyújtani a polgári perjog intézményeiről.” Lábady Tamás professzor tankönyvében áll az emlékezetes idézet Illyés Gyulától: „Az élet teremti a rendet, de a pusztá rend nem teremt életet, mindennek legfőbb forrása tehát az ember”. A jogélet és a jogbiztonság elemi erővel kiált a megbízható, biztos, gyakorlatias jogi művekért, amilyen a Magyary féle Magyar polgári perjog volt. A jogi nyelv egyik legnehezebb nyelvtani szerkezete polgári perjog. Lélekben mindannyian tekintünk vissza egyetemi éveinkre, tegyük kezünket szívünkre, majd hálával sóhajtsunk fel, túl a szigorlaton, túl a jogi szakvizsgán, sikerült! Gratulálok minden olvasónak, aki átesett eme nehézségen. Köszönet kiváló tanárainknak, akik a nyelvtant megtanították. Nizsalovszky a következő méltatást fűzi előszavába: „Magyary Géza tanítványaiban oly lelkesedést tudott kelteni tudományszaka iránt, aminőt csak a legkiváltságosabb tudósok képesek ébreszteni. Mégis önálló, a maguk útját járó tudósokat nevelt, akiket sohasem törekedett a maga szolgálai követőivé

tenni és akik nem is érezték magukat kötelezve arra, hogy az ő állásfoglalásait kritika nélkül magukévá téve azoknak csupán a továbbépítésére vállalkozzanak.” Erre tekintettel vállalkozott Nizsalovszky arra, hogy a tudást, amit Magyary rendszerébe épített fenntartsa és ne egyet a tanítványai közül kérjen fel a mű megújítására. A mű átdolgozása során szerephez jutott még dr. Degré Alajos, aki a jogtörténeti részeknél segédkezett. A mű teljes terjedelme 762 oldal. Igazi kuriózum, mivel a jelentős közkönyvtárakban is legfeljebb egy példányt őriznek belőle. Az elkövetkezendőkben a jogi kultúrkinccs becses szemelvényeit igyekszem feltárni az olvasó kedvéért.

A munka szerkezetileg több részből áll. Bevezetőből, az első rész a polgári per alanyairól szól, a második rész a peres eljárás általános szabályait tárgyalja, a harmadik rész a rendes szerkezetű peres eljárást taglalja, utolsó része „a rendes bíróságok előtti különös eljárások, amelyek a pp-ben vannak szabályozva” címet viseli.

Bevezetésében a szerző definíciót ad a polgári per fogalmára vonatkozóan, amelyet összetevőkön keresztül közelít meg a megközelítés a tárgyon, célon, alanyokon és alakján keresztül vezet a fogalomhoz. Korunkban is különös figyelmet kaphat az alábbi idézet:

„Nem célja azonban (megjegyzés: a polgári pernek, Gaál R.), hogy a felek a per formáit jogügyleteknek bíróság előtti kötésére felhasználják. A régi jogokban, midőn alig volt mód arra, hogy a felek a hatóság perenkívül köthessenek jogügyleteket, mégis meg volt engedve, hogy a per formái erre a célra is felhasználtassanak. A felek ugyanis, akik egymással közhitelesen jogügyleteket akartak kötni, megjelenvén a bíróság előtt, a kötendő ügyeletet a bíró tudtával mint már a multban történtet tüntették fel, úgy hogy az egyik fél az ügylettel célbavett szolgáltatás iránt keresettel lépett fel, amellyel szemben a másik fél beismeréssel élt, s így azután a bíró azt az előbbi számára megítélte, ami azután,

amennyiben a beismerő fél önként nem teljesített, a végrehajtást is lehetővé tette. „

A polgári per fogalma a kötetben: „Mind ezek alapján a polgári per fogalmát úgy határozhatjuk meg, hogy az államhatósági eljárás, melyben az állam egyik szerve, a bíróság, a felek kétoldalú meghallgatása alapján valamely sértett vagy veszélyeztetett magánjogot, vagy csak esetleg egy veszélyeztetett magánjogi érdeket derít ki, hogy ezáltal a felperes magánjogi jogosítványát vagy esetleg csak magánjogi érdekét az alperes ellen érvényesítse.”

A per tárgyaként felmerül a mai élénk dilemma, közjogi, vagy magánjogi jogviszony hever előttünk? „Sokszor azonban nehéz megállapítani, vajjon az állam a jogviszonyban az egyéni vagy pedig a közösségi érdeket tolja-e előtérbe, s éppen ez a főoka annak, hogy sokszor nehéz megállapítani, vajjon magánjogi vagy közjogi viszonytal van-e dolgunk, vajjon t.i. a kötelezett másokkal magánjogi vagy pedig az állammal közjogi viszonyban áll-e? Hozzájárul ehhez még, hogy az állam az egyesekhez nemcsak közjogi, hanem magánjogi viszonyban is állhat, mert belátásától függ, hogy őket céljai elérésére alárendeltség viszonyába hozza vagy pedig velük magánjogi viszonyba lépjen.”

Fellapozva a művet sajátos korbéli szóhasználatára a múlt nemes kifejezéseit idézi: „A Pp. viszonya a korábbi perjogi törvényeinkhez. Hatályon kívül helyezés és átmeneti uralom.” Külön figyelmet szentel a szerző a per elhárítása körüli eljárásnak. A kereset érdemleges elbírálásának előfeltételei és érdemleges elbírálását kizáró tények, a perakadályok elhárítása, a perakadályok az ügy érdemében hozott ítélet elleni fellebbezési és felülvizsgálati eljárásban külön fejezeteket alkotnak. Ezt követően a peralapítás előkészítése következik. A keresetlevél (idéző kérelem) fejezet a következők szerint kezdődik: „Ha a per elhárítása nem következik be, a per – értvén itt ez alatt az érdemleges eljárást – bizonyos

cselekmények által létrejön. Ezek: a felperes keresete, az alperes perbebocsátkozása és esetleg közbevetőleg, a bíróság felhívása az alpereshez perbebocsátkozás iránt. Ez a két, esetleg három cselekmény a peralapító cselekmények.”

A kereset vonatkozásában olvashatjuk: „Az első peralapító cselekmény a kereset, vagyis a felperesnek a perfelvételkor a bíróság elé terjesztett kérelme az iránt, hogy a felperesnek magánjogi jogviszonyát vagy általában azokat a tényeket, melyek magánjogi érdekét kiteszik, az alperessel szemben derítse ki s ez alapon jogi érdekét az alperessel szemben érvényesítse. E szerint minden keresetnek két fogalmi eleme van. Az egyik a magánjogi jogviszonynak, illetve a magánjogi érdek kitévő tényeknek megjelölése ; a másik a kérelem, mégpedig határozott kérelem. Az előbbit, a jogi érdek kitévő tényeket, mi a kereset tényalapjának nevezzük. Ez minden keresetnek szükségképpen kelléke. Előfordulnak azonban a keresetben, mint azt alább látni fogjuk (konstituálás iránti kereset), olykor még más elemek is. Ezen a kereset tényalapját kitévő tényeknek jogi jelentősége abban áll, hogy azokat a felperesnek keresetében okvetlenül fel kell hoznia, ha azt akarja, hogy jogvédelmet kapjon ; nélkülük nincs jogvédelem. Tovább azok iránt ha azokat az alperes tagadja, a per folyamán bizonyító eszközöket is kell megneveznie, vagyis, mint mondani szoktuk, azok tekintetében őt terhelni a bizonyítás.”

Egy új jogszabály megjelenése és alkalmazása mindig jó apropó, hogy ismereteinket felfrissítsük, erre pedig érdemes méltó forrást találni, azt gondolom a választott műnél szembet, jobbat nem is találhatnánk. A 2016/2017. évek után várható új perrendtartás még várat magára, biztos vagyok benne, hogy méltó lesz elődeire és eredményesen reagál a kor kihívásaira. Addig ne ülünk ölbe tett kézzel, lapozzuk fel Magyar: Magyar polgári perjog című könyvét. A könyvvadászoknak pedig jó szerencsét!

Kazsamér Katalin Enikő,

joghallgató

Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

Recenzió Árva – Balázs – Barta – Veszprémi: Magyar Közigazgatási Jog Általános Rész 1.; Magyar Közigazgatási Jog Általános Rész 2.; Helyi önkormányzatok című könyveiről

Arra a kérdésre, hogy mit értünk közigazgatás alatt, nem egyszerű választ adni, hiszen többféle fogalom-meghatározás áll rendelkezésre. Amennyiben röviden szeretnénk válaszolni, akkor a Magyar Zoltán nevével „fémjelzett” definíciót alkalmazhatjuk, miszerint „a közigazgatás az állam adminisztrációja”. A meghatározás ugyan tömör, mégis kifejezi, hogy a közigazgatás alapvető rendeltetése a közérdek képviselése és annak érvényesítése, mégpedig széles körben közhatalmi eszközökkel. A szerzők arra vállalkoznak, hogy az erre az összetett rendszerre jellemző hatályos szabályozás egészét bemutassák, reagálva az elmúlt években bekövetkezett változásokra.

A szabályanyag terjedelmére tekintettel a feldolgozás három kötetben valósult meg. A Magyar Közigazgatási Jog Általános Rész 1. és 2. könyv (Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2014. 291p., 245p.) által feldolgozott ismeretek formailag két külön kötetben kerültek elhelyezésre. Tartalmilag ugyanakkor szorosan összekapcsolódnak, együtt használva nyújtanak teljes képet az azokat haszonnal forgató olvasó számára. A Helyi önkormányzatok (Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2014. 274p.) című kötet a decentralizáció eredményeképpen megjelent helyi önkormányzatok helyzetét, kiemelt szerepét vizsgálja, figyelemmel azok történeti fejlődésére, a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája által támasztott követelményeknek való megfelelésükre, valamint a legújabb hazai és nemzetközi fejlődési tendenciákra.

A Magyar Közigazgatási Jog Általános Rész 1. kötetben a szerzők első lépésben arra a kérdésre keresik a választ, hogy a közigazgatás mint a végrehajtó hatalmi ág része, hogyan helyezhető el a hatalommegosztási modellek rendszerében. A probléma elemzését követően kerül sor a központi, területi és települési szinten működő intézmény- és szervezetrendszer működésének, valamint feladat- és hatásköreinek bemutatására, tekintettel a közigazgatás szerepkörének felértékelődésére. A munka rávilágít arra, hogy a közfeladatok egy rendkívül összetett rendszer útján kerülnek megvalósításra, kifejezésre juttatva a közigazgatás sajátosságának tekinthető feladat – szervezet – személyzet trichotómiát. A közvetett közigazgatás és az autonóm struktúrák tárgyalása során a szerzők nemzetközi kitekintéssel élnek a lehetséges fejlődési irányok megvilágítása érdekében. Változást elősegítő tendenciák követése állapítható meg a közszolgálat működésében is, mely a rendszer jelenlegi felépítésében és az alkalmazottak jogállásában érhető tetten.

A Magyar Közigazgatási Jog Általános Rész 2. kötetben a közigazgatási szervek által alkalmazott eljárások ismertetése történik. A jogalkalmazás, mely a jogszabályok egyedi esetekben történő alkalmazását jelenti, a közigazgatás aktív cselekvésében nyilvánul meg az ügyféli jogok érvényesítésekor vagy kötelezettségek teljesítésekor. Ez tükröződik a közigazgatási hatósági eljárás részletes szabályainak ismertetésekor is. A könyv felépítésében jelentős szerepet tölt be a szabálysértési eljárás ismertetése, kitekintéssel a történeti előzményekre, illetve az intézmény „kétarcú” tulajdonságának igazolására is.

A Helyi önkormányzatok című könyvben a szerzők felhívják arra a figyelmet, hogy a helyi autonómia képviselői a végrehajtó hatalmi ág részei, ugyanakkor a közigazgatás önálló pillérét képezik. A 2010-ben útjára indult helyi önkormányzati reform célul tűzte ki a jegyzők államigazgatási feladatainak csökkentését. Azonban a könyv olvasása során megállapítást nyer, hogy a rendszer mind a jogi szabályozás szintjén, mind a gyakorlatban egyelőre vegyes maradt. A

munka az önkormányzat valamennyi szervét részletesen bemutatja.

A kötetek mélyreható tudományos igényvel tárják fel azokat a témaköröket, melyek bemutatására vállalkoznak. Stílusuk olvasható. A szerzők széles szakirodalmi bázisra támaszkodnak, figyelemre méltó a felhasznált források jelentős száma. Tekintettel arra,

hogy kötetek alapvetően a nemzeti szabályozással foglalkoznak, elsősorban a magyar jogszabályi vonatkozások, illetve álláspontok bemutatása kerül előtérbe. A munkák szerkezete átlátható, felépítésük logikus, jól követhető. Ezáltal haszonnal forgathatják mind az egyetemi hallgatók, mind pedig a szakmai közönség és a gyakorló szakemberek egyaránt.

TÁJÉKOZTATÓ
A TILK OKTATÁSI ÉS TANÁCSADÓ
Bt.
SZOLGÁLTATÁSÁIRÓL

Szakmai múlt: jogalkotási és jogalkalmazási (benne minisztériumi és alkotmánybírói) tapasztalat, számos sikeres alkotmánybírói eljárás, több, mint 15 éves, referenciákkal is igazolt, jogalkotással és jogalkalmazással egyaránt foglalkozó tevékenység, önkormányzati működéssel kapcsolatos, folyamatos szakértői munka. A Cég képviselője a Pécsi Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Karának PhD fokozatos tanszékvezető docense.

Szolgáltatási profil: alkotmányjogi és közigazgatási jogi tanácsadás; **különösen:**

↳ **jogszabály-értelmezési kérdések megválaszolása, szakértői anyagok, válaszok kidolgozása** a teljes alkotmányjogi és közigazgatási jogi spektrumra kiterjedően, mind a napi rendszerességgel előforduló, mind ritkábban megjelenő problémák tekintetében, akár rendszeres (folyamatos) konzultáció keretében;

↳ alkotmánybírói, kúriai vagy ombudsmani megkeresésre adandó válasz kidolgozása, véleményezése;

↳ különféle belső szabályzattervezetek *kidolgozása; „aggályos” szabályozási megoldások előzetes és utólagos – törvényességi*

vagy alkotmányossági szempontú – véleményezése;

↳ különféle – helyi vagy központi jogszabályra vonatkozó – jogszabálytervezetek, jogszabály-módosító tervezetek elkészítése;

↳ *helyi népszavazási, népi kezdeményezési esetekre vonatkozó konzultáció, teljes körű tanácsadás és segítségnyújtás; a folyamat jogszerű és hatékony „irányítása” a megbízó érdekei szerint;*

↳ *egyes alapvető jogokkal kapcsolatos problémák (diszkrimináció-tílalommal, egyenlő bánásmóddal kapcsolatos esetek, adatvédelmi kérdések stb.) szakszerű kezelése, a jogi háttér és az alkotmánybírói, bírósági, ombudsmani elvárások rendszerezésével, megoldási javaslatokkal;*

↳ **alkotmányossági, közigazgatási jogi kérdésekben oktatási, továbbképzési tevékenység, konzultáció.**

Különösen ajánljuk szíves figyelmükbe az új önkormányzati törvény szabályainak értelmezéséhez igénybe vehető segítséget és lehetőséget.

Teljes diszkréció, gyors, rugalmas problémamegoldás, folyamatos rendelkezésre állás!

Keressen bennünket bizalommal!

Levélcím: H-7622 Pécs Jogász u. 2.

Telefon: +36 70 504-40-34

E-mail: tilk.peter@ajk.pte.hu

MONITUM – CÉGCSOPORT- ISMERTETŐ

A **MONITUM CSOPORT** többes profilú vállalkozásokat tömörít; a cégcsoport több mint fél évtized óta rendszeresen végez szakértői tevékenységet

- a) **szervezetfejlesztési és közpolitikai,**
- b) **általános jogi, valamint közjogi** (alkotmány- és közigazgatási jogi) területeken, valamint
- c) specializált tevékenységként az **oktatói jog** területén.

A **MONITUM CSOPORT** tevékenységi körébe tartozik

- a) **jogszabálytervezetek készítése,**
- b) közjogi típusú jogorvoslatra irányuló anyagok **kidolgozása,**
- c) közjogi szervezetek **belső működési rendjének kialakítása** és az azzal kapcsolatos szabályozások alkotmányossági és törvényességi szempontú auditja,
- d) köz- és felsőoktatási intézmények **szervezeti- és működési rendjének kialakítása és kontrollja,**
- e) általános oktatási jogi **szaktanácsadás** (köz- és felsőoktatás tekintetében egyaránt), valamint
- f) felsőoktatási **jogsegély-szolgálat működtetése** (fél évtizedes referenciával).

A **MONITUM CSOPORT** rendszeres kapcsolatban áll ügyvédi irodákkal és más, a tevékenységi köréhez tartozó nem jogi szakértőkkel (könyvvizsgálóval, könyvelővel, adótanácsadóval, és más szakemberekkel) akik-

nek a segítségével ügyfelei részére komplex szolgáltatásokat tud nyújtani.

A **MONITUM CSOPORT** állandó vagy eseti **megbízói** között megtalálhatunk

- a) közttestületet,
- b) országos érdekképviselői szervezetet,
- c) központi közigazgatási intézményeket,
- d) vagyongazdálkodással foglalkozó (állami) céget,
- e) helyi önkormányzatokat,
- f) köz- és felsőoktatási intézményeket és azok szervezeti egységeit,
- g) a vállalkozás minden profiljában érintett magánszemélyeket.

A **MONITUM CSOPORT** vezető elemzője és jogtanácsosa dr. Kocsis Miklós PhD, a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara Alkotmányjogi Tanszékének főállású adjunktusa, aki jogász alapvégzettsége és PhD tudományos fokozata mellett okleveles közgazdász (MBA) végzettséggel, valamint munkajogi és jogszabályszerkesztő szakjogász oklevelekkel rendelkezik. E szakmai háttérre támaszkodva a **MONITUM CSOPORT** hatékonyan látja el megbízóinak képviselőtét bármely, a tevékenységi körébe tartozó kérdésben.

Amennyiben tevékenységünk felkeltette érdeklődését, kérjük, megoldandó problémájával keresse bizalommal a **MONITUM CÉGCSOPORTOT** az alábbi elérhetőségeken:

e-mail: info@monitum.hu
tel. +36(20)461-54-62

Kiadványajánló

A Kodifikátor Alapítvány kiadványai

*

Az alábbi kiadványok a www.kodifikator.hu weboldalon vagy a kodifikator@kodifikator.hu e-mail címen megrendelhetők.

1. **Petrétei József:** Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet. Második, bővített és hatályosított kiadás. Pécs, 2014 (6.500 Ft.)
2. **Petrétei József – Tilk Péter:** Magyarország alkotmányjogának alapjai. Pécs, 2014 (5.000 Ft.)
3. **Kucsera Tamás Gergely:** Vázlatok a magyarországi felsőoktatás finanszírozásának 1990-2013 közötti gyakorlatáról. Pécs, 2014 (4.000 Ft.)
4. **Tilk Péter:** A Kúria Önkormányzati Tanácsa helyi jogalkotással kapcsolatos elvárásai. Pécs, 2014 (4.500 Ft.)
5. **Petrétei József:** Magyarország alkotmányjoga I. Alapelvek, alkotmányos intézmények. Pécs, 2013 (5.500 Ft.)
6. **Kocsis Miklós – Tilk Péter** (szerk.): A művészet szabadsága – alkotmányjogi megközelítésben. Pécs, 2013 (8.000 Ft.)
7. **Kocsis Miklós – Tilk Péter** (szerk.): Jogalkotás és társadalmi részvétel – esetek és problémák. Pécs, 2013 (2.000 Ft.)
8. **Kocsis Miklós – Tilk Péter:** Az új alkotmányjogi panasz eljárás igénybe vétele a gyakorlatban – jogalkalmazóknak (CD). Pécs, 2012 (3.990 Ft.)

*

Az alábbi kiadványok a www.kodifikator.hu weboldalról ingyenesen letölthetők.

1. Kodifikáció és Közigazgatás

Közjogi jellegű jogalkotási eredmények bemutatását, értékelését célul kitűző szakmai, tudományos folyóirat, évente két lapszámmal, 2012 óta.

2. Kodifikáció

Jogalkotással kapcsolatos írások közlését célul kitűző szakmai, tudományos folyóirat, évente két lapszámmal, 2012 óta.

A Kodifikátor Alapítvány kiadványai



Kocsis Miklós – Tilk Péter
Az új alkotmányjogi panaszjárás igénybe vétele a gyakorlatban - jogalkalmazóknak

3990 Ft



Petrétei József – Tilk Péter
Magyarország alkotmányjogának alapjai

5000 Ft



Dr. Kucsera Tamás Gergely
Vázlatok a magyarországi felsőoktatás finanszírozásának 1990-2013 közötti gyakorlatáról

4000 Ft



Tilk Péter
A Kúria Önkormányzati Tanácsa helyi jogalkotással kapcsolatos elvárásai

4500 Ft



Petrétei József
Magyarország alkotmányjoga I. Alapvetés, alkotmányos intézmények

5500 Ft



Petrétei József
Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet

6500 Ft



Kocsis Miklós - Tilk Péter (szerk.)
A művészet szabadsága – alkotmányjogi megközelítésben

8000 Ft



Kocsis Miklós – Tilk Péter (szerk.)
Jogalkotás és társadalmi részvétel – esetek és problémák

2000 Ft



Tilk Péter
Az Möt.v. kézikönyve
Várható megjelenés:
2015 tavasz

5000 Ft

ELŐRENDELHETŐ



Kodifikáció
c. folyóirat

ingyenesen
letölthető



Kodifikáció és közigazgatás
c. folyóirat

ingyenesen
letölthető

A kiadványok megrendelhetőek a kodifikator@kodifikator.hu e-mail címen.
www.kodifikator.hu