

Modellkísérletek a közigazgatás fejlesztésében
Az ún. „pilot projektek” határai elméletben és gyakorlatban

A PÁZMÁNY PÉTER KATOLIKUS EGYETEM
JOG- ÉS ÁLLAMTUDOMÁNYI KARÁNAK
KÖNYVEI

TANULMÁNYOK 19.

Sorozatszerkesztő: *Szabó István*

MODELLKÍSÉRLETEK
A KÖZIGAZGATÁS FEJLESZTÉSÉBEN

*Az ún. „pilot projektek” határai
elméletben és gyakorlatban*

Szerkesztette:
GERENCSÉR Balázs Szabolcs

PÁZMÁNY PRESS
Budapest
2013



A kötet megjelenését a Pázmány Péter Katolikus Egyetem
TÁMOP-4.2.1.B-11/2/KMR-2011-0002. sz. projektje
(A tudományos kutatások kibontakoztatása a PPKE-n)
támogatta.

Szerzők:

*Aczél-Partos Adrienn, Ádány Tamás Vince, Berkes Lilla,
Christián László, Csink Lóránt, Delbó Márta, Előházi Zsófia, Farkas Vajk,
Gerencsér Balázs Szabolcs, Jakab Hajnalka, Kurunczi Gábor, Patyi Gergely,
Sabjanics István, Sántha György, Varga Ádám, Varga Zs. András*

Kézirat lezárva: 2013. október

Olvasószerkesztő:

Aczél-Partos Adrienn

Szerkesztésben közreműködtek:

Gottlieb Péter, Pátkai Nándor

© Szerzők, szerkesztő, 2013

© PPKE JÁK, 2013

ISSN 2061-7240

ISBN 978-963-308-135-8

Kiadja:

a Pázmány Péter Katolikus Egyetem
Jog- és Államtudományi Kara,
Budapest, Szentkirályi u. 28–30. • www.jak.ppke.hu

Felelős kiadó: Dr. Varga Zs. András dékán

Nyomdai előkészítés: Szakaliné Szeder Andrea

Nyomás:

TARTALOM

ELŐSZÓ (helyett...)	7
GERENCSÉR Balázs Szabolcs Modellkísérletek: fogalmak, célok, módszertan.....	11
I. PILOT ESETTENULMÁNYOK	
ÁDÁNY Tamás Vince Nemzetközi jog, közigazgatás,modellkísérletek.....	35
BERKES Lilla A kanadai bevándorlási integrációs projekt (<i>Canadian Immigration Integration Project</i>)	49
SABJANICS István Adatvédelem és terrorellenes intézkedések az Egyesült Államokban. <i>A MATRIX modellkísérlet története és visszhangjai</i>	79
CHRISTIÁN László Finn és magyar rendészeti modellkísérletek.....	89
FARKAS Vajk Táv munka pilot-programok a spanyol közigazgatásban.....	111
GERENCSÉR Balázs Szabolcs Az első dokumentált magyar pilotok: a '40-es évek szociális modellkísérletei. <i>Az Esztergár–Magyary modell</i>	137
JAKAB Hajnalka A „Biztos Kezdet” program és a gyerekházak modellkísérlete	155

ACZÉL-PARTOS Adrienn	
A hazai irányított betegellátási modell	175
ELŐHÁZI Zsófia	
Elektronikus közbeszerzési rendszer: modelltől a megvalósulásig.	
<i>Kísérleti modellek a közigazgatás fejlesztésében</i>	187
DELBÓ Márta	
A kistérségi modellkísérletek tapasztalatai	205
KURUNCZI Gábor – VARGA Ádám	
A Dél-Dunántúl mintarégió. <i>Egy rossz kérdésre adható</i>	
<i>egyetlen lehetséges válasz?</i>	221
 II. ELEMZÉS, ÉRTÉKELÉS	
VARGA Zs. András	
A közigazgatási modellkísérletek korlátai	245
CSINK LÓRÁNT – KURUNCZI Gábor – VARGA Ádám	
A jogi szabályozás szerepe a modellkísérletekben	267
GERENCSÉR Balázs Szabolcs	
Modellkísérletek modellezése. <i>A tervezés és kivitelezés módszertana</i>	285
PATYI Gergely	
Modellkísérletek ellenőrzésének és értékelésének lehetséges megoldásai ..	299
SÁNTHA György	
<i>A pilot mint tervezés-módszertani eszköz, avagy tervezési</i>	
<i>„kép a képben”</i>	313
A modellkísérleti projektben részt vevő kutatók	337
Tárgymutató	343

ELŐSZÓ (HELYETT...)

Az előszó az olvasó üdvözlése: lectori salutem. Hagyományos és kötött műfaj, abban az esetben is, ha azt – megtisztelő feladatként – nem a könyv szerzője írja. A bevezető gondolatok az olvasnivalóhoz lehetnek csak általánosságok (kiváltképp, ha a művet alapos figyelemmel el sem olvastuk), vagy rövid megállapítások a témáról, annak feldolgozási módszeréről, a főbb eredményekről, továbbá a szerzők teljesítményének (szolid) dicsérete következhet az elegancia határain belül. Nem ismertetés, nem összefoglalás, nem panegirisz, nem kritika, nem párhuzamos vélemény, stb.; mindezek más műfajba tartoznak. Elmaradnak a köszönetnyilvánítások azoknak, akik a jeles mű létrejöttében segítettek; ez a szerzői előszó lehetősége. Legfeljebb arra lehet kitérni még, hogy a mű kiknek ajánlható olvasmányként (lehetséges, hogy ez korunk marketing észjárása). Nem olvastam olyan előszót, amely a művet kifogásolta vagy kritizálta volna pl. azzal, hogy a témáról kár írni, mert az jelentéktelen, amit arról leírtak az tarthatatlan, ami arról itt olvasható, azt különben is tudja mindenki, azaz: előszó nem lehet antitézis. Az üdvözölt olvasó esetleg el sem olvassa a művet ilyen előszó ismeretében. Ilyen tehát nincs, a meglepetés kizárható. Ezért hát egy könyvnek az a része, amelyet szinte senki sem szokott elolvasni: az előszó.

A közigazgatás fejlesztését szolgáló modellkísérletekről önálló monográfia vagy tankönyv magyarul eddig nem jelent meg. A modellkísérlet ezúttal pilot project-et jelent, bizonyos módszert vagy eljárást, elméleti illetőleg gyakorlati értelemben, mely ténylegesen inkább gyakorlati, mint elméleti. Nem hazai lelemény, bár ismerik és olykor alkalmazzák Magyarországon is, de – sajátos módon – szinte sohasem egybevágó jelentéstartalommal. E tanulmánykötet a közigazgatási modellkísérlet fogalmát, alkalmazhatóságát, módszereit, vizsgálja. Tárgya egyfelől a modellkísérlet értelme, lehetőségei, lefolytathatósága a közigazgatásban, másfelől egyes, már ténylegesen elvégzett hazai és külföldi modellkísérletek bemutatása és értelmezése. E tanulmánykötet több szerző egyeztetett, összehangolt munkája. A fogalmak és módszerek egységes értel-

mezése nyilvánvaló szempont volt az egyes tárgykörök bemutatásában. Ennek ellenére, ahány ténylegesen lefolytatott modellkísérletet tárgyalnak, annyiféle sajátos tartalom a pilot project. Valamennyi tanulmány tanulságos, elgondolkoztató és alapszemléletében tárgyilagos. Nyilvánvalóan egyetlen szerző sem kötelezi el magát a modellkísérlet közigazgatást fejlesztő univerzális lehetősége mellett vagy ellenében, de annak létjogosultságát és gyakorlati kizárhatóságát egyaránt figyelembe veszi. A leírás, ismertetés tényközlése mellett olvashatók az elvi érvek pro és contra. A tanulmánykötet a megismerést szolgálja, nem érvelés a pilot project általános elterjesztése, vagy visszaszorítása érdekében. Tudományos alapkérdéseket nem azonosít egyik tanulmány sem gyakorlati politikai, közgazdasági, vagy közigazgatási kérdésekkel. E kötet nyilvánvalóan nem gyakorlati kézikönyvnek készült, hogy alkalmazásával bárki pilot project-et készítsen.

Nem lexikon, amely felsorolja és értelmezi azokat a műszavakat, amelyek e tárgykörben bőségesen használatosak, de a szakmailag beavatottakon kívül senki sem ért (és sok esetben a szakértők eltérően értik). Nem szintézis a még mindig a változás mozgalmasságát mutató pilot-ok lényegéről, hanem időszerű áttekintés *a közigazgatás fejlesztését szolgáló modellkísérletekről*.

Közismert, hogy a tudományok differenciálódása – kiváltképp a 18. sz. végétől, vagy a 19. sz. első felétől – sok új tudomány keletkezésével, majd átalakulásával járt; olykor egy-egy új(szerű) módszer elfogadása új rendszer alapjává lett. Szinte egyidejűen jelent meg a tudományos felismerések gyakorlati hasznosítása, valamint az elvárás, hogy a társadalom irányításában is tudományosság érvényesüljön. A pozitivizmus más perspektívákat nyitott a természettudományoknak s a társadalomtudományoknak; az előbbiek a (komolyabb) tudományok, az utóbbiak (ha egyáltalán tudományok) „lágyak” az elsőként említett „kemény” tudományokhoz képest. A társadalomtudományok – létük újabb igazolásaként – „tanultak” a természettudományokból; átalakítva szemléletüket, módszereiket, feltételezett hatásuk megítélését. Kifejezve tudományos megalapozottságukat, meggyőző erejük növelése érdekében azzal, hogy ténylegesen hasznosíthatók. Vagyis a hasznosíthatóság (utilization), hatásokkal (impact) egybevethető. A tudományos kérdés ezzel gyakorlati kérdéssé válik. A gyakorlat azonban nem tudomány, hanem tény. A kettő közötti különállás, szakadék persze teoretikusan és praktikusán is áthidalható, ha kifejezetten ez lenne a cél. Lehet gyakorlati cél; a mostani pilot projectek nem tudományos műveletek, legfeljebb tudományos eredmények felhasználásával folytatják le azokat. Azzal az előfeltevéssel, hogy a társadalom-irányításban, a közigazgatásban is lehet helyük. Képes kifejezésként, szimbolikus értelemben, vagy nagyvonalú empátiával lehet is. A modellkísérlet közvetlen értelme az elméleti fizikában, a mérnöktudományokban, a kémiai tudományokban foglalt, ahol e módszert felismerték, kidolgozták, alkalmazzák, elég régóta. Új leleményként

a közgazdaságtan, majd a közigazgatás is utánozná pl. az elméleti fizikát, annak ellenére, hogy nincs olyan megfigyelési alapja, mint a kísérleti fizikának, vagy a mérnöktudománynak. Külön kérdés, hogy efféle kísérlet egyáltalán megengedhető-e, lehet-e törvényes a közigazgatásban? Jogilag persze megoldható, a kísérleti területi egységre irányadó privilégiummal – megengedett kivételező szabályozással –, illetve szerződéssel, ha a szubszidiaritás ezt megengedi. E kötetben Varga Zs. András egyértelműen írja le a lehetőségek határait.

Ami a modellkísérletet általánosságában illeti, lehet kiindulás pl. Mosonyi Emil magyarázata 1955-ből, a hidraulikára, de nem a közigazgatási modellkísérletekre. Bizonyos értelemben előzmény Esztergár Lajos szociális szövetkezete, vagy Magyary Zoltán hasonló modellje; ezek valamivel közelebb állnak a közigazgatás modellezéséhez, ám egyik sem jellegzetesen a mai pilot project. A kötetben elhelyezésük indokolt lehet, elvégre kiindulásként tisztázható a modellezés általános értelme. A kötet nem érint egy másik előkérdést – azt bizonyára közismertnek tekinti –, az angol és különösen amerikai közigazgatás-felfogást, amely annak lényegét – vagy száz éve variálva és csiszolgatva – a managementben jelöli meg, a magánigazgatás (üzemszervezés) tapasztalatai alapján. E public management hasznosíthatósági szempontjai, hatásai, eredményessége sokszor elhomályosítják a jogi kötöttségeket: az eredményes menedzser feljogosítottnak érzi magát a jogszabályi keretből való kilépésre, hatáskörének túllépésére. Sőt, ehhez módszer alakítható ki, elfogadható hiperaktív cselekvés, jogszabályok mellőzésével s valaminő „tudományos” magyarázattal, amelynek mottója *cca.* az, hogy célszerű és ésszerű mellőzni a jogszabályokat, ha a public managementben csakugyan eredményre törekszünk. A pilot nem közigazgatási jogi, hanem public manageri eljárás, módszer: ebben a körben értelmezhető. A pilot projectek közvetlen elvi alapja talán az akciókutatás tudományos elképzelése, az 1970-es évektől, amely az adaptív tervezést szolgálná. Eleinte az értékelő kutatás (evaluative research) folytatásaként, később kimondottan a tervezés céljából. (Az összefüggést Sántha György tanulmánya érzékeli.)

A módszer általános alapjai ekkor már rögzítettek. A fejlesztés és a változatok kialakítása viszont máig folyamatos. Változatlanul bizonytalan, hogy milyen tárgyköröket nem lehet, vagy nem célszerű így modellezni, ahol modellkísérletet folytattak le, azt egy szakértő tapasztalatai alapján a project nélkül is előre megmondhatta-e volna, meddig tekinthető érvényesnek a modellkísérlet tanulsága, s milyen alapon lehet általánosításnak az alapja. Az utóbbi évtizedben növekszik a managementként közigazgatást érintő „pilot project” elevezésű műveletek száma. Tárgyuk és módszerük változatos. Nemigen található olyan, amelyben „kontrollcsoport” is szerepel, mint pl. a gyógyszer kísérletekben. Az erre vonatkozó megállapítások a kötetben érdekesek, de inkább elképzelések, mint a gyakorlati ismertetései. A modellkísérlet (pilot project) pillanatnyilag egy (liberális) módszer, nem tudományos iskola és nem gyakorlati irányvonal

a közigazgatási tervezéshez. Azzá is válhat, ha a jövőben jelentős fordulat áll be magyarázatában, vagy gyakorlatában. Jelenleg elméletileg és gyakorlatilag is sokan hivatkozzák, s főként azok, akik ezek műveléséből szeretnének megélni. A pilot project-készítés most főleg tanácsadó vállalkozások „iparága”. Alapszabálya, hogy efféle tervet csak külső személy, szervezet képes elfogadhatóan, hitelesen készíteni. Bárki lehet a modellkísérlet kidolgozója, csak az nem, akit modelleznek; ez is közismert.

Prof. Tamás András

MODELLKÍSÉRLETEK: FOGALMAK, CÉLOK, MÓDSZERTAN

GERENCSÉR Balázs Szabolcs*

1. A modellkísérlet fogalma és kapcsolata a közigazgatással

1.1. Alternatív közigazgatás-fejlesztési eszközök

A közigazgatás és az innováció szoros kapcsolatban áll egymással. Sokszor hivatkozunk, hogy a közigazgatás a „társadalmi mérnökség” tudományága, azonban a természet- és társadalomtudomány ritkán kerül ténylegesen szoros kapcsolatba egymással. Ez a kötet egy innovációs eszközről szól. Egyik a sok közül, amelynek megvan minden előnye és korlátja.

A modern közigazgatási innováció a huszadik század első felétől, a tervezés, tudatos fejlesztés és az üzemszerű működtetés kialakulásától ismert.¹ Az ezredfordulóval azonban mind az *informatikai*, mind a *kommunikációs környezet* annyira megváltozott, hogy mára e kettő mindent ural – a közigazgatást és a közigazgatási innovációt is.

A közigazgatási fejlesztés hagyományos útját (hatásvizsgálat – tervezés – döntés) e könyv nem érinti (Sántha, 2. fejezet). Napjainkban azonban egyre többször merülnek fel nem szokványos, többnyire angolszász eredetű, szociológiai vagy természettudományos gyökerű döntés-előkészítő eszközök a közigazgatásban. Ez a tendencia a technológiai változáson túl összefüggésben állhat az állami szerepfelfogás alakulásával is. A napjainkban fejlődő neoweberi állammodell egyik fontos paradigmája ugyanis a képviseleti demokrácia kiegészítése a polgároknak a döntési folyamatokba történő közvetlen bevonásával.² A technológiai fejlődés, valamint az állam önmagáról alkotott változó képe együtt te-

* Egyetemi docens, PPKE JÁK.

¹ Az Egyesült Államok harmincas évekbeli, Fayol és Taylor üzemszerű közigazgatási elméletéről lásd: TAMÁS András: *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat, 2010. 298.

² G. FODOR Gábor – STUMPF István: Neoweberi állam és jó kormányzás. *Nemzeti Érték* 2008/3. 16.

szik lehetővé, hogy *kommunikációs és mérnöki-tervezési alternatív innovációs eszközök* kerüljenek a közigazgatásban is professzionális alkalmazásra.

Kommunikációs eszköznek tekinthetjük (a résztvevők számának növekedésével):

- az ötletbörzét (Brainstorming), amely talán a legismertebb szűk körű, általában meghívásos részvétellel és rövid időtartamban történő taktikai vagy stratégiai munkamegbeszélés;
- a stratégiai vélemény-egyeztető, vagy „összehozó színteret” (Transition Arena),³ amely közép-hosszú távú megoldandó problémákra keres választ úgy, hogy a különböző szakterületekről meghívott résztvevők közösen alakítanak ki egy jövőképet, amelynek megvalósíthatóságát egyúttal időzítik is (transition agenda). A meghívottak kiválasztásában közrejátszik közéleti szerepük (kormányzati, akadémiai, civil, vagy gazdasági szereplő), kompetenciájuk (pl. stratégiai gondolkodó, jó rendszerlátó, vagy jó kommunikációs készsége van) és funkciójuk (vezető, stratégia, hálózatépítő, döntéshozó, stb.). A színtér tárgya pedig jellemzően valamilyen összetett társadalmi probléma megoldási lehetőségeinek megfogalmazása.
- a nyitott tér-fórumot (Open Space Forum), amely a legnagyobb számú (akár 1000 fő) résztvevővel szervezett, sokszor nyitott, 1-3 napos rendezvény.⁴ A nyitott tér-fórumot összehívó szervezet meghatározza a tág, stratégailag fontos témakört, amely megvitatása során a résztvevők maguk hozzák létre és alakítják a párhuzamosan futó munkacsoportok napirendjét, a találkozókát, eseményeket. A spontán, de egyben koordinált, nagy létszámú ötletelés eszközét a közigazgatásban ritkán, stratégiai tárgyú döntés-előkészítéshez lehet használni.⁵

³ A kifejezés egy angol szójáték eredménye. A „transition area” átmeneti vizeket jelent, amely a Németalföldön az édesvízű folyók és a tenger találkozásának szakaszára vonatkozik, ahol a víz nem egyértelműen sós vagy édes. Egy ilyen területen végzett egyeztetést neveztek a holland szerzők „transition arena”-nak, amely átvitt értelemben különböző szakterületek „átmeneti területét” is jelenti. Ez utóbbi jellemzőjét ragadtuk meg, és az „arena” szót így „színtérnek” fordítottuk. Ld. Arwin VAN BUUREN – Derk LOORBACH: Policy innovation in isolation? – Conditions for policy renewal by transition arenas and pilot projects. *Public Management Review*, 2009/11. 379.; valamint Rutger VAN DER BRUGGE – Roel VAN RAAK: Facing the Adaptive Management Challenge: Insights from Transition Management. *Ecology and Society*, 2007/12. <http://www.ecologyandsociety.org/vol12/iss2/art33/> (letöltés dátuma: 2013. augusztus 22.)

⁴ <http://www.openspaceworld.org/> (letöltés dátuma: 2013. augusztus 23.) Harrison OWEN: *Open Space Technology: A User's Guide*. Berrett-Koehler, 1997.

⁵ Magyarországon a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium szervezett open space fórumot 2010. október 25-én, 9.00 és 16.30 óra között, a Millenáris Park Teátrum termében „Milyen fejlesztési irányokat vegyünk figyelembe a közigazgatás-fejlesztési stratégia kialakítása során?” címmel. <http://www.localinfo.hu/?module=news&action=show&nid=145278> (letöltés

Mérnöki-tervezési alternatív fejlesztési eszköznek a *modellkísérleteket* (pilot project) tekintjük, amelyeket hívnak még „kísérleti mintának”, prototípusnak, vagy „tervezési kísérletnek” is.⁶ Szerepének különlegességét az adja, hogy a fenti eszközöktől eltérően túllép a fejlesztés megtervezésén és a valós időben „kipróbálja” azt. Modellek segítségével való tervezés alapvetően mérnöki jellegű tevékenység és a természettudományok rendszeresen alkalmazzák; megtaláljuk például a gyógyszerészetben, vagy az informatikában, de a filmiparban is.⁷ Természettudományos eszközök alkalmazása a társadalomtudományokban nem meglepő, hiszen módszereikben a természet- és társadalomtudomány éles szétválasztása kezd meghaladottá válni.⁸ Ahhoz azonban, hogy e módszert lényegében megragadva legjobban megérthessük, a közigazgatási modellezéshez talán legközelebb álló műszaki modellkísérletet, (a vízépítő és vízgazdálkodási mérnökök nyelvén) a *kisminta-törvények* alkalmazását érdemes áttekinteni.

1.2. Kisminta-törvények – a természettudományos módszertan

Mosonyi Emil akadémikus 1955-ben lejegyzett előadásai nyomán személetesen be lehet mutatni a kisminta-törvények lényegét és alkalmazási területét.⁹ Ez olyan eszköz, „melynek működtetésével egy másik rendszerben végbemenő jelenség hasonló mását állíthatjuk elő és figyelhetjük meg. A kísérleti mintában a jelenségek lefolyásának körülményeit aránylag egyszerű módon befolyásolhatjuk, kis költséggel irányíthatjuk és végeredményben a tapasztalt jelenségek alapján következtetést vonhatunk le a valóságra vonatkozóan.”¹⁰

dátuma: 2013. augusztus 23.) A fórum eredményei a Magyar-Programban és az elektronikus közigazgatási reformban köszöntek vissza.

⁶ Angol megnevezése is változatos: a „pilot project” mellett találunk: experimental project, prototype experiment, stb.

⁷ A fogalom széles körű használatát mutatja, hogy a műszaki és orvostudományokon túl, közismert még a filmgyártásban is (a „pilotfilm” a producernek vagy kiadónak szánt bemutató verzió, amely alapján a sorozat vagy film leforgatható).

⁸ Varga Zs. András Heisenberg híres határozatlansági elvére hivatkozik, amely túlmutat a természettudományon, mivel kihat a társadalomtudományra (John Lukács) és a gazdaságtudományra (Soros György) is. Ld. VARGA Zs. András: A jogrendszer és a jogalkalmazás határozatlansága és nem-teljessége. *Jogtudományi Közlöny*, 2013/3. 111.

⁹ MOSONYI Emil: *Hidraulikai hasonlóság, a kismintatörvények és a kísérletek értékelése, a várható eredmények*. Egyetemi jegyzet, az előadások alapján a jegyzetet összeállította: HANKÓ Zoltán. Felsőoktatási Jegyzetellátó Vállalat, Budapest, Kézirat, 1955.

¹⁰ MOSONYI i. m. 3.

A hidraulikai kisminta-kísérletezés *célját* három pontban foglalja össze a professzor:¹¹ a) a kísérlettel történhet meglévő építmények vizsgálata pl. fokozódó igények kielégítése céljából; b) tervezett építmények és a víz kölcsönhatásának vizsgálata alapján a tervezőnek nyújthat segítséget a modellkísérlet; és harmad-sorban c) elméleti és elvi kérdések vizsgálata történhet ennek alkalmazásával.

A kisminta alkalmazásának egyik legfontosabb oka az, hogy „[...] kísérletezni csak kismintán lehet. A valóságban csak megfigyeléseket tudunk végezni.”¹² Ez számunkra azt jelenti, hogy 1:1 arányú (azaz a valóságban történő) kísérletezésnek nincs helye; ha a valóságba beavatkozni kívánunk, csak tervezett és végleges módon történhet. A kísérlet során (a fentiekkel szemben) lehetőség van arra is, hogy előállítsunk „olyan eseteket, melyek a valóságban nincsenek meg” vagy „kis valószínűséggel, ritkán fordulnak elő”.¹³ Praktikuma pedig, hogy a kísérletek „költsége, anyagszüksége, munkaerő-szüksége lényegesen kisebb, mint a valóságban való megfigyelések hasonló jellegű igényei. Még a modell megépítésének költségeit is figyelembe véve, a modellkísérlet gazdaságosnak mondható.”¹⁴ Továbbá a modellkísérlet egyszerre nyújt lehetőséget absztrahálásra és egy konkrét kérdés megvizsgálására: mivel a kisminták nem a természetben, hanem elkülönült környezetben (akár laboratóriumi körülmények között) folynak le, megfelelő eszközt jelentek a tervező számára, hogy „zavaró mellékkörülmények kizárásával leegyszerűsített folyamatot vizsgálva” tekinthet a „problémák mélyére”.¹⁵

A kísérlet tárgya a vízépítésben pontosan meghatározható, hiszen a nehézségi, sűrűlási vagy tehetetlenségi erő valamilyen formában történő „együttes hasonlóságának biztosítása vezet modelltörvényekhez”,¹⁶ ezek jellemzik az ún. „uralkodó erőhatásokat”. A kísérlet tervezésének tehát

- első fázisa, hogy tudjuk, mely hidraulikai jelenséget kívánjuk modellezni;
- második fázis, hogy az uralkodó erőhatások alapján kiválasszuk az alkalmas „modelltörvényt”;
- harmadik fázis, hogy a már ismert geometriai méretek átszámítási tényezőjének ismeretében az egyéb mennyiségek átszámítási tényezőjét

¹¹ MOSONYI i. m. 4.

¹² Uo.

¹³ MOSONYI i. m. 4–5.

¹⁴ MOSONYI i. m. 5.

¹⁵ Uo.

¹⁶ MOSONYI i. m. 23. Mosonyi Emil itt hivatkozza pl. a Froude, Reynolds, Mosonyi—Kovács és Weber-féle modelltörvényeket. Ezek különböző jellemzőkkel rendelkező vizek állandó fizikai adottságaira vonatkoznak, pl. ha nincs szabad vízfelszín, vagy kis keresztmetszetben nagy tömegű víz folyását vizsgáljuk, vagy ha a turbulens mozgás jellemzőit figyeljük meg.

is kiszámítjuk. (Ez a fázis felel meg a társadalomtudományi modellek „kivetíthetőségének” vagy „felnagyíthatóságának”)

A modellezhetőség további feltétele, hogy a modell képezze le a valóság fontos jellemzőit. Ilyen például, ha turbulens vízmozgást, felszíni hullámképződést, vagy hordalékmozgást akarunk megfigyelni, akkor a modellben is hasonló körülményeket kell előállítanunk. Azaz a *modell és a valóság között hasonlóságot kell biztosítanunk*. A mérnöki módszertan is hangsúlyozza azonban azt, hogy nem azonosságról van szó.¹⁷ Tökéletes hasonlóság (a sokféle erőhatás együttes jelenléte miatt) nem érhető el. Így a kísérlet értékelésénél figyelemmel kell arra is lenni, hogy részletes (dinamikai) hasonlóságot vizsgálhatunk csak, azaz a „kevésbé domináns erőhatásokat a modellezésnél figyelmen kívül” hagyhatjuk.¹⁸ Minél nagyobb a modell, annál kisebb a valóságtól való torzulása, azonban a költségei nőnek.

A modellkísérlet értékelésére két lehetőséget találunk:

- a kisminta alapján *minőségileg* meghatározható következtetéseket vonhatunk le;
- a kísérlet *menyiségi* (számítható) eredményeket is nyújt.

A kísérletekből azonban nemcsak a számszerű következtetések értékesek. Egy-egy jelenség minőségi jellemzői „támpontot nyújtanak a tervezőnek: egy-egy több adat van a birtokában tervének műszakilag helyes és gazdaságos megoldásához.”¹⁹ A modellkísérlet pontatlanságáról már volt szó. Az értékelés során tisztában kell lenni azzal, hogy nemcsak a méretarány miatt alakul ki a valóságtól való eltérés, hanem felmerülhet mérési hiba is. Ennek kiküszöbölésére ajánlja Mosonyi professzor, hogy „úgy célszerű berendezni kísérleteinket, hogy a mérés ismételhető, szükség esetén többször is elvégezhető, reprodukálható legyen”, sőt, célszerű más-más mérőműszert alkalmazni. A többszöri mérés eredményeinek középértékével lehet a hibát a legjobban kiszűrni.

Végezetül, a kisminta-kísérletek *objektivitását* a független kutatói hozzáállás teremtheti meg. A kutatónak tehát „az előzetes benyomásoktól, és az előzetes véleményformálástól feltétlenül függetlenítenie kell magát, hogy a kísérleti tapasztalatok alapján tárgyilagos és a kísérleti eredményekre támaszkodva tudjon véleményét formálni.”²⁰ Érdemes felfigyelni arra, hogy a műszaki kísérletek is

¹⁷ Lásd még Varga Zs. András tanulmányának I.1. fejezetét, amelyben Rácz Ervin szintén természettudományos megfogalmazására hivatkozik.

¹⁸ MOSONYI i. m. 32–34. Mosonyi Emil egy Obernachtal-i (Németország) szabadtéri kísérleti telepen végzett kísérletsorozatra hivatkozik, ahol megállapították, hogy ugyanazon számítás szerinti kísérlet egyre kisebb méretarány esetén egyre nagyobb eltérést mutat a valóságtól: 1:1 esetén 0 %-os eltérést, 1:4,375 esetén 3,3 %, 1:8,75 esetén 4,4 %, 1:17,5 esetén 5,8 %, és 1:35 esetén 7,3%-os eltérést figyeltek meg.

¹⁹ MOSONYI i. m. 45.

²⁰ MOSONYI i. m. 50.

– a számszerűség és a fizikai törvények ellenére – mennyire függhetnek a kísérletező személyétől, azaz a megfigyelt objektív valóság a megfigyelő szubjektív személyétől.

A kisminta-törvények módszertanát áttekintve láthatjuk, hogy valóban sok hasonlóság figyelhető meg a közigazgatási modellkísérletekkel kapcsolatban. Mégis, azt is látjuk, hogy nem lehet ugyanazt a mérnöki módszertant alkalmazni a közigazgatásban, ahogy ezt Tamás professzor az előszóban is hangsúlyozta. A *legfontosabb eltérések* a mérnöki és a társadalomtudományi kísérletek között az alábbiak:

- A kisminták mindig egy fizikai (kiszámítható) jellemző vizsgálatára vonatkoznak, amelyet akár laboratóriumi körülmények között is elő lehet állítani. A közigazgatási modellkísérletek ezzel szemben mindig valós közegben folynak le, ahol sok bizonytalansági tényező merül fel, mint az ember sokszínűsége, a társadalom változatossága, vagy a külső (földrajzi, időjárási) tényezők, stb.
- A kísérletek alkalmazhatósága terén a közigazgatás jóval több korláttal rendelkezik. A társadalom ugyanis mindenképpen része a kísérletnek, akiknek viszont a jogvédelmét garantálni kell. Erről részletesen Varga Zs., valamint a Csink–Kurunczi–Varga tanulmányokban olvashatunk.

Mindemellett a kisminták hasznos *tapasztalatokat* is nyújtanak a közigazgatási tervezés számára:²¹

- A kisminták egy létező vagy tervezett rendszer megalkotásakor, vagy tervezett változtatásának megvizsgálása esetén jól használható eredményeket mutatnak a főbb törvényszerűségek tekintetében.
- A műfaji sajátosságok miatt nem lehet a valóságban kísérletezni, hanem azt elkülönítetten, pontos vizsgálatok mellett lehet végezni. A kísérletezés mindenképpen beavatkozás is a fizikai folyamatokba, a valóságban azokat csak megfigyelni tudjuk.
- A kisminta jó vizsgáló eszköz, ha egy rendszerben felmerülő kérdésre kívánunk választ kapni.
- A kismintában a valósághoz csak hasonló körülményeket tudunk vizsgálni. Az eredmények számításánál is figyelembe kell venni a minta torzulásait.

²¹ A tapasztalat tudást, ismeretet jelent és nem közvetlen alkalmazhatóságot!

1.3. Modellkísérletek fogalma, avagy pilot a közigazgatásban

Mindezek után kísértet teszünk e könyv tárgyának pontosabb meghatározására. Jelen kutatás során magunk is kerestük a modellkísérletek pontos fogalmát, mivel a szakirodalom nem nyújtott ebben támaszt. Először kérdéseket tettünk fel magunknak: *ki, mit, miért és hogyan* akar modellezni? A kérdésekre az összefoglaló elemzésekben hasonló válaszok születtek (lásd Varga Zs. 1. fejezet, Csink–Kurunczi–Varga 3.1. fejezet; Gerencsér, módszertan, 1. fejezet; Patyi 1. fejezet). Ez persze nem meglepő, hiszen egy közigazgatási módszertani vizsgálat akkor éri el igazán a célját, ha a bármely kiinduló pontból ugyanoda érkezünk. Más-más oldalról szemlélve ugyanazt a vizsgált valóságot, egy-egy definícióelemre lelünk. Az alábbiakban találhatjuk azokat a fogalmakat, amelyek mozaikszemként részét képezik a közigazgatási modellkísérlet definíciójának.

Munkaprogram (projekt). A modellkísérlet talán legfontosabb ismérve a projektszerűség. Ahogy Sántha György és Patyi Gergely hivatkozzák tanulmányaikban (Sántha 2. fejezet, Patyi 2. fejezet) a munkaprogram egy komplex tevékenység egy feladat megvalósítására, korlátozott időtartam és költségek mellett. Tamás professzor is kijelenti az Előszóban: a modellkísérlet gyakorlat, a management eszköztárába tartozik. A modellkísérlet mint egyfajta munkaprogram tervezési, kivitelezési és ellenőrzési fázisból épül fel. Így erre is, mint minden projektre vonatkozik a szoros felügyelet, amire úgy is tekinthetünk, mint egy állandó tervezési és felülvizsgálati folyamatra, azaz a PDCA ciklus Do és Check lépéseinek ismétlésére. A projektszerűségből következik, hogy a modellkísérletet jellemzően kis létszámú vezetés működtetheti eredményesen.

Időlegesség. Szintén a projektszerűségből következik, hogy a modellkísérlet mindig időben korlátozott tevékenység. A kísérlet időtartamát a tervezéskor kell meghatározni a vizsgálat tárgyához igazodóan. Vizsgálataink során feldolgozott minták nagy átlaga 6–18 hónap közötti kísérlet volt, azonban volt olyan is, amelyet a befejezését követően megismételtek. Megállapítottuk, hogy az időbeliség legfontosabb szempontja a beláthatóság, amely kezelhetővé teszi a projektet. A túlságosan hosszú modellkísérlet a monitorozást akadályozhatja, a túl rövid pedig azt a veszélyt rejti magában, hogy nem lesz lehetőség elég adatot szerezni a kísérlet tárgyról (Gerencsér, módszertan, 2.1. fejezet).

Tervezés. A projektszerűségből következő másik fontos ismerv a helyes tervezés szerepe (Sántha 2. fejezet). A kutatás során feldolgoztunk olyan modellkísérleteket, amelyek pusztán a tervezés minősége miatt lettek sikeresek, vagy éppen buktak el. A tervezésben kell pontosan felmérni az alanyok körét, a rendelkezésre álló időt és forrásokat (hatásvizsgálat), meghatározni a kísérlet pontos tárgyát és feltételeit, valamint – jogi modell lévén – a jogalkotási és jogvédelmi kihatásait (Csink–Kurunczi–Varga 3.3. fejezet). A tervezésről, mint mérnöki jellegű tevékenységről mondja azonban Varga Zs. András (Varga Zs.

3.1. fejezet), hogy a társadalom-mérnökség a valódi mérnökségtől leginkább abban különbözik, hogy a társadalom nem viseli el a selejtet, azaz már a tervezésnél tisztában kell lennünk a kísérlet korlátaival.

Hasonlóság. A kisminta-törvények fenti vizsgálata során határoztuk meg azt, hogy a modellkísérletnek köze van a valósághoz. A modell nem azonos a valósággal, hanem csak hasonlít rá (Varga Zs. 1.1. fejezet). Tökéletes hasonlóság nem érhető el, így a modellben arra kell törekedni, hogy a „domináns jellemzők” megfeleljenek a valóságnak. Az arányos kicsinyítés mindenképpen torzítja a valóságot, méghozzá a méret csökkenésével fordított arányban. Ez a közigazgatási modellkísérletek esetében is fontos ismerv, amely arra is felhívja a figyelmet, hogy teljes azonossággal a modellezett jelenség nem vetíthető ki 1:1 méretben. A modellezésből mennyiségi és minőségi tapasztalatokat tudunk nyerni, ahol az előbbi tételes, számítható eredmény, míg az utóbbi tulajdonságokat, jellemzőket mutat meg a kísérletező számára. Itt fontos még azt is megemlíteni – szintén a kisminta-kísérletekre hivatkozva – hogy a kísérletezőnek kellő távolságtartással, objektív módon kell a kísérlethez viszonyulnia és az előzetes benyomásoktól, valamint az előzetes véleményformálástól feltétlenül függetlenítenie kell magát. Ellenkező esetben a kísérlet eredményét is torzítja a kutatói hozzáállás.

Újdonság. A modellkísérlet célja jellemzően a jobbítás, fejlesztés szándékával egy új és hatékonyabb rendszer bevezetésének mérése (Csink–Kurunczi–Varga 3.2.1. fejezet). Az újdonság elengedhetetlen feltétele a közigazgatási modellkísérletnek, hiszen a meglévő jelenségek a valóságban megfigyelhetőek, azok modellezése önmagában eredményt nem hoz. A modellkísérletek tervezésekor elsősorban az újdonság és a valóság kapcsolatának helyes felmérésére kell törekedni. A kutatásban láttunk olyan sikertelen kísérletet, amely éppen a nóvum elmaradása miatt futott zátonyra (mintarégió). E kísérlet kapcsán Pálné Kovács Ilona is a „műfaj lényegi kellékének” nevezi az újszerűség bevezetését.²²

Hatékonyság. Ahogy bevezetőnkben említettük, a modellkísérletre a fejlesztés egyik eszközeként lehet tekinteni. A fejlesztés célja, hogy jobbá, azaz jogszerűbbé, egyszerűbbé, gyorsabbá, olcsóbbá (és jó lenne, ha hozzátennénk: emberségesebbé) tegyük a meglévő társadalmi rendszereket. A hatékonyság a nyolcvanas évek neoliberais New Public Managementje óta szinte varázsigévé vált. Jelentése azonban a korai költséghatékonyságon mára már túlmutat.²³ Itt a fejlesztés egyik céljaként tekinthetünk rá.

²² PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: *Dél-Dunántúl, a regionalizmus bölcsője*. In: KAISER Tamás – ÁGH Attila – KIS-VARGA Judit (szerk.): *A régiók Magyarországa I. – A regionális intézményrendszer körvonalai*. Budapest, MTA-MEH projekt, MTA Szociológiai Kutatóintézet, 2007. 64.

²³ Lásd még. FRIVALDSZKY János: A jó kormányzás és a helyes közpolitika formálásának aktuális összefüggéseiről. In: SZIGETI Szabolcs – FRIVALDSZKY János: *A jó kormányzásról – elmélet és kihívások*. Budapest, L'Hartmann, 2012. 57.

A fenti fogalmakat összeolvasva az alábbi meghatározásra jutunk:

A közigazgatási modellkísérlet egy olyan, a tervezéstől a kivitelezésen át az értékelésig tartó munkaprogram (projekt), amely időben korlátozott keretek között egy tervezett intézmény vagy rendszer valósághű kicsinyített mását mintázza, azért, hogy az abban rejlő újszerűség főbb tulajdonságait, hatását megismerje.

A modellkísérlet-fogalom (pilot) magyarázatát Varga Zs. András tanulmányában részletesen megtaláljuk (Varga Zs. 1. fejezet). Angolszász gyökerű intézményről van szó, és Tamás professzor előszavában (recenziójában?) is jól láthatóan a magánigazgatásból vett módszerek „public manager”-i alkalmazásából nőtt ki. Az általánosan ismert angolszász „pilot project” kifejezés magyarosításában azonban nem véletlenül esett erre a kifejezésre a választásunk.²⁴ A „pilot” főnév *pilótát, kapitányt, vezetőt* jelent. Ezek mind olyan személyek, akik „bepörlenek”, „felderítenek”, „utat mutatnak”, akiket „lehet követni”. A modellkísérlet is egy olyan „kapitány”, aki olyan irányt mutat, amelyet ő már ismer, ezért rá lehet hagyatkozni. A módszertani kérdésünk csak az, „hogyan szerezte az ismereteket”? A válasz e könyvből egyértelműen kiderül: saját maga járja be először az utat, „kipróbálja” azt. A vizsgált módszer az az út, amely szerint a valóságot megfigyelhetjük, de beavatkozásra csak kísérlet keretében van lehetőségünk. A valóság egyszerűsített, kicsinyített másán, azaz „modelljén” szerzett tapasztalatokat azután „kivetíthetjük” a valóságra, hogy eddig nem járt utakat ismerjünk meg általa.

2. A kutatásról

2.1. Az Ereky Kutatócsoport, a kutatás tárgya és a részt vevő kutatók

A kötet bevezetéséhez szorosan hozzátartozik, hogy a kutatás minden körülményéről számot adjunk. Ezen belül is elsősorban a személyi-szervezeti kereteket kell megemlíteni. 2011 januárjában alakult meg PPKE JÁK Közigazgatási Jogi Tanszékén az *Ereky István Közjogi Kutatócsoport* azzal a céllal, hogy a napjainkban zajló közigazgatás-fejlesztésnek aktív részese legyen. A kutatócsoport olyan közös és egyéni kutatási terveket hoz létre, amelyek mindig aktuális kérdésekre keresnek választ. Így tud a kutatócsoport részt venni olyan központi és helyi közigazgatási fejlesztésekben, amelyekhez elengedhetetlen a tudományos megalapozás, a nemzetközi összehasonlítás, a tervezés. A kutatócsoport kutatási területei az államhatalom, a központi és területi közigazgatás, illetve a közigazgatás kontrollmechanizmusainak legváltozatosabb témaköreit érintik. A kuta-

²⁴ Fontos még megjegyeznünk, hogy a hazai stratégiai, illetve projektmenedzsment szakirodalom átvette az angol szóalakot, és mára a *pilot* megfogalmazás terjedt el – ezért is e könyvben az angol és magyar szóalakot egyszerre használjuk.

tócsoport vezetője Dr. Varga Zs. András tanszékvezető egyetemi tanár és tagjai a tanszékhez kapcsolódó professzorok, szenior kutatók és doktoranduszok, sőt a munkának egyes fázisaiba a tanszéki demonstrátorokat is bevonjuk.

Az Ereky Kutatócsoport jelen projektje a Pázmány Péter Katolikus Egyetemen TÁMOP finanszírozással 2011–2013 években folyó kutatások sorába illeszkedik és Gerencsér Balázs docens vezeti. A kutatás közelebbi tárgya – ahogy már az előző fejezettrészből is láthatta a Kedves Olvasó – *a közigazgatási modellezés újraélesztése a magyar reformok során*. A magyar közigazgatás-tudományban hagyományosan Magyary Zoltán nevéhez kötik a modellkísérletek alkalmazását, aki bár „pilotprojektet” vezetett Komárom-Esztergom megyében, azonban annak eredményei nem kerültek bevezetésre, és a világháborút követő nyilas és kommunista diktatúrák nem is voltak alkalmasak ilyen közigazgatás-fejlesztési módszerek alkalmazására. Modellkísérleteket a rendszerváltozást követően is elszórva találunk a magyar közigazgatásban, azonban nem elterjedt eszköz. Legtöbbször az ismerethiány indokolja alkalmazásának mellőzését, továbbá ugyanez okozza a sokszor elhibázott kísérleteket is. Jelenleg ugyanis a modellkísérletekről hazai tudományos irodalom nincs, külföldi is csak korlátozott, a modellezés határa és alkalmazhatósága pedig nem kidolgozott.

A munkában résztvevő kutatók tevékenységét igyekeztünk összehangolni, mivel ez a kutatás nemcsak tárgyában, hanem módszertanában sem általános. Egy adott tárgykör különböző aspektusok szerint csoportosított részterületeit kutatták az egyes szerzők. A kiválasztott egyedi minták feldolgozását különösen a doktoranduszok végezték, a szenior kutatók pedig az összefoglaló és szintetizáló elemzéseket. A részanyagok, noha látszólag egymástól teljesen független alkotások, mégis a kutatók rendszeres és szoros együttműködésére volt szükség ahhoz, hogy e mindenki számára új kutatási területen alapos munkát tudjunk végezni. Ez a „csapatmunka”, és a rendszeres munkamegbeszélések alkalmazása azonban az Ereky Kutatócsoportban nem egyedi, hiszen a korábbi sokszerzős kutatás is ilyen módszerrel vezetett sikerre [Az ügyész büntetőjogon kívüli szerepe (2012)].

2.2. A kutatás tervezése és kivitelezése

A kutatási tervünket tehát egyúttal olyan céllal is állítottuk össze, hogy felvegyük azt a fonalat, amit a Magyar Közigazgatástudományi Intézet kezéből a második világháború kivett és megteremtünk a modellkísérletek dogmatikai, és emellett gyakorlati bázisát.

Az Ereky Kutatócsoport modellkísérleteket vizsgáló csoportja külföldi államok, nemzetközi szervezetek pilot-technológiáit vizsgálta egységes szempontrendszer alapján, majd ezek alapján a közigazgatási modellezés lehetőségeit és

módszertanát, standardjait határozta meg. Terveink szerint e könyv, amelyet a Tisztelt Olvasó a kezében tart, külföldi és hazai szakirodalmat és gyakorlatot feldolgozó munka, egyszerre szakkönyv és kézikönyv, és megpróbál választ adni a legrészletesebb és legérzékenyebb kérdésekre is. Így tudtuk elérni, hogy a kutatási tárgyunkat 360 fokos vizsgálat alá vonjuk.

A kutatás időtartama összesen mintegy másfél év volt. 2012 januárjában kezdődött a tervezés és 2013 novemberében került megrendezésre a zárókonferencia és könyvbemutató. A kutatás *első fázisa* az ütemezéssel, feladatok kijelölésével indult egy 2012. februári kutatócsoporti ülésen. Ennek az évnek a legfontosabb eredménye az alapozó tanulmányok elkészítése volt, amely az előre meghatározott minták egységes szempontú elemzésben valósult meg. A kutatók hazai és külföldi pilotmintákat választottak, amelyeket egységes módon dolgoztak fel. Minden tanulmány az alábbi kérdésekre keresi a választ:

A modellkísérlet I. fázisa: előkészítés

- Ki a megbízó? (pl. kormány, önkormányzat, civil, tudományos, stb.)
- Ki a fejlesztő? (pl. közigazgatási apparátus, cég, tudományos, stb.)
- Mi a célja a megbízónak a modellkísérlettel?
- Mik az előkészítés fázisai (költségvetés, időzítés, személyi kérdések)
- Jogalkotás szükséges volt-e?
- Milyen garanciákat építettek be? (pl. leállíthatóság, pénzügyi elszámolás, stb.)

A modellkísérlet II. fázisa: a megvalósítás

- Ki a megvalósító, kivitelező? Mi jellemzi a tervezővel/megbízóval való kapcsolatát?
- Milyen szervezetben, szervezési módszerrel, létszámmal, feladatmegosztással dolgozik?
- Mik a megvalósítás fázisai? Hogyan mérik az eredményeket?
- Milyen monitoring eszközöket alkalmaznak?

A modellkísérlet III. fázisa: az értékelés

- A kísérleti eredmények elemzésének milyen szempontjai voltak?
- A következtetéseket milyen módon vonták le?
- Publikálták-e az eredményeket?
- Megtörtént-e pilot eredményeinek alkalmazása, kinagyítása?

Az anyagfeldolgozás derekán, 2012. június 25-én tartotta a kutatócsoport az első munkamegbeszélését (WS1.), amelyen a kutatások állását és a további feladatokat vitattuk meg. A munkamegbeszélésre meghívtunk két önkormányzatot is, akik a továbbiakban részt vettek volna a kísérletben. A kutatás *második fázisa* ugyanis egy saját modellkísérlet lebonyolítása lett volna. A workshopon összegyűlt felvetések nem is tették lehetővé, hogy minden kérdést megválaszoljunk, így 2012. július 11-én újra össze kellett hívni a kutatócsoportot, hogy a

saját modellkísérlet tárgyát és a feladatokat pontosan meghatározzuk (WS1a). A WS1a kutatócsoport által lefolytatandó pilot tárgyát a hatósági ellenőrzésben jelölte meg a lakossági hulladékgazdálkodás ellenőrzésének leghatékonyabb módszere kidolgozásával. Időközben azonban a területi államigazgatás jelentős átalakuláson ment keresztül és éppen a kutatás félidejében 2013. január 1-jével megalakultak a járási hivatalok, így a 2013-as év első felében, amikor terveztük a modellkísérlet lebonyolítását, alkalmatlanná vált a szervezeti környezet a kísérletezésre. A kutatócsoport így elhatározta, hogy elhalasztja a saját modellkísérlet megvalósítását.

A kutatás *harmadik fázisa* 2013. július 4-én kezdődött a második munkamegbeszéléssel (WS2). Itt a senior kutatók mutatták be következtetéseiket, eredményeiket. A szintézis négy területre terjed ki:

- modellkísérletek standard modelljének kidolgozása;
- elméleti keretek és korlátok;
- jogalkotás szerepe a modellkísérletezés során, valamint

modellkísérlet és a tervezésmódszertan kapcsolata. Ugyanezen a megbeszélésen kezdődött el a kutatási eredményeket közlő konferencia megszervezésének előkészítése is.

A kutatás tehát empirikus, alapvetően szakirodalmi bázisra épített vizsgálat volt, amelyhez már lebonyolított és publikált minta-modellkísérleteket dolgoztunk fel. A mintaválasztás reprezentatív volt: igyekeztünk hazai és külföldi, kormányzati és civil kezdeményezésű kísérleteket feldolgozni. Nem volt szempont viszont a mintaválasztásnál, hogy a kísérlet sikeres volt-e vagy sem. A későbbiekben ugyanis látjuk, hogy a sikertelen kísérletek is legalább annyi tapasztalattal bírnak, mint azok, amelyek mindenben beváltották a tervező elképzeléseit.

3. A feldolgozott minták és a levont következtetések

3.1. Nemzetközi minták

Ádány Tamás Vince *Nemzetközi jog, közigazgatás, modellkísérletek* c. tanulmányával nyitja a nemzetközi példák sorát. Vizsgálatának középpontjában az ENSZ áll. Kutatásának első részében részletes leírást ad a nemzetközi szervezet és a tagállami közigazgatások kapcsolatáról. Itt elsősorban a közigazgatási fejlesztéseket támogató szervezeti egységek (UNPAN, DESA, DPADM) feladatköreinek leírását és szervezeti bemutatásukat találjuk. A tanulmány második része az ENSZ „Egységben fellépve” elnevezésű szervezeti modellkísérletét mutatja be. 2007–2008-ban nyolc önként jelentkező országban a hatékonyabb jelenlét megvalósítása érdekében újratervezték az ENSZ országon belüli jelen-

létét. A különböző államokban a hatékonyságot nem egységes séma mentén kívánták elérni, amely a program végén jelentős eltéréseket is eredményezett. A projekt további hatása napjainkban várható, hiszen az értékelést 2012-ben fejezték be.

Berkes Lilla *A kanadai bevándorlási integrációs projekt* c. fejezetében egy olyan modellkísérletet mutat be, amely a Kanadába külföldről érkező szakképzett munkavállalók munkaerő-piaci integrációjával kapcsolatos nehézségek lebontásában játszott és – immár mint folyamatosan működő program – játszik kiemelkedő szerepet. A CIIP (Canadian Immigration Integration Project; Kanadai Bevándorlási Integrációs Projekt) egy 8,32 millió kanadai dollár összköltségvetésű, 5 éves projekt volt 2005 és 2010 között, amelyet a Kanadai Főiskolák Társasága bonyolított le. A projekt célja egy olyan modell kipróbálása volt, amely révén a képzett munkavállalókat még külföldön, vagyis a kanadai beutazásuk előtt készítették volna fel a kanadai munkaerőpiacra való gyorsabb és hatékonyabb beilleszkedésre. A program lebonyolításának színhelyei Kína, India és a Fülöp-szigetek voltak, ahol a CIIP személyzete olyan jövőbeli munkavállalókkal találkozott, akiknek az idegenrendészeti eljárása már folyamatban volt. A projekt négy éve alatt több mint 9000 fő vett részt a CIIP programjában. A felmérések szerint a programot elvégzettek sokkal realistábban látták a kanadai lehetőségeket és kihívásokat, tájékozottabb döntéseket hoztak a saját integrációs folyamatukról, illetve jobban fel voltak készülve a számukra megfelelő munka megtalálására azáltal, hogy előzetes lépéseket tettek az értékelés, a külföldi diploma elismerése, a nyelvtudás, a foglalkoztathatósági képzés, és a koncentrált álláskeresés tekintetében. A pilot mindezekben túl megerősítette a migráns integrációs infrastruktúrát is Kanadában.

Sabjanics István az *Adatvédelem és terrorellenes intézkedések az Egyesült Államokban - A MATRIX modellkísérlet története és visszhangjairól* írt. Az ikertornyok elleni támadások óta a világ igen sokat változott és nem csupán a megrázó terrortámadások, de a folyamatos technológiai újítások egyaránt hatást gyakoroltak mindennapjainkra. A különféle kereskedelmi célú adatbázisok profit-orientált kihasználása már a '70-es években megjelent, és azóta a technikai fejlődés csak a lehetőségek bővülését hozta magával. Az igazi áttörést az adatfűző és adathalászat körében a közelmúltban elhunyt Hank Asher (1951-2013) újító megoldásai jelentették, aki azzal az ötletével állt elő, miszerint bűnüldözési-bűnmegelőzési céllal is felhasználhatóvá tehetők az adatfűző rendszerek, amelyeket kiépített. Ez volt a MATRIX modellkísérlet. Civil kezdeményezés volt az alapja, sőt a szükséges fejlesztéseket is civilek végezték, azonban a költségvetési támogatás mellett a bűnüldöző szakemberek részvétele garantálta a megfelelő színvonalat. A program 2003-tól 2005-ig folyt, és folyamatosan jelentős társadalmi nyomás nehezedett rá. Nem volt teljesen befejezett program, mégis a MATRIX sikerként könyvelheti el, hogy adatvédelem és a

hatékony bűnmegelőzés közötti kihívásokra és problémákra mai napig kihatóan felhívta a figyelmet.

Christián László *Finn és magyar rendészeti modellkísérleteket* dolgozott fel. Finnországot rendészeti szempontból etalon országgént szokás említeni. Az EU tagállamok közül itt az egyik legalacsonyabb a rendőrség létszáma, ugyanakkor ebben az országban az egyik legjobb a bűnügyi statisztika és talán még ennél is fontosabb, hogy kiemelkedően pozitív a rendőrség társadalmi megítélése. Az új típusú rendészet egyik megjelenési formája az ún. „virtual community policing” modell, amely a kapcsolatépítésre épít az állampolgárokkal és valamennyi lehetséges stratégiai partnerrel. A finn kormány által 2004-ben elfogadott Internal Security Program nem kisebb célt tűzött ki, mint hogy 2015-re a pilot segítségével Finnországnak Európa legbiztonságosabb országává kell válnia. A tanulmány második részében a magyar rendőrség által, svájci alapról finanszírozott közösségi rendészet magyarországi modellje című projekt megalkotását dolgozza fel a szerző. Az új irányzat legfontosabb jellemzője, hogy nem az erőforrások növelésével, hanem azok célzott és helyi fellépést erősítő felhasználásával próbál meg fellépni a bűnözés ellen. Ebben a rendszerben kiemelt szerepet kap a helyi közösségek bevonása és önszerveződése, valamint egyes proaktív módszerek alkalmazása. A modell kidolgozói a hatékony fellépés mellett legalább olyan fontosnak tartják a bűncselekmények megelőzését és a lakosság tájékoztatását.

Farkas Vajk a *Táv munka Pilot-programok a spanyol közigazgatásban* című tanulmányát azzal vezeti fel, hogy az utóbbi években egyre elterjedtebbé vált a távmunka alkalmazása nemcsak a magáncégeknek, hanem a közigazgatáson belül is. A spanyol kormány 2005-ben fogadta el azt a programot (Plan Concilia), amelynek az volt az elsődleges célja, hogy a közigazgatásban dolgozók számára racionalizálja a munkában töltött idő mennyiségét és annak megszervezését annak érdekében, hogy jobban össze tudják egyeztetni a munkahelyi és a családi kötelezettségeiket. Ehhez az egyik leghatékonyabb eszközként a távmunkát jelelték meg. A spanyol Közigazgatási Minisztérium 2005 és 2006 között hajtott végre pilotprogramot a távmunka bevezetéséről, amelyet egy független szakértőkből álló testület vezetésével valósítottak meg. A programban a minisztérium 70 tisztviselője vett részt, akiket úgy válogattak ki, hogy a minisztérium feladatköreinek és hierarchiájának legszélesebb köre képviseltetve legyen. A pilotprogram eredményeképpen 2007-től évente 20000 központi közigazgatásban dolgozó tisztviselő végezheti munkájának egy részét távmunkában. A pilotprogram eredményeit és tanulságait egy kézikönyvben foglalták össze, ami segítséget nyújt más közigazgatási szervezetek távmunka pilotprogramok megvalósításában.

3.2. Hazai minták

Gerencsér Balázs Szabolcs *az első dokumentált magyar pilotok: a 40-es évek szociális modellkísérleteit* mutatta be. Tanulmányában az első két, egymáshoz szorosan kapcsolódó magyar modellkísérletet mutatta be. A két pilot első érdekessége, hogy éppen a két világháború közötti hol forrongó, hol stabilizálódó Magyarországon folytatták le, amikor az ország az első világháborút lezáró békeszerződéssel olyan területvesztést szenvedett el, amely nemcsak társadalmi, gazdasági, infrastrukturális, hanem (köz)igazgatási károkat is okozott. A két világháború közötti időszak legnagyobb feladata az volt, hogy ezeken a színtereken helyreállítsa az ország működését, sőt fejlődést érjen el – még gazdasági válság idején is. A közigazgatás tehát az újraépítés partnerévé kellett, hogy váljon. Esztergár Lajos minden nagyobb igazgatástudományi megfontolás nélkül egy olyan modellt dolgozott ki, amely Magyarország első dokumentált modellkísérlete lett és egyben alapja egy olyan újabb kísérletnek, amelyet már professzionális tervezéssel Magyar Zoltán és iskolája valósított meg. E két modellkísérlet tárgya azonos és máig aktuális: a szociális hátrányok leküzdése, a munkanélküliség csökkentése, a vidék megőrzése. Sajátos tragédiájukban is osztoznak: a második világháború és az azt követő diktatúrák, de a mai utókor is méltatlanul elfelejtkezett mind a módszerről, mind az eredményekről.

Jakab Hajnalka a *„Biztos Kezdet” program és a Gyerekházak modellkísérletét* mutatja be. A hazai Biztos Kezdet program előzménye az Egyesült Királyságban 1999-ben hasonló céllal indult „Sure Start” elnevezésű program volt. A „Sure Start” egy olyan kormányzati programcsomag Angliában, mely számos szolgáltatást tartalmaz, mind univerzális, mind pedig célzott formában a hátrányos helyzetű térségek és csoportok számára. Ennek keretében a korai gyermekellátást szorgalmazzák, ami korai fejlesztéssel, oktatással és más, egészségügyi és családtámogató szolgáltatásokkal kapcsolódik össze. Hazánkban a korai beavatkozást középpontba helyező Biztos Kezdet programok országos terjesztését célzó pályázatot évekre visszamenő fejlesztő munka és több kísérleti program előzte meg. A modellkísérletek 2003-ban kezdődtek el különböző típusú településeken és kistérségben (Ózd, Vásárosnamény és hat társult település, Budapest Józsefváros, Csurgó és Órtilos). 2005-től Katymár és Győr is elindította a helyi Biztos Kezdet modellkísérleti programját. 2006-ban a Szociális és Munkaügyi Minisztérium támogatásával további 52 program indult el, többségében 2000 fő feletti községekben, városokban. A Biztos Kezdet programot a Magyarországon növekvő és területileg igen nagy koncentrációt mutató társadalmi és gazdasági egyenlőtlenség ellen folytatott küzdelem hívta életre. Feladata, hogy hatékonyan avatkozzon be a szegénység és a kirekesztettség újratermelődésének megakadályozása érdekében, egy befogadóbb társadalom kialakulásában. A modellkísérletet európai uniós forrásból finanszírozták.

Aczél-Partos Adrienn a *hazai irányított betegellátási rendszer* modellkísérletét dolgozta fel, amely egy 1999-ben kormány-támogatással életre hívott, alulról jövő kezdeményezés. Azzal a céllal hozták létre, hogy elsősorban szakmai- és költséghatékonysági szempontok alapján javítsa és fejlessze az egészségügyet. Az általános finanszírozási rendszertől eltérő módon szervezte meg az egészségügyi szolgáltatásokat. Legfőbb erőssége a prevenció hangsúlyozása, a betegutak nyomon követése, valamint az orvosok szakmai fejlesztésének, továbbképzésének megteremtése volt. A pilot során bebizonyosodott, hogy csak helyi szinten működik jól a kísérlet, az országos kiterjesztése torz képet mutat. Több éves működése során sem sikerült helyesen és pontosan definiálni az IBR-t, ugyanis következtetlenül keveredett a modell, a modellkísérlet és a rendszer kifejezés. Többek között a modellkísérlet elemeinek kidolgozatlansága, jogi szabályozatlansága vezetett a modellkísérlet bukásához.

Előházi Zsófia az *Elektronikus közbeszerzési rendszer: modelltől a megvalósulásig – Kísérleti modellek a közigazgatás fejlesztésében* c. tanulmányában egy gazdasági társaság által fejlesztett program kísérleti fázisairól írt. A tanulmány témája egy informatikai cég által kifejlesztett ún. „SourcingTool” rendszer elemzése. A tanulmány bemutatja mind az európai uniós, mind a hazai szabályozási hátteret, az elektronikus közbeszerzési rendszer kialakításának előzményeit, illetve magát a konkrét modellkísérletet. A modellkísérlet elsősorban üzleti megfontolásból indult, azonban az átlátható, lekövethető, tiszta versenyt biztosító elektronikus közbeszerzést hivatott szolgálni. Mivel a közbeszerzések lefolytatásának kötelezettsége az állami-önkormányzati szektort érinti, az elektronikus közbeszerzés bevezetése mindenképpen a közigazgatás fejlesztését szolgálja, de emellett a közigazgatáson kívül eső, ám ahhoz kapcsolódó szervezetekre is kihatással van. A SourcingTool rendszer működő szoftver, mely a tesztelési időszakot követően ma már éles üzemben, tényleges közbeszerzési eljárások lefolytatását támogatja, mint elektronikus kommunikációs eszköz. Ugyan az elektronikus közbeszerzés még nem általánosan elterjedt, de a 2016. évben az Európai Unió valamennyi tagállamának valamennyi eljárására kötelezően ki kívánja terjeszteni, mint kötelező kommunikációs formát, így a magyarországi felkészülést nagymértékben segíti.

Delbó Márta a *kistérségi modellkísérletek tapasztalatait* foglalta össze tanulmányában. Az Országgyűlés 2004. november 2-án fogadta el a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi CVII. törvényt, amelynek előkészítése a közigazgatási szolgáltatások korszerűsítési programjáról szóló 1113/2003. (XI. 11.) Korm. határozat által meghirdetett Közigazgatási Szolgáltatások Korszerűsítési Program keretein belül zajlott és egy nagyszabású, több modellkísérletből álló program segítette elő. A program hat modellkísérlettel indult, amelyek közül három többcélú kistérségi társulás létrehozására irányult, három mintahelyen pedig egy-egy speciális terület – közoktatás,

költségvetési gazdálkodás, nagyvárosi agglomeráció – kistérségi szinten való megvalósíthatóságát vizsgálták a résztvevők. A kutatás eredményeit a törvény kodifikációja során használták fel.

Kurunczi Gábor és Varga Ádám *A Dél-Dunántúli mintarégió* másik nem éppen sikeres, ám a kutatás szempontjából nagyon tanulságos történetét dolgozták fel. Hazánkban 2005 és 2010 között modellkísérletnek nevezett társulási megállapodás született öt megye között. A társulás a települési önkormányzati mintát alkalmazta, bizonyos eltérésekkel. Saját szervezet hozott létre (tanács), amelybe a résztvevő önkormányzatok delegáltak tagot. A program nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket: hatékonyabb nem lett a déli országrész önkormányzati működése. Modellkísérleti szempontból pedig a szerzők részletesen elemzik a tervezetlenségből adódó problémákat, hiszen a „kísérletnek” nem volt gazdája, nem volt kitűzött célja, és nem is mérte senki, valamint nem vezetett be valódi újdonságot, amely a modellkísérlet fogalmi eleme lenne.

3.3. További szakirodalomból feldolgozott minták

Az Országos Kriminológiai Intézet munkatársai folytattak le 2010-ben a magyar büntetés-végrehajtási intézetekben mediációs modellkísérletet.²⁵ Az egyik intézmény a tököli fiatalkorúak büntetés-végrehajtási intézménye, a másik terep a balassagyarmati felnőttkorúakat fogva tartó intézmény. A kutatás célja az volt, hogy a mediáció és a többi resztoratív módszer milyen hatással van a börtön és a reintegráció szempontjából, az elítéltek mennyire nyitottak ezekre a technikákra. A kutatók kérdőíves és mélyinterjú módszerrel vettek fel reprezentatív adatot. A modellkísérlet érdekes eredményt hozott, hiszen a felnőttkorú börtöntársadalom jobban elfogadta a resztoratív módszereket, míg a fiatalkorúak nagyobb része mondta azt, hogy a megbánás és a büntudat kerülendő. A modellkísérlet tehát egy folyamatosan formálódó új jogi eszköz alkalmazásának terepét, az alkalmazásra való hajlandóságot vizsgálta, azonban nemcsak országos méretre való következtetéshez segített hozzá, hanem további részletes adatot, összefüggést is szolgáltatott a korábbi kutatások során felmerült kérdésekre.

A holland Gouwe Wiericke víztározó modellkísérletét mutatta be Arwin van Buuren és Derk Loorbach.²⁶ A Dél-Hollandiában található víztározó a környezetében élő gazdálkodóknak olyan jelentős problémái merültek fel, mint a talaj szikesedése és süllyedése, árvizek és víztisztaság fenntarthatatlansága.

²⁵ BARABÁS Tünde: Megbékélés és helyreállítás a börtönben? In: BARABÁS Tünde – FELLEGI Borbála – WINDT Szandra: *Felelősségvállalás, kapcsolat és helyreállítás*. Budapest, P-T Műhely az Országos Kriminológiai Intézet megbízásából, 2011. 23–62.

²⁶ VAN BUUREN–LOORBACH i. m. 383–386.

Mindezek megoldására helyi eszközöket kerestek. A megyei, vízügyi és települési hatóságok által 2004-ben előkészített megoldások azonban a helyiek ellenállásába ütközött. A közigazgatási szervek észrevették, hogy javaslataik csak a helyi lakosság és gazdálkodók bevonásával juthat sikerre, ezért az intézkedések közvetlen bevezetése helyett modellkísérletbe kezdtek a Habiforum tudományos műhely segítségével. A külső szereplő mintegy „mediátorként” segített az egyes megoldások pontosításában, csiszolásában. Az első megoldás a hatóságok szerint gazdaságilag fenntarthatatlan volt, ezért a munkacsoport folytatta a tevékenységét. A végső megoldás újszerűségei abban álltak, hogy a gazdálkodók és a helyi igazgatás számára is rentábilis hosszú távú érdekek kerültek egyeztetésre, így mind a hatóságok vízgazdálkodási tervei, mind a gazdák igényei kielégítést nyertek.

Az EU Bizottsága 1998-ban közbeszerzési tárgykörben folytatott le modellkísérletet tagállamok között.²⁷ A kísérlet alanyai hat önként jelentkező tagállam közbeszerzési hatósága volt, amelyek között új kommunikációs csatornákat vezettek be anélkül, hogy a tagállami közbeszerzési rendszer változott volna. A „dán pilotnak” is hívott modellkísérlet elsősorban a határon átnyúló közbeszerzési kérdésekben kívánt hatékonyabb (mindenekelőtt a hatóságok közötti közvetlen kapcsolaton alapuló) megoldást találni. Bár a modellkísérlet általános bevezetésre nem került, a részt vevő államok között az információ-áramlás informális kereteit szélesítette.

Az ENSZ 2003 és 2006 között nagyszabású innovációs programokat bonyolított le a mediterrán régióban. A modellkísérlet-füzér eredményeit bemutató kötetből tudjuk meg azt, hogy Észak-Afrikából, Közel-Keletről, Balkánról és Dél-Európából 20 állam önkéntes részvételével különböző méretű és tárgyú állami fejlesztést hajtottak végre.²⁸ A kísérletek az állami élet legkülönbözőbb területeit érintették a közszolgáltatól az oktatásügyön át az igazságszolgáltatásig. A programok különbözősége mellett minden állam célja ugyanaz volt: kormányzati fejlesztést elérni kevés forrás igénybe vételével. Guido Bertucci, a DESA igazgatója szerint az innovatív fejlesztéseknek nem az a lényege, hogy nagy vagy kis változást hoznak, hanem az, hogy hozzájárulnak az állam jobb működéséhez.

A skót tengerészeti és halászati szervek közös kutatást szerveztek,²⁹ amely során arra kerestek választ, hogy a hatósági nyilvántartás (Vessel Monitoring

²⁷ Auke HAAGSMA: The European Pilot Project on Remedies in Public Procurement. *Public Procurement Law Review*, 1999/8. CS 25–33

²⁸ *Innovations in Governance in the Middle East, North Africa and Western Balkans – Making Governments Work Better in the Mediterranean Region*. New York, Department of Economic and Social Affairs (UNDESA), 2007. ST/ESA/PAD/SER/E. 93.

²⁹ Anne McLAY – Matt GUBBINS – Gareth JONES – Robert WARET – Elisa BARRETO – David BRUCE: *Mapping inshore Fishing activity to inform maine planning in Scotland: a pilot project using*

System) által nem követett kisméretű (15 méternél kisebb) hajók által folytatott halászati tevékenység milyen jellemzőkkel bír, milyen volumenű és milyen hatással van a nagy hajók által folytatott halászati tevékenységre. A nyilvántartás hiányosságára egyébként a gazdasági érdekkörök mentén kialakult konfliktusok és a környezetvédelmi fenntarthatóság hívták fel a figyelmet. A kutatás Pentland Firth és Orkney környéki vizekre koncentrált, és célja elsősorban egy adatgyűjtési módszer alkalmazhatóságának vizsgálata volt. Ennek során személyes interjúkat folytattak 187 halással, akiket a halászterületükről, a használt eszközeikről, bevételeikről, kiadásairól kérdeztek. Az interjú fontos része volt, hogy az alanyok megértsék, hogy a kísérlet miért történik és miért fontos számukra a pontos válaszadás. A tájékoztatás sikerét jelzi, hogy helyi halászokat 100 százalékban sikerült megkérdezni. A kérdőívezésre 2011 júniusa és októbere között került sor, majd azt követően dolgozták fel az adatokat. Az így elkészült adatsorok és térképek maximálisan alkalmasak voltak arra, hogy a helyi halászati tevékenységről pontos képet kapjanak a hatóságok és a gazdasági, valamint környezetvédelmi kérdésekben megfelelő döntést tudjanak hozni. Az adatok begyűjtése és számítógépes feldolgozása tehát időben és térben stabil módszernek bizonyult, amely a politikai döntéshozatal előkérdéseinek megválaszolásához is hozzájárulhat.

A családok számára szervezett természetes környezetben való programok fejlesztését szolgálta San Diego-i „Family Nature Groups Pilot Project”.³⁰ Elnevezését és bizonyos elemeit tekintve valóban modellkísérletről beszélhetünk, azonban a project inkább egy felmérésen alapuló hálózat-szervezési és fejlesztési kísérlet volt. A 2009 novemberében alakult Family Adventures in Nature (FAN) célja az volt, hogy havi 2-3 alkalommal családoknak szervezzen programokat a lakóhelyükhöz közeli nemzeti parkokban, természeti környezetben. Az ötlet sikeresnek bizonyult és egyre nagyobb számban jelentkeztek családok, aki látták, hogy a család összetartozására és a gyermekek fejlődésére is jó hatással van a szabadban szervezett közös program, játék és ismeretterjesztés. A FAN a modellkísérlet keretében végül is „ernyőszervezetté” alakult át és a legfőbb feladata a helyi családok természetjáró klubok segítése, támogatása, koordinálása lett. Célja a családi természetjárás elősegítése, helyi klubok megszervezése, információcsere kialakítása és a lakosság minél szélesebb körű tájékoztatása volt. A projekt eredményességét mutatja, hogy 2012-re (alig három év alatt) összesen 650 család programját szervezte 10 helyi klub (Nearby Nature Club).

stakeholder data in the Pentland Firth and Orkney waters. ICES CM 2012/I:07. <http://77.68.107.10/MREP/Archive/01/documents/I0712.pdf> (letöltés dátuma: 2013.08.01.)

³⁰ Janice SWAISGOOD: *Family Nature Groups Pilot Project Report*. San Diego Children and Nature Collaborative, 2012. http://www.sdchildrenandnature.org/attachments/SDCaN_FamilieNatureGroups_Report_JSwaisgood_21may12.pdf (letöltés dátuma: 2013. 08. 01.)

A német Rajna-Vesztfália tartomány Monheim városában a gyermekszegénység megelőzésére és következményeinek felszámolására végeztek modellkísérletet 2003-ban.³¹ A kísérlet olyan nappali ellátást nyújtó központok létrehozására vonatkozott, amelyek kizárólag a meglévő gyermekvédelmi helyi intézmények átszervezését és centrális koordinációját, valamint újszerű ellátási formák kialakítását jelentették. A projekt keretében a napközi gyermekvédelmi intézményekből (általában a személyzet képzésével és a koordináció átszervezésével) központokat hoztak létre, amelyekben mind a gyermekeknek, mind a szülőknek kínáltak segítséget. Ilyen újszerű tevékenység volt a szülők és gyermekeik számára biztosított közös programok (pl. nyitott ebéd, szülők kávézója, kulturális programok); gyors, bürokráciamentes segítség (pl. éjjel-nappali segélyszolgálat, forródrót); szélesebb hozzáférési lehetőség biztosítása futó gyermekvédelmi programokhoz, tájékoztatás, konkrét segítségnyújtás egyes ellátás vagy támogatás igénybe vételéhez; szülőképzés (várandósság idejétől a születésen át a gyermeknevelésig); információs brossúrák egyes szolgáltatásokhoz (orvos, üzlet, stb.); speciális képzés óvodás korú gyermekek óvónői, tanárai, orvosai és szülei számára, stb. A modellkísérlet tapasztalata, hogy a központok a jelenlegi nappali gyermekvédelmi intézményeknél hatékonyabban járnak el és jó eszköznek bizonyultak a szociális, oktatási és egészségügyi intézmények közötti kapcsolattartásban.

Bukarest 22. számú „Mexikó” Iskolájában 2012 áprilisa és júniusa között sakk-oktatási modellkísérletet bonyolítottak le, amelynek kezdeményezője egy gazdasági társaság, az Insoft Development & Consulting volt, kidolgozásában pedig nemzetközi sakknagymesterek vettek részt.³² A kísérlettel azt kívánták bizonyítani, hogy a sakk-oktatásban résztvevő tanulók kognitív és szociális képességei jobban fejlődnek, valamint tanulmányi eredményeik is jobbak. A kísérlet során 10 héten keresztül az órarendbe illesztett heti egy óra oktatás volt tervezve, 8-11 éves gyermekek számára. A hallgatókat különböző osztályokból véletlenszerűen válogatták össze. Az órán 10-15 perc nagyon aktív koncentrációt igénylő blokkok között játékos lazító gyakorlatokat tartottak az oktatók és 4-5 oktatási blokk tartozott egy tanórába. A sakk-tanítás saját fejlesztésű informatikai támogatással valósult meg. A három hónapos program nagyon jó visszajelzéseket váltott ki, a beszámoló alapján azonban csak a helyi oktatási programba került beépítésre, szélesebb bevezetéséről nincs információnk.

³¹ Annette BERG – Vanessa SCHLEVOGT: The „Mo.Ki. Monheim for Children” (Monheim für Kinder) Pilot Project. In: Gabriele WEIGT (ed): *Inclusive Early Childhood Development – an Underestimated component within Poverty reduction*. Essen, 2011. 94–100.

³² Bilghin BAUBERG – Silviu APOSTOL – Petru Iulian FLESNER – Fotinica GLIGA: *Chess in school – a blended leading pilot project*. Conferenci proceedings of „eLearning and Software for Education” www.ceeol.com 1/2013. 330–225.

Ausztrália La Trobe Egyetem Bölcsészettudományi Karán a 2012-es tanévben tutor-program bevezetését modellezték hallgatók és tanárok.³³ A kísérleti évben egy oktató – az Egyesült Királyságban alkalmazott „személyes tutorhoz” hasonlóan – első éves hallgatónak segítséget nyújt a tantárgyfelvétel tervezésében, a tanulmányi célok meghatározásában és döntések meghozatalában. A hallgatók két alkalommal találkoztak egyenként 15-20 perces időközökre a tutorukkal a szemeszter 3–4 és a 10–11. oktatási heteiben. A kísérlet eredményeit a hallgatóktól kérdőíves módszerrel beszerzett válaszokon mérték. Az egyetem honlapjáról tájékozódunk arról, hogy a pilot része volt egy nagyobb oktatás-támogatási rendszernek, amely a 2012–2014-ig tervezett *Design for Learning* (DfL) program. Ennek keretében az elsőéves koruktól kezdve a hallgatóknak széleskörű támogatást, segítségnyújtást biztosít az egyetem.³⁴

Az Amerikai Egyesült Államok Minnesota államának fővárosában, Minneapolis-ban 12 osztályos iskolában (K-12) négy hónapos e-tanulási modellkísérletet folytattak le.³⁵ A 2012 tavaszán végzett kísérlet során 31 kilencedikes tanuló tanulta földrajz tantárgyat iPad készüléken. A projekt elsősorban pedagógiai kísérlet volt és csak másodsorban igazgatási pilot. Noha az iPad oktatásban való alkalmazását sok tanulmány hivatkozza, a digitális írástudás és a személyre szabott oktatási tevékenység (one-to-one learning) fejlesztésére ez a kísérlet – a szerzők szerint – mindenképpen pozitív eredményeket mutatott fel.

3.4. Levont következtetések: megvalósíthatóság és korlátok

Varga Zs. András *A közigazgatási modellkísérletek korlátai* című tanulmányában a modellezhetőséggel kapcsolatban megfogalmazott kérdéseket tovább vizsgálja és a „mit és miért akarunk modellezni” – kérdést kiegészíti azzal, hogy „hogyan akarunk modellezni”? Tanulmányának elején a fogalmi kereteket tisztázza: mi a modell és mi a kísérlet és mindezek együtt a jogtudományban hogyan jelenhetnek meg? A közigazgatás fogalmából kiindulva azt elemzi, hogy a kísérletezés lehetséges-e ezen a tudományterületen, és ha igen, milyen keretek között. A közigazgatási jog alaki, anyagi és szervezeti ágait áttekintve arra a megállapításra jut, hogy az anyagi és alaki jogban kevésbé, leginkább a

³³ Dr. Bret STEPHENSON: *A progress report on La Trobe University's academic advising pilot project: Formalising and normalising the advising of first year students*. http://www.fyhe.com.au/past_papers/papers12/Papers/7B.pdf (letöltés dátuma: 2013. augusztus 12.)

³⁴ Lásd <http://www.latrobe.edu.au/ctlc/dfi/priorities/support-systems> (letöltés dátuma: 2013. augusztus 12.)

³⁵ Chientzu Candace CHOU – Lanise BLOCK – Renee JESNESS: A case study of mobile learning pilot project in K-12 Schools. *Journal of Educational Technology Development and Exchange*, vol 5, No 2, December 2012. 11–26.

szervezeti jog területén képzelhető el modellkísérlet eredményes lebonyolítása. Tanulmányát egy jogantropológiai vizsgálattal zárja, amelyben a modellkísérleteknek a jogalanyokra való hatását kutatja, míg eljut egy realisztikus vízióig, amely a jogállamiság egyéni önállóságot kizáró totális uralmát villantja fel.

Csink Lóránt, Kurunczy Gábor és Varga Ádám tanulmánya *A modellkísérlet szerepe a jogi szabályozásban* címet viseli, amelyben annak elemzésére tesznek kísérletet, hogy a jogi szabályozásnak milyen szerepe lehet a modellkísérletekben. A szerzők röviden áttekintik a jogi szabályozás, a magatartások jogi úton való rendezésének sajátosságait. A jogi szabályozás modellkísérletekben való szerepét alapelvek felől közelítik meg, úgymint: egyenlőség elve, legkisebb mértékű beavatkozás elve, maximális hatásfokra törekvés elve, legalacsonyabb szintű beavatkozás elve. Végül megvizsgálják a jogalkotásnak és a modellkísérletezésnek a gyakorlatban való kapcsolatát. Tanulmányukban arra a megállapításra jutnak, hogy a jogtudomány és a közigazgatás-tudomány is segítségül tudja hívni a pilot-módszertant egyes területek fejlesztése és új intézmények bevezetése érdekében. A jogtudomány számára azonban nem hagyható figyelmen kívül, hogy egy modellkísérlet lefolytatása során ugyanazokat a jogállami követelményeket kell érvényre juttatni, mint amikor klasszikus jogalkotási megoldáshoz folyamodunk. Fontos azonban, hogy a modellkísérletek nem feltétlenül járnak együtt a jogi szabályozás igényével. Mindezek figyelembevételével és nem öncélú felhasználásával azonban a közigazgatás fejlesztése érdekében is eredményesen tudjuk alkalmazni a modellkísérletezés eszközt, ami által növelni tudjuk a közigazgatás hatékonyságát.

Gerencsér Balázs Szabolcs *Modellkísérletek modellezése: a tervezés és kivitelezés módszertana* című fejezete a megvalósíthatóság alapfogalmait gyűjtötte össze. A kiválasztott minták vizsgálata azt a tapasztalatot adja, hogy a modellkísérletek tervezésénél a következő alapvető kérdéseket kell feltenni: ki akar modellezni, mit akarunk modellezni, modellezhető-e a kiválasztott tárgy? A tanulmány példák segítségével sorra veszi a modellkísérletek alanyait (megrendelő, operatív irányító és végrehajtó, valamint további együttműködők), valamint a közöttük fennálló kapcsolatot. A modellezhetőség kritériumaiból kettőt emel ki: a tárgy és a helyszín kiválasztását. A modellkísérletek megvalósításának szintén két nagy csomópontját vizsgálja: a modellezés időbeli kötöttségeit és az operatív irányító által való beavatkozás lehetőségét.

Patyi Gergely *A modellkísérletek ellenőrzésének és értékelésének lehetséges megoldásai* című fejezetében a pilot-definíciónk alapállítását bontja ki: a modellkísérlet egy munkaprogram (project). Részletesen elemzi a PDCA-ciklus (Plan-Do-Check-Act) és a modellkísérletek közötti kapcsolatot. Álláspontja szerint a ciklus alkalmazható, annyi eltéréssel, hogy a különböző területeken az egyes szakaszok hossza és időtartama egymástól igencsak eltérő lehet. Tanulmányában kitér a projekt-menedzsment eszköztárra, amelyet a modell-

kísérletek tervezésénél és lebonyolításánál kell használni. Tisztázza a projekt-felügyelettel kapcsolatos három tevékenység: a monitoring, az ellenőrzés és az értékelés tartalmát.

Sántha György a *„Kép a képben” – avagy a pilot mint tervezés-módszertani eszköz* című tanulmánya egy személetes metaforára épít. A modellkísérlet úgy szemléli, mint egy víziót a távlati stratégia képében. A modellkísérlet újabb oldalát mutatja be: a közcélú tervezést segítő módszertani eszköznek tekinti. Kiindulópontja ennek során, hogy a modellkísérlet a hosszabb ívű stratégiák kialakítása és megvalósítása érdekében alkalmazott sajátos útkeresés, melynek lényege a folyamatos felfedezés, a korábban még nem alkalmazott vagy tételen nem igazolt megoldások kipróbálása, tapasztalatok szerzése, végül – az elért eredmények kiértékelése alapján – a jövőre vonatkozó további következtetések levonása. Ilyen módon a pilotnak magának is mindig közvetlen következménye valamilyen stratégiai horderejű döntés (ún. „go”/ „no go” döntések), mely által a modellkísérlet döntés-előkészítő eszközként is egyértelműen definiálható. Feladat-meghatározást, tervezési szakaszt, menedzselését és kiértékelését tekintve csoportosítja a modellkísérleteket, illetve meghatározza tulajdonságaikat. Ezt követően pedig egy egyedülálló víziót vázol fel, amelyben a modellkísérlet mint a stratégiai, jövőről alkotott kép egyik „tervezési síkja” jelenik meg, azaz „kép a képben”.

I. PILOT ESETTANULMÁNYOK

NEMZETKÖZI JOG, KÖZIGAZGATÁS, MODELLKÍSÉRLETEK

ÁDÁNY Tamás Vince*

1. Nemzetközi jog hatásmechanizmusa és a közigazgatás

Az államok közötti modern nemzetközi kapcsolatok alfája és ómegája az államok szuverenitása. A szuverenitás az állam jogi értelemben vett hatalma – tehát ebben az értelemben nem katonai, gazdasági vagy akár az ezekből eredő politikai hatalomról van szó. Az államok az elérhető jogi hatalom maximumával rendelkeznek, ennek két legfontosabb közvetlen következménye, hogy egyrészt felettük jogi értelemben vett hatalom – akaratuk ellenére – nem érvényesülhet (szuverenitások anarchiája), másrészt, hogy mivel e maximális hatalommal minden állam rendelkezik, egymáshoz mérten – hatalmi viszonyként meghatározott – szuverenitásuk egyenlő (szuverén egyenlőség elve).

A szuverenitással kapcsolatban a nemzetközi jog oktatásában leggyakrabban használt jelzők – az egyenlőség mellett – a teljesség és a kizárólagosság; korlátlanyságról azonban már jó ideje nem lehet megalapozottan beszélni. A II. világháború borzalmai a nemzetközi kapcsolatok minden résztvevője számára egyértelművé tették, hogy az állam jogi hatalma nem lehet korlátlan, bizonyos, *szűk körben* meghatározott, ún. feltétlen alkalmazást igénylő szabályok, *ius cogens* normák azt korlátozzák. A jog, és annak részeként a nemzetközi jog, nem fogadhat el és nem hagyhat szó nélkül milliók lemészárlásával járó politikákat, „csak” azért, mert azok nem érintik más államok szuverenitását. Ez a szemléletbeli változás a mai nemzetközi jog számtalan területén jelentkezik, egyre nyilvánvalóbban. A nemzetközi jogászok gyakorlatában ezért az 1945 előtti viszonyokat, általában nosztalgikus felhangok nélkül, pusztán a korszakhatárt érzékeltetendő, „klasszikus” nemzetközi jogként szokás tárgyalni.

A fenti megállapítások ellenére, a mai nemzetközi jog továbbra sem alkalmas arra, hogy a szuverének felett, az életviszonyok széles körére vonatkozó, kötelező és hatalmi eszközökkel kikényszeríthető jogi szabályozást adjon; a nemzet-

* Egyetemi docens, PPKE JÁK.

közi jog, önnön normatív expanziója ellenére erre nem is törekszik. A nemzetközi jog szabályozási körének kereteit, más szóval a nemzetközi jog alapelveit az ENSZ Alapokmány 2. cikkében rögzítettek jelentik, aminek kifejtését, autentikus értelmezését többek között a 2625/1970. számú ENSZ Közgyűlési határozatban olvashatjuk.

Az államok közigazgatásának szempontjából vizsgálva a nemzetközi jogot, az alapelvek közül – békés, demokratikus, jogállami berendezkedést feltételezve – három elv nyer különös relevanciát: a *szuverén egyenlőség elve*, annak folyományaként a *belügyekben avatkozás tilalma*, valamint a népek illetve az államok *önrendelkezési joga*. Ezen alapelvek részletes kibontása könyvtárnyi irodalommal rendelkezik, de jelen, közigazgatási alapú szempontrendszerünk számára hosszas fejtegetés nélkül is elfogadhatónak látszik a három elv együttes alkalmazásának főszabályként értelmezhető következménye: a nemzetközi *ius cogens* szabályokon túl, a nemzetközi jog kötelező erővel nem avatkozhat abba, hogy egy állam milyen formában és milyen módon igazgatja saját belső ügyeit, azaz saját területén a saját személyi főhatalma alá tartozó személyek ügyeit. A közigazgatás módjára vonatkozó, kötelező nemzetközi jogot, általánosan érvényű nemzetközi jogi mércét tehát hiába is keresnénk.

A fenti főszabály ellenére a nemzetközi jog több módon is releváns egy adott ország vagy egy adott állam közigazgatása számára. Ilyen kapcsolódási pont lehet (1) a nemzetközi jog általánosan vagy vállalás alapján kötelező normája, (2) a nem kötelező nemzetközi jogi tartalom önkéntes alkalmazása vagy (3) kivételes esetben azok a komplex helyzetek, ahol a nemzetközi jogon keresztül valósul meg egy adott terület teljes vagy részleges adminisztrációja.

(1) A nemzetközi jog szűk körben érvényesülő, minden körülmények között kötelező részén túl az államok szabadon vállalhatnak kötelezettségeket, amelyek betartása alól a kötelező erő elismerése után már csak igen nehezen szabadulhatnak. E vállalások oka nagyrészt a józan belátás: az állam azért kíván részt venni a nemzetközi kapcsolatokban, mert az rá nézve előnyös, e cél érdekében viszont hajlandó alávetni magát a nemzetközi közösség bizonyos szabályainak.

Tulajdonképpen erre a kettősségre – nemzetközi jog általánosan elismert normáinak és az ún. vállalt kötelezettségeknek a megkülönböztetésére – épül a magyar alkotmányos berendezkedés is a rendszerváltás óta. Míg egy általánosan elismert nemzetközi jogi norma eseti jogalkotói aktus nélkül, közvetlen is alkalmazható és alkalmazandó a magyar jogalkalmazás bármelyik szintjén, addig a számszerűleg lényegesen nagyobb mennyiségben létező vállalt nemzetközi jogi kötelezettségünk hazai alkalmazása csak akkor lehetséges, ha azt a jogalkotó megfelelő formában átalakítja és a belső jog részévé teszi. Ez formailag egy hazai jogalkotási folyamat eredményeként megjelenő magyar jogszabály, amelynek tartalma azonban a nemzetközi jogból származik. E gyakorlatnak kö-

szönhető, hogy az átlagos, hétköznapi ügyekben a jogalkalmazás eseti szintjén eljáró szervek a leggyakrabban észre sem veszik, hogy voltaképpen nemzetközi jogot alkalmaznak. A nemzetközi jog tehát a magyar jog számos területén rejtetten van jelen, a közlekedés szabályaitól¹ a postaforgalom egyes kérdésein át² az anyakönyvi vagy gyámhatósági ügyekig.³

(2) A jogi kötelezettségeket kikényszerítő felettes hatalom nélkül a nemzetközi jogban jelentősen megnő az államok önkéntes jogkövető magatartásának szerepe, amely nem csak az egyes kötelezettségekre, hanem a formális kötelező erő nélküli egyéb eszközökre is igaz lehet. A nemzetközi jog közigazgatásra gyakorolt hatásai között nemzetközi jogi eredetű, de nem kötelező erejű eszközöket találunk. Az információs társadalom korában mindenképpen szólni kell például azokról az internetes adatbázisokról, amelyek a nemzetközi jog által meghatározott szervezetek kezelésében segítik az állami szervek munkáját, anélkül, hogy tartalmuk egésze kötelező lenne.

Jelen munka célja, a nemzetközi jog hatásmechanizmusai közül a modellkísérletek vizsgálata is e nem kötelező eszközök közé sorolható. E kísérleti megoldások jellemzően általános, egyetemes kötelező erővel nem rendelkeznek, viszont sikerük esetén az önkéntes jogkövetésen és a józan mérlegelésen keresztül meghatározó hatással lehetnek az államok gyakorlatára így akár a nemzetközi jog fejlődésére is. A jelen munka tárgyául szolgáló hulladékgazdálkodási kérdésekben több, nemzetközi szervezetek részvételével zajló modellkísérlet is vizsgálható.

(3) Korábban jellemzően vitatott hovatartozású területek, városok felett alakult ki nemzetközi igazgatás. A II. világháborút követő nemzetközi gyakorlatban azonban többször volt arra szükség, hogy a nemzetközi béke és biztonság megőrzése érdekében egyes területek felett olykor a teljes igazgatást egy nemzetközi szervezet vegye át. A nemzetközi igazgatás alatti területeken a nemzetközi jelenlét kiterjedhet egyes szakigazgatási területekre, de akár a közigazgatás teljes vertikumára is.

¹ A KRESZ mögött álló nemzetközi szabályok például: Közúti közlekedésről szóló 1949. évi genfi egyezmény, vagy a Közúti közlekedésről szóló 1968. évi bécsi egyezmény. Utóbbit kihirdette: 1980. évi 3. törvényerejű rendelet.

² Az egyik legrégebb érintett terület, pl.: 1886. évi XIII. törvénycikk a postai megbízások teljesítésére vonatkozó szolgálatnak szabályozása iránt kötött nemzetközi egyezmény becikkelyezéséről.

³ A nyilvánvaló példák mellett (Hágai egyezmény, kihirdette: 1957. évi 53. tvr), kevésbé szembeszökő példák is említhetőek, mint az 1989. évi New York-i gyermekjogi charta és a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény viszonya.

Az utóbbi években a fenti hagyományos kapcsolódási pontokon túl az ENSZ keretei között újabb irányok is előtérbe kerültek. 2000-ben fogalmazták meg az ENSZ Fejlesztési nyilatkozatát, amelyet akkor 189 állam írt alá. E nyilatkozat tartalmából alakították ki az ezredforduló idején az ún. Millenniumi fejlesztési célokat, amelyek 2015-ig a globális szegénység jelentős visszaszorítását hivatottak megvalósítani. A nyolc cél – a mélyszegénység és éhezés megszüntetése; az elemi oktatás általánossá tétele; a nemek közötti esélyegyenlőség megvalósítása és a nők helyzetének javítása; a gyermekhalandóság csökkentése; az egészségesebb anyaság megvalósítása; az AIDS, a malária és egyéb betegségek elleni küzdelem; a fenntartható környezeti fejlődés biztosítása és a fejlődés érdekében tett globális összefogás közül több is releváns lehet a közigazgatás egyes részterületeinek fejlesztése során. Az alább tárgyalandó intézmények és programok (fejlesztési) tevékenységére az utóbbi években ezek a célok meghatározónak bizonyultak, a közigazgatás fejlesztésére irányuló erőfeszítések az ENSZ égisze alatt tehát elsősorban ebben a keretrendszerbe helyezve tárgyalhatók.

2. A közigazgatás fejlesztésének helye az ENSZ intézményrendszerében

Az Egyesült Nemzetek a világ talán legismertebb nemzetközi szervezete, ugyanakkor meglehetősen bonyolult szervezeti struktúrájának egyes részletei már kevésbé tekinthető közismertnek. A hat főszerv mellett az önállóság különböző fokán álló segédszervek⁴ és szakosított intézmények⁵ alkotják az ún. ENSZ családot. Szintén kevésbé ismert, hogy a közigazgatás fejlesztésére irányuló ENSZ tevékenységek a szervezet működésének kezdete óta jelen voltak az intézményi struktúrában, az első vonatkozó határozat néhány nappal még az emberi jogi szabályozások alapját jelentő Emberi jogok egyetemes nyilatkozatának elfogadását is megelőzte.⁶ Az ENSZ közigazgatási érdekltségének oka, hogy a közigazgatás és a gazdasági fejlődés az ENSZ rendszerében régóta összeforrt fogalmak, a közigazgatási fejlesztésekbe való bekapcsolódás egyik deklarált célja volt az 1950-es évek elejétől a gazdasági és szociális fejlődés előmozdítása.⁷ Az alább vázolt szervezeti modell kialakítása az ECOSOC

⁴ William L. TUNG: *International Organization Under the United Nations System*. New York, Thomas Y. Crowell Co., 1969. 57–59.

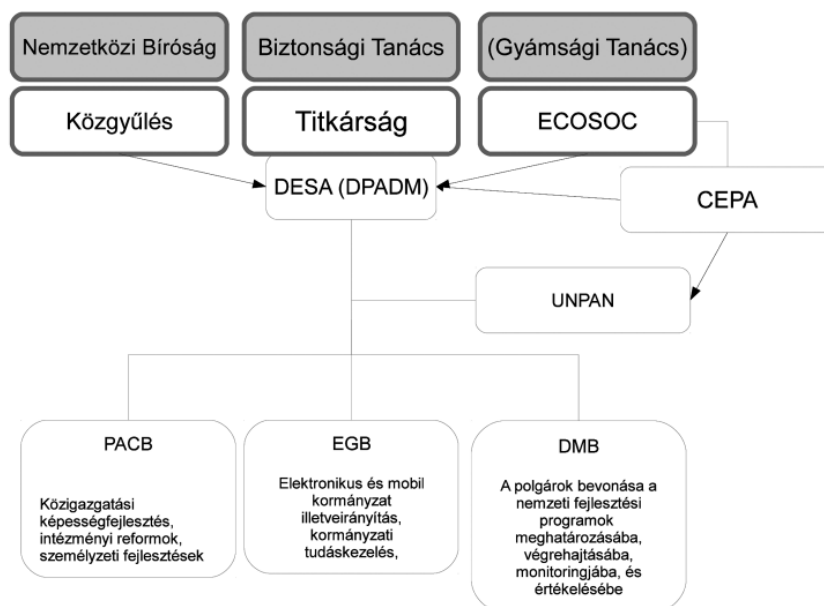
⁵ BLAHÓ András – PRANDLER Árpád: *Nemzetközi szervezetek és intézmények*. Budapest, Aula, 2001. 145–147.

⁶ ENSZ Közgyűlés határozata, A/RES/246 (III), 1948. december 8.

⁷ Vö: ENSZ Közgyűlés határozata, A/RES/723 (VIII). 1953. október 23. „Recognizing the increasingly important role of governmental administration in programmes for the promotion

1199. számú, 1967-ben elfogadott határozatához köthető, amely amellelt, hogy az ENSZ Főtitkárnak feladatkörébe utalta a közigazgatás egyes szakkérdéseinek vizsgálatát, egyúttal szolt az akkor már létező közigazgatással foglalkozó ENSZ intézmények felülvizsgálatáról, és a Közigazgatási Hálózat (UNPAN) létrehozásáról is. A kilencvenes évektől kezdve folyamatosan történtek kisebb-nagyobb módosítások, a mai struktúra a 2000-es évek elejére alakult ki.

Az ENSZ közigazgatás tanulmányozásáért felelős intézményrendszere a főszervek szintjén alapvetően Titkárság keretei között működik, a Gazdasági és Szociális Tanáccsal szorosán összekapcsolódva. A Titkárság legfontosabb releváns egysége a Gazdasági és Szociális Ügyek Osztálya (Department of Economic and Social Affairs, DESA), amelynek élén egy főtitkár-helyettes áll. Ez az osztály foglalkozik, számos egyéb tevékenysége mellett,⁸ a közigazgatással is, Division for Public Administration and Development Management (Közigazgatásért és Fejlesztésért Felelős Részleg) a továbbiakban: DPADM) nevű részlegén keresztül. Ez a részleg három tagozatból (branch) áll, amelyek közigazgatási képességfejlesztéssel (Public Administration Capacity Branch, PACB), e-kormányzattal (E-Government Branch, EGB) és fejlesztés menedzsmenttel (Development Management Branch, DMB) foglalkoznak. E tagozatoktól függetlenül kapcsolódik a DPADM részleghez az ENSZ Közigazgatási Hálózata (UNPAN).



of economic development and social welfare”

⁸ Ide tartozik még: az ECOSOC és a Közgyűlés (2. albizottság) támogatása, a fenntartható fejlődés, népesedési, fejlesztési politikák és finanszírozás, képességfejlesztés stb.

A DESA/DPADM feladatait részben a Közgyűlés,⁹ részben az ECOSOC határozatai¹⁰ jelölték ki. Feladatai közé tartozik az ENSZ keretében a fejlesztési célú kormányközi döntéshozatal előkészítése, összehasonlító elemzések és kutatások végrehajtása, képzések szervezése és lebonyolítása, valamint tanácsadói funkciók ellátása.

A kormányközi döntéstámogatás a közigazgatás szerepének elemzésén alapul, ideértve a pénzügyi-gazdasági kérdéseket is. Ennek érdekében a DPADM tájékoztatja az érintett szakpolitikai testületeket az alapvető kormányzati-irányítási feladatok – mint például a jogállamiság, a polgárok bevonása a döntéshozatalba, és a közigazgatás hatékonysága – megvalósítását és megszilárdítását szolgáló eljárásokról és bevált gyakorlati megoldásokról. Az ehhez szükséges tudásbázist az ENSZ Gazdasági és Szociális Tanácsa által létrehozott, de a Titkársághoz is szorosan kötődő, Közigazgatási Szakértői Bizottság (United Nations Committee of Experts in Public Administration, CEPA) adja. A bizottság az ENSZ közigazgatás-fejlesztési intézményeinek felülvizsgálatra létrehozott, független szakértőkből álló testületből fejlődött ki,¹¹ amely többszöri átalakítás és hatáskörbővülés után, 2001-ben kapta fent említett, ma is használt elnevezését.¹² Az elnevezésen túl 2001 óta komolyabb intézményi változást jelent a CEPA működésében, hogy már nem elsősorban a Főtitkár tanácsadó testülete, hanem sokkal szorosabban kötődik a Gazdasági és Szociális Tanácshoz. Mai feladatkörei alapján tehát a CEPA, a már említett Milleniumi fejlesztési célok megvalósításával összefüggésben, támogatja az ECOSOC közigazgatás és irányítás fejlesztésével kapcsolatos munkáját, annak formális és intézményi értelemben is tanácsadója. A testület legalább két évente (*de facto* évente) ülésezik, tíz napnál nem hosszabb ideig.

Összehasonlító kutatásokat a DPADM többek között az egyes politikák végrehajtása, az irányítási rendszerek és intézmények, a decentralizáció, az átlát-

⁹ Az ENSZ Közgyűlés releváns határozatai: A/RES/246 1948. december 4.; A/RES/49/136 1995. február 28.; A/RES/50/225 1996. május 1.; A/RES/518 1952. január 12.; A/RES/53/201 1999. február 23.; A/RES/56/213 2002. február 28.; A/RES/57/270 2003. július 3.; A/RES/57/277 2003. március 7.; A/RES/58/231 2004. március 11.; A/RES/59/55 2005. február 8.; A/RES/60/34 2006. március 17.; A/RES/62/207 2008. március 10.; A/RES/723 1953. október 23.

¹⁰ Az ECOSOC releváns határozatai: E/2000/231 2000. július 27.; E/2006/47 2006. július 28.; E/2007/38 2008. január 4.; E/2008/32 2008. augusztus 15.; E/2009/INF/2/Add.1 2009. augusztus 21.; E/2011/228 2011. április 8.; E/DEC/2002/201B 2002. december 20.; E/DEC/2004/302 2004. augusztus 6.; E/RES/1199 1967. május 24.; E/RES/2001/45 2002. január 10.; E/RES/2002/40 2002. december 19.; E/RES/2003/60 2003. július 25.; E/RES/2005/3 2005. június 9.; E/RES/2005/55 2005. október 26.; E/RES/2012/28 2012. szeptember 18.

¹¹ Ma tagjait az ENSZ Főtitkárának tagállami konzultációk utáni jelölése alapján az ECOSOC nevezi ki. ld. E/RES/2001/45 ECOSOC határozat függelék, 2. pont.

¹² ECOSOC határozat E/2001/INF/2/add.4 10 és E/RES/2001/45 Függelék, 1. pont.

hatóság, a közpénzügyek, a kormányzati informatikai megoldások tekintetében végez. Az eredményeket jelentések, esettanulmányok, országleírások illetve képzési anyagok formájában teszi közzé. Ezek nagy része ingyenesen hozzáférhető, így az összehasonlító módszer megfelelő alkalmazásával magyarországi modellkísérletek tervezési fázisában is hatalmas segítséget jelenthet.

Közigazgatási területen képzési központot az ENSZ már működése kezdetén létrehozott.¹³ Az információk megszerzését hivatott megkönnyíteni a jelenlegi rendszerben az UNPAN, amely a közigazgatás fejlesztését szolgáló forrásokat, akár teljes, elektronikus távoktatási formában hozzáférhető ingyenes kurzusokat is kínál. E program közvetlen elődjét 1999 végén indította az ENSZ, azzal a céllal, hogy elsősorban a fejlődő országok közigazgatása számára lehetővé tegye az ún. „digitális szakadék” leküzdését. Ennek elősegítése érdekében az UNPAN egy számítógépes hálózaton keresztül lehetővé teszi, hogy az érintett regionális illetve nemzeti intézmények, amelyek jellemzően a fejlődő világ országaihoz kötődnek, egymás között modern informatikai eszközökkel cseréljék tapasztalataikat. Az informatikai eszközök bevonása a közigazgatás fejlesztésébe nyilvánvaló kapcsolatot teremt a különböző e-kormányzati eszközök fejlesztésével és terjesztésével.¹⁴

Tanácsadói tevékenységet a DPADM tagállamoktól érkező ilyen irányú kérés esetén lát el, jellemzően politikai-gazdasági átmenet idején, a tájékoztatástól az igényfelmérésen és a megvalósítási stratégiákon át a képességfejlesztésig. A technikai segítségnyújtás körébe tartozó tevékenységek jellemzően szintén a fejlődő országokat célozzák, Európában kivételesen,¹⁵ és lényegesen kisebb anyagi erőforrások mellett valósult meg néhány program. (A koszovói ENSZ igazgatás ebből a szempontból is nyilvánvalóan kivételesnek tekintendő.)

Az ENSZ közigazgatás fejlesztéssel foglalkozó különböző egységei között feltétlenül megemlítenő a Közgyűléshez kötődő Fejlesztési Program (United Nations Development Program – UNDP), amely – számos egyéb terület mellett – a közigazgatás fejlesztésével is foglalkozik. Szinte valamennyi UNDP projektre igaz, hogy olyan tevékenységek kialakítását célozza, amely a nemzetközi program lezárása után nemzeti erőforrásokból fenntarthatóvá válik. Az UNDP közigazgatással kapcsolatos fejlesztési céljai egy megbízható közigazgatás kiépítésére irányulnak. Az egyes projektek a célország viszonyaitól függően akár a hatalmi ágak szétválasztásától kezdve a korrupció visszaszorításán át a hatékonyság növeléséig és a civil társadalom fokozottabb bevonásáig tarthat-

¹³ Ld. ENSZ Közgyűlés határozata A/RES/246 (III). International facilities for the promotion of training in public administration. „An International Centre for Training in Public Administration shall be established under the direction of the United Nation.”

¹⁴ Ld. <http://unpan3.un.org/egovkb/>

¹⁵ Lengyelországban, Romániában és a déli periféria országaiiban.

nak.¹⁶ Magyarországon a kilencvenes évek végén még zajlott UNDP fejlesztési program, igaz ekkor már teljesen nemzeti végrehajtásban. Ez a program már egyértelműen az Unió tagságunk előkészületének jegyében zajlott, és kiemelt szerepet kapott benne az UNDP-n belüli szerepváltásunk előkészítése is, hiszen e tekintetben Magyarország recipiens országból az ezredfordulóra fokozatosan donorrá alakult.¹⁷

A kutatócsoportunk munkájának szempontjából releváns ENSZ intézmények felsorolása nem lehetne teljes az ENSZ Környezetvédelmi Programjának (UNEP) említése nélkül. Szervezetileg az UNEP az UNDP-hez hasonló módon csatlakozik az ENSZ család rendszerébe. Mindkét program számos modellkísérletet folytatott le vagy kísért figyelemmel; az alábbiakban ezek közül azt vizsgáljuk meg részletesebben, amelynek célja az ENSZ saját igazgatási rendszerének reformja volt, így valószínűleg a legtöbb párhuzamot kínálja egy nemzeti közigazgatási modellkísérlethez.

3. Egy modellkísérlet az ENSZ keretei között: az „Egységben fellépve” program

3.1 Előkészületi fázis

A közigazgatás fejlesztéséért felelős ENSZ struktúra fenti vázlatos ismertetése is jelzi, hogy az ENSZ család meglehetősen bonyolult szervezetrendszerben működik. A Szervezet fennállásának hatvanadik évfordulójával kapcsolatban zajló reformtörekvések egyik fontos célkitűzése volt a meglehetősen széttagolt ENSZ szerkezet racionalizálása, egy rendszerszintű koherencia megteremtése. E koherencia megteremtésének egyik útja egy lett az, a 2005-ös ENSZ csúcserkeztet eredményeként megszületett jelentés, amely központi gondolata alapján az „Egységben fellépve” („*Delivering as One*”) címet kapta. Ennek vizsgálatára indult egy modellkísérlet-sorozat, amelynek célja az ENSZ egyes országokon belüli hatékonyabb jelenlétének megvalósítása volt, a Szervezet fejlesztési, humanitárius segítségnyújtási és környezetvédelmi terepmunkája során.

A rendszerszintű koherenciát célzó reformok, azokon belül pedig az „Egységben fellépve” program eszmei előkészítését egy, az ENSZ Főtitkár megbízásából eljáró magas rangú testület végezte el, amelynek 15 tagja között állam- és kormányfők mellett a közigazgatás szakmai irányítóin túl egyes nemzetközi szervezetek meghatározó döntéshozói is szerepet kaptak, Gordon Brown brit mi-

¹⁶ BREUER Klára: Az ENSZ Fejlesztési Programja. In: *Az ENSZ-család és Magyarország*. Budapest, Magyar ENSZ Társaság, 1997. 139.

¹⁷ BREUER i. m. 140–141.

niszterelnöktől Louis Michel EU biztosig.¹⁸ A testület társelnökei Shaukat Aziz pakisztáni; Luisa Dias Diogo mozambiki és Jens Stoltenberg norvég miniszterelnökök voltak. A 2006 tavaszán Kofi Annan által összehívott testület még ugyanazon év novemberére elkészítette részletes jelentését.¹⁹

A jelentés legfontosabb célkitűzése adja a program címét, amely szerint az ENSZ minden olyan országban, amely ezt igényli, *egy vezetővel, egy programmal egy költségvetéssel*, és ahol ez lehetséges *egy irodával* képviseltesse magát. A javaslat szerint ezt az egységes ENSZ jelenlétet a célkitűzés szerint az érintett országokban *egy megfelelő felhatalmazással rendelkező Helyi Koordinátor (Resident Coordinator)* vezeti.²⁰ Az ENSZ ily módon felállított országprogramjainak munkáját egy új testület, az ECOSOC felé jelentő ENSZ Fenntartható Fejlődésügyi Testülete felügyeli,²¹ míg a politikai irányítást, a célkitűzések meghatározását stb. az ECOSOC keretei közzé illeszkedő állam-és kormányfői szintű Vezetői Fórum határozza meg. A finanszírozási kérdéseket illetően a jelentés szerint szükséges az ENSZ, a Világbank és az IMF szerepeinek tisztázása, de a tényleges finanszírozást a Millenniumi fejlesztési célokhoz hasonlóan lehetne megoldani.²² A jelentés ezen túl több területet megemlít a projekt céljai között például a környezet védelmét, a nemek közötti egyenlőséget, a humanitárius segítségnyújtást. A program szereplői az ENSZ intézmények, az adott országok kormányai és a finanszírozói körön keresztül akár az üzleti élet szereplői is.

A jelentés nyilvánosságra kerülését követő néhány napon belül Kofi Annan egyik utolsó főtitkári intézkedésével felkérte az ENSZ fejlesztési csoportjának vezetőjét, hogy öt önkéntes országban teszteljék az egységes fellépést.²³

¹⁸ <http://www.un.org/events/panel/html/page1.html> (2013. április 1.)

¹⁹ *Report of the High-level Panel on System-wide Coherence*. New York, ENSZ, 2006. (elérhető: <http://www.un.org/events/panel/resources/pdfs/HLP-SWC-FinalReport.pdf>) [a továbbiakban: *Report*]

²⁰ Részletesebben I. E/2009/76 ECOSOC határozattal elfogadott főtitkári jelentés: „Functioning of the resident coordinator system, including costs and benefits.”

²¹ *Report* i. m. 3.

²² „A new MDG Funding Mechanism for voluntary donor funding (public, private and UN organizations) would provide multi-year funding for the One UN Country Programmes as well as for well performing agencies.” *Report* i. m. 4.

²³ Kofi Annan levele az UNDG elnökének, 2006. november 22. (2013. április 1-jén elérhető: <http://www.undg.org/docs/8287/SG-to-UNDG-Chair-One-UN.pdf>)

3.2 Végrehajtási fázis

Az előzetes célkitűzésekhez képest több ország vállalta a részvételt, nyolc államban indult el modellkísérlet 2007 során: Albánia, Mozambik, Pakisztán, Ruanda, Tanzánia, Uruguay, Vietnam és a Zöld Foki Köztársaság vállalta, hogy teszteli az ENSZ fejlesztési programjainak hatékonyságát növelni hivatott módszereket.

A program végrehajtása 2007 első félévében kezdődött. Az érintett kormányok és az adott államban aktív ENSZ intézmények közötti együttműködés eredményeként a projekt korai fázisában (jellemzően még 2007 októberében) elkészült az adott országok „Egy ENSZ” programja.²⁴ Ezek a végül az érintett kormányok által aláírt programok tartalmazták az adott országban az Egy ENSZ megvalósításával kapcsolatos konkrét célokat és a hozzájuk rendelt tervezett erőforrásokat. A programok maguk nem egységes sémát követnek, és tartalmilag is jelentős eltéréseket mutatnak, hiszen a részt vevő országok a végrehajtás során a program eltérő elemeire helyeztek hangsúlyt és a jelenlévő ENSZ intézmények sem voltak azonosak.²⁵ Közös elemként jelenik meg, hogy az elkészült programok az akkor már az adott ország területén működő ENSZ ügynökségek hatékonyságát igyekeztek fokozni, ún. pillérek meghatározásával. Ezek a pillérek jelölték ki a projektben érintett nemzeti témaköröket. Például az egyetlen európai modellország, Albánia kiemelt célja volt, hogy a nemzetközi segítséget saját nemzeti terveivel és költségvetésével összhangba hozza, az albán „Egy ENSZ program” pilléreiként pedig az irányítási rendszerek fejlesztését, a közvélemény döntéshozatalba történő bevonását, a régiók közötti különbségek csökkentését, a környezetvédelmi fenntarthatóságot és a közellátás javítását tűzték ki célul. Valamennyi pillér megvalósítása során törekedtek a program általános célkitűzéseivel összhangban a nemek közötti egyenlőség megvalósítására és a képességfejlesztésre.

Az országspecifikus tervek végrehajtási fázisának következő meghatározó lépéseként „Állapotfelmérő jelentéseket” készített az adott országban tartózkodó ENSZ személyzet (United Nations Country Team, UNCT), esetenként a helyi kormány közreműködésével. Ezek a jellemzően 2007 végén készült jelentések zárták le a program korainak nevezhető fázisát, összefoglalva a megvalósítás érdekében tett addigi lépéseket és a jövőre vonatkozó terveket.

Az előkészületi év (2007) végétől már a végrehajtási szakaszban történtek

²⁴ Albánia, 2007. október 24., Zöld Foki Közt. 2008. július 1., Pakisztán, 2009. február 4., Ruanda 2007. november 20., 2007. október 10., Uruguay 2007. október 19.

²⁵ Míg a Zöld Foki Köztársaságban a program kezdetén az ENSZ hat különböző intézménye volt jelen, addig ez a szám Vietnámban 16 volt.

átmeneti értékelő illetve monitoring intézkedések,²⁶ illetve a majdani teljes kiértékelésre tett előkészületek. 2007 decemberétől 2008 áprilisáig működött a modellországok támogatására létrehozott nemzetközi központ,²⁷ amely három modellország felkérésére (Ruanda, Uruguay és Vietnam) felmérést készített az érintett országok ENSZ személyzetének az egész programhoz való hozzáállásáról. E felmérés eredményeit 2009 áprilisában publikálták az ún. Dalberg-jelentésben.²⁸ Ez az időközi felmérés segítette megérteni, hogy a változásokban érintett ENSZ személyzet mennyire érti illetve érzi, hogy mi a változások célja, mennyiben is miért lehetséges a változás, és hogy a külső szereplők támogatása motiválja-e őket a változásra. A Dalberg-vizsgálat egyik legmeglepőbb eredménye az lett, hogy a három egymástól sok tekintetben igen távoli országban kapott eredmények nagyfokú hasonlóságot mutattak egymással. A tényleges eredmények részletezése nélkül a modellkísérletek általános módszertana szempontjából is fontos leszögezni, hogy a visszajelzések alapján már magát az időközi felmérés tényét is pozitívumként értékelték a megkérdezettek.

A nyolc kísérlet monitoring eljárása keretében 2008 elején – a program addig elért eredményeit is értékelve – valamennyi résztvevő országban részletes megvalósíthatósági tanulmányokat készített egy, a résztvevő intézményektől független ENSZ testület.²⁹ Az erről szóló jelentéseket 2008 júliusában hozták nyilvánosságra, és még ugyanazon év szeptemberében egy vietnami konferencián értékelték ki a kapott eredményeket, valamint igyekeztek orvosolni a monitoring eljárások gyakorlati hibáit.

A program későbbi szakaszaiban a résztvevő országok évente kormányközi konferencián értékelték gyakorlatukat és éves jelentésekben számoltak be a programok megvalósításában tanúsított előrehaladásukról. Mivel a nyolc önként jelentkező modellország mellett ekkorra már egyre több állam vette át önként a kialakuló megoldásokat, ezért az utolsó kormányközi konferencián már 48 ország, köztük Magyarország is képviseltette magát.³⁰

²⁶ How Delivering as One Adds Value: Stories and Testimonies from Eight Programme Pilot Countries, http://www.undg.org/docs/11313/DaO-Thematic-Report_final.pdf, 2013. április 1.

²⁷ Delivering as One Global Change Management Support Team (GCMST)

²⁸ Summary of Findings from Staff Surveys in Delivering as One Pilot Countries, http://undg.org/docs/10277/Daisy_0904-Dalberg_Report-on-Staff-Surveys---DRAFT-WITH-ANNEX.pdf, 2013. április 1.

²⁹ United Nations Evaluation Group.

³⁰ *The United Nations we want - our commitment to the way forward*. Outcome Document, Delivering as One V. Magas Szintű Kormányközi Konferencia, 2012. június, Tirana, Albánia 1–2. Ld. <http://www.undg.org/docs/12604/Tirana%20Outcome%20Document.pdf> (2013. április 1.)

3.3 Eredmények és kiértékelés

Az „Egyként fellépve” programban részt vevő országok 2010-2011 során nemzeti szinten értékelték az elvégzett tevékenységeket, és 2012-re készült el a program egészére vonatkozó független elemzés.

Utóbbi szükségességét 2007 és 2010 során két ENSZ Közgyűlési határozat is leszögezte „bizonyos modellkísérletek” esetében – ideértve az „Egyként fellépve” programot is.³¹ A független értékelés célja a program által előállított érték-többlet azonosítása, és a programból következő, az ENSZ egészét érintő tézisek meghatározása volt.

Az értékelés függetlenségének biztosítása érdekében az ENSZ Főtitkár egy speciális értékelő eljárást hozott létre. A független értékelés főszereplője az Értékelő Csoport (Evaluation Management Group, EMG), amely kilenc, tag-államok által jelölt, de a Főtitkár által 2011 elején kinevezett tagból állt (az öt régióból egy-egy tag, két modellországonként egy tag és az ENSZ általános értékelő intézményeinek elnökei).³² A tagok nagyfokú önállóság mellett, szakértői minőségben járnak el. Az EMG adminisztrációját, logisztikai és technikai támogatását a teljes függetlenség biztosítása érdekében szintén az ENSZ saját közigazgatási szakmai részlege, a korábban már bemutatott DESA látta el. E munkája során a DESA biztosította a szükséges háttérinformációkat, például a nemzeti szinten készült értékelésekről szóló jelentéseket, határozatokat stb.; adminisztratív támogatást nyújtott az EMG üléseihez; megszervezte az EMG tagjainak a modellországokba tett látogatásait; időszakonként tájékoztatta a tagállamokat a kiértékelési folyamatról. Végül, de nem utolsónak a DESA szervezte meg az EMG finanszírozását is, önkéntes tagállami felajánlásokból.

A független értékelés az átfogó jelentés mellett egy főtitkári összefoglaló formájában is publikálta az eredményeket. Az értékelés során egy egytől ötig terjedő skálán osztályozták az elért eredményeket, amelyek alapján megállapítható, hogy bár a program sikeres volt, a professzionalizmus jegyében készült értékelés az indokolatlan hurráoptimizmus minden formáját kerüli. Az eredeti hat célkitűzés (az „Egyek”: egy vezető, egy program, egy iroda, egy hang, egy költségvetés, egy finanszírozás) közül a legnagyobb sikert kommunikációs téren, míg a legkisebbet az infrastrukturális fejlesztések vonatkozásában sikerült elérni, a többi területen a pozitív eredmények csekély mértékben haladták meg a negatív tényezőket. „Legjobb” vagy „legrosszabb” eredményt adó értékelés

³¹ ENSZ Közgyűlés 2007. évi TCPR (háromévenkénti teljes körű felülvizsgálatról szóló) határozata A/RES/62/208, 139. § és A/64/289 21. §

³² A *Joint Inspection Unit* és a *United Nations Evaluations Group* vezetői *ex officio* tagok. Ld. A/65/737 és A/65/737/Add.1).

egyetlen célkitűzés vonatkozásában sem született. A program eredményeinek tartós felhasználhatósága érdekében a tanulságokat 20 pontban foglalták össze.³³

Az értékelés előkészítése 2011 júliusa és szeptembere között zajlott, 2012 márciusára ért véget, a jelentés pedig májusra készült el. A már említett kormányközi zárókonferencián az államok egy standard eljárási rend összeállítását kérték,³⁴ amely kérésnek az ENSZ Fejlesztési Csoportjának magas rangú testülete 2013 márciusára tett eleget. Ez az eljárási rend (Standard Operating Procedures) arra hivatott, hogy irányt mutasson az egyként fellépni kívánó ENSZ kirendeltségeknek, kormányoknak és egyéb partnereknek iránymutatást adjon a megoldás átvételében a tervezés, vezetés, üzleti modell, finanszírozás és kommunikáció területén.³⁵

³³ Főtitkári feljegyzés a Közgyűlés részére: Independent evaluation of lessons learned from “Delivering as one”, A/66/859, 2012. június 26.

³⁴ DCPB/OESC/DESA, 7. informális jegyzet http://www.un.org/esa/coordination/pdf/information_note_7-sops_for_dao_approach.pdf (2013. április 1.)

³⁵ UNDG High Level Group: Standard Operating Procedures for Countries Wishing to Adopt the „Delivering as One” Approach, 2013. március 22.

A KANADAI BEVÁNDORLÁSI INTEGRÁCIÓS PROJEKT

(Canadian Immigration Integration Project)

BERKES Lilla*

Kanada a bevándorlók állama: minden kanadai, leszámítva az őshonos lakosságot, a modern korban érkezett. A kolonizáció révén két jelentős európai etnikai csoport csatlakozott az őslakossághoz, a francia és az angol. A három fő etnikai csoport korai jelenlétének az ad különös jelentőséget, hogy ezen alapul az a nézet, amely szerint Kanadát a három alapító nemzet – az őslakosok, a britek és a franciák – alkotják.¹

A britek és a franciák a 15. század végén telepedtek le a mai Kanada területén. 1756-ban kitört a hétéves háború, ami brit győzelemmel zárult, a franciáknak le kellett mondaniuk majdnem minden gyarmatukról az amerikai kontinensen. Az addig Új-Franciaországnak nevezett kolóniát átnevezték Québecnek – innentől kezdve a frankofón québeciek számára történelmi jelentőségű volt az identitásuk megőrzése. Három észak-amerikai brit kolónia egyesülésével 1867-ben létrejött a Kanadai Konföderáció, ehhez később több más kolónia is csatlakozott. Az ország függetlenségét a koronától végül az 1931-es westminsteri statútummal nyerte el. A frankofón és az anglofón kanadaiak közötti összeütközések a kanadai politikai élet állandó jellegzetességévé váltak: nemcsak eltérő volt az anyanyelvük, de más volt a vallásuk, a politikai és a jogi hagyományaik is.

Az első világháború után vált jelentőssé a bevándorlás: olaszok, görögök, portugálok (államközi megállapodások révén), magyarok (1956), csehek (1968) érkeztek – 1948-tól a '60-as évek végig megközelítőleg 3 millió migráns jelent meg az országban. Az 1961-es népszámlálás adatai szerint a lakosság kb. 30%-a nem brit vagy francia származású volt. A brit és a francia nemzet közötti konfliktus egyre nőtt, kezelését nem lehetett tovább halogatni. 1963-ban ezért létrehozták a Kétnyelvűség és Kétkultúráság Királyi Bizottságát (Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism), amelynek az volt a feladata,

* Megbízott oktató, PPKE JÁK.

¹ Jay MAKARENKO: Multiculturalism Policy in Canada. *Maple Leaf Web*, 2010. www.mapleleafweb.com/features/multiculturalism-policy-canada [2012. 12. 20.]

hogy javaslatot tegyen arra vonatkozóan, milyen lépések révén lehet a kanadai államot a két alapító nemzet egyenlő partnerségére alapozva továbbfejleszteni. Észlelvén folyamatos marginalizálódását, az úgynevezett 'Third Force' is hallatta hangját, felébredt a bevándorlók csoportidentitása, ők sem akartak kimaradni Kanada újradefiniálásából.²

1967-ban Charles De Gaulle francia elnök látogatást tett Kanadában, ahol Québec központjában, Montrealban, a városháza erkélyéről éltette Québec függetlenségét („vive le Québec libre!”). A Parti Unioniste „égalité ou indépendance” jelszóval lépett fel, új alkotmányt követelt. A helyzet odáig fajult, hogy 1970-ben rendkívüli állapotot kellett kihirdetni. Ugyanekkor Pierre Trudeau-t választották miniszterelnöknek, akit mind a britek, mind pedig a franciák elfogadtak. A nevéhez fűződik a bikulturalizmus felváltása a multikulturalizmus elvével. 1971 októberében Trudeau történelmi kijelentést tett: „Hiszünk abban, hogy a kulturális pluralizmus a kanadai identitás lényege. Minden etnikai csoportnak joga van ahhoz, hogy megőrizze és fejlessze saját kultúráját és értékeit a kanadai kontextuson belül. Az, hogy két hivatalos nyelvünk van, nem jelenti azt, hogy két hivatalos kultúránk lenne, és az adott kultúra 'hivatalosabb', mint a másik. A multikulturalizmus politikája minden kanadai politikája kell, hogy legyen”.³

Megalakították a Multikulturalizmus Igazgatóságot azzal a feladattal, hogy a politikát alakítsa gyakorlattá, definiálja az alapvető céljait, illetve biztosítsa a végrehajtást. Megalapították a *Kanadai Multikulturalizmus Konzultatív Tanácsot*, amely ellenőrizte a végrehajtást és évente jelentést tett a Parlamentnek. Az 1982-es Alkotmánytörvény első fejezete, a Kanadai Jogok és Szabadságok Alapokmánya rögzítette a diszkrimináció tilalmát (faj, nemzeti vagy etnikai származás, vallás, nem, életkor, mentális vagy fizikai fogyatékoság). Az Alapokmány 27. cikke ismerte el a multikulturalizmust, kimondva, az Alapokmányt úgy kell értelmezni, hogy az összhangban legyen Kanada multikulturális hagyományaival és azokat erősítse. Innentől a britek, franciák, és az őslakosok az államalkotó nemzetek. Az angol és francia lett a hivatalos nyelv, de egyéb nyelvek megőrzése és fejlesztése is biztosított. A folyamat 1988-ban csúcsonyosodott ki, a Kanadai *multikulturalizmus törvény* elfogadásával, amely létrehozta a multikulturalizmussal foglalkozó miniszter tisztségét is. A törvény mindenki számára biztosítja a jogot, hogy az általa választott kulturális örökséggel azonosuljon, biztosítja továbbá az egyéneknek és a közösségeknek

² Bruno RAMIREZ: Canadian multiculturalism: genesis of a Policy. *Seminar Paper*, 12 March 1998.

³ „We believe that cultural pluralism is the very essence of Canadian identity. Every ethnic group has the right to preserve and develop its own culture and values within the Canadian context. To say we have two official languages is not to say we have two official cultures, and no particular culture is more 'official' than other. A policy of multiculturalism must be the policy for all Canadians.”

a kanadai társadalomban minden szempont szerint teljes és egyenlő részvételét. Minden kormányzati ügynökségnek, osztálynak és a Korona szervezeteinek feladata, hogy vezető szerepet vállaljanak Kanada multikulturális elegyében, részt vegyenek olyan tervek, programok, eljárások, döntéshozatali stratégiák tervezésében és végrehajtásában, amelyek növelik a kisebbségek teljes és egyenlő részvételét az intézményi struktúrákban.

A kanadai multikulturalizmus azzal a céllal jött létre, hogy segítse az integrációt, küzdve az előítéletek és a diszkrimináció (vagy rasszizmus) ellen, lehetővé téve így a régi és új kanadaiak számára, hogy az egyenlőség elvén alapulva találkozzanak és keveredjenek (házasodjanak). A multikulturalizmus alapvető eleme, hogy hirdesse az eltérő kulturális identitások bizonyos jellegzetességeinek – mint például a fejkendő viselése – nyilvános elfogadását. Szélesebb értelemben véve a multikulturalizmus távlati célja a nemzetiségek és a folyamatosan bővülő kormányzati rendszer közötti kapcsolat létrehozása volt. Ebből a szempontból nézve az ideális polgár nem a lelkes hazafi, aki kész meghalni nemzetéért, sokkal inkább a politikai hatalommal mérsékeltebb viszonyban álló (attól nem teljesen elidegenedő, de azzal nem is teljesen azonosuló) racionális szavazó, és kötelességtudó adózó.⁴

A multikulturalizmus Kanada sikeres állampolitikájává vált, sikerét többen többféle okra vezetik vissza. Itt csak Will Kymlickát emelném ki röviden, aki szerint kizárólag a szerencsén múltott, olyan helyen és időben született ugyanis meg, ahol és amikor minden feltétel adott volt arra, hogy egy ilyen, a kormányzattól érkező kezdeményezés találkozzon az alulról jövő akarattal.⁵

Kanada multikulturális és bevándorló állam jellegéből fakadóan nyitott a külföldről érkezők felé, számos program és intézmény segíti az ott letelepedni kívánókat. Az alábbiakban egy olyan sikeres modellkísérletet mutatok be, amely a külföldről érkező szakképzett munkavállalók munkaerő-piaci integrációjával kapcsolatos nehézségek lebontásában játszott és – immár mint folyamatosan működő program – játszik kiemelkedő szerepet.

⁴ Hugh Donald FORBES: Trudeau as the First Theorist of Canadian multiculturalism. In: Stephen TIERNEY (szerk.): *Multiculturalism and the Canadian Constitution*. Vancouver, UBC Press, 2007. 40.

⁵ Will KYMLICKA: The Canadian Model of Diversity in a Comparative Perspective. In: TIERNEY i. m. 83–84.

1. A modellkísérlet rövid összefoglalása

A CIIP (Canadian Immigration Integration Project; Kanadai Bevándorlási Integrációs Projekt)⁶ egy 8,32 millió kanadai dollár összköltségvetésű, 5 éves (2005-2010) projekt volt, amelyet a Humán Erőforrások és Készségek Fejlesztése [Human Resources and Skills Development Canada (HRSDC)] elnevezésű minisztérium Külföldi Bizonyítványok Elismerése programja (Foreign Credential Recognition Program of Human Resources and Skills Development Canada) finanszírozott, és a Kanadai Főiskolák Társasága [Association of Canadian Community Colleges (ACCC)] bonyolította le. A projekt célja egy olyan modell kipróbálása volt, amely révén a képzett munkavállalókat még külföldön, vagyis a kanadai beutazásuk előtt készítették volna fel a kanadai munkaerőpiacra való gyorsabb és hatékonyabb beilleszkedésre. A program lebonyolításának helyszínei Kína, India és a Fülöp-szigetek voltak, ahol a CIIP személyzete olyan jövőbeli munkavállalókkal találkozott, akiknek az idegenrendészeti eljárása már folyamatban volt.

Négy év alatt több mint 9000 fő vett részt a CIIP programjában, amely során prezentációk, egyéni tanácsadás, kanadai szervezetekkel való megkönnyített kapcsolatok segítették a programban résztvevőket a legfontosabb információforrásokhoz, kapcsolatokhoz és tanácsokhoz, biztosítva a megnövekedett munkaerő-piaci esélyeket. A felmérések szerint a programot elvégzett személyek sokkal realitásabban látták a kanadai lehetőségeket és kihívásokat, tájékozottabb döntéseket hoztak a saját integrációs folyamatukról, illetve jobban fel voltak készülve arra, hogy megtalálják a számukra megfelelő munkát, azáltal, hogy előzetes lépéseket tettek az értékelés, a külföldi diploma elismerése, a nyelvtudás, a foglalkoztathatósági képzés, és a koncentrált álláskeresés tekintetében.

A pilot ezen felül túl is szárnyalta az elvárásokat nemcsak a résztvevők száma, a visszajelzések és a programot elvégzettek eredményei, hanem a tekintetben is, hogy megerősítette a migráns integrációs infrastruktúrát Kanadában. A résztvevők pedig azt a véleményt fogalmazták meg, hogy a CIIP jele annak, hogy a kanadai kormány törődik velük. Az értékelés után a Kormány elhatározta, hogy a pilotot kiterjesztik egy folyamatosan működő programmá, amely immár 25 országban nyújtja a CIIP szolgáltatásait a jelentkezők számára.

⁶ A pilot részletei elérhetőek az alábbi oldalakon (2012. 12. 20.): <http://www.newcomersuccess.ca/images/stories/2010-11-ciip%20pilot-final%20project-report.pdf> <http://www.newcomersuccess.ca/images/stories/reports/2010-november-final-evaluation-report.pdf> <http://www.newcomersuccess.ca/images/stories/reports/2010-november-final-evaluation-report-appendices.pdf>

2. A modellkísérlet részletes bemutatása: előkészítés – lebonyolítás – értékelés

Ahogy már említettem, a közkeletű vélekedés szerint Kanada a bevándorlók állama. A kutatások szerint 2016-ra az újonnan érkezők lesznek a nettó munkaerő-piaci növekedés egyetlen forrásai, egy évtizeddel később pedig Kanada teljes nettó népességnövekedése a bevándorlásból fog származni. Ugyanakkor a kutatások azt is jelzik, hogy a bevándorlók integrációja nem működik olyan tökéletesen, mint kellene. 2005-ben szinte napi gyakorisággal jelentek meg hírek arról, hogy leendő bevándorlók – különösen a magasan képzettek – végül mégsem mentek Kanadába, vagy hazatértek a származási országukba, mert nem tudtak integrálódni, több milliárdos veszteséget és rengeteg elvesztegetett lehetőséget jelentve a kanadai gazdaságnak. A felmérések szerint az újonnan érkezők 46%-a még négy évvel a megérkezés után is a megfelelő munka megtalálását jelölte meg a letelepedés legnagyobb kihívásának (gazdasági migránsok esetében ez az arány 54%). Különösen a gazdasági migránsok mondták azt, hogy a várakozásaik nem teljesültek. Az integrációt leginkább az alábbi tényezők hátráltatták:

- a kellő, angol vagy francia nyelvtudás hiánya;
- megfelelő szakmai nyelvi készségek hiánya;
- a kanadai stílusú munkakeresés szokatlansága;
- az engedélyezési követelmények ismeretének hiánya;
- az oklevelek elismerésével kapcsolatos felkészületlenség;
- küzdelem a kanadai kultúrába való beilleszkedéssel;
- a realitásoknak nem megfelelő elvárások miatti frusztráció.

A keresleti oldalon szintén voltak akadályok, mint például:

- a tartományok közötti eltérő szabályozási rendszerek;
- hosszú és költséges engedélyezési eljárások;
- kanadai gyakorlat és képzettség elvárása;
- kulturális különbségek a munkahelyen;
- munkáltatói elfogultság az újonnan érkezőkkel szemben.

Eltekintve e kihívásoktól, sok újonnan érkező bizonytalan volt azzal kapcsolatban is, hogy milyen információkra van szüksége a sikeres integrációhoz, és azokat hogyan találja meg, illetve, hogy jogosult-e valamilyen támogatásra és azt milyen módon veheti igénybe.

Az 1972-ben alapított ACCC Kanada 150 különböző típusú főiskolájának és főiskolai mandátummal rendelkező egyetemének nemzetközi és nemzeti szószólója. A tagok – tanácsadó bizottságok, fejlesztések, stratégiai megállapodások, helyi gazdaságfejlesztő kezdeményezések révén – kapcsolatot ápolnak munkáltatók ezreivel.

Hasonlóképpen szoros a kapcsolata az ACCC-nek a Kanadába újonnan érkezőkkel, körülbelül a felük ugyanis részt vesz különböző főiskolai programokban, hogy az elősegítse integrációs céljaikat. Az ACCC tagjai annak érdekében, hogy megfeleljenek az újonnan érkezők igényeinek, számos szolgáltatást nyújtanak, így pl. nyelvtanfolyamokat, készségfejlesztést, munkahelyi coachingot stb. Mindezek következtében az ACCC tagjai nagyon is tisztában voltak azokkal a kihívásokkal, amelyekkel a betelepülők találkoztak.

Tagjai az ACCC-nél lobbiztak azért, hogy kiterjedt kutatásokat és konzultációkat végezzen annak érdekében, hogy kiderítsék, hogyan lehetne az újonnan érkezőket gyorsabban és hatékonyabban integrálni a kanadai munkaerőpiacra. 2002-től ugyanakkor az ACCC elsődleges feladatává vált a migráns integráció, így innentől kezdve a szervezet vezető szerepet töltött be a migráns integrációval kapcsolatos kutatás, tanácsadás, szakpolitika-fejlesztés és programok végrehajtása terén.

Az ACCC és tagjai rájöttek, hogy a kormányzati honlapokon és portálokon található tájékoztatás önmagában nem elegendő arra, hogy jelentős javulást hozzon az integrációs eredmények terén. Az egymásnak ellentmondó információk és az információforrások jelentős száma elbizonytalanította a migránsokat, akik nem tudták, hol keressenek, milyen forrásokban bízzanak, illetve hogyan alkalmazzák az információt a saját helyzetükre. Egy új modellre volt tehát szükség. Az ACCC és tagjai arra következtetésre jutottak, hogy *a legtöbb akadály, amivel a migránsok találkozhatnak, megoldható külföldön is*. E következtetést megerősítették a kutatók, gyakorlati szakemberek, szakpolitikai tanácsadók, és maguk a migránsok is, akik mind egyetértettek abban, hogy a hatékony integrációra való felkészülésnek külföldön kell kezdődnie. Az ACCC arra a következtetésre jutott, hogy az eredmények maximalizálása érdekében azon államokat kell megcéloznia, ahonnan a legtöbb bevándorló érkezik Kanadába, így a választás Kínára, Indiára és a Fülöp-szigetekre esett.

Ezt követően áttekintették azokat a programokat és szolgáltatásokat, amelyeket a migránsokért folytatott versenyben Kanada legnagyobb riválisai (USA, Egyesült Királyság, Ausztrália, Új-Zéland) nyújtottak, és kiderült, hogy egyik érintett ország sem biztosít érkezés előtti programokat. A megvalósítandó program a remények szerint nemcsak a munkaerő-piaci integrációt tette volna sikeresebbé, hanem versenyelőnyt is jelentett volna Kanada számára a képzett migráns munkavállalókért való küzdelemben. Ezzel párhuzamosan a kanadai kormány számára is előnyösnek tűnt egy ilyen program támogatása: a bevándorlókkal feltölthetők a hiányszakmák, növelhetők az adóbevételek, a program révén csökkenne a szociális rendszerre való rászorultság, nőne a sokféleség, és az stratégiaileg fellendítené az ország minden területét és régióját.

Az ACCC nemcsak kiállt az ötlet mellett, hanem megvalósítani is maga szerezte volna. Alkalmasságát bizonyította, hogy 35 éves története során több mint

630 intézményi együttműködési programot vezetett vagy koordinált, megközelítőleg 700 külföldi partnerrel, több mint 100 különböző országból, 400 millió dollárt meghaladó finanszírozással.

2005 decemberében a HRSDC hároméves megállapodást kötött (3,98 millió dollár értékben) az ACCC-vel azért, hogy a szervezet kidolgozza és kipróbálja a programok és szolgáltatások biztosításának kereteit a migránsok származási országában.

A HRSDC-vel és a Kanadai Állampolgársági és Bevándorlási Minisztériummal [Citizenship and Immigration Canada (CIC)] folytatott megbeszélések követően az a döntés született, hogy meg kell találni azokat a szakképzettséggel rendelkező bevándorlókat és házastársaikat, akik elérték már az idegenrendészeti eljárás utolsó előtti szakaszát, amikor az egészségügyi és biztonsági vizsgálatokat folytatják. Eldöntötték, hogy a jelentkezők levelet fognak kapni a CIC-től, benne egy CIIP-brosúrával és egy regisztrációs lappal, arra biztatva őket, hogy vegyék igénybe a CIIP kétnapos ingyenes szolgáltatásait.

A *CIIP első éve* a projekt elindításáról szólt. A három érintett államban a területi irodák felállítása 2006 elején kezdődött. Ez magában foglalta a megfelelő helyiségek kiválasztását, renoválását és felszerelését, továbbá a helyi hatóságoknál való regisztrációjukat is. Felvettek egy projektigazgatót, három területi menedzsert, és négyfős projekt-teameket hoztak létre Ottawában, Guangzhouban, Delhiben és Manilában. Amint felvették a területi személyzetet, kiterjedt képzésben vettek részt az országon belül és Kanadában is. Emellett hozzájárultak a kommunikációs eszközök (pl. brossurák, projekthonlap) előkészítéséhez, a követő rendszer (személyi akták és adatbázis) létrehozásához és az információforrások azonosításához is.

Kanadán belül úttörő együttműködési megállapodásokat kötöttek tartományi szinten kulcsfontosságú közvetítő ügynökségekkel. Bemutatták a projektet Kanada-szerte, konferenciákon, workshopokon, az etnikai médiában, cikkek jelentek meg a nemzeti és a tartományi kiadványokban.

Az ügyfélszolgálatok hivatalosan 2007 januárjában nyitottak meg, elsőként a Fülöp-szigeteki, majd a kínai, végül az indiai, a regisztrációs késedelmek miatt májusban.

Miután észlelték, hogy az időbeli és földrajzi korlátok miatt nem minden ügyfél képes elutazni a CIIP-irodába, *kihelyezett üléseket is szerveztek* Kínában és Indiában, a banki partnerek helyiségeit használva. A kínai CIIP-team 2007 júliusában, Pekingben és Sanghajban folytatta le az első kihelyezett ülést, az indiai pedig 2007 novemberében, Gujaratban és a Punjab tartományban. Tekintettel az ülések népszerűségére, további helyszíneket is megnyitottak mindkét államban.

A tervek szerint a CIIP 2008 novemberében ért volna véget 18 hónapos terepmunka után, 2008 februárjában azonban a HRSDC miniszter bejelentet-

te a program meghosszabbítását 2010 novemberéig, egyszersmind megnövelve annak költségvetését 8,34 millió dollárra. A 2010-ig való kiterjesztés immár átfogó értékelésre is lehetőséget adott.

A CIIP célja egyrészt az volt, hogy a képzett migránsok részt vegyenek a munkaerő-piaci integrációval kapcsolatos csoportfoglalkozásokon, egyéni tanácsadás révén akcióterveket dolgozzanak ki, illetve kanadai ügynökségekhez és szervezetekhez szóló iránymutatásokat kapjanak, amelyek elősegítik az integrációjukat. Cél volt másrészt, hogy a program révén a képzett migránsok sokkal valóságosabb képet alkossanak a kanadai lehetőségeikről és a kihívásokról, amik ott érhetik őket, jól tájékozott döntéseket hozzanak az integrációs eljárásról, illetve jobban fel legyenek készülve a kanadai munkaerő-állományba való belépésre azáltal, hogy megelőző lépéseket tesznek az értékelés, külföldi oklevelek elismerése, a nyelvtudás, a munkáltathatósági tréningek stb. terén. Elvárás volt az is, hogy a CIIP a megfelelő munka gyorsabb megszerzéséhez vezessen.

A CIIP biztosítani kívánta a fentiekén túl a sikeres integráció kritikus elemeinek egyértelmű megértését, lehetővé és képessé kívánta tenni az újonnan érkezők számára a további kutatásokban való részvételt, támogatni kívánta a migránsokat az integráció érdekében egyéni akciótervek kidolgozásában, továbbá meg kívánta könnyíteni az integráció irányába tett aktív lépéseket kanadai szervezetek segítségével, mind a megérkezés előtt, mind pedig azt követően.

A program első napján munkaerő-piaci információs ülést tartottak, amelyek 6-7 órás előadásokat jelentettek, legfeljebb 20 ügyfél részvételével. Az ülések célja az volt, hogy az ügyfeleket elmozdítsák a bizonytalanságból a cselekvésbe a munkaerő-piaci integrációra való tekintettel. Az ülések a következő szekciókból álltak:

1. a CIIP bemutatása,
2. a kanadai nemzetgazdaság és a trendek bemutatása, a tartományokra és a szektorokra is tekintettel,
3. az integrációs kihívások áttekintése és a kockázatok mérséklésére vonatkozó opciók
 - a. nyelvtudás fejlesztése
 - b. képzettség fejlesztése
 - c. szabályozott és nem szabályozott szakmák, foglalkozási engedélyezés
 - d. oklevél elismerése
4. munkakeresési technikák és eszközök, interjúra való felkészülésnek
5. zárás (visszajelzéssel együtt).

Az ülések alapvetően *előadás* alapúak voltak, ugyanakkor, amikor csak lehetséges volt, egyéni és *csoportos feladatokat* is szerveztek. Csoportfoglalkozásokon az ügyfelek felderítették, hogy miért akarnak Kanadába költözni, beleértve a

reményeiket, féltelmeiket és az elérendő céljaikat is. Videókat néztek, amelyeken bevándorlók beszéltek munkakeresési tapasztalataikról és megbeszéltek az ezzel kapcsolatos benyomásaikat. A későbbiekben a munkakereséssel és állásinterjúkkal kapcsolatos szerepjátékokban is részt vehettek, az ülések végén pedig lehetőségük volt reflektálni a tanultakra és visszajelzést adni azokkal kapcsolatban.

A második napon az ügyfelek visszatértek egy 60-90 perces tanácsadó ülésre, hogy egyéni akciótervet [My Action Plan (MAP)] dolgozzanak ki, ami majd segít nekik az integrációs eljárásban. Az ülés azzal kezdődött, hogy áttekintették, a megcélzott munkát hogyan írja le a Nemzeti Foglalkozási Besorolás Kanadában.

A foglalkozások alkalmával a tanácsadók átvették ügyfeleikkel azokat a releváns programokat, amelyek segítségével több információhoz juthattak az adott munkakörrel és az integrációval kapcsolatban. Az ügyfelek emellett az általuk megcélzott kanadai tartományokban működő 'Fókuszpont Partnereknek' [Focal Point Partners (FPP), bevándorlókat segítő ügynökségek] szóló ajánlókkal is ellátták.

2007 májusától minden kanadai tartományban működtek Fókuszpont Partnerek, amely az első kapcsolatfelvétel után is tanácsadással és online információkkal segítették azokat, akik részt vettek a CIIP-ben. A bevándorlókat segítő fókuszpontok szerepe az volt, hogy az ügyfeleket még megérkezésük előtt ellássák információkkal a lakhatásról, az elérhető szociális szolgáltatásokról, a nyelvtanulási lehetőségekről, az állásbörzéről és a munkalehetőségekről.

A CIIP alapvető szolgáltatásain túl a program számos partnere biztosított pluszinformációkat, forrásokat, eszközöket és programokat a CIIP ügyfeleinek.

2.1. Szervezeti felépítés

Az ACCC ottawai irodáján alapulva, a CIIP kanadai csoportja eredetileg egy projektigazgatóból, két szenior munkatársból és két adminisztratív koordinátorból állt. A projekt kiterjesztését követően, 2008-tól egy ügyfélkövető munkatárs is csatlakozott a személyzethez. 2009-ben egy CIIP-menedzser is csatlakozott az irodához, azután, hogy a projektigazgatót az ACCC egyik osztályának alelnökévé léptették elő.

A *projektigazgató* volt felelős a pilot koordinálásáért, illetve a kanadai és tengerentúli személyzet felügyeletéért. Az igazgató később fontos szerepet játszott a projekt modelljének kidolgozásában; a nemzetközi kapcsolatok fejlesztésében és megerősítésében; a projekt marketingjének, monitoring tevékenységének, jelentéseinek és pénzügyi komponenseinek felügyeletében; valamint a HRSDC-vel és a CIC-vel történő kapcsolattartásban.

A projektmenedzser az igazgató munkáját segítette az ottawai csoport irányításában. Emellett koordinálta a munkatársak tevékenységét, személyesen tartotta a kapcsolatot a tengerentúli irodákkal, menedzselte a CIIP költségvetését, narratív és pénzügyi jelentéseit, továbbá stratégiai és gyakorlati iránymutatással szolgált a kezdeményezés számára.

A senior CIIP munkatárs felügyelte a területi műveleteket, gondoskodott róla, hogy a tengerentúli irodák erőforrásait hatékonyan használják fel, igazolta a pilot-irodák tevékenységeinek végrehajtását, előkészítette a projekt költségvetését és pénzügyi jelentéseit. Emellett a projekt napi ügymenetébe és irányításába is beegített.

A partnerkapcsolati munkatárs fő feladata volt felvenni és ápolni a kapcsolatot a projekt kanadai partnereivel, és kidolgozni a velük való együttműködésről szóló megállapodást. Feladata volt emellett kidolgozni a projekt marketingstratégiáját és menedzselni a kommunikációs eszközöket, mint amilyen a CIIP-hírlevél is volt.

Az ügyfélkövető munkatárs monitoring és értékelő feladatokat látott el, beleértve az ügyfelek utánkövetését, teljesítményük kiértékelését, a sikeres életutak összegyűjtését, fókuszcsoportok vezetését. Ő volt az, aki elkészítette az ügyfelek demográfiai-, elégedettségi- és teljesítmény-mutatóiról szóló negyedéves statisztikai beszámolókat is.

Az adminisztratív koordinátorok teljes munkaidőben adminisztratív és szervezési támogatást nyújtottak a projekt számára.

A rész munkaidős informatikus a statisztikával és az adatbázisok működtetésével kapcsolatban nyújtott támogatást.

A *CIIP tengerentúli (kínai, indiai, Fülöp-szigeteki) csoportjai* egy kanadai területi menedzserből és helyi munkatársakból: irodánként három ügyfélkapcsolati tanácsadóból és egy ügyfélszolgálati asszisztensből állt. 2009-ben létrehozták a területi helyettes menedzser pozícióját, amely munkakörbe mindenhol egy megfelelően kvalifikált ügyfélkapcsolati tanácsadó került.

A területi menedzserek a projektigazgatónak tettek jelentést, és ők viselték a felelősséget minden területi tevékenységért, a projekt műveleteinek problémamentes lebonyolításáért, pénzügyi és egyéb jelentésekért, valamint a helyi munkatársak betanításáért és felügyeletéért. Közeli kapcsolatban álltak az illető országban lévő kanadai külképviseletekkel is.

A területi helyettes menedzser szükség esetén (az esetek körülbelül tíz százalékában) helyettesítette a területi menedzsert. Emellett még Kanadába utazásuk előtt támogatást nyújtott az ügyfelek számára, és munkaerő-piaci trendekkel kapcsolatos kutatásokat végzett, hogy a CIIP anyagai mindig naprakészek legyenek.

Az ügyfélkapcsolati tanácsadók a Kanadába készülő ügyfeleket segítették még az utazás előtt, emellett szükség esetén kutatásokat is végeztek. Egyes

tanácsadók – képzettségük függvényében – a pénzügyi jelentések és az információs technológia területén is besegítettek.

Az ügyfélszolgálati asszisztens adminisztratív funkciókat látott el: átvette a vizsgálati jelentéseket, adatbázisban rögzítette az ügyfelek regisztrációs adatait, megtervezte az értekezletek napirendjét, illetve besegített a munkaszervezésbe és a workshopok lebonyolításába.

Minden területi iroda részmunkaidős tanácsadókkal és Kanadából érkező időszakos konzultánssal bővítette a személyi állományát. Utóbbiak nemcsak a CIIP programjainak csúcsidőszakaiban segítettek az iroda munkáját, de igény esetén a helyi munkatársakat is továbbképezték.

Habár a CIIP-csoportok kis létszámúak voltak, a munkatársak képezése és hozzáértése biztosította, hogy megbirkózzanak a komplex tengerentúli projekt kihívásaival.

2.2. Fókuszpont Partnerek

A CIIP elindítása előtt az ACCC kapcsolatokat alakított ki a legfontosabb támogatókkal, és megvizsgálta, hogyan tudnának azok a legjobban hozzájárulni a projekt hatékony kivitelezéséhez. 2006. május 1-jén az ACCP „A bevándorlók kanadai munkaerőpiacra történő integrálásának intézményesítése: egy kollektív megközelítés” címmel szervezett partneri találkozót Ottawában. A találkozón összesen 74-en vettek részt a HRSDC, a CIC, tartományi kormányok, főiskolák, bevándorlókat támogató ügynökségek, szabályozó testületek, külföldi oklevelek elismerésére jogosult szervezetek, ágazati tanácsok és az ACCC részéről. A partnerek visszajelzései alapján az ACCC finomította a program szolgáltatásainak tartalmát, emellett a projekt menedzselésével és ügyintézésével kapcsolatban is hasznos tanácsokat kapott.

A projekt partnerei bevándorlókat támogató ügynökségek, főiskolák, külföldi oklevelek elismerésére jogosult szervezetek, ágazati tanácsok, szabályozó testületek, tartományi kormányzatok és munkáltatók voltak.

2007-ben az ACCC kapcsolatokat létesített néhány úttörő főiskolával és bevándorlókat segítő szervezettel, amelyek örömmel éltek a lehetőséggel, hogy még Kanadába érkezése előtt ‘lecsaphatnak’ egy-egy újonnan érkezőre.

A CIIP költségvetése nem tartalmazta a Kanadában működő partnerek munkájának támogatását, és a rögzített felhasználási feltételek pedig tiltották, hogy a CIC-alapokat letelepedettekkel kapcsolatban lehessen felhasználni. Az ACCC-nek sikerült rávennie partnereit arra, hogy az első két évben saját erőforrásaikból biztosítsák a projekt működését. Becslések szerint ezeknek a természetbeni hozzájárulásoknak az összértéke legalább 500 ezer dollár volt. Volt néhány partner, aki nem tudta fenntartani ilyen mértékben a hozzájárulásait,

és nem vállalta tovább a Fókuszpont Partnerséget, a többiek pedig lehetőségeik szerint támogatták a projektet.

Az ACCC 2009 szeptemberében elkülönített különböző pénzalapokat, hogy enyhítse a települési és főiskolai Fókuszpont Partnerek működésének költségeit Ontarióban, Brit Columbiában és Albertában, lehetővé téve számukra, hogy évente 2000 ügyfél számára nyújtsanak online tanácsadást.

A végzettséget igazoló okiratok elismerésének fontossága miatt az ACCC Kanada-szerte partneri kapcsolatokat épített ki a külföldi oklevelek elismerésére jogosult szervezetekkel. A World Education Services Canada (WES) és az International Credential Evaluation Service (ICES) is előzetes online felmérést (az országoként eltérő szakmai szintekkel és szükséges végzettségekkel kapcsolatban) biztosított a projekt ügyfelei számára, hogy a megfelelő információk birtokában dönthessenek a továbbiakról.

Az ACCC közeli kapcsolatot alakított ki egyes ágazati tanácsokkal, különös tekintettel az Informatikai Tanácsra [Information and Communications Technology Council (ICTC)], valamint a Kanadai Turisztikai Humánerőforrás Tanácsra [Canadian Tourism Human Resource Council (THRC)].

Más ágazati tanácsok információkat osztottak meg, szakmai tanácsokat nyújtottak a projekt munkatársainak és ügyfeleinek, és a munkaadók elkötelezettségét erősítették.

Az ACCC a Szabályozók Országos Szervezeteinek Kanadai Hálózataival [Canadian Network of National Associations of Regulators (CNNAR)], és más tartományi szabályozó testületekkel tartotta a kapcsolatot a projekt ideje alatt.

A Kanadai Jogi Társaságok Szövetsége [Federal of Law Societies of Canada (FLSC)] segítségével az ACCC elérte, hogy egyes indiai ügyfelei még indulás előtt letehettek egyes vizsgákat. Ezekkel a vizsgákkal az ügyfelek Kanadába érkezvén azonnal elindíthatták a jogászai munkához szükséges engedélyezési eljárást. 2010-ben a CIIP indiai irodája az FLSC megbízottjaként három vizsgát bonyolított le. Ez olyan áttörő eredmény volt, amelynek megvalósításáért az ACCC 2007 óta küzdött.

Az ACCC az albertai, a brit columbiai, a manitobai, az ontarioi és a saskatchewan tartományi kormányokkal tartott kapcsolatot. A tartományi kormányzatok mindegyike szolgáltatott adatokat a munkaerő-piaci információkról szóló beszámolóhoz és naprakész információkkal szolgált a vonatkozó tartomány munkaerő-piaci folyamatairól. Mindegyik tartományi kormány gyakornoki programot működtetett a tengerentúli irodákba, és egyes tartományi kormányok hivatalos látogatást is tettek a projekt tengerentúli irodáinak némelyikébe.

2008-ban az ACCC úttörő kezdeményezésként minden hónapban ellátta az albertai kormányt azon ügyfelek névsorával, akik a tartományban szeretnének letelepedni. Az albertai bevándorlásügyi miniszter pedig üdvözlőlevelet küldött a szóban forgó ügyfeleknek, még mielőtt azok megérkeztek volna Kanadába.

Ez jelentette az első kapcsolatfelvételt az albertai kormány és a projekt ügyfelei között.

Az ACCC munkaadókkal való szövetsége különösen fontos eleme volt a pilot sikerének. Az öt kanadai bankkal és munkáltatókkal az energiaipar, a mérnöki tudományok, az egészségügy és az IT-szektor területéről, a pilot képes volt ügyfelei számára álláslehetőségek széles skáláját kínálni.

A munkáltatói partnerek kötelezték magukat arra, hogy a CIIP tengerentúli ügyfeleinek önéletrajzát külön eljárással kezelik. Néhány esetben még azelőtt állásinterjúra hívták, és álláslehetőséget kínáltak az ügyfeleknek, mielőtt azok Kanadába érkeztek volna.

Ráadásul a Royal Bank of Canada (RBC), a Bank of Montreal (BMO), és a Scotiabank ingyenes szolgáltatásokat nyújtott a projekt résztvevőinek a három pilot-országban. A Scotiabank, az RBC és a Canadian Imperial Bank of Commerce (CIBC) online tanfolyamokat tartott a CIIP-ügyfeleknek banki szolgáltatásokkal kapcsolatban, a kanadai munkaerő-piacról, álláskeresési módszerekről és a banki szférában való karrierlehetőségekről.

Az ACCC együttműködött más partnerekkel is, egyebek mellett a következőkkel: Ontariói Kereskedelmi Kamara [Ontario Chamber of Commerce (OCC)], Torontói Egyetem (University of Toronto), Ryerson Egyetem, JVS Toronto, ISIS, Algonquin College, Skills International, Centre for Canadian Language Benchmarks (CCLB).

Összességében az ACCC szoros partneri kapcsolatokat alakított ki partnerszervezetek széles skálájával, egyúttal rávette őket, hogy a leendő bevándorlókat ellássák információkkal, tanácsokkal és egyéb kiegészítő szolgáltatásokkal. Ez biztosította a CIIP ügyfelei számára, hogy indulásuk előtt, az interneten vagy megérkezésük után hozzáférjenek a kanadai erőforrásokhoz.

2.3. Minőségbiztosítás

A CIIP sikerének integráns része volt az *ellenőrzés*, az *értékelés* és a folyamatos *minőségfejlesztés*.

A CIIP tevékenységét – rövid időtartama ellenére – a kezdetektől ellenőrizték és értékelték. A külföldi irodák munkatársai összegyűjtötték az ügyfélprofilokat (a regisztrációs űrlapok alapján), visszajelzéseket (a visszajelzési űrlap alapján) és az ügyfelek ajánlásait (ajánlási formanyomtatványok alapján).

A regisztrációs űrlapok az ügyfelek olyan demográfiai adatait rögzítették, mint bevándorló státusz, nem, életkor, foglalkozás, végzettség, eddig betöltött munkakörök, angol nyelvtudás, céltartomány, az érkezés várható időpontja. Emellett azt is rögzítették, hogy az ügyfél hajlandó-e személyesen felkeresni a CIIP irodáját, illetve bevontak-e az esetében bevándorlási tisztviselőt az eljárásba.

A visszajelzési űrlapok rögzítették az ügyfél elégedettségét azzal kapcsolatban, hogy mennyire találja hasznosnak a CIIP kezdeményezésének egészét, illetve az egyes szolgáltatásokat külön-külön. Emellett rögzítették az ügyfél véleményét arról, hogy szerinte mennyire professzionálisak a projekt munkatársai, illetve javaslatait a szolgáltatások továbbfejlesztésére.

Az ügyfeleket később arról is megkérdezték, hogy megváltoztak-e az ismereteik és az elvárásaik a munkaerő-piaci integrációval kapcsolatban, illetve arról is, hogy cselekvésre ösztönözte-e őket a CIIP. A projekt 2008-as, középtávú értékelését követően már azt is megkérdezték az ügyfelektől, hogy a CIIP hatására újragondolták-e, hogy Kanada mely tartományában szeretnének letelepedni, illetve hogy a meglévő munkakörükben szeretnének-e tovább dolgozni.

Az ügyféladatokat rögzítésére az egyéni igényeknek megfelelő adatbázist fejlesztettek ki. A külföldi irodák munkatársai az űrlapokból származó információkat rendszeresen rögzítették az adatbázisban. Az ottawai iroda munkatársai arra használták az adatbázist, hogy könnyen érthető, negyedéves statisztikai jelentéseket készítsenek, amelyek az ügyfelek profilját, a rövid távú eredményeket és az ügyfelek elégedettségét részletezik. Ezeket a negyedéves jelentéseket megküldték a HRSDC-nek, elérhetővé tették a CIIP partnerei számára, és a projekt weboldalán is közzétették.

A CIIP-t eredetileg hároméves projektnek szánták, ezért nem is fogalmazódtak meg olyan várokozások, hogy az ügyfelek kanadai munkaerő-piacon történő előmenetelét nyomon kövessék. A projekt 2008-as bővítését követően ellenőrzési és értékelési feladatokra mégis felvettek egy teljes munkaidős kutatót. Az ügyfélkövető tisztviselő feladata az ügyfelek nyomon követése volt azzal a céllal, hogy megismerhessék azok kanadai tapasztalatait, és rögzíthessék karrierjük alakulását.

Az ACCC biztosította, hogy a folyamatos minőségfejlesztés-megközelítést használják projekt-szerte. Ez magában foglalta a Tervezés-Cselekvés-Ellenőrzés-Visszacsatolás-Intézkedés ciklusát, amelynél fogva a projektet folyamatosan ellenőrizték, fejlesztették, tesztelték és felülvizsgálták.

Az ügyfeleket megkérték, hogy (a visszajelzési űrlapokon és a fókuszcsoportos foglalkozások alkalmával) tegyenek javaslatokat a CIIP tevékenységével kapcsolatban. A projekt partnerei rendszeresen küldtek visszajelzéseket az ottawai irodának és havonta referáltak írott jelentésben. A Fókuszpont Partnerek megosztották személyes beszélgetéseken és formális tárgyalásokon szerzett tapasztalataikat. A területi menedzserek rendszeresen találkozót tartottak a külföldi irodák munkatársaival, amelyeken számba vették az ügyfelek visszajelzéseit, és megbeszélték a lehetséges fejlesztési irányokat. Az igazgató/menedzser és a területi menedzserek havonta megtartott online találkozókra tárgyalták meg az aktuális ügyeket és különféle ötleteket vetettek fel. Az ottawai és a külföldi irodák heti rendszerességgel készítettek helyzetjelentéseket. A területi

menedzserek negyedévente statisztikai jelentést készítettek, amelyben leírták az ügyfél-regisztrációval, részvétellel és visszajelzésekkel kapcsolatos adatokat. Az igazgató/menedzser és az erre a célra kiválasztott ottawai munkatársak évente látogatást tettek a külföldi irodákban, hogy biztosítsák a műveletek zökkenőmentes végrehajtását, a hatékony kiszolgálást, illetve azért, hogy tájékozódjanak.

Az a döntés született, hogy a CIIP-nek arra kell fókuszálnia az ügyfelek figyelmét, hogy jól tájékozott döntéseket hozzanak munkájukkal és a céltartománnyal kapcsolatban, mielőtt nekivágnak a felkészülésnek.

A munkaerő-piaci foglalkozás kezdetén az ügyfelek egy „*My Resource Package*” (MRP) nevű csomagot kaptak. Az MRP – amely egy segédlet volt a prezentáció és az ügyfél utazását megelőző felkészülés, kutatás idejére – a következőket tartalmazta:

- releváns weboldalak és online eszközök szisztematikusan elrendezett gyűjteménye,
- ellenőrzőlista arról, hogy az ügyfél mennyire felel meg egy kanadai munkáltató elvárásainak.

A projekt hat hónapos felülvizsgálata és újramodellezése során egy új koncepció született, amely kihangsúlyozta a kulcsdöntéseket, teljes mértékben integrálta a munkaerő-piaci információkat, az egyéni akcióterveket és az ajánlásokat, átdolgozta a munkára való felkészültség kihívásait, vonzóbbá és lehetőségekben gazdagabbá tette a projektet.

A felmérést követően az új modellt kipróbálták a gyakorlatban is. Egy regionális előadó meglátogatta az indiai irodát, hogy megfigyelje az új modell gyakorlatba történő átültetését, és kiképezze az iroda munkatársait. A kínai CIIP-iroda képviselője Manilába látogatott (egy irodaközi csereprogram révén), hogy ott figyelje meg az új modell gyakorlati alkalmazását. Előadásokról, tanácsadásról és ajánlásokról szóló útmutatókat is készítettek ekkor, és eldöntötték, hogy amennyire csak lehet, standardizált tananyagokat kell kidolgozni, bizonyos eltérésekkel, a kulturális különbségekre való tekintettel.

2.4. A pilot a visszajelzések tükrében

2. 4. 1. Rövidtávú eredmények (a visszajelzési űrlapok alapján)

A végzetek visszajelzései:

- 99% a legjobb minősítést adta a CIIP üléseknek
- 98% fokozott megértést tapasztalt
- 92%-nak megváltoztak az elvárásai
- 26% fontolta meg valamilyen alternatív foglalkozás választását
- 32% fontolta meg valamilyen alternatív tartomány választását

Tervezett fellépés:

- bevándorlókat segítő intézményekkel való kapcsolatfelvétel (80%)
- munkakeresés (70%)
- további oktatásban vagy tréningben való részvétel (64%)
- oklevél elismertetés (55%)
- nyelvi felmérésre törekvés (55%)
- nyelvi készségek fejlesztése (50%)
- szabályozó testületekkel való kapcsolatfelvétel (44%)

2. 4. 2. Rövidtávú eredmények (a Közösségalapú Kutatási Központ által a programot elvégzettek között végzett felmérése alapján)

A végzettek visszajelzései:

- 88% tapasztalta, hogy jobban megérti a letelepedési lehetőségeket
- 89%-nak jobb rálátása lett a munkaerő-piaci trendekre
- 87% jobban érti a kanadai munkakeresési stratégiákat
- 86%-nak jobb ötletei támadtak azzal kapcsolatban, hogyan találjon munkát
- 83% már jobban érti a kihívásokat is
- 84% jobban megérti a kanadai életet
- 79% jobban megérti a munkáltatók elvárásait
- 71% eltökéltebb volt, hogy a tervezett foglalkozását gyakorolja

2. 4. 3. Középtávú eredmények (a Közösségalapú Kutatási Központ által a programot elvégzettek között végzett felmérése alapján)

A végzettek visszajelzései:

Megkeresett kanadai szervezetek:

- 75% megkereste a leendő munkáltatóit
- 74% bevándorlókat segítő ügynökséget keresett meg
- 61% oktatási vagy képzési intézetet
- 52% oklevél elismeréssel foglalkozó intézményt
- 50% nyelvi felmérő szolgáltatást vett igénybe
- 39% szabályozó testülettel lépett kapcsolatba

Az egyéni cselekvési program követése és Fókuszpont Partnerek megkeresése:

- 51% követte az egyéni cselekvési programját
- 63% kapcsolatba lépett bevándorlókat segítő ügynökséggel (a 92%-nyi válaszadóból, aki megkapta az űrlapot)

- 39% kapcsolatba lépett Fókuszpont Partner főiskolával (a 79%-nyi válaszadóból, aki megkapta az űrlapot)

Ajánlott munkakeresési stratégiát használt:

- 56% kanadai stílusú önéletrajzt készített
- 56% online jelentkezett álláshirdetésre
- 52% felkészült a kanadai stílusú állásinterjúra
- 50% kapcsolati hálózatot épített
- 42% munkaközvetítő ügynökséget keresett fel
- 34% részt vett állásbörzén
- 32% használta a Working in Canada honlapot
- 31% információs interjút folytatott le
- 17% részt vett ún. Career Cruising-ben
- 12% áthidaló programokban vett részt

2. 4. 4. CIIP-t végzettek és az azt el nem végzők összehasonlítása (a Közösségalapú Kutatási Központ partnerek között végzett felmérése alapján):

- 12 partnerből 10 jelezte, hogy a CIIP-t végzettek nagyobb tudással rendelkeztek a kanadai letelepedéssel kapcsolatban
- 11 partnerből 9 jelezte, hogy jobban tudatában voltak a munkáltatási lehetőségeknek
- 10 partnerből 8 jelezte, hogy jobban tisztában voltak azokkal a lépésekkel, amelyeket meg kell tenni azért, hogy munkát találjanak a saját területükön
- 10-ből 7 jelezte, hogy felkészültebbek voltak azzal kapcsolatban, hogy hogyan kell kanadai stílusú önéletrajzt összeállítani
- 9-ből 7 jelezte, hogy sokkal proaktívabbak voltak a kanadai munkaerőpiacra való integráció terén
- 11-ből 8 jelezte, hogy a bevándorlási eljárásban korábban vették fel velük a kapcsolatot
- 11-ből 11 jelezte, hogy a bevándorlási eljárásban előnyt kovácsoltak a szervezetük nyújtotta szolgáltatásokból
- 9-ből 6 jelezte, hogy nagyobb előnyt kovácsoltak a partner által nyújtott szolgáltatásokból

2. 4. 5. A hosszú távú előnyök összefoglalása (a Közösségalapú Kutatási Központ által a programot elvégzettek között végzett felmérése alapján):

A végzettek visszajelzései:

- a Kanadában lévő végzettek 67%-a el tudott helyezkedni
- 73% három hónapon belül helyezkedett el
- 93% hat hónapon belül
- 59% azonos vagy hasonló foglalkozást talált
- 22% a ranglétra ugyanazon a szintjén vagy feljebb helyezkedett el

2.5. Hozzáadott érték-eredmények

A programnak voltak bizonyos nem várt pozitív hatásai is, megerősítette ugyanis a kanadai integrációs infrastruktúrát.

A Fókuszpont Partner bevándorlókat segítő ügynökségek és főiskolák, akár csak az oklevél elismerésre szakosodott intézmények Kanada-szerte elkezdtek egymással kommunikálni, megosztották egymással a jó gyakorlatokat és együttműködtek, korábban soha nem látott mértékben. Mi több, egyes érdekelt intézmények a CIIP-n belüli együttműködések eredményeképpen újabb szövetségeket hoztak létre.

A partnerszervezetek az ACCC külföldi platformjait használták az érkezés előtti programjaik és szolgáltatásaik CIIP-ügyfelekhez való eljuttatására. 15 partnerből 11 jelezte, hogy együttműködnek más szervezetekkel annak érdekében, hogy továbbfejlesszék a CIIP-ügyfeleknek nyújtható szolgáltatásokat, ugyanennyien jelezték, hogy megosztják a jó gyakorlatokat, illetve 15 szervezetből 12 jelentette, hogy egyeztetnek más szervezetekkel a CIIP-ügyfelek igényeinek kielégítése érdekében. Sok partner jelezte, hogy a CIIP fontos szerepet töltött be a kanadai bevándorlókat támogató rendszer összetartásának megerősítésében. Sokan gondolják úgy, hogy a CIIP eredményeképpen növekedett Kanada hírneve. Rámutattak, hogy a megérkezés előtti szolgáltatásokba való invesztálással a kanadai kormány azt üzenve, értékesnek tartja a bevándorlókat és azt szeretné, ha sikeresek lennének az új életükben.

2.6. Statisztikai összesítés

A közzétett végső statisztikai jelentés⁷ szerint a pilot végére 12 855 ügyfél regisztrált a CIIP szolgáltatásaiban való részvételre, miközben 9190 már elvégezte a programot. Az ügyfelek 41%-a a Fülöp-szigeteki irodában regisztrált, 37% az indiai, 22% pedig a kínai irodában. Kínai volt a 8500. végzett ügyfél is. A regisztráltak 49%-a férfi, 51%-a nő volt, amely arány állandó volt a pilot kezdete óta.

A regisztráltak 55%-a saját angol nyelvtudását folyékonnak, 41%-a közepes szintűnek, 4%-a pedig gyengének minősítette. Az indiaiak 74%-a, a Fülöp-szigetiek 57%-a, a kínaiaknak pedig a 36%-a állította magáról, hogy folyékonyan beszél angolul. Az életkort tekintve a regisztráltak 59 %-a 36 és 50 év közötti volt.

A szabályozott szektorokat tekintve a regisztráltak 32%-a jelezte, hogy különböző, egészséggel kapcsolatos területen dolgozott, 31%-a mérnök vagy technikus volt, 23%-a pedig tanár. A nem szabályozott szektorban a regisztráltak 21%-a a pénzügyi szférában, 16%-uk kereskedelmi, illetve marketing területen, további 16% pedig az IT-szektorban dolgozott. A végzetteknek csupán 26%-a fontolgatta a program elvégzése után, hogy alternatív foglalkozást választ, közülük 44% Indiából, 29% Kínából, 14% pedig a Fülöp-szigetektől származott.

A regisztráltak 60%-a Ontarióban, 23% Brit Columbiában, 13% Albertában, 2% pedig más tartományokban kívánt letelepedni a programban való részvételt megelőzően. A programon való részvételt követően csupán 32% fontolgatta, hogy másik tartományba utazik, közülük 48% indiai, 26% Fülöp-szigeteki, 22% pedig kínai volt.

Bevándorlási ügynök szolgáltatásait 43% vette igénybe, közülük 39% indiai, 36% kínai, 50% pedig Fülöp-szigeteki volt. Megállapítható volt továbbá, hogy azok, akik ilyen szolgáltatást vettek igénybe, kevésbé hajlottak a CIIP-ben való részvételre.

A szolgáltatások kezdete óta a regisztráltak 72%-a jelezte, hogy hajlandóak elutazni a CIIP irodákba. A Fülöp-szigetiek többsége (91%) Manilába, az indiaiak 69%-a Delhibe, a kínaiak 40%-a Guangzhouba volt hajlandó elutazni.

2.7. Kihívások a projektben és azok enyhítése

Eredetileg úgy tervezték, hogy a program 2008 júniusában véget ér, az értékelési jelentés pedig elkészül novemberre. Mindez azt jelentette volna, hogy

⁷ <http://www.newcomersuccess.ca/images/stories/reports/2010-september-stats-report.pdf>; az összes statisztika megtalálható az alábbi címen: <http://www.newcomersuccess.ca/index.php/reports-publications/archived-reports-on-pilot?lang=en-GB> [2012. 12. 20.]

a projekt összesen 18 hónapos időtartamot fog át, az értékelést pedig akkor készítik el, amikor az első néhány résztvevő még csak pár hónapja tartózkodik Kanadában. Ebből következően a jelentés csak a legalapvetőbb megállapításokat tartalmazta volna. 2008 februárjában azonban meghosszabbították a projektet, két éves időtartammal. Ez a plusz idő immár elégséges volt arra, hogy a modellt teljes tesztnek vessék alá.

Amikor 2005 decemberében a HRSDC és az ACCC aláírta az együttműködési megállapodást, abból indultak ki, hogy a projekt beindítása legfeljebb 9 hónapot fog igénybe venni, azonban ez utólag visszatekintve irreális várakozás volt. Az átvétel, felújítás, felszerelés, engedélyek beszerzése, az alkalmazottak toborzása, a szükséges rendszer és eszközök létrehozása együttesen mind hozzájárultak a csúszáshoz. Indiában különösen hosszadalmas volt a regisztrációs eljárás és a helyzetet súlyosbította a területi menedzser lemondása is. Az indiai helyzet megoldása érdekében az ACCC felvett egy ideiglenes területi menedzsert, hogy felgyorsítsa a regisztrációs eljárást, hozzá csatlakozott az ACCC gazdasági fejlesztési igazgatóhelyettese, felvettek továbbá egy kanadai tanácsadót is a helyi személyzet képzésére.

Hasonlóképpen nehézségeket okozott a megfelelő alanyok rábírása a programban való részvételre. Hamar kiderült, hogy ennek az oka nagyrészt az idő és a költségek kérdése volt, különösen Kínában és Indiában, ahol nagy kihívást jelentett volna a résztvevőknek eljutni Delhibe, illetve Guangzhouba. E problémák leküzdése érdekében eldöntötték, hogy a CIC misszióvezetői mindenkinek meghívólevelet küldtek, amelyben a részvételre buzdítottak, illetve kihelyezett üléseket is tartottak. A meghívólevelek tartalmát később a programban résztvevők segítségével felülvizsgálták. A javaslatok alapján a levelek tartalmát egyszerűsítették, nagyobb hangsúlyt fektettek a program előnyeinek bemutatására és egy prospektust is készítettek, amit a levéllel együtt küldtek el. Később felvették a kapcsolatot neves bevándorlási ügynökökkel is, hogy megismertessék velük – és ezáltal az ügyfeleikkel is – a programot. A program népszerűsítése érdekében további hagyományos és nem hagyományos marketingeszközöket is igénybe vettek. A csapattagok blogokat írtak és más blogokhoz szóltak hozzá, létrehozták a program honlapját, hírleveleket állítottak össze, a partnerek saját honlapjukon is elhelyezték a program webes elérhetőségét. Egy idő után a kanadai médiában és nemzetiségi sajtóban is megjelentek a program kezdeti sikereinek hírei, illetve 2010-ben dokumentumfilm stílusban videókat is készítettek, valamint sokat jelentett, hogy a program résztvevői elmondták tapasztalataikat a családtagjainak, ismerőseiknek.

Nem minden regisztrált személy vett ugyanakkor részt a CIIP előadásain. Továbbra is nagy problémát jelentett a távolság, Indiában például volt, akinek 36 órát kellett utaznia Új-Delhibe. Ezen kívül, amikor felállították a pilotot, az ACCC úgy vélte, hogy a költségek miatt elkerülendő Delhi központjába tele-

pülni, ezért inkább a külvárost választották. Azonban meglehetősen hamar kiderült, hogy sok ügyfél nem akart vagy nem tudott a centrumon kívülre utazni, különösen azok, akiknek eleve utazniuk kellett ahhoz, hogy Delhibe jussanak. Indiában meglehetősen alacsony volt a nők részvételi szándéka, a programtól visszalépők 20%-a háziasszony volt, és döntésüket többen azzal indokolták, nem tervezték, hogy gazdaságilag aktívak legyenek Kanadában. A résztvevők számát azzal próbálták később emelni, hogy Kínában, illetve Indiában hétvégekre is szerveztek előadásokat, hogy ne kelljen a munkából hiányozniuk azoknak, akik részt kívántak azokon venni. Az indiai irodát pedig közelebb költöztették a centrumhoz, egy vonattal könnyen megközelíthető helyre.

Annak érdekében, hogy minél jobban ösztönözzék a résztvevőket, az aszisztensek minden irodában nyomon követték az ügyfeleket, kapcsolatot tartottak velük emailben, és rendszeresen érdeklődtek, hogy részt tudnak-e venni az üléseken. Ha valaki valamilyen okból lemondta a részvételt, mindent megtettek annak érdekében, hogy meggyőzzék, mennyire fontos lenne részt vennie az ülésen még az elutazása előtt.

Indiában a feleségeket azzal igyekeztek rábírni a részvételre, hogy kihangsúlyozták, sok hasznos információt fognak megtudni a kanadai letelepedési folyamatról és az elhelyezkedési lehetőségekről, ha majd úgy döntenek, hogy dolgozni kívánnak, illetve az indiai prospektusban sokkal kiegyenlítettebb volt a férfi-női részvétel.

A program félidei áttekintése során kiderült, hogy az túl sűrű volt, túl sok és túl részletes információt tartalmazott, aminek eredményeképpen az ügyfelek elvesztek a részletekben és nem jutottak el hozzájuk a kulcsfontosságú üzenetek. Sokan el is bizonytalanodtak, mert az előadások túl sokat foglalkoztak a hátráltató tényezőkkel, többen viszont úgy érezték, ezek a hátrányok őket nem érintik. Mindezekre tekintettel a programot 2008-ban alapvetően átalakították.

Kritikus volt a CIIP-ülések hatékony lebonyolítása érdekében annak biztosítása is, hogy a tengerentúli személyzet megfelelő tudással és képzettséggel rendelkezzen. A tanácsadók hozzáértésének fejlesztése és fenntartása igazi kihívás volt. Többüknek ugyan volt már kanadai tanulmányi-, illetve munkatapasztalata, de nem mindegyiküknek. Szükség volt továbbá tanácsadói, segítői képességeik fejlesztésére és arra, hogy jobban elmélyedjenek a kanadai bevándorló-integrációs folyamatokban. Fontos volt annak a biztosítása is, hogy a tanácsadók ne legyenek túlzottan leterhelve. Ez folyamatos kihívás volt, figyelemmel a növekvő részvételre. Alapvető jelentőségű volt azt is, hogy a tanácsadók kiegészítő segítséget kapjanak a csúcserőforrásokban.

A tanácsadók folyamatosan részt vettek tréningeken, Kanadában és a hazájukban is, az évek múltával pedig további kanadai tanulmányutakon. 2009-ben egy ötnapos képzést szerveztek számukra Kínában „A célterület erőforrásai” címmel. 2010-ben két további tanfolyam következett, „Munkakeresési elmélet

és gyakorlat”, illetve az „Átmenet és a változások kezelése: karrier tanácsadási kilátások” címmel. E két kurzus kéthetes volt, a Fülöp-szigeteken bonyolították le őket és céljuk a tanácsadók haladó szintű tanácsadással való ellátása volt. 2010 októberében háromnapos tanulmányúton vettek részt Vancouverből, a „Társadalmi-kulturális kompetencia” című képzésen.

Hasonlóképpen kihívás volt a három pilothely közötti összhang biztosítása a kommunikáció, a HR-folyamatok és a belső eljárások terén is. E problémák megoldására összeállítottak egy üzemeltetési kézikönyvet, hogy biztosítsák a standardizált eljárások végrehajtását. A kézikönyv áttekintést nyújtott a program szolgáltatásnyújtási modelljéről, a résztvevő személyzet szerepéről és feladatairól, az irodai szabályokról és az ügyféllel való kommunikációs eljárásokról. A felszerelés karbantartása, a leltározás, az erőforrások használata, a beszerzés, az előleg, a pénzügyi jelentés, az irodai területek és a felszerelések használata terén pedig szabványokat határozott meg.

Az első két évben a Fókuszpont Partnerek nem kaptak támogatást. Az ügyfelek számára biztosított online szolgáltatások felesleges terhelésnek tették ki a partnerszervezetek tanácsadó személyzetét, és meghaladták azok kapacitásait. Ez viszont a személyzet kiegészéséhez vezetett. Miután megállapították, hogy a Fókuszpont Partnerek ingyenesen többé képtelenek tanácsadási tevékenységet folytatni, az ACCC lépéseket tett a probléma megoldása érdekében és sikerült is elérnie, hogy a CIC kétéves támogatást adjon erre a célra.

A CIIP eredetileg háromévesnek tervezett működése kapcsán szóba sem kerülhetett, hogy a végzett munkavállalókat utánkövessék. Azonban a projekt 2008-as bővítését követően már szükség volt erre, ezért különféle stratégiákat kellett kidolgozni a munkaerő-piaci információk összegyűjtésére. További gondot jelentett az is, hogy össze kellett hasonlítani a programot elvégzettek eredményeit azokéival, akik nem végezték azt el, azonban utóbbiak adatait adatvédelmi okokból nem lehetett nyilvántartani, ezért más megoldást kellett keresni.

Megállapodtak abban, hogy az irodák mindent elkövetnek annak érdekében, hogy kapcsolatban maradjanak az ügyfelekkel, hogy tovább lehessen adni a sikertörténeteket, idézeteket, fotókat. Az ügyfeleket ezzel párhuzamosan arra biztatták, hogy maradjanak kapcsolatban a tanácsadójukkal, Kanadába való megérkezésük után adják meg új elérhetőségeiket és küldjenek értesítést, ha munkát kaptak. A projekt kiterjesztése után felvettek egy főállású elemzőt, hogy utánkövesse az eredményeket.

Egy 2008-as törvénymódosítást követően sok jelentkezőnek akár öt évet is várnia kellett arra, hogy beutazhasson Kanadába, míg mások eljárását felgyorsították és legfeljebb tizenkét hónapot kellett várakozniuk. Ez magában hordozta annak veszélyét, hogy feszültség keletkezik a két csoport tagjai között. Aggodalomra adott okot továbbá, hogy lehetnek olyan ügyfelek, akik foglalkozása

nem szerepel a törvény prioritási listáján. Végül semmilyen komoly konfliktus nem volt a két csoport között.

A gazdasági világválság szintén számos területen okozott kihívást a program számára. Egyesek elhalasztották a Kanadába utazással kapcsolatos terveiket arra hivatkozva, hogy túl kockázatos lenne ilyen időszakban, mások pedig egyenesen le is mondtak róla. Az a tény, hogy sokan mégis beutaztak a recesz-szió alatt, nemcsak nagyobb kihívást okozott az elhelyezkedés terén, hanem vélhetőleg kihatással volt a program hosszú távú céljaira is.

A legtöbb ügyfél ugyan elismerte, hogy aggódnak a gazdasági válság Kanadát érintő hatásai miatt, azonban többségük ennek ellenére sem mondott le a bevándorlásról. Többségük úgy ítélte meg, hogy a válság csak ideiglenes, mások megjegyezték azt is, hogy a kanadai gazdaság még így is erősebb, mint a hazai.

Az ACCC a válság miatt a HRSDC-hez fordult tanácsért, hogy hogyan kezeljék a fennálló helyzetet, hogyan reagáljanak a tanácsadók a válság jelenségére. Új üzenetet dolgoztak ki, amelynek lényege az volt, hogy a gazdasági válság Kanadában kevésbé jelentős hatású, mert a kanadai bankok jól szabályozottak voltak, illetve a világ bankjai közül a legmegbízhatóbbak közé tartoznak, Kanadának pedig továbbra is szüksége van képzett bevándorlókra.

Voltak további külső akadályozó tényezők is, nem minden ügyfél volt elkötelezett ugyanis a kanadai bevándorlás irányában. Részben a hazai gazdasági fejlődés miatt, sokan ugyanis jövedelmező karriert építettek ki a bevándorlási eljárás megindítása óta. Egy anekdota szerint sok kínai csak azért utazott be Kanadába, hogy megkapja a tartózkodási engedélyt, majd hazatért, amivel fenntartották a fennálló lehetőségeiket anélkül, hogy kockáztatták volna az idegenrendészeti státuszukat. Tény, hogy a kínai ügyfelek kb. 30%-a jelezte, először csak rövid időt kíván Kanadában tölteni és csak ezt követően dönt a letelepedésről.

A kérdés kezelésére a tanácsadókat felkészítették arra, hogyan kezeljék nyitottsággal és megértéssel, hogy az ügyfeleknek vannak másodlagos elképzeléseik is.

2.8. Általános benyomások a pilotról

Az ACCC oldaláról nézve fontos volt, hogy felkeltsék az érdeklődést a program iránt, és eljussanak a számukra megfelelő ügyfelekhez, akik még nem hallottak a projekt szolgáltatásairól. Fontos volt, hogy oda és akkor juttassák el a programot, ahol a legkönnyebben hozzáférhető. Hasonlóképpen az irodákat is tömegközlekedéssel könnyen elérhetővé kellett tenni.

Sok ügyfél jelezte, hogy élvezték a tanácsadás személyes jellegét, közvetlen hangvételt, pozitívként értékelték továbbá, hogy a későbbiekben sokat segítettek a számukra ajánlott kanadai szervezetek az integrációban. Szerették a kanadai típusú munkakeresésről szóló előadásokat is.

Egyes esetekben az ügyfelek túlonúl függővé váltak a tanácsadójuktól és emiatt képtelenek voltak az önálló cselekvésre. Rájuk nagyobb hangsúlyt fektettek a tanácsadók. Sok ügyfél túlzottan elfoglalt volt az elutazás előtti és utáni hónapokban, így nem követték a személyre szabott cselekvési tervüket. Ők emlékeztetőket kaptak annak érdekében, hogy tegyék meg a számukra ajánlott lépéseket.

Sok energiát fektettek a közösségépítésbe is, ennek keretében online chatszobákat hoztak létre részükre, amelyhez mindenki kapott felhasználónevet és jelszót. Kezdetben nagy népszerűségnek örvendett a kezdeményezés, ez azonban a későbbiekben alábbhagyott, népszerűbb volt ugyanis a közösségi oldalakon, illetve emailen keresztül való kapcsolattartás. Nagyon kedveltek voltak ugyanakkor a Kanadában tartott találkozók, ahol megoszthatták egymással a pozitív és negatív tapasztalataikat a programot elvégzettek.

A tapasztalatok szerint a siker mást és mást jelentett az egyes embereknek. Volt, akinek azt, hogy a saját területén talált magának munkát, másnak önmaguk újrafelfedezését. Míg egyesek a körülmények miatt kényszerültek arra, hogy másfajta munkát keressenek, mások személyes okok miatt váltottak, ki akartak ugyanis próbálni más lehetőségeket is.

Kiderült az is, hogy sokan úgy gondolták, a munkáltatók előítéletesek velük szemben, és inkább választják a kanadai munkaerőt, de a beszélgetések során fény derült arra, hogy valójában az okoz problémát, hogy kapcsolati tőke híján nem tudnak bejutni a 'rejtett' munkaerőpiacra.

Sok ügyfél arról nyilatkozott, hogy Torontóba vagy Vancouverbe akar menni, mert más helyekről nincsen tudomása. Többen jelezték, hogy nem tudtak nyelvtanfolyamokra, tréningekre beiratkozni a magas költségek miatt, nem tudják kifizetni a tandíjat, és hitelt sem kapnak a kanadai előélet, illetve állampolgárság hiánya miatt.

Azok, akik kevés tartalékkal érkeztek Kanadába, sokkal könnyebben estek pánikba, ha nem találtak megfelelő munkát, hajlamosabbak voltak arra, hogy ne kövessék a személyre szabott cselekvési tervüket és inkább átmeneti munkákat vállaltak a túlélés érdekében. Ezzel szemben, akik megfelelő tartalékokkal érkeztek, inkább hoztak stratégiai jellegű döntéseket a munkakeresés terén és fektettek be a karrierjükbe (például az iskolába való visszatérés révén), ha arra szükség volt.

Voltak, akiknek a képzettsége megfelelő volt, másoknak tovább kellett képezniük magukat, az iskolába való visszatérés vagy áthidaló programok révén.

Nagy segítséget jelentettek a programnak a kanadai külképviseletek is azzal, hogy tájékoztatást adtak a bevándorlási eljárásról, szorosan együttműködtek az irodákkal és folyamatosan támogatták a pilotot.

Az elvégzett felmérések a számos pozitívum mellett rámutattak a hiányosságokra is. A programot elvégzettek egy része jelezte, hogy részletesebb információkra lett volna szüksége a letelepedéssel kapcsolatban (pl. hol vegyen autót, nyisson folyószámlát stb.). A felmérést végző szervezet arra is rámutatott, hogy még jobban fel kellett volna hívni a figyelmet az üléseken a realitásokra. Az ülések csak egynaposak voltak, ez alatt rengeteg információt kellett volna átadni, ami azonban jelentősen megnehezítette a befogadást, bár ez a szervezet szerint érthető. Az üléseknek több interaktív feladatot kellett volna tartalmazniuk. A döntéshozatal is túlzottan centralizált volt, ami összeütközésekhez vezetett az egyes csapatok között, akik arra vágytak, hogy ők hozhassák meg a szükséges döntéseket, alakíthassák át a programot, ha arra van szükség és ne kelljen minden esetben az ottawai központhoz fordulni. Ahogy nőtt a résztvevő ügyfelek és intézmények száma, a projekt egyre kevésbé tudott annak koordinálásával és kezelésével lépést tartani.

A felmérések alapján készült ajánlások között szerepelt, hogy kevesebb információt közöljenek az üléseken, adjanak ki egy kézikönyvet, ami tartalmazhatna minden szükséges tájékoztatót. Az üléseket interaktívabbá kell tenni, és nagyobb figyelmet kell fordítani az ügyfelek elvárásaira. Az ACCC elfogadta az ajánlásokat azzal, hogy saját kézikönyv helyett a CIC egyik szervezetének már létező, munkavállalási témájú kézikönyvének használatát fogják ajánlani.

Javaslatot tettek arra is, hogy még több munkáltatóval kell kapcsolatba lépni, az ACCC pedig erre folyamatosan törekedett. Kiderült, hogy a résztvevő érdekelt szervezetek a CIIP jövőbeni fejlesztése során jobban bele kívánnak szólni a programok kialakításába. Ennek érdekében javasolták, hogy megbeszéléseket kellene folytatni a partnerek, az ottawai csapat, és a tengerentúli csapatok között. Az ACCC elfogadta az ajánlást azzal, hogy az új CIIP program kialakításakor felállítanak egy tanácsadó testületet. A centralizált döntéshozatalt pedig szintén felül fogják vizsgálni annak érdekében, hogy a döntéseket a lehető leggyorsabban meg lehessen hozni.

A partnerré válással kapcsolatban javasolták, hogy a partnerségi megállapodásoknak az alábbiakat kellene tartalmazniuk:

- a partnerség elvei és célja,
- a partnerek feladatai és felelősségeik,
- a rendszeres kommunikáció folyamata és a nehézségek megoldása,
- hogyan tudják megosztani az erőforrásokat egymás között,
- a partnerség időtartama.

Az ACCC megígérte, hogy felülvizsgálják a partnerségi megállapodásokat és szabályzatot adnak ki az együttműködésről.

A Közösségalapú Kutatási Központ azt is javasolta, hogy minden tartományban kössenek megállapodást egyetemekkel, ugyanis az általuk elvégzett felmérések szerint az egyetemi kurzuson való részvétel volt a leginkább tervezett tanulási mód a bevándorlók között. Hasonlóképpen, az alábbi szervezetekkel is indokoltnak tartották a megállapodást:

- tartományi kormányok foglalkoztatási szervei,
- középh méretű közösségek,
- etnikai vagy multikulturális szervezetek,
- más érkezés előtti programok.

Az ACCC válaszában arról adott tájékoztatást, hogy egyetemekkel és más felsőoktatási intézményekkel már tárgyalnak, akárcsak különféle bevándorlókat segítő intézményekkel.

Arra a javaslatra, hogy havi rendszerességgű hírlevelet kellene összeállítani a partnerek számára, az ACCC szintén elfogadó választ adott.

Célként fogalmazták meg továbbá az ottawai központ és a tengerentúli irodák közötti jobb kommunikációt, amely a következőkben nyilvánulhatna meg:

- negyedévenkénti találkozó szervezése az irodák között,
- a személyzet évenkénti visszavonulása,
- kéthavonkénti távkonferencia a tanácsadók és az FM-ek között.

Az ACCC ígérete szerint ezek megvalósítását prioritásként fogja kezelni.

Kiemelt javaslatként fogalmazták meg, hogy a leterheltség csökkentése érdekében növelni kell a személyzet létszámát. Az ACCC ezt is beépítette a költségvetésbe.

A javaslatok alapján megszületett az a döntés is, hogy a tervezett tanácsadó testület reflektálni fog majd az elért eredményekre a tervezési és beszámolási ciklus folyamán.

2.9. A pilot konklúziója

Ugyan a CIIP véget ért 2010 novemberében, a kanadai kormány *folyamatos programmá alakította*, kiterjesztve több mint 25 országra. A program hatékony és eredményes befektetés volt több szinten is, az abban résztvevők körében nagyobb bevételt és kisebb kiadást hozott az ország szociális rendszerére nézve.

3. A CIIP modellkísérletből levonható következtetések

A CIIP-ről megállapítható, hogy tipikusan *'alulról jövő'* kezdeményezés volt: a Kanadai Főiskolák Társasága (ACCC) dolgozta ki és bonyolította le. Egy olyan problémára próbált reagálni, amely évek óta ismert volt nemcsak a tudományos élet, de a napi sajtóhírek szintjén is.

Kanada bevándorlóország, folyamatosan fejlődő gazdasággal, amelynek szakképzett munkaerő iránti igényét önmagában a belső munkaerőpiac nyújtotta kínálat nem volt képes kielégíteni, ezért folyamatosan rászorult a szakképzett bevándorlók tömegére. Hiába voltak adottak azonban a feltételek a szakképzett bevándorlók számára, folyamatosan érkeztek a hírek arról, hogy azok integrációja sikertelen volt. Ez pedig nemcsak a munkaerőpiacra, hanem az ország szociális rendszerére is jelentős negatív hatásokat gyakorolt, amit tovább súlyosbított az a tény, hogy az 'agyelszívás' terén olyan országokkal kellett versenyezni, mint az Egyesült Államok, vagy éppen Ausztrália. A pilot kidolgozásának oka tehát a *bevándorlók integrációja fejlesztésének gazdasági kényszere* volt.

A program kidolgozásának *első lépcsőfoka a probléma és okainak felmérése* volt. Ezen a téren előnyös helyzetben volt az ACCC, mert addigra több tanulmány is született, amely azt elemezte, hogy milyen nehézségekkel kell a munkát vállalni kívánó bevándorlóknak szembenéznie, illetve melyek azok a hátráltató tényezők, amelyek az ő személyükkel kapcsolatosak (pl. képzettség el nem ismerése, megfelelő szintű nyelvtudás hiánya, a kanadai munkaerőpiac sajátosságainak nem ismerete stb.). Kezdetben, több évvel a pilot előtt az ACCC tagjai már megpróbálták elérni a szervezetenél, hogy folytasson le részletes kutatásokat a bevándorlók integrációja terén, 2002-től pedig annak prioritásává is vált a kérdés. Innentől kezdve *az ACCC maga is vezető szerepet töltött be a kutatás, tanácsadás, tervek, szabályok kidolgozása és különféle programok végrehajtása terén*. A pilot megalkotása tehát nem nélkülözte az előzményeket, a szervezet többéves tapasztalattal bírt nemcsak az integráció elméleti, de gyakorlati oldalát tekintve is.

Az ACCC-vel kapcsolatban fontos kiemelni, hogy az nem egyszerűen egy olyan szervezet, amely felsőfokú oktatási intézményeket tömörít és látja el azok érdekképviselését. A tagjai szoros kapcsolatot ápolnak mind a munkáltatókkal, mind pedig a Kanadába újonnan érkezőkkel, vagyis nem olyan szervezetről beszélünk, amely kívülről látja a problémát, illetve nem úgy fogott bele a pilot megtervezésébe és lebonyolításába, hogy alapvető ismeretekkel sem rendelkezett a területen.

Közvetlenül a CIIP megalkotása előtt számos kerekasztal-beszélgetést és szimpóziumot tartottak, kisebb projekteket dolgoztak ki. Ezek során jutottak az ACCC és partnerei arra a következtetésre, hogy a problémák egy részének

kezelése megoldható még a megérkezés előtt. Azzal, hogy még a beutazás előtt megpróbálták leküzdeni a hátrányokat, csökkentették a kanadai szociális rendszer terheit, hamarabb elérhetővé tették a bevándorló munkavállalókat a munkáltatók számára és noha a pilot leírása nem mondja ki, de alappal feltételezhető, hogy költséghatékonyabb megoldás is volt a program külföldön való lefolytatása, az alacsonyabb árszínvonal miatt.

Szervezetileg a pilot a három tengerentúli (Fülöp-szigeteki, indiai, kínai) irodából és az Ottawában található központból állt. A szervezetrendszer élén a projektigazgató állt, akit 2009-től egy projektmenedzser segített. Az ottawai csapat két szenior munkatársból, egy partnerkapcsolati, 2008-tól egy ügyfélkövető munkatársból, egy részmunkaidős informatikusból, illetve egy-egy adminisztratív és pénzügyi munkatársból állt. A tengerentúli irodák élén a területi menedzser állt, akit 2009-től helyettes menedzser segített. Foglalkoztattak három ügyfélkapcsolati tanácsadót, illetve egy ügyfélszolgálati asszisztenst, illetve kibővítették a személyzetet részmunkaidős tanácsadókkal és a csúcsideszakban időszakos munkatárssal is. A csapatok pontos létszáma nem derül ki az egyébként részletes projektjelentésből, ettől függetlenül mindenképpen rá kell arra mutatni, hogy alig néhány munkatárs bonyolított le egy olyan projektet, aminek öt éve alatt több mint 9000 fő végezte el a CIIP programját. A projekt népszerűségével folyamatosan növekedett a munkateher, azonban minimális létszámemeléssel ezt is kezelni tudták. Az irodák között folyamatos volt a kapcsolattartás, a végső döntéseket azonban az ottawai központ hozta meg, ami lassította a döntéshozatalt (különösen az időeltolódás miatt), megakadályozva mind az egyéniesítést, mind a felmerülő problémára való gyors és rugalmas reagálás lehetőségét. Összességében megállapítható, hogy *hála a programban részt vevők szaktudásának és folyamatos képzésének, alacsony alkalmazotti létszámmal is hatékonyan koordinálható és működtethető volt a pilot.*

A költségvetést tekintve szintén nem tartalmaz a projektjelentés részletes kimutatásokat, annyi azonban kiderül, hogy az ötéves program összköltségvetése 8,32 millió kanadai dollár volt, amelybe beletartozott a személyzet fizetése, az utazási költségek, az irodák felállításával kapcsolatos minden költség (pl. renoválás, technikai feltételek biztosítása), a programban résztvevők tájékoztatókkal való ellátása, a kihelyezett ülések lebonyolításának költségei, illetve az értékelés külső szervezettel való elvégeztetése is. A fókuszpont partnerek munkáját viszont nem finanszírozták, költségeik fedezetét saját maguk teremtették elő. A projekt működéséhez szükséges összeget a HRSDC Külföldi Bizonyítványok Elismerése programja biztosította, vagyis gyakorlatilag *állami finanszírozottságú* volt.

A projekt időtartama a következő elemekből tevődött össze: 2005 decemberében kötötték meg a finanszírozási megállapodást (eredetileg három évre), 2006-ban állították fel a tengerentúli területi irodákat, amelyek működésüket

2007 januárjában kezdték meg. Eredetileg 18 hónapnyi terepmunkát terveztek, a program pedig befejeződött volna 2008 novemberére. Erre az időtartamra 3,98 millió dollár állt rendelkezésre. 2008 februárjában a programot meghosszabbították, a költségvetést pedig 8,34 millió dollárra bővítették.

A program működése során folyamatos volt a *minőség-ellenőrzés*, amelynek keretében értékelték mind az ügyfelektől, mind pedig a partnerektől érkező visszajelzéseket. Különböző űrlapokat rendszeresítettek: regisztrációs űrlap, visszajelzési űrlap, ajánlási formanyomtatvány. A regisztrációs űrlapok az ügyfelek demográfiai adatait rögzítették, a visszajelzési űrlapok rögzítették az ügyfél elégedettségét a CIIP-vel, az egyes szolgáltatásokkal, illetve projekt munkatársaival kapcsolatban, itt volt lehetőségük az ügyfeleknek ajánlások tételére is. Az ügyfeladatokból adatbázist építettek, ez alapján az ottawai központ negyedévente statisztikai jelentéseket készített, amelyek az ügyfelek profilját, a rövid távú eredményeket és az ügyfelek elégedettségét részletezik. A negyedéves jelentéseket nyilvánosságra is hozták. A partnerek rendszeresen küldtek visszajelzéseket az ottawai irodának és havonta referáltak írott jelentésben, megosztották személyes beszélgetéseken és formális tárgyalásokon a megszerzett tapasztalataikat. A területi menedzserek rendszeresen találkozókat tartottak a külföldi irodák munkatársaival. A projekt értékelésénél az ún. *folyamatos minőségfejlesztés-megközelítést használták*, ami a Tervezés-Cselekvés-Ellenőrzés-Visszacsatolás-Intézkedés ciklusán alapult. 2008-ban értékelték a projekt középtávú eredményeit, amelyet újramodellezés követett. Ekkor került sor a program kibővítésére is, így innentől kezdve kezdték el utánkövetni a programot elvégzetteket és elemezni a kanadai munkaerő-piaci integrációjukat. A program zárásakor egy független kutatóközpont végzett értékelést, amit szintén közzétettek.

Az ötéves program zárásaként közzétették a fent bemutatott átfogó *projekt-jelentést és a kutatóintézet értékelését* is. A programot, sikerességének hála 2010-ben *folyamatosan működő programmá alakították át*. Jelenleg Kína, India, a Fülöp-szigetek és az Egyesült Királyság különböző városaiban nyújt szolgáltatásokat, itt található a területi irodák is. Kiegészítő szolgáltatásokat nyújt továbbá az alábbi államokban: Bahrein, Banglades, Bután, Egyesült Arab Emírátságok, Finnország, Indonézia, Írország, Japán, Jemen, Katar, Kuvait, Malajzia, Nepál, Norvégia, Omán, Szaúd-Arábia, Szingapúr, Sri Lanka, és Svédország. A program saját honlappal⁸ rendelkezik, ahol az érdeklődők megtalálhatják az alapvető információkat, ugyanitt található a projektjelentések és statisztikák.

⁸ <http://www.newcomersuccess.ca/index.php/about-ciip?lang=en-GB> [2012. 12. 20.]

A pilot legfontosabb ismertetőjegyei tehát az alábbiak:

- alulról jövő kezdeményezés,
- gazdasági kényszer ösztönözte a létrehozatalát,
- első lépésként konferenciákon, workshopokon, megbeszéléseken tárták fel a probléma okait is,
- keresték a megoldási lehetőségeket,
- a megvalósítója maga is széleskörű tapasztalatokkal rendelkezett,
- a szükséges tőkét az állam biztosította,
- szervezetileg kicsi és hatékony volt,
- folyamatos volt a minőség-ellenőrzés,
- a projektről készült jelentéseket elérhetővé tették annak honlapján.

ADATVÉDELEM ÉS TERRORELLENES INTÉZKEDÉSEK AZ EGYESÜLT ÁLLAMOKBAN

A MATRIX modellkísérlet története és visszhangjai

SABJANICS István*

Közvetlen fenyegetettség árnyékában a legkülönbözőbb cselekményekre ragadtatja el magát az ember. Ezt hol tolerálja a jog, hol szankcionálja. Az emberek cselekvéseit meghatározó érzelmek, értékek és egyéb prioritások is elég komplexek önmagukban, más dimenzióban, kissé átalakulva pedig összegződnek a társadalmi akaratban. A politikusok ennek az akaratnak kívánnak megfelelni, létkérdés számukra ugyanis, hogy azt a legteljesebben kiszolgálják. Természetesen amennyire lehet, törekednek ennek a képnek az alakítására, azonban a jelentős társadalmi traumákat nem lehet megmásítani. Ilyen meghatározó esemény volt az Egyesült Államok életében 9/11, amely kétségkívül hatással volt a teljes nyugati félteke (biztonság)politikájára is. Terrorizmussal már korábban is gondja akadt a nyugati államoknak. Elegendő, ha a római kor hajórablóira gondolunk, s azóta már számtalan esemény rázza meg a világot; nacionalizmus, anarchia, politikai szélsőségek, vallási fanatizmus egytől-egyig szültek már pusztító eszméket. Az adandó válasz és az adható válasz sokszor nem egyezik. Ezt sugallják legalábbis az eredmény-orientált (köz)igazgatás és az „igazságkeresők” jogi-filozófiai megközelítései között hamisan(!) felállított ellentétben.¹

Ilyen körülmények határozták meg tehát azt a nem előzmények nélküli kormányzati döntést, amely a MATRIX Pilot Project, vagyis a *Multistate Anti-Terrorism Information Exchange* alapkutatót elindította 2003. október 30-án. A MATRIX alapját ugyan civil kezdeményezés adta, de előtte is, s azóta is több olyan, tisztán kormányzati program volt, amely közel azonos logikával dolgozott. Ezek kivétel nélkül megbuktak az alapjogi-adatvédelmi teszten és

* Doktorandusz, PPKE JÁK.

¹ A témáról bővebben ld. SABJANICS István: A terrorizmus jelentette jogállami kihívásokról. *Új Magyar Közigazgatás* 2011/6–7. 67–71.

kénytelen volt végül feladni őket az aktuális kormányzat. A MATRIX alaputatást 2005 júniusában befejezték, miután a költségvetési támogatásokat befagyasztották a növekvő társadalmi nyomásra.² Ne feledjük azonban, hogy az európai Schengen II. is hasonló aggodalmakat³ keltett bevezetése idején.⁴

Szükségtelen lenne talán az Egyesült Államok közjogi berendezkedéséről beszélni ehelyütt, azonban a 9/11-et közvetlenül követő terrorellenes közhangulat és az általa fémjelzett jogalkotás bemutatása, amely nem vitás, sokszor ad hoc jelleget mutatott, elengedhetetlen. 2001. szeptember 12-én kiadták a vezényszót a Fehér Házban: felkutatni az elkövetőket és bosszút állni, valamint minden további terrorcselekményt megelőzni. Ehhez hatalmas mennyiségű információra volt szükség, a rendelkezésre álló időben és a törvény adta jogszabályi és anyagi (technikai) keretek között. Az első lépés a U.S.A.P.A.T.R.I.O.T Act elfogadása volt, amely hangzatos neve ellenére eredeti formájában rövid életet élt.⁵ Jogvédők tiltakozását követően alig néhány hónap után már módosítani kellett, majd végül a Legfelsőbb Bíróság helyezte hatályon kívül jó pár rendelkezését. A hírhedt terrorellenes törvény alapvetően a nyomozati cselekményeknek a fogva tartással kapcsolatos részére koncentrált, de már ekkor is jelentősen kiszélesítették az adatgyűjtés kereteit.⁶ Legutóbb 2011-ben módosították a törvényt, kiterjesztve a terrorellenes adatgyűjtés körét a mozgó – valójában személyhez kötődő – lehallgatási engedéllyel, valamint egyes kereskedelmi adatokkal, különös tekintettel a magányos terroristákra.

Ennek a törvénymódosításnak egyébiránt volt egy másik különlegessége is, miszerint ezt Obama elnök az aláíró géppel "szignálta" azt. Aláírását tehát nem nyomtatták, hanem egy, az elnök írását közvetlenül utánzó, hétköznapi tollal dolgozó gépet használtak. Erre egy 2005-ös Igazságügy Minisztérium által kiadott állásfoglalás ad lehetőséget, amelyet az azóta ellenzékbe került republikánusok következetesen semmisségi kritériumként minősítenek.⁷

² <http://www.aclu.org/technology-and-liberty/aclu-applauds-end-matrix-program> (letöltés dátuma: 2013. március 18.)

³ Joanna PARKIN: The Schengen Information System and the EU rule of Law. *INEX Policy Brief*, No. 13/June 2011. Policy recommendations. (4–7.)

⁴ Ld. bővebben: <https://www.privacyinternational.org/blog/eu-proposes-its-own-border-registration-programme> (letöltés dátuma: 2013. március 18.)

⁵ A kérdésről ld. bővebben: Ronald DWORKIN: The Threat to Patriotism. *The New York Review of Books*. New York, February 28. 2002.

⁶ A témáról részletesebben ld. István SABJANICS: Review on some actual legal issues regarding anti-terrorism legislation. *Tradecraft Review* 2012/1. Special Issue. 212–218.

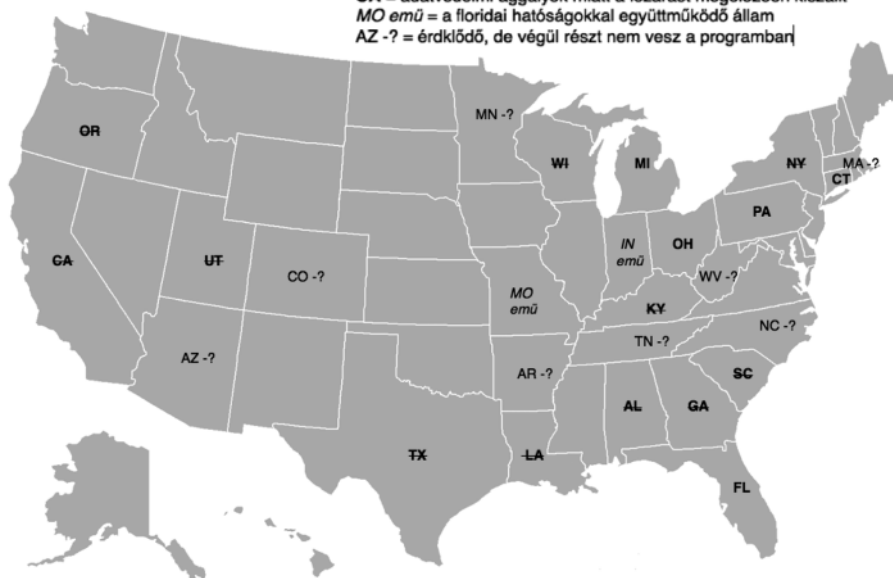
⁷ <http://www.foxnews.com/politics/2011/05/27/senate-clearing-way-extend-patriot-act/> (letöltés dátuma: 2013. március 18.)

A cél tehát a terrorizmus visszaszorítása és megelőzése volt, s ennek jogosságát nem is vitatta soha senki. A probléma - mint általában - az alkalmazott eszközökkel volt. Számos történelmi példából megtanulhattuk már, hogy a cél nem szentesíti az eszközt, így a szükségesség és arányosság mellőzése, illetve a célhoz kötöttség lazább kezelése kötelezően alkotmányellenességet von maga után. A MATRIX eredetileg a floridai bűnüldöző hatóságok munkájának megkönnyítése céljából született. Beüzemelésével a terroristák hathatósabb kiszűrését várták, ezért a program megkapott minden szükséges anyagi forrást, többek között szövetségi szintű támogatásban is részesült. Ne feledjük persze, hogy ebben az időszakban a helyi kormányzó és az Egyesült Államok elnöke testvérek voltak. Ez minden bizonnyal megkönnyítette a szövetségi támogatás elnyerését, a cél nemességét persze ezzel nem vitatjuk. A közelmúltban elhunyt Hank Asher volt a szülőatyja ennek az adatkezelő és egyben információkat értelmező-szűrő rendszernek. Asher már rögtön 9/11 másnapján jelentkezett a hatóságoknál azzal, hogy rendszerével képes beazonosítani a gépeltérítőket és ami még ennél is fontosabb: segítőtíket. Az alábbiakban ennek egyes technikai elemeivel foglalkozunk majd, illetve az ötlet hazai megvalósulásával. Látnunk kell azonban, hogy sem a kormányzati oldal kezdeményezése, sem a néhol adott társadalmi reakció nem számít egyedinek, hasonló problémákkal találkozhatunk már másutt is. Ezekről is szó lesz később.

Valamennyi modellkísérletre igaz, hogy sikerességét az jelenti, ha az általa kinyert eredményeket a közigazgatás a későbbiekben hasznosítani tudja. Ehhez azonban a kísérlet kereteinek is hasonlítani kell a későbbi intézkedés által érintett közegehez. Igaz ugyan, hogy a társadalomtudományok területén nem a legvalószínűbb, hogy egy adott kormányzati intézkedés mai bevezetése teljesen ugyanazt a reakciót éri el, mintha egy héttel később kerülne rá sor. Mégis, ezek a modellkísérletek komplexitásukkal a segítségünkre lehetnek annak megértésében, hogy milyen pszichológiai, szociológiai, gazdasági és nem utolsósorban politikai tüneteket idézhet elő egy-egy intézkedés nem megfelelő interpretálása.

A MATRIX esetében az egyik legfontosabb tényező, amely a várt sikert igazolta volna a lakosság érintettsége volt. Az Egyesült Államok 50 állama közül csupán egy jelentős kisebbség iratkozott fel ugyan a programba, ezek összlakosság-számukat tekintve azonban már meghaladták az Egyesült Államok lakosságának több, mint felét. Tehát a MATRIX kísérleti bevezetésére már, úgy tűnik, a megfelelő lakosságszám összejött. Ebben az időszakban még mindig csupán egy - államilag jelentős mértékben támogatott, de mégiscsak - magáncég programjáról beszélünk. A csatlakozó állam között tudhattuk többek között Alabama, Connecticut, Florida, Georgia, Kentucky, Louisiana, Michigan, New York, Oregon, Pennsylvania, South Carolina, Ohio és Utah államokat. Kissé később jelezte még csatlakozási szándékát California és Texas is, azonban belülről is megismerve a program működését utóbbi kettő állam a csatlakozás

FL = a program lezárásáig aktív résztvevő volt
CA = adatvédelmi aggályok miatt a lezárást megelőzően kiszállt
MO emű = a floridai hatóságokkal együttműködő állam
AZ -? = érdeklődő, de végül részt nem vesz a programban



Néhány szóban meg kell emlékeznünk a program szülőatyjáról, Hank Asherről. Nevéhez kötődik az adatfúzióval⁸ kapcsolatos számos újítás, amely végső soron a MATRIX alapmechanizmusa is volt. Az adatfúzió során egy adott valós dologra vonatkozó egységes, pontos és nem utolsósorban használható leírás készül egy korábban szorosabb összefüggést nem mutató információhalmaz és egyéb kiegészítő tudás alapján. Számos és igen eltérő területek alkalmazták már régóta ezt a módszert. Ezek közül a legfontosabbak: óceánológia, logisztika és a geoinformációs adatbázisok. A MATRIX szempontjából viszont meghatározó volt az adatfúzió felhasználása a vezetékek nélküli hálózatok kiépí-

⁸ Lawrence A. KLEIN: *Sensor and data fusion: A tool for information assessment and decision making*. Bellingham, Wash., SPIE Press, 2004. 51.

tése során, illetve az üzleti és állami hírszerzés által. Egy nagyon izgalmas kérdés, amely ártalmatlan megjelenése ellenére igen nagy potenciállal bír az utóbbi két terület számára a különféle hűségkártyák kérdése. Magyarországon ezt a leginkább elterjedt SuperShop kártyával azonosíthatjuk, de mellette több más kisebb rendszer is működik. Ennek lényege, hogy vásárlási szokásaink elemzésével összesített adatbázis készül, amely elsősorban területre, nemre, korra bontva a vásárlókat készíti el értékelését és állítja össze a termékek optimális beszerzési listáját. Minden tagadás ellenére azonban ezek a rendszerek nem képesek kizárólagosan biztosítani az anonim részvételt, és erre a legjobb példa maga a MATRIX.

Asher egy igazi üzletember volt, annak minden tiszta és kevésbé tiszta oldalával. Az iskolát nem fejezte be, 16 évesen felhagyott a tanulással és először egy gyárban dolgozott, majd megspórolt pénzéből céget alapított és 21 éves korára már évente 10 millió dollár bevételt könyvelhetett el.⁹ Fiatal korában maga is részt vett drogok csempészésében, amikor a '80-as évek elején a Bahamákon élt, azonban később csatlakozott az amerikai drogellenes ügynökséghez. A 9/11-es események másnapján jelentkezett a hatóságoknál azzal, hogy az általa kiépített program segíthet megtalálni a terroristákat és segítőiket. Ekkor már különféle adathalászatra és piaci elemzésekre specializálódott cégeivel közel 500 millió dolláros vagyoni tétet szert. Az említett drogügylet után, amely az akkori cégének a végét jelentette, 1999-ben megalapította a Seisint nevű céget, amely Boca Raton, FL központtal a MATRIX kutatástechnikai és tudásbázisát adta. Nem kerülhetjük meg, hogy ehelyütt ne emlékezzünk meg a LexisNexis nevű cégcsoportról is, amelyet a '70-es évek elején alapítottak és üzleti jellegű információk, mint például fogyasztási szokások alapján a összeállított adatbázisaival segítette a termelők és kereskedők tevékenységét. Az eljárás jelentőségét és a várható hozam nagyságát mutatja, hogy a '90-es évek közepén 1,5 milliárd dollárért adták el a technológiát.

A MATRIX által kidolgozott eljárások, valamint a megfelelően szűrt adatok és információk tehát alapvetően a helyi bűnüldözési szervek munkáját voltak hivatottak segíteni. Az azonban már a kezdeti szakaszban nyilvánvaló volt, hogy a szövetségi – anyagi és politikai – támogatás nem érdekmentes, hiszen a szövetségi adminisztráció mellett a CIA is bejelentkezett a MATRIX kiaknázására. Számos lehetőséget kínál egy ilyen rendszer, a politikai preferenciák és aktivitás feltérképezésén túl, a legális adókerülés és akár a paraszolvencia kiszűrése kapcsán. Tehát nem kizárólag az alapjogsértések és az alkotmányos alapértékek sárba tiprása köthető az ilyen rendszerekhez. Mindenesetre a politikai aktivisták és az alapjogvédelmi feladatokat ellátó állami intézmények eleve

⁹ <http://www.vanityfair.com/ontheweb/features/2004/12/matrix200412?printable=true¤tPage=all> (letöltés dátuma: 2013. március 18.)

gyanakvó hozzáállása nem előzmény nélküli és valljuk meg, nem is alaptalan. Ez azonban a politikai aktivisták által igen gyakran hangoztatott és egyébként is népszerű összeesküvés-elméletekkel ellentétben nem az egyes személyekre fókuszáló, direkt eljárásokat szolgálja. Minden látszat ellenére nem egy orwelli rémképben találjuk a választ, az ennél sokkal egyszerűbb és kézenfekvő.

Minden állami szervnek van egy alapvető feladata, amelyre létrehozták. Ez határozza meg létét és működését, minden más szempont másodlagos számára. Ez nem jelenti azt, hogy anomáliák ne fordulhatnak elő, azonban ezek kiszűrésére a szervezetek maguk is működtetnek belső kontrollmechanizmusokat. Ezen kívül pedig ott találjuk a szervezeten kívül eső felügyeletet és ellenőrzést gyakorló szerveket. Végül soron maguk a bíróságok jelentik a jogállamiság garanciáját. Az Egyesült Államokban helyi szinten és szövetségi szinten egyaránt működnek adatvédelemmel foglalkozó intézmények. Érdekes, hogy ennek ellenére állami szinten és szövetségi szinten is egyaránt civil – kezdeményezés alapján indított törvényhozási – vizsgálódásra korlátozták a MATRIX alkalmazását vagy éppen szüntették be azt.

A MATRIX 2005 júniusában fejezte be működését, amikor megszüntették az állami támogatásokat. Nem ez volt azonban az első és nem is az egyetlen adatfúziós vállalkozása Ashernek. Database Technologies nevű cégét 1992-ben alapította, amely elsősorban fő megrendelőjének, a floridai gépjármű-nyilván- tartónak teljesített megrendeléseket. A MATRIX lezárását megelőzően nem sokkal Asher eladta a Reed Elseviernek a Seisintet, amelynek az adatbázisa így egyesülhetett a LexisNexis adatbázissal.¹⁰ Néhány évvel később pedig megalapította következő és egyben utolsó cégét, amelynek a TLO nevet adta (The Last



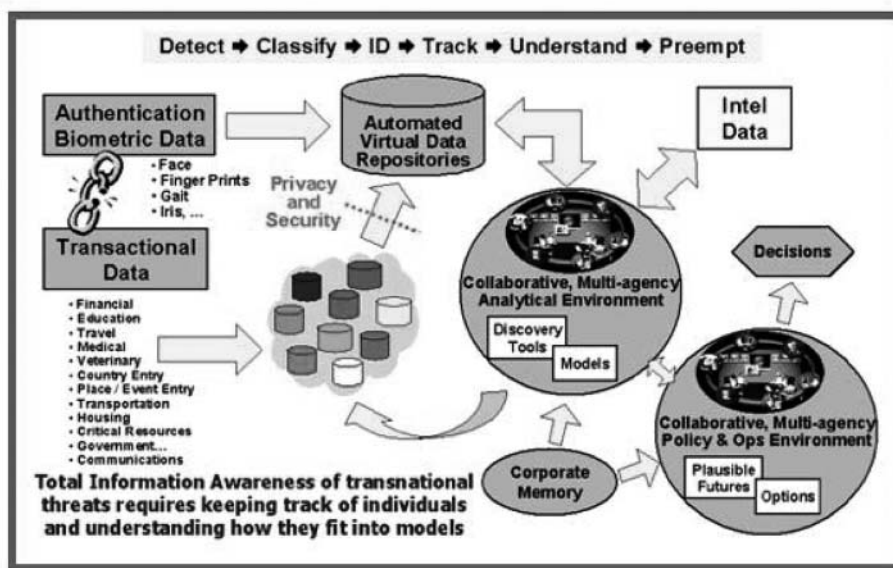
(forrás: wikipedia.com)

One). Ez a korábbi technológiai és megrendelői tapasztalatokból kiindulva egy sokkal magasabb pörgésszámon hozta a várt eredményeket. Egyes számítások szerint 80 ezer igazságügyi nyomozó és 17 ezer kereskedelmi felhasználó kapcsolódott az adatbázishoz, amellyel kapcsolatban Asher úgy fogalmazott: egy kereskedelmi marketinges Blitzkrieg megindítását tervezi. Sajnos az átütő siker és egy közvetített interjú a MATRIX-kutatással kapcsolatosan Asher váratlan (2013. januári) halálával megghiúsult.¹¹

¹⁰ <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A50577-2004Jul14.html> (letöltés dátuma: 2013. március 18.)

¹¹ <http://www.marketwatch.com/story/hank-asher-entrepreneur-technology-visionary-and->

A MATRIX programmal szemben megfogalmazott állami elvárások azonban a program lezárásával nem szűntek meg. Már 2005-ben egy korábban létrehozott szervezet végezte a Bush adminisztráció hírigényének kielégítését. Rögtön 9/11 után a Reagan adminisztráció egyik vezető tanácsadója megkereste¹² a védelmi minisztériumot azzal a tervvel, miszerint szükséges létrehozni egy központi információs elemző és adatbázist kezelő szervet, amely a kormányzati



(forrás: Wikipedia.com)

hírigényeknek megfelelően képes naprakészen szállítani az átfogó és a konkrét információkra vonatkozó elemzéseket egyaránt. Ennek megfelelően 2002-ben létrehozták a Total Information Awareness programot, amelyet nem sokkal később a növekvő társadalmi felháborodásnak engedve gyorsan átneveztek Terrorism Information Awareness (a továbbiakban: TIA) programnak. Mindez persze nem volt elegendő a kedélyek megnyugtására. A TIA egyébiránt az Information Awareness Office (a továbbiakban: IAO) egyik programja volt a sok közül, azonban az utóbbi években ez kapta a legnagyobb társadalmi figyelmet. Természetesen nem véletlenül. A MATRIX-hoz hasonlóan ez a program is adatbázisok felállításával és bizonyos szempontú elemzésével dolgozott, azonban ez nem egy modellkísérlet volt, hanem egy adminisztratív intézkedéssel alapított és teljes mértékben szövetségi költségvetésből működtetett program. Nem kevésbé lényeges szempont továbbá, hogy a társadalom szemében a keres-

philanthropist-dies-at-61-2013-01-12 (letöltés dátuma: 2013. március 18.)

¹² <http://shaneharris.com/magazinestories/tia-lives-on/> (letöltés dátuma: 2013. március 18.)

kedelmi tevékenység mindig barátságosabbnak tűnik, sőt a vállalkozó szellem és kreativitás győzelme miatt még tisztelet is övezi. Ezzel szemben az állami oldal a közelebbről meghatározhatatlan közérdek miatt mindig gyanúsabb lesz a civil szemnek és közeledését sokszor ellenséges fellépésként értékeli.

Meg kell jegyeznünk, hogy az Obama-adminisztráció nemcsak kommunikációjában, de politikájában is jelentős változást hozott 2009-ben az Egyesült Államokban. Mindazonáltal az IAO ma is létező intézmény csak éppen szofisztikáltabban működik a korábbi évekhez képest. Ahhoz, hogy megértjük az adatbázisokkal kapcsolatos legfontosabb elv, a célhoz kötöttség elvének amerikai értelmezését, egy szemléltető példán keresztül érdemes összehasonlítanunk ugyanazt az eljárást az Atlanti-óceán két oldalán. Európában a külső engedélyhez kötött titkosszolgálati eszközök alkalmazásakor többnyire konkrétan meg kell jelölni a célszemélyt és a céleszközt is. Igazolni a kettő közötti kapcsolatot és csak mindezek után adják meg az engedélyt, illetve végzik el a megfelelő szervek az információgyűjtést. Vagyis, bár sem törvény, sem a gyakorlat nem szól erről, mégis elmondható, hogy az európai megoldás alapvetően eszközorientált. Ezzel szemben az Egyesült Államokban személyre szól az engedély és valamennyi útközben felmerülő eszköz is ugyanúgy felhasználható az információgyűjtés során. Vagyis elmondható, hogy a tengerentúlon alapvetően személyorientált a rendszer.

A társadalom is teljesen másként áll a kormányzati információgyűjtő tevékenységhez és a különféle adatbázisokhoz. Ugyanis ott többségben nem úgy tekintenek a nemzetbiztonsági szolgálatok működésére, mint egy totalitárius állam elnyomó intézményrendszerének visszhangjára. Eleve sokkal több a technokrata az ilyen pozíciókban és nem is jellemző, hogy a politikai széljárás szerint járnának el. Persze attól sem tekinthetünk el, hogy míg Európában - a kontinensen - voltak totalitárius rendszerek, amelyeket ki kellett szolgálni, addig az angolszász világban éppen a függetlenség zálogának tekintik a szolgálatok működését. Nem elnéző vele a politika, nem úgy tekint rá, mint a szükséges rossz, hanem ott és úgy használja, ahogy azt rendeltetése szerint lehet és kell. Az angolszász világban általánosan elmondható, hogy a fegyveres szervek társadalmi megítélése kimagasló és ennek szakmai alátámasztását is törekszenek biztosítani.

Az adatbázisok mellett természetesen számos más technológiai újítás is garantálja a kormányzati célok elérését. Ilyen például az IAO Human Identification at a Distance (a továbbiakban: HumanID).¹³ Ez nemcsak a közvetlen ellenőrzéseket teszi lehetővé (150 méteres távolságon elvégzi az ellenőrzést), amely elsősorban a kritikus ellenőrző-átesztelő pontokon segíti a fegyveres szerveket, hanem egy olyan adatbázist is takar, amely a nemzetközi együttműködés

¹³ <http://infowar.net/tia/www.darpa.mil/iao/HID.htm> (letöltés dátuma: 2013. március 18.)

keretei között befutó valamennyi - akár részleges - arckép töredéket elemzi és raktározza. Ez alapvetően az arcra koncentrált, azonban a legújabb technológiai fejlesztéseknek köszönhetően nem csupán az szűrhető le az ember mozgásából, hogy veszélyt jelenthet-e, hanem az is, hogy pontosan milyen céllal van a rendszer ellenőrzési területén.

A biometrikus azonosító okmányok időszakában kissé anakronisztikusan hat, amikor néhányan az utcai kamerák ellen emelnek szót a magánszférájuk megsértése miatt. Banki és egészségügyi adatainkat ugyanúgy elektronikus rendszereken kezelik, ahogyan tervezett nyaralásainkat is. Fotóinkat olyan, igazából ellenőrizhetetlen felhő alapú rendszereken tároljuk, ahol a feltöltés, tárolás, letöltés akár több országban elhelyezett szervereken keresztül történhet. A joghatóság kijelölésén túl, ez nemcsak a gyakorlati technikalitásban okozhat gondokat, hanem ténylegesen fennáll annak a veszélye, hogy visszaélnek adatainkkal a tudtunk nélkül. Ehhez kapcsolódnak a különféle kereskedelmi adatbázisok is, amelyeket eredetileg csupán a fióktelepek közötti logisztikai feladatok megkönnyítésére hoztak létre. Ma már azonban ezek arra is alkalmasak, hogy személyre szabott ajánlatokat készítsenek segítségükkel. Asher annak idején ezeket a lehetőségeket kombinálta és hozta létre a MATRIX-rendszert, majd 9/11 után egyszerűen az érthető patriotizmustól vezérelve ajánlotta fel azt célokra. Nem a MATRIX volt ugyanakkor az első állami próbálkozás. Más országokban is hozta már úgy az állami gyakorlat, hogy magasabb jogalkalmazói szinten kellett állást foglalni a kérdésben.

A 2001-es események után a nyugati világ pánikreakciójában olyan lépésekre szánt el magát, amely gyakorlatokat egytől-egyig valamennyi ország parlamentje vagy alkotmánybírósága előbb vagy utóbb megszüntetett. Németországban a Bundesverfassungsgericht egy gyakorlat megszüntetésére használta – újból – a Rasterfahndung¹⁴ kifejezést, amely egyébként már a '70-es évek végén előke-rült a RAF elleni küzdelem során. Az nem elegendő, ha teljesen általános kifejezések alapján szűrik a lakosságot (pl. muszlim - férfi - diák), erről számos luxemburgi jogeset is megemlékezik.¹⁵ Nem vitás, hogy a MATRIX is hasonló elven működött, csak éppen a többféle adatbázisok és rendszerek házasításával is tovább szofisztikálja a szűrést. A beazonosítás csak nagyon közeli találat esetén végezhető el, egyébként az anonimitás a rendszer sajátossága. Ez volt legalábbis Asher eredeti elképzelése.

Nem új keletű a magáncégek részvétele egyes alapvetően kizárólag állami feladatok ellátásában. A Német Lovagrendtől (harcászati feladatok) a Brit Kelet-Indiai Társaságon keresztül (kereskedelmi monopóliumért cserébe a brit

¹⁴ BVerfG, 1 BvR 518/02 of 4 April 2006, Absatz-Nr. (1–184).

¹⁵ Gloria González FUSTER – Serge GUTWIRTH – Erika ELLYNE: Profiling in the European Union: A high-risk practice. *INEX Policy Brief* No. 10/June 2010. 1–11.

joghatóság garantálása) a modern Private Military Company-k rendszeréig számos példa áll rendelkezésünkre.¹⁶ A Google és a NASA szorosabb együttműködése is ékes bizonyítéka annak, hogy a magántőke szabad áramlása és a kreativitás határtalansága jót tesz az állami szektor monolit gondolkodásának. Az államnak csupán azt nem szabad figyelmen kívül hagynia, hogy az érdekek egy állami és egy magáncég között mindig eltérőek. A kettő időleges (egy-egy konkrét feladatra szóló) összeegyeztetése nem kizárt, de a magánérdek és a közérdek eltérő gyökerekkel rendelkezik. Az már egy szerencsés lépés, amikor az állam felfedezi a magáncégek felelősségre vonásának lehetőségét, hiszen többnyire a teljes felelőtlenség jellemzi a magánszektor. A MATRIX modellkísérlet több dologra is felhívta a figyelmet. Egyrészt egyértelműen és tagadhatatlanul kimondható, hogy a MATRIX-ban is testet öltő állami igények létezőek és talán még igazolhatóak is. Ennél sokkal lényegesebb, hogy ezt a tevékenységet a magánszektor kereskedelmi céllal ugyan, de teljesen ellenőrizetlenül már négy évtizede végzi. A technológiai lehetőségek tehát adóttak, a célok is egyértelművé váltak, a kontrollmechanizmusok kiépítése egy jogállami szempontból kielégítő szinten azonban egyelőre még várat magára. A közösségi oldalak és a korábban említett vásárlói hűségkártyák mellett a társadalom sem hivatkozhat alappal arra, hogy magánszféráját félti az állami jelenlét miatt. A MATRIX ugyan 2005-ben véget ért, azonban több hasonló program indult azóta is és a jövő sem kecsegtet mással, mint a technológiák kétirányú bővítésével. Egyfelől a felhasználó kényelmének és szórakoztatásának bővülése várható, azonban ezzel párhuzamosan szélesedni fog a különféle kereskedelmi célú és bűnüldözési-bűnmegelőzési célú adatbázisok és (okos-)rendszerek alkalmazása.¹⁷ A természeti állapotoktól már messze járunk, az orwelli disztópiát még nem értük el. A technológiai fejlődést nem lehet megállítani, az, hogy miként élünk majd a kínálkozó lehetőségekkel, csak tőlünk függ.

¹⁶ Sascha-Dominik BACHMANN, Civil Liability of Corporate and Non-state Aiders and Abettors of International Terrorism as an Evolving Notion under International Law. *Journal of International Commercial Law and Technology* Vol. 6, Issue 1. 2011. 1–11.

¹⁷ Az összeesküvés-elmélet felhangot levéve ld. <http://www.whatdoesitmean.com/index1511.htm> (letöltés dátuma: 2013. március 18.)

FINN ÉS MAGYAR RENDÉSZETI MODELLKÍSÉRLETEK

CHRISTIÁN László*

1. Bevezető gondolatok

Finnországot rendészeti szempontból etalon országgént szokás említeni. Az EU tagállamok közül itt az egyik legalacsonyabb a rendőrség létszáma, ugyanakkor ebben az országban az egyik legjobb a bűnügyi statisztika, és talán még ennél is fontosabb, hogy kiemelkedően pozitív a rendőrség társadalmi megítélése. A legnagyobb kihívás egyszerre sikeresen és költséghatékonyan működni. A fentiek miatt meggyőződése, hogy sokat tanulhatunk a finnektől, annál is inkább, mert a hazai pilotprojekt kezdeti fázisában tart, míg a finn projektről már részletes elemzések, visszacsatolások is rendelkezésünkre állnak.

1.1. Finnországról röviden

Finnország hazánknál két és félszer nagyobb alapterületű állam a Skandináv-félszigeten. Okkal nevezik az ‘ezer tó országának’, mivel területén több mint 180 000 sziget található. Az ország két nagy tájegységre osztható. A sarkkörtől északra eső Lappföld a fátlan, gyér növényzetű tundra területe, ahol az ország lakosságának mindössze 3,5%-a él. Délen a Finn-tóvidék az Oroszországból átnyúló tajga folytatása. Jelentős földrajzi kiterjedése ellenére lakossága nem haladja meg az öt és fél milliót. Világviszonylatban is jelentősnek mondható mező- és erdőgazdasága mellett meghatározó a fa- és papíripara, valamint a vas és rézérc bányászata. A finn gazdaság legjelentősebb ágazata az elektrotechnikai és a telekommunikációs eszközök előállításai.¹

Finnország államformája parlamentáris köztársaság. Politikai és kormányzati rendszerében meghatározó a miniszterelnök szerepe, akit az államfő javaslata alapján a törvényhozás választ a képviselők többségének szavazatával. A mi-

* Egyetemi adjunktus, PPKE JÁK.

¹ *Midi Atlasz*. Szalay Kiadó, 2009. 58.

nisztereket az államfő nevezi ki a miniszterelnök javaslata alapján. A 2011-ben megalakult kormány 19 miniszterből és a miniszterelnökből áll. A törvényhozó hatalmat a 200 tagú, egykamarás szerkezetű parlament (Eduskunta) gyakorolja, melynek tagjait négy évre választják.² Az ország területét az 1993-as közigazgatási reform keretében 6 tartományra és 19 régióra osztották fel. Az alsó szintű igazgatási feladatokat 342 helyi önkormányzat látja el. 1999-es alkotmánymódosítással vált a szubszidiaritás elve a finn közjogi berendezkedés részévé, ami máig az önkormányzatok nagyfokú önállóságát biztosítja. A tartományok közül 1921 óta autonóm jogállású a svéd kisebbség lakta Åland.³ A területi autonómia biztosítása mellett a lakosság 6%-át jelentő svéd kisebbség számára a nemzeti identitás megőrzését segíti, hogy Finnország egész területén a svéd is hivatalos nyelv az alkotmány 17. cikk (1) bekezdése alapján.

Annak ellenére, hogy a finn nép már a Krisztus utáni első évszázadban bevándorolt a Baltikumból és Kelet-Karéliából a mai Finnország területére, az önálló államiséget csak a XX. század elején sikerült kivívnia. A finnek Suominaak nevezik hazájukat, aminek eredete máig vitatott. A legvalószínűbb magyarázat szerint a 'suomi' kifejezés a kora középkorban a Botteni-öböl és a Finn-öböl közti területen lakó törzseket jelölte, melyek évszázadokon át vezető szerepet játszottak az északabbra élő törzsek egyesítésében. A 'finn' elnevezés Tacitus írásaiban fordul elő először Kr. u. 98-ban.⁴

A finn nép erős nemzeti identitástudatának kialakulását jelentősen befolyásolta, hogy több évszázadon át két európai nagyhatalom, Svédország és Oroszország geopolitikai érdekeinek ütközőzónájában helyezkedett el. A svéd hódítók 1050-ben törtek be először területszerzési és térítési céllal a finn szállásterületekre.⁵ Ezt követően a XX. század első feléig kétszáz éves periódusokban váltakozva került orosz és svéd uralom alá. A finn nemzeti önállóság gondolatának kialakulása szempontjából jelentős fordulópont volt a XVI. századi reformáció, ami megteremtette a finn írásbeliséget.⁶ 1917-ben a cári birodalom összeomlása adott lehetőséget a finn népnek az ország függetlenségének kikiáltására. A bolsevik hatalom átvételi kísérletének leverését követően a parlament 1918. július 17-én fogadta el az ország első alkotmányát. Az 1920-ban megkötött tartui békeszerződés ellenére a Szovjetunió területi igényeket támasztott a fiatal állammal szemben és a stratégiai jelentőségű dél-karéliai területek

² <http://valtioneuvosto.fi/etusivu/en.jsp> (Letöltés dátuma: 2013. 04. 08.)

³ http://www.aer.eu/fileadmin/user_upload/MainIssues/Regional_Democracy/AER_Regionalism_Report/Report_by_country/FINLAND_2010.pdf (Letöltés dátuma: 2013. 04. 08.)

⁴ Szij Enikő: *Finnország*. Budapest, Panoráma Kiadó, 1979. 15.

⁵ Uo. 30–31.

⁶ Uo. 42.

megszerzése érdekében 1939. november 30-án megtámadta Finnországot. Az 1940 márciusában aláírt moszkvai békeszerződésben a finn fél egyes stratégiai jelentőségű területeket kénytelen volt átadni a Szovjetuniónak. Ezen területek szovjet státuszát 1947-ben a második világháborút lezáró párizsi békeszerződés megerősítette, deklarálva ezzel a mai finn határokat.⁷ Az 1950-es évek elejétől Finnország egyre több nemzetközi szervezetnek vált a tagjává. 1955-ben belépett az ENSZ-be, majd a GATT-ba és az OECD-be. A hidegháború éveiben a finn külpolitika nyugati orientációja mellett hangsúlyt kapott a Szovjetunióval, mint szomszéd országgal folytatott párbeszéd. A finn geopolitikai gondolkodás legfontosabb alappillére a semlegességre törekvés. Ennek érvényesítése érdekében Finnország nem vált a NATO tagjává és jelentős erőforrásokat (GDP 1,5% / év) fordít az ország védelmi képességének fejlesztésére. Ennek érdekében fenntartják az általános hadkötelezettségi rendszert, aminek keretében évente körülbelül 27.000 fiatalot képeznek ki tartalékos katonai szolgálatra. Megemlítendő, hogy a lakosság 90%-a támogatja a sorkatonai szolgálat működtetését, ami a finn társadalomban máig jelen van, ez az ún. „téli háború szindrómával” magyarázható. Utóbbi az Oroszországgal való egyedüli szembenézésétől való félelmet jelenti.⁸

Az ország nyugati integrációjának első lépéseként 1961-ben vált az Európai Szabadkereskedelmi Társulás tagjává, majd 1995. január 1-jén csatlakozott az Európai Unióhoz. 2000-ben bevezette a közösségi fizetőeszközt, az eurót.⁹

1.2. A finn rendőrség kialakulása

A finn rendőrség első szervei majd 100 évvel a független Finnország megalakulása előtt jöttek létre. A svéd uralom alatt álló területeken először 1816-ban, Turkuban jött létre egy finn polgárokból álló rendőrkamara. Később, a nagyobb lélekszámú településeken hasonló szervek alakultak, amelyek feladata a közrend fenntartása, a bűnelkövetők elfogása és a kisebb súlyú, hatósági jogkörben is elbírálni cselekmények pönalizálása volt. 1861-ben a kamarák egységesen szabályozott rendőrkapitányságokká alakultak. Ezekről a szervekről 1897-ben elvonták a kihágások elbírálására vonatkozó hatásköreiket. 1903-ban a rendőrkapitányságokat integrálták a központi közigazgatásba, azonban egyes, működésükkel kapcsolatos hatáskörök megmaradtak a településeknél. Ennek egyik

⁷ http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/1939_november_30_megkezdodik_a_teli_haboru/ (Letöltés dátuma: 2013. 04. 08.)

⁸ http://www.zmne.hu/Forum/04harmadik/finn_.htm (Letöltés dátuma: 2013. 04. 08.)

⁹ http://www.euvonal.hu/index.php?op=mindennapok_tagallamok&id=12 (Letöltés dátuma: 2013. 04. 08.)

következménye volt többek között, hogy 1977-ig a települési önkormányzatok fizették a rendőrség költségvetésének 1/3-át. A ritkán lakott északi területeken a kormányzók jogosultak voltak az USA-ban működő sheriffekhez hasonló jogkörű tisztviselők kinevezésére. Ezek jogköre kezdetben meglehetősen szabályozatlan volt. Képzettségük jelentős kívánnivalót hagyott maga után, így nem mindig voltak képesek feladataik szakszerű és hatékony ellátására. Jogállásukat és hatáskörüket először 1891-ben rendeleti szinten szabályozták. Jelentős előrelépés volt az egységes finn rendőrség megeremtésében az 1925. évi rendőrségi törvény elfogadása, amely azonos szabályozást vezetett be a települési rendőrségre és a sheriff-állományra, megszüntetve a hatásköri és javadalmazási különbségeket. A második rendőrségi törvény (1967) már a kor követelményeinek megfelelően szabályozta átfogó jelleggel a rendőrség munkáját. 1973-ban e törvény kiegészítése (amendments) deklarálta először a belügyminiszter irányító jogkörét.¹⁰

Az 1967-es törvény újraszabályozta a rendőrség szervezetét. A törvény a centralizált, hierarchikus felépítés mellett széles körben tette lehetővé dekoncentrált szervek létrehozását. A szabályozási koncepció indoka, hogy az ország egyes régiói közt rendkívül nagy eltérések voltak és vannak jelenleg a népsűrűséget illetően. Ma ez az érték országos átlagban 16 fő/km², Lappföld tartományban viszont csak 1,8 fő/km². Az eltérő helyi igények és lehetőségek nagyban befolyásolták a vidéki rendőrség hálózatának kialakítását. A törvény hatálybalépését követően a tartományi rendőrkapitányságok irányítása alatt 27 városi és 225 vidéki rendőrkapitányság működött.¹¹

1.3. A finn rendészetről általában

A finn rendőrség jelenlegi szervezeti és irányítási rendszere – mint a legtöbb európai rendőri szervé – centralizált és hierarchikus, a belügyminiszter irányítása és felügyelete alatt végzi tevékenységét. A legfőbb rendőri szerv a Nemzeti Rendőrségi Tanács (National Police Board, továbbiakban: NPB), amely koordinálja a szakosodott rendőri szervek munkáját. Az NPB alárendeltségébe tartozik a finn Nemzeti Nyomozó Iroda, a Biztonsági Hírszerző Ügynökség, Nemzeti Közlekedési Rendőrség, a Rendőrtiszt Főiskola és Rendőrségi Technikai Egység. Utóbbiak országos illetékességgel rendelkeznek. A rendőrségi igazgatás területi szintű tagolása nem igazodik a regionális közigazgatási határokhoz. A 2009-2010-ben lezajlott szervezeti változásoknak köszönhetően

¹⁰ http://www.photius.com/countries/finland/national_security/finland_national_security_police_organization.html (Letöltés dátuma: 2013. 04. 08.)

¹¹ http://lcweb2.loc.gov/frd/cs/finland/fi05_11a.pdf (Letöltés dátuma: 2013. 04. 08.)

jelenleg 19 régió területét 24 tartományi rendőrkapitányság illetékessége fedi le. A centralizációs reform előtt ugyanezeket a feladatokat 90 kapitányság látta el.¹² Megemlítendő, hogy az autonóm Åland tartomány önálló középszintű rendőri szervvel rendelkezik, aminek az illetékessége azonos a tartomány kiterjedésével.¹³

2009-2010-ben lezajlott szervezeti reformnak köszönhetően 24-re csökkent a tartományi rendőrségek száma.

A belügyminiszter munkáját segíti a rendőrségi ügyek vizsgálatára jogosult tanácsadó testület (Advisory Board, AB). Az AB-t 1973-ban a második rendőrségi törvényt kiegészítő rendelettel hozták létre.¹⁴ A civil kontroll megvalósítása érdekében minden önálló rendőri szerv tevékenységét külön tanácsadó testület felügyeli. A hatékonysági és költségvetési ellenőrzések mellett a testületek jogosultak a minisztérium számára javaslatot tenni az lehetséges fejlesztési irányokra és módszerekre. Az AB tagjait a kormány nevezi ki 4 évre. A tagok számát előzetesen a NPB határozza meg. A testület legalább 13 legfeljebb 21 tagú. Közülük a kormány jelöli ki az elnök és alelnök személyét. A testület tagjává a Belügyminisztérium feladatkörében érintett alkalmazottjai, a NPB tagjai és a rendőrség tevékenységével foglalkozó civil szervezetek tagjai választhatók. A helyi rendőrségeket felügyelő tanácsadó testületek tagjait a helyi önkormányzatok képviselő testületei választják. Ezeknek a testületeknek mindig tagja a helyi rendőri szerv vezetője.¹⁵

A rendőrség tagjaival szembeni lakossági panaszok kivizsgálására elsősorban a felettes rendőri (tartományi vagy országos illetékességű) szerv vezetője jogosult. Külső kontrollt gyakorol a rendőrség tevékenysége felett az ombudsman.¹⁶

Az országos illetékességű rendőri szervek közül a Nemzeti Nyomozó Iroda hatáskörébe tartozik a szervezett bűnözés és más nemzetközi vonatkozású bűncselekmények elleni fellépés. A Biztonsági Hírszerző Ügynökség feladata az állam elleni bűncselekmények és a terrorizmus elleni harc, valamint a külföldi hírszerző szervezetekkel való információcsere biztosítása. A Nemzeti Közlekedési Rendőrség önállóan végzi a közúti, vasúti és vízi közlekedés ellenőrzését. A

¹² Sirpa VIRTÄ: *Community Policing Innovations in Finland, Case Helsinki Police Department*. University of Tampere, 2012. 2. http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/culture/cities/meetings/LisbonVirta_en.pdf (Letöltés dátuma: 2013. 04. 08.)

¹³ [http://www.poliisi.fi/poliisi/home.nsf/ExternalFiles/POHA2011_engl_%20lopullinen2/\\$file/POHA2011_engl_%20lopullinen2.pdf](http://www.poliisi.fi/poliisi/home.nsf/ExternalFiles/POHA2011_engl_%20lopullinen2/$file/POHA2011_engl_%20lopullinen2.pdf) (Letöltés dátuma: 2013. 04. 08.)

¹⁴ http://www.photius.com/countries/finland/national_security/finland_national_security_police_organization.html (Letöltés dátuma: 2013. 04. 08.)

¹⁵ <http://www.poliisi.fi/poliisi/home.nsf/pages/49C26C3F719654E3C225775800377223?openDocument> (Letöltés dátuma: 2013. 04. 08.)

¹⁶ <http://www.poliisi.fi/poliisi/home.nsf/pages/AEF89A67DCEE9A4CC2256C2900441DFD?opendocument> (Letöltés dátuma: 2013. 04. 08.)

Rendőrtiszt Főiskola (Police College) felelős a rendőrtisztek és altisztek kiképzéséért és a továbbképzések lebonyolításáért, további fontos feladata a nemzetközi oktatási módszerek tanulmányozása. A XXI. századi campuson elit körülmények között készülhetnek a leendő rendőrök a gyakorlati munkára. 2008 óta a különböző képzéseket koncentráltan a tamperei kiképzőközpont végzi, miután egyesült a korábban Espoo-ban működő társintézménnyel.¹⁷ A Rendőrség Technikai Egysége (Police Technical Unit) végzi a rendőrség által használt technikai eszközök fejlesztését. Kutatási tevékenysége a mindennapi szolgálat során használt eszközök mellett kiterjed a titkos információgyűjtés eszközeire és az informatikai eszközök fejlesztésére is. Az egység jogosult saját kutatásai finanszírozása végett az általa előállított programok értékesítésére.¹⁸ Az országos illetékességű szervek és a 24 tartományi rendőrség állományában összesen 10.900 fő teljesít szolgálatot. Ebből 7.800 fő tiszti rendfokozatban látja el feladatát. Finnországban az egy rendőrtisztre jutó lakosok száma (5,3 millió fővel számolva) 681 fő, ami jelenleg az egyik legmagasabb érték az uniós tagállamok közt.¹⁹ Ha az Európai Unió többi tagállamával vetjük össze, megállapítható, hogy a finn rendőrség nemcsak összlétszámát, de az egy rendőrré jutó lakosok számát tekintve is a legutolsó helyen áll a tagállamok között. Ennek ellenére mégis Finnország az unió egyik legbiztonságosabb országa a bűnügyi statisztikák alapján. A lakosság szubjektív biztonságérzete jobb, mint a többi tagállamban, és itt a legmagasabb a rendőrség tagjai iránt érzett bizalom. Utóbbi tényezőt vizsgálta egy 2004-es uniós felmérés.²⁰ Ennek adatai alapján megállapították, hogy a rendőrség létszámának növelése és a lakosság által érzett bizalom nem ekvivalens jellegű. A bizalmi tényező tekintetében az első helyen Finnország, második helyen Dánia, harmadik helyen Svédország és Németország végzett. Az ezer lakosra jutó rendőrök számát tekintve a legutolsó helyen Finnország és Dánia végzett. A svéd rendőrség harmadik helyezését értéket növeli a némettel szemben, hogy az ezer lakosra jutó rendőrök száma lényegesen alacsonyabb, mint Németországban. Magyarország a 'lakosság által érzett bizalom' alapján a középmezőny hátsó részében helyezkedik el. Ezzel csak a Visegrádi négyeket, Portugáliát és Szlovéniát előzi meg. A magyar rendőrség teljesítményének mutatóit jelentősen rontja, hogy ehhez az eredményhez

¹⁷ <http://www.poliisi.fi/poliisi/home.nsf/pages/0543687DCE59C147C22573D1003F5CF0?opendocument> (Letöltés dátuma: 2013. 04. 08.)

¹⁸ <http://www.poliisi.fi/poliisi/home.nsf/pages/4369F87BE87266A2C22573D20028CDC6?opendocument> (Letöltés dátuma: 2013. 04. 08.)

¹⁹ <http://www.poliisi.fi/poliisi/home.nsf/pages/51AB1EDFFA353429C2256BB8003F8663?opendocument> (Letöltés dátuma: 2013. 04. 08.)

²⁰ Juha KÄÄRIÄINEN: Why Do the Finns Trust the Police? *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, 2008/2. 141–159.

lényegesen nagyobb létszámú rendőrségre van szüksége, mint az unió más országainak. A felmérés azt is megmutatja, hogy 2004-ben, a hazánkban volt a legmagasabb az 1000 főre jutó rendőrök száma a vizsgált országok között.²¹

A finn tartományi rendőrségek alárendeltségébe 180 kisebb rendőrkapitányság és rendőrség tartozik országszerte. Különleges jogállása van a fővárosra kiterjedő illetékességgel rendelkező Helsinki Rendőrkapitányságnak (Helsinki Police Department, továbbiakban HPD), mivel a területi hatáskörök mellett egyes országos illetékességű szerveket megillető hatáskörök gyakorlására is jogosult. Ennek oka, hogy Helsinkihez hasonló méretű város nem található Finnországban. Lakóinak száma 570.000-re tehető, ami az összlakosság egytizede. A második legnagyobb város Tampere, mindössze 290.000 lakossal rendelkezik.²²

A finn rendőrség aktívan részt vesz a szomszédos államok bűnüldöző és közrendvédelmi tevékenységeinek támogatásában. Különösen fontosnak tartják a szerepvállalást azokban az országokban, ahol jelentős számú finn nemzetiség él vagy az állampolgáraik gyakori látogatók. Jelenleg Szentpéterváron, Murmanszkban, Moszkvában és Tallinban állomásoznak az ottani diplomáciai misszió mellé akkreditált tisztek. Az ország 1928 óta az INTERPOL tagjai.²³ A finn Nemzeti Nyomozó Iroda, mint az uniós tagállam legfontosabb nyomozó szerve közreműködik az EUROPOL munkájában.²⁴ A nemzetközi béke és biztonság megőrzése érdekében a finn rendőrség részt vesz a koszovói rendőrség képzésében. Az unió által támogatott békefenntartó műveletet tagállami szinten a finn Külügyminisztérium koordinálja, így a műveletben résztvevő tisztek távollétük ideje alatt nem a Belügyminisztérium, hanem a Külügyminisztérium állományába tartoznak.²⁵

A határőrizettel kapcsolatos feladatokat a belügyminiszter irányítása alatt álló Határőrség (Rajavartiolaitos, továbbiakban: RVL) látja el. A határrendészeti tevékenység Finnországban mindig elkülönült a bűnügyi rendészeti tevékenységet ellátó rendőrség szervezetétől. Ennek oka, hogy 1919-ben az állam megalapítását követően szükségessé vált a Szovjetunióval közös, több mint 1200 km hosszúságú határszakasz fokozott ellenőrzése. A Határőrség és a később megalakított Parti Őrség (1930) a saját illetékességi területén segítette a

²¹ KÄÄRIÄINEN i. m. 155.

²² <http://www.poliisi.fi/poliisi/home.nsf/pages/DFBADFE089311AC3C2256C2900437F3A?opendocument> (Letöltés dátuma: 2013. 04. 08.)

²³ <http://www.interpol.int/Member-countries/Europe/Finland> (Letöltés dátuma: 2013. 04. 08.)

²⁴ <http://www.poliisi.fi/poliisi/home.nsf/pages/DDBDB8986256443DC2256C37003E14F3?opendocument> (Letöltés dátuma: 2013. 04. 08.)

²⁵ <http://www.poliisi.fi/poliisi/home.nsf/pages/B9942AB00FA8C850C2256C37003E32CF?opendocument> (Letöltés dátuma: 2013. 04. 08.)

rendőrség munkáját. Részt vettek a gyanúsítottak felkutatásában és elfogásában és a helyi konfliktusok kivizsgálásában. Annak ellenére, hogy az unió tagállamainak jelentős részében a schengeni övezet kiterjesztése, és a belső határok eltűnése feleslegessé tette az önálló határőrségek működtetését, a finn politikai döntéshozók fontosnak tartják a Határőrség önállóágának megőrzését.²⁶ A határőrség szervezetébe integráltan látja el feladatait a Parti Őrség és a Repülőtéri Rendőrség.²⁷

Finnországban a rendészeti szervek működését befolyásolja az állam demokratikus és jóléti-szociális jellege. Napi működésük során érvényre juttatják az emberi jogok védelme, a jóhiszeműség és tisztesség, a szolgáltató rendőrség és a szolgálatok közti együttműködés elveit.²⁸

Említésre érdemes, hogy a finn rendőrség az online kapcsolattartás kialakítása előtt is népszerűbb voltak a lakosság körében, mint az unió más tagállami rendőrségei. Az 1990-es években kialakított közösségi rendőrségi modell alapját a rendőrség 'láthatóságára' (visibility) építették. Ennek alapja az utcai jelenlét és a lakosság egyes csoportjaival való közvetlen kapcsolattartás. A 'láthatóság' szerepe, hogy az állampolgárok szubjektív biztonságérzete növekszik. A rendőrség tagjai iránt érzett bizalom is ezzel áll összefüggésben. Mindezek mellett a rendőrség munkájának pozitív értékelését erősíti annak szolgáltató jellege. 2000-ben és 2005-ben végzett felmérések szerint a finn lakosság körében a rendőrség utcai jelenlétének hatására csökkent a bűncselekményektől való félelem. Ennek oka valószínűleg az, hogy a rendőrség által folytatott médiakampányok alapján a lakosok érzékelik a rendőri munka proaktív jellegét. Ugyanezekben az években, Dániában végzett közvélemény-kutatás eltérő eredményre vezetett. A dán társadalom is homogén és jóléti jellegű. A bűnözési ráta az ország egész területén alacsony. A dán rendőrség is fokozottabbá tette az utcai jelenlétét, azonban ez a lakosság körében a veszélyeztetettség érzetét váltotta ki, mert a dán polgárok korábban a rendőrök jelenlétét tudatilag a bűncselekmények elkövetéséhez társították, így annak az érzete alakult ki bennük, hogy romlott az országban a közbiztonság. A finn felmérés adatai alapján megállapítható, hogy az állampolgárok biztonságérzetét jobban növeli a rendőrök mozgásának érzékelése, mint annak a tudata, hogy lakóhelyük vagy munkahelyük egy rendőrség közelében van. Utóbbi tényezőt a megkérdezettek nem tartották fontosnak a közbiztonság szempontjából. Ennek oka lehet, hogy a kis népsűrűségű területek lakói kiszolgáltatottabb helyzetben lévőnek érzik magukat, és jelentősen javít a biztonságérzetükön annak a tudata, hogy a rendőrök mozgásban vannak a nagy

²⁶ http://www.photius.com/countries/finland/national_security/finland_national_security_frontier_guard.html (Letöltés dátuma: 2013. 04. 08.)

²⁷ http://www.raja.fi/the_border_guard/organization (Letöltés dátuma: 2013. 04. 08.)

²⁸ VIRTA i. m. 1.

kiterjedésű területen. Ezek alapján a felmérés elemzői arra a következtetésre jutottak, hogy a finn lakosság a közbiztonsági helyzetet procedurális és nem instrumentális tényezők alapján ítéli meg. Ez azt jelenti, hogy számukra nem a rendőrsők száma vagy a rendőrség létszáma, felszereltsége a meghatározó, hanem elsődlegesen a rendőrség által nyújtott szolgáltatások elérhetősége és minősége. A dologi eszközöket, mint a szolgáltatás minőségét javító tényezőket tekintik, de ezek elé helyezik a szolgáltatás igénybevételének lehetőségét. A lakosság szubjektív biztonságérzetét javítja az a tényező is, hogy Finnországban a bűnözés állami szinten megoldandó kérdés és nem politikai kérdés. Ez azt jelenti, hogy a finn politikai pártok nem használják a bűnözést és a nagyobb nyilvánosságot kapó bűncselekményeket kampányeszközként a választások előtt.²⁹

A nehezen megszerzett bizalom azonban könnyen elveszíthető. Ennek megelőzése érdekében a finn rendészeti szervek komoly anyagi erőforrásokat fektetnek az állomány továbbképzésébe és megélhetésének biztosításába. A rendőrség mindennapi munkájának minőségét jelentősen növeli, hogy a rendőrök kellően megbecsültnak érzik magukat. A Skandináv államok rendőrségeiben ennek köszönhetően nincs jelen a korrupció. A rendőrség megfelelően illeszkedik abba a jól működő államszervezetbe, ami a lakosság általános bizalmát élvezzi politikai irányultságra tekintet nélkül.³⁰

2. Finn rendészeti modellkísérlet

2.1. Előzmények

Finnországban a közösségi rendőrségi modell egyes elemei több évtizede jelen vannak a rendőrség gyakorlatában. Az angol-amerikai 'community policing' az 1990-es évekre a legtöbb nyugat-európai országban általánossá vált, és az Európai Unió tagállamaiban a közösségi rendészeti stratégia meghatározója lett. Ennek alapját az EU III. pillére (Bel- és Igazságügyi Együttműködés pillére) keretében történő szabályozása képezte.³¹ A finn rendőrség először 1996-ban ültetett át angol-amerikai eljárási módokat egy átfogó program keretében. A finn rendőrök a San Diego-i Rendőrség által alkalmazott módszereket tanulmányozták. A következő években tanulmányutakon vettek részt Hollandiában és Belgiumban.³²

²⁹ KÄÄRIÄINEN i. m. 148., 155.

³⁰ Uo. 156.

³¹ Sirpa VIRTÄ: *Policing meets new challenges: preventing radicalization and recruitment*. University of Tampere/CEPOL/Police College of Finland, 2008. 15.

³² Sirpa VIRTÄ: *Local security management, Policing through networks*, Uni. of Tampere. *An*

Az 1960-as évek óta a skandináv államok jóléti társadalmára a stabilitás és a homogenitás volt a jellemző. Az 1990-es években Kelet-Európából és a harmadik világból érkező migrációs hullámok hatására ez megváltozott. Az ezredfordulón megerősödött több európai államban a belföldi terrorizmus és a politikai extrémizmus. A finn rendőrség által korábban alkalmazott ‘community policing’ alapú módszerek ezekre a kihívásokra nem adtak választ. Ennek következtében ki kellett dolgozni egy olyan rendőrségi stratégiát, ami új alapokra helyezi a közösségi rendőrségi modell alkalmazását.³³

A finn rendőrség fejlődésének irányát befolyásolta az ország uniós tagsága, mivel a tagállamok jövőbeli rendészeti működésének alapelveit a közösség meghatározta a Hágai Program keretében. A programot az Európai Tanács 2004 novemberében hagyta jóvá. Ennek alapját az 1999-es Tamperei Program tapasztalatai képezték. Az új típusú kihívásokkal kapcsolatos tapasztalatok cseréje érdekében már ebben az évben a CEPOL szemináriumot rendezett szintén Tamperében Policing meets new challenges, Preventing Radicalization and Recruitment címmel.³⁴

A nyugat-európai terrorveszély növekedése miatt egyes kutatók a community policing modellt egyoldalúnak és eredménytelennek minősítették. Véleményük szerint az új típusú kihívások teljesen új megoldásokat kívánnak. Ennek a megközelítésnek a hatására a hangsúly a proaktív működés új területe felé, az információszerző működés felé tolódott el. E nézet hívei szerint a rendőrségnek ún. community-based intelligence jellegű tevékenységet kell folytatni.³⁵ A brit nemzeti hírszerzési modellben (National Intelligence Modell, NIM) leírtak szerint az ‘intelligence-led policing’ jellemzői a következők:³⁶

- ez alapvetően egy szervezési és gazdálkodási modell;
- célja a bűncselekmények számának csökkentése, a megelőzés és az elkövetés megszakítása;
- egyesíti a bűnügyi hírszerzés és a kriminálanalízis elemeit;
- az erőket a profi és veszélyes elkövetők ellen összpontosítja.

Ezzel szemben az említett problémák megoldásaként a finn rendészeti szakemberek az Egyesült Királyságban kidolgozott ‘intelligence-led policing’ módszereit ötvözték a közösségi rendőrségi modell korábban alkalmazott elemeivel. Ennek ellenére a finn rendészetben nem terjedt el az ‘intelligence-led community policing’ terminológia. A legújabb National Community Policing

international journal of police strategies & management, 2002/25. 190.

³³ VIRTÁ (2012) i. m. 3–4.

³⁴ VIRTÁ (2008) i. m. 18.

³⁵ Uo. 25.

³⁶ Uo. 27.

Strategy of Finland az 'intelligence-led policing' egyes elemeit átveszi, de továbbra is a community policing elvei és módszerei kapnak benne főszerepet.³⁷

A megoldás unortodox jellegét mutatja, hogy a legtöbb rendészeti szakember a két modell közti viszonyt nem tekintette kiegészítő jellegűnek. A finn megközelítés legfontosabb alapelve, hogy a modern rendőrség egyidejűleg képes kell, hogy legyen választ adni a globális és a lokális kihívásokra. Az új szervezési és vezetési filozófiának köszönhetően információs források nyíltak meg és létrejött az ún. 'virtual community policing' modell. Egyes helyi rendőri szervek az Egyesült Államokban, Kanadában és az Egyesült Királyságban már korábban alkalmazták ezt a módszert. A finn rendőrség kezdetben nem rendelkezett olyan stratégiával, mely az elektronikus kommunikáció eszközeire vonatkozott volna. Szükségesnek ítélték, hogy olyan internetes felületeken jelenjenek meg, mint a Facebook, IRC-Gallery, Twitter és a MySpace. Ennek oka, hogy a finn fiatalok (17 év alattiak) 79 %-a napi 2-3 órán át használja az internetet, főként az említett közösségi oldalakat. Az így létrejött párbeszédnek köszönhetően a finn rendőrség társadalmi megbecsültsége jelentősen növekedett.³⁸

Az új internetalapú kapcsolati háló kiépítésének másodlagos célja volt a rendőrség és a civilek közti információáramlás intenzitásának növelése. A közösség birtokában lévő információk nemcsak a bűnüldözés, hanem a bűnmegelőzés terén is segíthetik a rendőrség munkáját.³⁹

2.2. A pilot előkészítése

2006-ban a Finn Országos Rendőr-főkapitányság (Supreme Police Command of Finland) létrehozott egy munkacsoportot, melynek feladatákként az új közösségi rendőrségi stratégia kidolgozását határozták meg. A korábbi stratégiát 1999-ben fogadták el, ebben rögzítették a rendőrség legfontosabb célját, mely a helyi közösségekkel való kapcsolatépítést és az ún. helyi biztonsági tervek készítését jelentette. Az első stratégia keretében valósult meg a kormányzat által elfogadott szervezeti reform. Ennek eredményeként a már említett módon a területi rendőrkapitányságok számát 90-ről 24-re csökkentették, majd megszüntették az így feleslegessé vált tartományi rendőrségeket.⁴⁰

Az Itäkeskus elnevezésű modellkísérletet 2007-2008-ban bonyolították le. A program nevét a Helsinkii Rendőrkapitányság keleti körzete alapján kapta.

³⁷ Uo. 29.

³⁸ VIRTÁ (2012) i. m. 5–6.

³⁹ VIRTÁ (2012) i. m. 9.

⁴⁰ VIRTÁ (2008) i. m. 126–127.

Itäkeskus kerület kiválasztása mellett szölt, hogy itt a városi átlagnál nagyobb arányú a bűnözés, rosszabbak a szociális viszonyok és magasabb a munkanélküliség. A körzetben dolgozó rendőrök helyzetét tovább nehezíti, hogy a 150.000 lakos 12%-a migráns, akik általában szovjet utódállamokból vagy szegényebb afrikai országokból érkeztek.⁴¹

A finn kormány által 2004-ben elfogadott Internal Security Program alapján, 2015-re a pilot segítségével a következő célokat tűzte ki:

„Finnországnak Európa legbiztonságosabb országává kell válnia. A biztonságot a magas szinten működő rendészeti igazgatás kell, hogy biztosítsa, melyet a preventív jellegű tevékenységre alapozza. A rendészeti szervek magas színvonalú működésének találkozni kell az állampolgárok egyéni biztonsági igényeivel. Utóbbit a rendőrség, más hatóságok és a helyi közösségek együttműködésén keresztül kell létrehozni.”⁴²

Ennek megvalósítása érdekében került elfogadásra a modellkísérlet alapját képző 2007-es *Community Policing Strategy*. Az új stratégiában meghatározott elvek képezték a modellkísérlet kidolgozásának alapjait. Ilyenek voltak a multikulturális párbeszéd, a migrációs hullámok kezelése, valamint az új típusú bűncselekmények elleni hatékony fellépés.⁴³

A program kidolgozásában a Belügyminisztérium és az Országos Rendőr-főkapitányság mellett a Tamperei Egyetem kutatói is közreműködtek. *A stratégia fő célkitűzései:*⁴⁴

- szolgáltató jellegű, magas színvonalú és hatékony munkavégzés;
- bűnmegelőzés fejlesztése és a közbiztonság növelése;
- stratégiai megállapodások létesítése társadalmi szervezetekkel és hatóságokkal;
- ‘intelligence-led policing’ egyes módszerinek beültetése a közösségi rendőrségi modellbe;
- nyilvános és átlátható működéssel elnyerni az állampolgárok bizalmát és ezt hasznosítani a bűnüldözésben.

*A modellkísérlet három fő célkitűzése:*⁴⁵

- szervezetrendszer fejlesztése és a community policing módszerinek beültetése a napi rendőri munkavégzésbe;

⁴¹ VIRTÁ (2012) i. m. 7.

⁴² VIRTÁ (2008) i. m. 127–128.

⁴³ VIRTÁ (2012) i. m. 6.

⁴⁴ *Community Policing Strategy Strategic outlines and objectives of community policing and security cooperation development*. 2007/4. 4–5. [a továbbiakban: *Community Policing Strategy*]

⁴⁵ VIRTÁ (2012) i. m. 7.

- kapcsolatépítés a lehetséges valamennyi stratégiai partnerrel (társadalmi szervezetek, egyházak, közigazgatási hatóságok);
- kapcsolatépítés az állampolgárokkal (utcai jelenlét, helyi szintű biztonsági programok tervezése, iskolák és más közösségek látogatása).

A program megvalósítására a HPD 25.000 eurót különített el.⁴⁶

2.3. A modellkísérlet lebonyolítása

Az Itäkeskus-program megvalósítása 2007 augusztusában kezdődött. A pilot gyakorlati lebonyolítása a HPD közreműködésével történt. A megvalósításért egy rendőrtisztekből álló koordinatív csoport volt felelős. A program első lépéseként létrehoztak egy 5 fős 'community police team'-et, ami nagyfokú függetlenséget élvezett a többi rendőri szervtől.⁴⁷

A pilot első fázisában elkészült a csoport működésének *elveit és módszereit meghatározó tanulmány*. A team a hatékony működés érdekében saját járművet és felszerelést kapott feladati ellátásához. Az új 'virtual community policing'-modell elveinek megfelelően saját e-mail címmel és mobil telefonszámmal rendelkezett. A lakosság széleskörű tájékoztatása érdekében újságcikkekben, rádió és televízió műsorokban számoltak be a csoport munkájáról és céljairól. A szolgáltatelljesítés rendjét a projekt kidolgozói úgy határozták meg, hogy a csoport tagjainak a szolgálati idő 60%-ban kell járőrözniük és a lakossággal a lehető legtöbb alkalommal érintkezniük. A projekt célként határozta meg, hogy 12 hónap alatt 14.000 személlyel létesítsenek kontaktust. Ez az Itäkeskus kerület lakosságának 10%-át jelenti.⁴⁸

2008-ban a csoport tagjai ezt az elvárást teljesítették. A *civil lakossággal való kapcsolatfelvételre* nemcsak az utcai járőrözés alkalmával került sor. Az iskolákban és óvodákban tett látogatások lehetőséget biztosítottak több mint 3000 diákkal és 150 tanárral való megismerkedésre. 2008 áprilisában a csoport 25 iskolában járt és tartott bűnmegelőzési célú előadásokat. 2007-ben és 2008-ban az ötfős állomány összesítve 4138 órát szentelt a szolgálati idejéből az állampolgárokkal és partnerszervezetek való kapcsolatok építésére. Emellett 2100 órát fordítottak a közösségi rendőrségi modell módszereinek fejlesztésére és programok kidolgozására, 1719 órát járőrözésre és 403 órát továbbképzésre. A team feladatainak meghatározásakor a HPD vezetői ügyeltek arra, hogy a projektben résztvevők csak másodlagosan foglalkozzanak az időigényes

⁴⁶ Uo. 7.

⁴⁷ Uo. 7.

⁴⁸ Uo. 8.

bűnügyi nyomozati tevékenységgel. Ennek köszönhetően mindössze 211 órát fordítottak bűnüldözésre.⁴⁹

2008-ban a projekt részeként a HPD felállította a 'virtual community policing team'-et. A háromfős csoport feladata a Facebook, Twitter és más internetes felületek alkalmazása segítségével a rendőrség munkájának népszerűsítése. A cél az ún. '*online proaktív képesség*' kifejlesztése volt. Ennek segítségével lehetővé válik az állampolgárok valós idejű tájékoztatás a veszélyforrásokról, valamint az információk kétirányú cseréje. A program keretében a virtual community policing team létrehozott egy IRC-gallery felületet, egy Facebook-profilt és rendszeresen tájékoztató anyagokat tett közzé a Twitter és a Youtube segítségével. 2010-ben 36 esetben tájékoztatták a csoportot szexuális bűncselekmény elkövetéséről. A Facebookon keresztül több mint 80 üzenet érkezett naponta a 3 rendőrtiszt elektronikus postafiókjába. A csoport az online proaktív tevékenység mellett közreműködött kisebb bűncselekmények felderítésében és havonta egy alkalommal közösen járőrözött szociális gondozókkal.⁵⁰

A projekt egyik legfontosabb célkitűzése a community policing és az intelligence-led policing elemeinek együttes alkalmazása volt. Utóbbi modellben fontos szerepe van a bűncselekmények lokális prevenciójának. A legfontosabb alkalmazási területe az erőszakos rasszista bűncselekmények és a politikai szélsőségek elleni harc. A finn rendőrség a modell elemeinek elsajátítása érdekében részt vett 2009-ben az Európai Unió által támogatott COPPRA (Community Policing on Preventing Radicalisation) projektben. Ennek keretében a finn rendőrség tagjai Belgiumban tanulmányozhatták 5 hetes kurzus keretében a módszer gyakorlati alkalmazását.⁵¹

2.4. A projekt tapasztalatai és értékelése

A pilotprogram 2008 végén fejeződött be. A community policing team és stratégiai partnerei által végzett munka eredményeit és a lehetséges fejlesztési irányokat az Itäkeskus kerület 2009. évi Biztonsági Tervében foglalták össze először. A dokumentum négy kiemelt területet határozott meg a 2009-es évre:⁵²

- családi együttéléssel, gyermekekkel és fiatalokkal kapcsolatos bűncselekmények;
- korai beavatkozás;

⁴⁹ Uo. 10.

⁵⁰ Uo. 11.

⁵¹ Uo. 12.

⁵² Uo. 9.

- alkohol és drogfogyasztásból származó problémák elleni fellépés;
- közlekedés biztonság.

A HPD a program lezárását követően állandó jelleggel felállított több community policing team-et. A pilotprogram eredményeit beépítették az Internal Security Program of Finland (2008) és a Community Policing Strategy (2010) nevű programokba.⁵³ A HPD és más rendőrkapitányságok saját lokális stratégiájuk kidolgozásakor hasznosították a pilotprogram egyes elemeit, eredményeit. Ezek a stratégiák a 2008-2012-es tervezési időszakra vonatkoznak.⁵⁴

A projekt lehetővé tette az internet széleskörű alkalmazását. A netes felületek segítségével közvetített kommunikáció megnövelte a rendőrség információs lehetőségeit. A projekt keretében létrehozott és annak zárását követően is tovább működtetett IRC-gallery felületen 16.000 üzenetet küldtek a 'virtual community policing team' tagjainak. Ez több mint 43 üzenetet jelentett naponként. Ezek jelentős része bűncselekmény bejelentése volt. A fennmaradó üzenetekben a lakosság tagjai felvilágosítást kértek a csoport tagjaitól az általuk leírt bűncselekményekkel, vagy a rendőrség által végzett hatósági tevékenységgel kapcsolatban. Ennél nagyobb számú üzenet érkezik a finn rendőrség Facebook felületére. Több mint 180 000 személy (!) jelölte be a rendőrséget ismerősként. Ez az összlakosság 3,3%-a.⁵⁵ Az online kapcsolattartásban közreműködő rendőrök saját profiljuknak és e-mail fiókjuknak köszönhetően népszerűek lettek a fiatalok körében. A projekt zárását követően 2011-ben végzett monitoring alkalmával 156 megkérdezett 97%-a minősítette a csoport munkáját kiválónak. Összességében megállapítható, hogy a HPD virtual community policing team tevékenysége jelentősen javított a rendőrség megítélésén. A kimagasló eredményeknek köszönhetően a Nemzeti Rendőrségi Tanács (National Police Board) döntése alapján 13 további 'Net Cop' képzését kezdték meg 2011-ben.⁵⁶

A COPPRA (Community Policing on Preventing Radicalisation) projektben való részvétel eredményeként a HPD a community police team tagoknak 2012 májusától rendszeres továbbképzést szervez, melyben az állományoknak lehetősége van elsajátítani a COPPRA keretében kidolgozott tananyagot.⁵⁷

A pilotprojekt eredményeként 2012-ben a HPD struktúráját átszervezték. Ennek keretében a keleti, a nyugati és az északi rendőrkerületek egybeolvadtak. A korábban létrehozott community policing team-eket egyesítették Preventive Policing Unit néven. Ennek ellenére a közösségi rendőrségi tevékenység tovább-

⁵³ Uo. 4.

⁵⁴ Uo. 6.

⁵⁵ Uo. 11.

⁵⁶ Uo. 12.

⁵⁷ Uo. 13.

ra is területközpontú marad, ami azt jelenti, hogy a csoportok saját felelősségi körzetükben fejtik ki tevékenységüket. Ennek oka, hogy a közösségi rendőrségi modell megköveteli a helyi lakosokkal való szoros kapcsolat kialakítását és ennek a bizalmi jellegű viszonynak a fenntartását.

A virtual community policing team is a Preventive Policing Unit részét képezi a jövőben, így létrejön egy centralizált prevenciós központ. A szervezeti átalakítási reform célja a pilot projekt eredményeinek megőrzése, mivel az átcsoportosításoknak köszönhetően több járőr lesz Helsink utcáin. A pilot során szerzett tapasztalatok megmutatták, hogy a közösségi rendőrségi tevékenység legfontosabb része az utcai jelenlét. Ez biztosítja, hogy a rendőrség tagjai a lakosság számára láthatóvá és elérhetővé válnak. Ezt egészítik ki az olyan módszerek, mint az online felületekre építő network policing. További fejlesztési irányként határozták meg a pilot eredményei alapján az 'inter agency' (szolgálatközi) tevékenységek területét. Ennek keretében a community policing team-ek tagjai szorosan együttműködnek más állami és civil szervezetek alkalmazottaival. A stratégiai partnerek közt szerepelnek a szociális és gyámhivatalok és az egészségügyi intézetek alkalmazottai.⁵⁸

A Finn Rendészeti Főiskola a pilotprogram eredményeit már 2007-ben, a modellkísérlet befejezése előtt beültette tananyagába. Az állomány szakirányú képzése érdekében 'community policing' szemináriumot indított és a tananyagot nyomtatott formában is elérhetővé tette. A 2006. évi közösségi rendőrségi stratégiát kidolgozó szakértői csoport volt felelős a pilot zárását követően az eredmények implementációjáért. A visszacsatolást a programban résztvevő rendőrök által készített éves jelentések biztosították. Ezeket a csoport tagjai éves teljesítményértékelő dokumentumokban vetették össze az elérni kívánt célokkal.⁵⁹

A finn rendőrség vezetési filozófiáját és szervezetét érintő változások eredményeként kialakított modellt nevezhetjük 'service style policing'-nek (szolgáltató jellegű rendőrségnek). A szolgáltatás orientált működés nem nélkülözheti a közösségi rendőrségi modell vívmányait és az ügyfélközpontú igazgatási tevékenységet. A pilot eredményeként bevezetett struktúra és újonnan létrehozott intézmények mind ennek a megvalósulását szolgálják.⁶⁰

⁵⁸ Uo. 13–14.

⁵⁹ *Community Policing Strategy* i. m. 21.

⁶⁰ VIRTÁ (2012) i. m. 14.

3. A modellkísérlet továbbélése: egy folyamatban lévő magyar pilot

3.1. Előzmények

A magyar rendőrség a rendszerváltozást követő 20 évben új típusú kihívásokkal szembesült. Az 1990-es évek elején a bűnözés volumene drasztikus mértékben növekedett. Ezzel párhuzamosan a rendőri munka megbecsültsége és az állampolgárok szubjektív biztonságérzete fokozatosan romlott. A projekt megalkotásának közvetlen előzménye annak a felismerése volt, hogy az eseménykövető tevékenységet végző ún. reagáló rendőrségi modell lehetőségei nem mutatkoznak elégségesnek a bűnözés elleni harcban. A tényleges közbiztonsági helyzet és az állampolgárok szubjektív biztonságérzete a korábbi évtizedekben alkalmazott módszerekkel nem javítható. Ennek oka, hogy az állomány létszáma és a bűnüldözésre fordított erőforrások tovább nem növelhetők. Ebben a helyzetben lehetséges fejlődési irányként mutatkozott az Egyesült Államok és több nyugat-európai állam rendőri szervei által már az 1980-as évek óta alkalmazott 'community policing' modell (közösségi rendőrségi modell). Az új irányzat legfontosabb jellemzője, hogy nem az erőforrások növelésével, hanem azok célzott és helyi fellépést erősítő felhasználásával próbál meg fellépni a bűnözés ellen. Ebben a rendszerben kiemelt szerepet kap a helyi közösségek bevonása és önszerveződése, valamint egyes proaktív módszerek alkalmazása. A modell kidolgozói a hatékony fellépés mellett legalább olyan fontosnak tartják a bűncselekmények megelőzését és a lakosság tájékoztatását. Ennek keretében a rendőrség az elkövetők személyének felderítése mellett hangsúlyt fektet a bűnözővé válás okainak feltárására és azok felszámolására is. Utóbbi megvalósulása érdekében a rendőri szervezeteknek együtt kell működniük más közigazgatási (elsősorban szociális és munkaügyi területeken működő) szervezetekkel és társadalmi szervezetekkel.⁶¹

A projekt rövid, közép és hosszú távú célkitűzéseit a lebonyolításért felelős szervek *öt jól elkülöníthető fázisra* osztották, melyek a projekt szakaszaiként is értelmezhetők. Az első fázis szerepe a szakmai előkészítés, mivel ebben készül el egy 'módszertani kézikönyv', amely alapján a projekt fő elveit átültetik a gyakorlatba. A második fázisban történik meg a tesztrendszer lebonyolításához szükséges személyi és tárgyi feltételek biztosítása. A harmadik fázis jelenti a teszt jellegű működés lefolytatását a kijelölt térségekben. A negyedik fázisban az egy éven át tartó teszt eredményeinek összesítését és a modellel kapcsolatos

⁶¹ Többszintű közösségi rendőrségi hálózat az együttműködés alapú bűnmegelőzésért (Megvalósíthatósági tanulmány) 6.

kiterjesztési javaslat elkészítését kell megvalósítani. Végül az ötödik fázisban történik meg a modell országos méretű kiterjesztése.⁶²

A modellben szereplő képességek elsajátítása lehetővé teszi a rendőri munka új alapokra helyezését. A közösségi rendőrség megvalósításához olyan vezetői megközelítésre van szükség, amely érvényre juttatja a szubszidiaritás elvét. Ennek érdekében a szolgálatteljesítéssel kapcsolatos hatásköröket úgy kell megosztani, hogy a döntéseket mindig a problémákhoz legközelebb eső szinteken lehessen meghozni. Mindezek mellett szükséges a beosztott állomány szakirányú képzése, aminek segítségével képessé válnak kreatív bűnüldözési módszerek adaptációjára. Mindezek mellett meg kell említeni, hogy a közösségi rendőrségi modell proaktív megoldásai kiegészítő jelleggel kerülhetnek bevezetésre, mivel nem váltják ki a hagyományos rendőri tevékenységet.⁶³

3.2. Előkészítés

A Belügyminisztérium és konzorciumi partnerei 2011. augusztus 1-jén nyújtották be a Nemzeti Fejlesztési Ügynökséghez a projektet megvalósítási tervét. Az ehhez szükséges anyagi erőforrások jelentős részét a Magyar-Svájci Együttműködési Program biztosítja. A Belügyminisztérium mellett a projekt megvalósításában közreműködik az Országos Rendőr-főkapitányság. A program modellezéséhez szükséges tesztrendszer Borsod-Abaúj-Zemplén, Csongrád, Szabolcs-Szatmár és Zala megyében kerül alkalmazásra. A program kezdeti szakaszában Miskolc, Szeged, Nyíregyháza és Zalaegerszeg rendőrkapitányságai kerülnek bevonásra. Az említett megyék kiválasztásának indoka, hogy azok eltérő bűnügyi statisztikai mutatókkal rendelkeznek, így alkalmasak lehetnek a program országos szintű kiterjesztését követő hatások előrejelzésére.⁶⁴

A projekt hatékony menedzselése érdekében az alábbi *szervek jöttek létre*:⁶⁵

1. BM Projektiroda:

- ellátja a PFB és POB titkársági feladatait, megküldi az ülések meghívóját, napirendjét, emlékeztetőjét, továbbá biztosítja az üléseken résztvevők számára előzetesen a napirendhez kapcsolódó dokumentumokat;
- felügyeli a vonatkozó előírásokban, jogszabályokban, illetve az egyéb szabályzatokban foglaltak betartását;

⁶² Megvalósíthatósági tanulmány 14.

⁶³ Megvalósíthatósági tanulmány 12.

⁶⁴ Megvalósíthatósági tanulmány 8–10.

⁶⁵ Megvalósíthatósági tanulmány 43.

- koordinálja az ajánlatkérések, közbeszerzési tenderek és szerződések előkészítését.

2. *ORFK Projektiroda:*

- ellátja az ORFK-n megrendezésre kerülő POB ülések titkársági feladatait, megküldi az ülések emlékeztetőjét;
- a rendőrség által elvégzendő feladatok során felügyeli a vonatkozó előírásokban, jogszabályokban, illetve az egyéb szabályzatokban foglaltak betartását;
- részt vesz a BM által lebonyolításra kerülő közbeszerzések előkészítésében és bírálatában.

3. *Projekt Felügyelő Bizottság:*

- dönt az operatív szinten nem kezelhető nyitott kérdésekről és problémák megoldásáról;
- a program szakmai megvalósításának nyomon követése és szükség esetén beavatkozások elrendelése.

4. *Projekt Operatív Bizottság:*

- a Projekt tervszerű előrehaladásához szükséges döntések saját hatáskörben történő meghozatala, illetve a PFB hatáskörébe tartozó kérdések esetén, azok döntéshozatalra vonatkozó előkészítése;
- a Projekt előrehaladásának folyamatos nyomon követése;
- a Projekt előrehaladását akadályozó problémák, konfliktusok összegyűjtése, javaslatok kidolgozása azok kezelésére, megvalósításuk érdekében a szükséges intézkedések megtétele.

A projekt *megvalósításáért felelős személyeket* valamennyi közreműködő szerv kijelölte. Ezek a következők:⁶⁶

1. Projekt megvalósulásáért ‘felelős személy’: BM kijelölt állami vezető beosztású tagja, aki ellátja a BM-en belül a megvalósítással kapcsolatos munkák felügyeletét és a konzorcium vezetői szintű összefogását.

2. Projektmenedzser: a BM kijelölt középvezetője, aki támogatja a ‘felelős személy’ munkáját. Ennek keretében:

- irányítja a BM Projektirodát, utasítási jogkört gyakorol a BM projektiroda munkatársai felett;
- irányítja a projektmenedzsment feladatok ellátását, felel a projekt meg-

⁶⁶ Megvalósíthatósági tanulmány 41–42.

felelő operatív működéséért, a projektszerződésnek megfelelő végrehajtásáért, az eljárásrendek betartásáért;

- ellátja a konzorciumvezetésből adódó operatív feladatokat.

3. Bűnügyi főigazgató: a rendőrség felső vezetője, aki

- szakmailag felügyeli, igazolja és irányítja a szakmai megvalósításban résztvevő munkatársak tevékenységét;
- jóváhagyja a szakmai megvalósításhoz szükséges szerződéseket, kötelezettségvállalásokat;
- jóváhagyja a szakmai beszámolókat;
- szükség szerint részt vesz a projekt ellenőrzéseiben.

4. A bűnügyi és a rendészeti szakterület egy-egy vezetője, akik a rendőrség kijelölt vezetőiként utasítják a szakterületükkel kapcsolatban a városi kapitányságok vezetőit és szükség szerint részt vesznek a projekt ellenőrzésében.

3.3. A lebonyolítás kezdő lépései

A projekt szakmai előkészítő fázisa 2012 júniusában kezdődött és várhatóan 2013 júliusában fejeződik be. Ebben a szakaszban történik meg a „Módszertani kézikönyv a magyarországi közösségi rendészet létrehozására” című dokumentum elkészítése és a szükséges közbeszerzési eljárások lefolytatása. A szakmai előkészítő fázis kezdetén jött létre az ún. Állandó Szakértői Csoport. A nyolcfős testület feladata a módszertani kézikönyv összeállítása és egyéb előkészítő anyagok kidolgozása. A csoport végzi a tesztrendszer működésének monitoringját, és elkészíti az erre vonatkozó szakmai értékeléseket. Mivel a közösségi rendőrségi modell működése a gyakorlati alkalmazáson keresztül ismerhető meg, így a projekt keretében kiemelt szerep jut a külföldi partnerekkel való kapcsolatfelvételnek és tanulmányutak szervezésének. A csoport tagjai számára lehetővé vált ilyen tanulmányutak keretében az Egyesül Királyság, Írország és Svájc rendőri szervei működésének tanulmányozása. Az így szerzett tapasztalatokat a „Tanulmányutak összesített értékelése a magyar közösségi rendőrség létrehozása érdekében” című dokumentum tartalmazza, melyet a csoport tagjainak 2012. december végére kellett elkészíteniük.

A közösségi rendőrségi modell hatékony működéséhez meg kell teremteni a problémaorientált projektmenedzsment rendszerét. Ennek alapja egy módszertani összefoglaló elkészítése, melynek elkészítésére az Állandó Szakértői Csoport pályázatot hirdetett meg 2012 novemberében.⁶⁷

⁶⁷ Megvalósíthatósági tanulmány 18.

2013 augusztusában kerül sor a tesztrendszer megkezdésére az említett városi rendőrkapitányságok bevonásával. Amennyiben a tesztrendszer során tapasztaltak megfelelnek a projekttel szemben támasztott elvárásoknak a teljes rendőri állomány képzése 2014 decemberéig fejeződhet be. A következő évben a lebonyolításért felelős szervek a projekt kiterjesztésének hatásait és eredményeit vizsgálják, majd egy 2015 júniusában esedékes záró konferencián összegzik az addigi tapasztalatokat.⁶⁸

3.4. A jövő: a modellkísérlet folytatása és befejezése

Tekintettel arra, hogy a magyar modellkísérlet még a megvalósítási fázis elején tart, így a két projekt összesítő értékelése nem lehetséges. Értékelés helyett azonban érdemes néhány konklúziót levonni így a tanulmány végén.

Mindkét modellkísérlet a közösségi rendészet eszmerendszeréből táplálkozik. Ennek lényege, hogy a rendőrség a társadalom és annak különböző csoportjai felé fordul, kapcsolatokat épít ki, ezáltal számos rendészeti tárgyú probléma világossá, könnyebben kezelhetővé válik a rendészet számára. Ennek egyik előfeltétele a hatékony információáramlás, a kommunikációs csatornák kiépítése a rendőrség és a társadalom között.

A két modellkísérlet kapcsán számos további kérdés felmerülhet bennünk. Egészen más a rendőrség társadalmi beágyazottsága Finnországban, mint hazánkban. Európai összehasonlításban Finnországban az egyik legalacsonyabb a rendőrség lakosságszámra eső aránya, mégis kiemelkedően jók a statisztikák, és az állampolgárok biztonságban érzik magukat országszerte. Más a társadalom és rendőrség viszonya Magyarországon; részben történelmi okokból, ezért különösen izgalmas kérdés az, hogy miként reagál majd a társadalom egy, az eddigivel szöges ellentétben álló új megközelítésű, alulról építkező rendészeti fellépésre. Ennek középpontjában az egyes emberek és a társadalom egyes csoportjai állnak.

Bármilyen legyen is a modellkísérlet vége, annyi bizonyosan megállapítható, hogy nagyon fontos külön figyelmet fordítani olyan új problémákra, amelyek a XXI. század társadalmában szükségszerűen jelentkeznek, vagy amelyekkel nap mint nap találkozunk a technika fejlődése révén. A tanulmányból kiderült, hogy a finn modellkísérlet rendkívül sikeres volt. Csak reméljük, hogy amennyiben a magyar kísérlet is eredményeket tud felmutatni, úgy ez egy folyamat első lépése lehet a rendészeti problémák új típusú kezelésének irányába.

⁶⁸ Megvalósíthatósági tanulmány 18–21., 26.

TÁVMUNKA PILOT-PROGRAMOK A SPANYOL KÖZIGAZGATÁSBAN

FARKAS Vajk*

1. Bevezetés

Az utóbbi években egyre inkább elterjedt a távmunka alkalmazása nemcsak a magáncégeknek, de a közigazgatáson belül is. Ezt egyfelől hatékonysági okok igazolják – több felmérés szerint meghatározott munkaköröket betöltők esetén hatékonyabb munkavégzés érhető el távmunka alkalmazásával, másrészt a távmunka hozzájárulhat ahhoz, hogy a munkavállaló könnyebben tudja összeegyeztetni a magánéletet a munkájával, ami szintén jótékony hatással van a munkavégzésre. Különösen fontos ez az utóbbi szempont a nyugati országokban, ahol általános jelenség a családok stabilitásának megbomlása, aminek éppen az az egyik oka, hogy a családtagok nem tudnak kellő időt fordítani egymásra, legtöbbször a nagy munkateher miatt. A távmunka tehát a munkaviszony mindkét alanyának hasznos lehet. Különösen igaz ez a vizsgálat tárgyát képező Spanyolországra, ahol az európaiaktól eltérő munkarend érvényesül. A hivatali idő később kezdődik és a napközbeni szabadidő miatt is később fejeződik be az európai átlagnál. Ennek megfelelően a felmérések szerint a spanyol munkavállalók töltik a leghosszabb időt a munkahelyükön. A közigazgatásra tradicionálisan a hivatali jelenlétet megkívánó munkavégzés jellemző, ez az, ami a hivatalnoki rétegben tudatosult. Éppen ezért igényel különösen gondos előkészítést a távmunka lehetőségének bevezetése a közigazgatási szférában. A megfelelő előkészítés egyik legjobb eszköze a pilot-kutatás, amely lehetővé teszi, hogy a vizsgált időszakban felmérjék, mind az apparátusra, mind pedig a programban részt vevőkre gyakorolt hatásokat, a távmunka előnyeit, a program hiányosságait, valamint azt, hogy milyen kiigazítások szükségesek ahhoz, hogy a távmunka a közigazgatás egészében tudjon működni.

Spanyolország kvázi föderális berendezkedésű ország, ahol a központi állam alatti területszervezési szint, az autonóm közösségek nagymértékű önállósággal rendelkeznek mind a törvényalkotás, mind pedig a végrehajtás területén. Ennek keretében saját közigazgatási szervrendszerüket is nagyfokú szabadság-

* Doktorandusz, PPKE JÁK.

gal szervezhetik meg. A központi kormányzat 2005-ben fogadta el azt a programot (*Plan Concilia*)¹, amelynek az volt az elsődleges célja, hogy a *közigazgatásban dolgozók számára racionalizálja a munkában töltött idő mennyiségét* és annak megszervezését, hogy jobban össze tudják egyeztetni munkahelyi és családi kötelezettségeiket. Ennek eléréséhez pedig az *egyik legjobb eszközként a távmunkát* jelölték meg. A távmunka rendszeresítése előtt azonban a központi államigazgatás szintjén modellkísérletet végeztek, amelynek eredményeit nemcsak arra használták fel, hogy a távmunka bevezetésének esetleges problémáit kiküszöböljék, de arra is, hogy az általános tapasztalatokat összegezve *kézikönyvet* készítsenek arról, hogyan érdemes pilot-kutatást végezni a távmunkával kapcsolatban. A központi szinten végzett pilot-kutatás után több autonóm közösség is követte a példát és a központi szinten felhalmozott tapasztalatokat felhasználva végzett hasonló programot a saját közigazgatási rendszerében.²

Annak érdekében, hogy megfelelő képet kaphassunk a spanyol közigazgatásról, illetve arról, hogy annak rendszerében milyen eredményeket lehetett elérni pilotprogramokkal, mindenképpen szükséges volt egy, a központi államigazgatásban – Közigazgatási Minisztérium –, illetve egy választott autonóm közösség – ez esetben La Rioja – közigazgatásában végrehajtott modellkísérlet bemutatása. Szükséges volt egy autonóm közösségi közigazgatásban végrehajtott pilotprogram bemutatása azért is, mert a közszolgálati jogviszony olyan területnek számít, amelyen a tartományi parlament a központi szabályoktól eltérően is szabályozhat bizonyos kérdéseket. A pilotprogramok bemutatásával kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy szűkös adatforrás állt rendelkezésre, így a tanulmány mindenekelőtt és legfőképpen a vizsgált pilotprogramokról készült jelentésekre alapoz.

2. A spanyol közigazgatás rendszere

2.1. Az autonóm közösségek állama

Annak érdekében, hogy teljes képet kaphassunk a spanyol távmunka pilotprogramokról, mindenképpen szükséges a spanyol államszervezet, a közigazgatás központi és autonóm közösségi szintjének áttekintő ismerete. Ennek keretében a tanulmány ismerteti a spanyol államszervezet legfontosabb jellemzőjeként az autonóm közösségek rendszerét, valamint a központi és

¹ http://www.mpt.gob.es/areas/funcion_publica/iniciativas/mejora_de_la_administracion_general_del_estado/funcion_publica/concilia.html (letöltés dátuma: 2013.01.15.)

² Pl. Castilla-La Mancha 2008-ban, Baszkföld 2010-ben.

dekoncentrált közigazgatási szervek és az autonóm közösségek közigazgatási szerveinek egymáshoz való viszonyát.

Az Ibériai-félszigeten a XV. századra több keresztény királyság alakult ki, amelyek közül Kasztília és Aragónia emelkedtek ki. A két királyság egyesülésével jött létre a Spanyol Királyság, ami kasztíliai vezetéssel homogén birodalomná válik. Majd a XIX. században erősödnek meg azok a regionális (andalúz) és nemzetiségi mozgalmak (baszk, katalán, gallego), amelyek célja a kulturális identitás megszilárdítása mellett valamilyenfajta Spanyolországon belüli autonóm státusz kivívása is. A XX. század elején már találhatunk jeleket arra, hogy egyes tartományok viszonylagos önkormányzati szabadsággal rendelkeznek (*Mancomunidad Catalana* 1914–1925).³ Az első autonómiák pedig a második köztársaság idején alakultak meg (Katalónia 1932; Baszkföld 1936). Ezt követően viszont a polgárháború után megszilárdult, Franco tábornok által vezetett autoriter rendszer teljesen központosított államszervezetet alakított ki, megszüntetve a második köztársaság alatt kivívott autonómiákat.

Franco 1975-ben bekövetkezett halála után indult meg az a politikai-jogi folyamat, amelynek eredményeképpen egy széles konszenzuson nyugvó, új, demokratikus alkotmányt fogadott el a spanyol parlament (*Cortes*) 1978-ban, amelyet népszavazáson erősítettek meg. Az alkotmányozási folyamatnak több vitás kérdése volt. Ezek közé tartozott az állam területi tagozódásának kérdése is, amely nem pusztán a közigazgatás szervezése szempontjából, de az ország területén élő különböző nemzetiségek számára biztosítandó megfelelő jogi státusz szempontjából is jelentősége volt. Tekintettel arra, hogy az alkotmányozó atyák nem tudtak megállapodni a kérdés átfogó rendezésében, ezért a spanyol alkotmány a területi struktúra tekintetében nyitott maradt.⁴ Ez nemcsak annyit jelent, hogy az ország területi struktúrájának pusztán az alapvonalait szabályozza az alkotmány, a részletek szabályozását pedig a központi és a régiós törvényhozóra együttesen delegálja, de azt is jelenti, hogy régiós szinten az autonóm közösségek kialakítását csak mint lehetőséget biztosítja, ami későbbi, politikai alkuk eredményeképpen vált általános szabállyá.⁵

Spanyolország területi szervezésének keretét az alkotmány 2. cikke adja meg. Az alkotmány ebben a cikkben három alapelvet fektet le: a) a spanyol alkotmány a spanyol nép oszthatatlan egységén alapszik, amely minden spanyol

³ HARSÁNYI Iván: *Spanyol dilemmák – spanyol megoldások a 19-20. század útvesztőiben*. Pécs, Pannónia Könyvek, 2006. 19.

⁴ FRANCISCO BALAGUER CALLEJÓN: *Manual de Derecho Constitucional*. Madrid, Editorial Tecnos, 2011. 47–57.

⁵ Uo. 337.

felbonthatatlan hazája; b) biztosított a nemzetiségek⁶ és a régiók joga az autonómiához; c) a szolidaritás alapelve a központi állam és a régiók, valamint a régiók egymás közötti viszonyában. Ezek azok az alapelvek, amelyek egyformán fontosak, amikor Spanyolország területi tagozódásáról beszélünk, és amelyek mentén a spanyol autonómiák állama kialakult és működik ma is. A spanyol területi szervezés hagyományos szintjei a rendszerváltásig a települési önkormányzatok és a megyék (*provincia*) voltak. Ez utóbbira épült a spanyol választási rendszer is, amelyben a megyék alkotják az választási körzeteket, mind a képviselőházi, mind pedig a szenátusi választásokon, és ezeket a megyéket alapul véve hozták létre új szintként az autonóm közösségeket is. Az autonóm közösségek alakítására vonatkozó alkotmányi rendelkezés⁷ diszpozitív szabály, azaz csak lehetőségként tartalmazza az autonóm közösségek létrehozását és nem kötelező területszervezési szintként definiálja azt. Ez megfelel annak, hogy az alkotmányozáskor alapvetően csak azon régiók számára tervezeték megadni az autonóm közösségé válás lehetőségét, amelyek a történelem folyamán, – értsd a második köztársaság idején – az ott élő nemzetiség nagy számára való tekintettel már rendelkeztek autonómiával. Azonban nem zárja ki azt sem, hogy más területek is autonómiát kaphassanak. Ennek megfelelően az alkotmány két eljárást határoz meg az autonóm közösségek létrehozásához. Egy kedvezményes utat a történelmi közösségek részére (Katalónia, Baszkföld és Galícia, amelyhez később Andalúzia is csatlakozott), valamint az öt év várakozási időt magában foglaló normál eljárást. Egy autonóm közösség kialakítása minden esetben az adott régió lakosságának kérésére történik. Ebben az esetben a megyék kidolgozzák az adott közösség statútumát, amelyet a központi parlamentnek kell végül jóváhagynia. A legfőbb különbség a történelmi régiók számára megadott autonómia és a többi régió által birtokolt autonómia között az, hogy míg az előbbiek rögtön az autonómia megadásával elérhették azt a hatásköri plafont, amelyet az alkotmány lehetővé tesz, addig az utóbbiak csak az első statútumuk elfogadásától számított öt év elteltével érhették el ezt a hatásköri szintet. Bár az autonóm közösség intézményét eredetileg a történelmi régiók számára tartották fenn, de már a rendszerváltás után rövid idővel megállapodás született arról, hogy minden megye kérni fogja autonóm közösség létrehozását és így ez válik a területszervezés új, a központi kormányzat alatti szintjévé.⁸ A politikai erők által tető alá hozott megállapodás jogi leképeződése lett az auto-

⁶ A spanyol nyelv ismeri a nemzet (*nación*) és a nemzetiség (*nacionalidad*) közötti különbségtételt.

⁷ Constitución Española [a továbbiakban: CE] art. 143.

⁸ Fernando LÓPEZ RAMÓN: Reflexiones sobre el procedimiento en la tercera reforma estatutaria. In: *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, Zaragoza, Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, 2006. 16.

nómia-eljárás harmonizációját tartalmazó organikus törvény.⁹ Ennek következtében az eredeti aszimmetrikus állam helyett, 1983-ra egy többé-kevésbé szimmetrikus államszervezet alakult ki, amelyben nagyban hasonlítanak egymásra az egyes autonóm közösségek szervezeti struktúrái és az általuk gyakorolt hatáskörök. Az autonóm közösségek alapjogszabálya a statútum. Jogforrási jellegét tekintve a központi parlament által elfogadott organikus törvény,¹⁰ amely speciális jogszabály, hiszen azt előbb az adott közösség parlamentje fogadja el, amit a központi parlament jóváhagy és több közösség esetében az adott régió lakossága népszavazáson erősít meg. A statútum az adott autonóm közösség 'alaptörvénye', amely tartalmazza az adott közösség megnevezését, határait, legfőbb intézményeit, valamint a közösség által gyakorolt hatásköröket. A hatáskör szempontjából fontos megjegyezni, hogy az alkotmány meghatározza azokat a kérdéseket, amelyek a központi állam kizárólagos hatáskörébe tartoznak,¹¹ illetve, hogy az autonóm közösségek saját maguk döntenek arról, hogy mely hatásköröket akarják gyakorolni. Ennek megfelelően az egyes közösségek hatásköri listája eltérhet egymástól. A hatásköri lista összeállítása alóli legfontosabb kivétel, hogy a központi parlament organikus törvényben egyes hatáskörök gyakorlását delegálhatja az autonóm közösségeknek.¹²

2.2. A közigazgatás szervezete

Az autonóm közösségek széles önkormányzatának része, hogy önálló választott törvényhozó szervvel, valamint a törvényhozó szerv által választott végrehajtó szervvel rendelkeznek. A saját hatásköri feladatainak intézésére pedig önállóan szervezhetik meg saját közigazgatásukat. Az új alkotmány elfogadása óta végbement decentralizáció eredményeképpen elkülönült egymástól a központi állam hatáskörébe tartozó kérdéseket igazgató központi állami közigazgatás és a régiók hatáskörébe tartozó ügyeket ellátó régiós közigazgatás. Ennek megfelelően a központi államnak is át kellett gondolnia, hogy az addig szétaprózódott központi közigazgatási szervrendszert milyen formában tudja ésszerűsíteni és biztosítani, hogy az ne sértse a régiós közigazgatási szervek hatáskörét. A korábbi spanyol közigazgatási rendszerre jellemző volt, hogy minden központi szerv, minisztérium, központi hivatal rendelkezett dekoncentrált szervekkel az összes megyében. Ennek a szétaprózódott szervezeti rendszernek a kiküsz-

⁹ Ley Orgánica de armonización del proceso autonómico (LOAPA).

¹⁰ BALAGUER CALLEJÓN i. m. 452–455.

¹¹ CE art. 49.

¹² Pl. így történt az egészségügy és az oktatás tekintetében is.

öbölésére jött létre az integrált területi közigazgatás rendszere, amelynek lételeményese a minden autonóm közösségben működő kormányhivatal.¹³ A kormányhivatalokat a kormány megbízott vezeti (*delegado del gobierno*). Az alkotmány arról rendelkezik, hogy a kormány megbízott vezeti a központi állami közigazgatás területi szerveit az adott régióban, valamint szükséges esetben közvetít a központi közigazgatás területi szervei és a régió közigazgatási szervei között.¹⁴ A kormány megbízott, akinek kinevezéséről a miniszterelnök javaslatára a kormány dönt, helyettes államtitkári rangban látja el feladatát. A kormányhivatalokra vonatkozó szabályokat, a központi közigazgatás szervezetrendszerét, valamint annak működését törvény tartalmazza.¹⁵ A kormányhivatalok a miniszterelnök irányítása alá tartoznak, amely irányítási jogkört a közigazgatásért felelős miniszteren keresztül gyakorolják (jelenleg közigazgatási és pénzügyminiszter), ami azt is jelenti, hogy a kormányhivatalok szervezetileg is a miniszter által vezetett minisztériumhoz tartoznak. Az integrált igazgatási szisztémában a kormányhivatalon belül elkülönülnek egymástól a hivatal igazgatásáért felelős szervezeti egységek, amelyek egyben a kormány megbízott hatáskörébe tartozó ügyeket is intézik, illetve a szakigazgatási egységek, amelyeknek a szakmai felügyeletét az egyes ágazati minisztériumok látják el.

A kormányhivatal tehát a központi közigazgatás szerve az autonóm közösségben, amittől teljesen elkülönül a tartományi közigazgatás. Minden autonóm közösség rendelkezik önálló, a tartomány lakossága által választott törvényhozó testülettel, amely megválasztja a tartományi kormányt, valamint annak elnökét, akit az uralkodó nevez ki, és aki az autonóm közösség legfőbb képviselője. A tartományi parlament és a tartományi kormány önálló jogszabályokat adhat ki, illetve az önkormányzatiság része, hogy az adott autonóm közösség hatáskörébe tartozó feladatok ellátására saját belátása szerint szervezze meg a közigazgatási rendszerét. Az autonóm közösségek mindegyikében a központi kormányzat miniszteriális rendszerét alapul véve alakították ki a tartományi közigazgatást, ami természetesen nem sértheti a központi kormányzat számára fenntartott hatásköröket. A közigazgatás szervezésével kapcsolatban meg kell említeni, hogy a közszolgálati jogviszony kérdése azok közé tartozik, amelyet megosztva szabályoz a központi és a tartományi jogalkotó. Az Alkotmány értelmében a központi törvényhozó határozza meg a közszolgálati jogviszony alapvető szabályait, amelyet a központi közigazgatásra nézve a központi kormány egészít ki részletszabályokkal. Az autonóm közösségekre nézve a központi közszolgálati

¹³ Eduardo GAMERO CASADO: *Manual Básico de Derecho Administrativo*. Madrid, Editorial Tecnos, 2011. 154.

¹⁴ CE art. 154.

¹⁵ Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Organización y Funcionamiento de la Administración General de Estado (LOFAGE) art. 22–35.

törvény¹⁶ csak alapelvi szintű szabályokat fogalmaz meg. Ezeket az alapvető szabályokat a tartományi jogalkotó széles szabadsággal, akár a közszolgálati jogviszony központi szabályozási rendszerétől eltérően is megállapíthatja.¹⁷

3. Távmunka pilot-program a központi közigazgatásban

3.1. A távmunka programról általában

2005. március 1-jén fogadta el a spanyol kormány azt az átfogó intézkedési tervet, amelynek célja a nemek közötti egyenlőség erősítése volt a közigazgatásban.¹⁸ Ennek része volt az a *Plan Concilia* nevű program is, amellyel a spanyol kormány azt kívánta elősegíteni, hogy a közigazgatásnál mint az ország legnagyobb munkáltatójánál a tisztviselők olyan körülmények között dolgozzanak, ahol összeegyeztethetők a munkahelyi kötelezettségek, valamint a magánéleti és családi kötelezettségek egyaránt. Ezzel nemcsak a közigazgatás dolgozóinak helyzetét szerette volna javítani, de deklarálta az is cél volt, hogy a közigazgatás mint a legnagyobb foglalkoztató példát mutasson foglalkoztatási kultúrából mind a többi állami, mind pedig a magánszektor munkáltatói számára. A kormányzat részére a program kezdete előtt készített *közüvélemény-kutatások* szerint a spanyolok fele számára gondot okoz a munkahelyi és az otthoni kötelezettségek összeegyeztetése, és minden 100 spanyolból 88 válaszolta azt, hogy nagy jelentőséget tulajdonít annak, hogy rugalmas munkaidőben dolgozhasson. Ezen felül a megkérdezettek harmada válaszolta azt, hogy a munkája mellett nehéz megfelelő időt találnia arra, hogy a gyermekével foglalkozzon és 13% mondta, hogy a munkája mellett nehezen tudja megoldani, hogy más családtagjaival tartsa a kapcsolatot. A kormányzat azért is tartotta fontosnak a rugalmas munkavégzés lehetőségének szélesítését, mert úgy vélte, hogy ez olyan lehetőség, amely hozzájárulhat ahhoz, hogy a lehető legképzettebb és legjobb munkaerő számára is vonzóvá tegye a közigazgatást. Ráadásul a munkahely és a családi élet közötti jobb harmónia önmagában elősegítheti az eredményesebb munkavégzést. A programot egyeztették a közszféra legrepresentatívabb szakszervezeteivel és annak érdekében indították útnak, hogy ezzel kielégíthetik a közszféra dolgozóinak igényeit, javulhat a munkához való hozzáállásuk, ami pedig végső soron jobb közigazgatást eredményezhet. A program hangsúlyozza, hogy nem az a célja, hogy kevesebbet dolgozzanak a köztisztviselők,

¹⁶ Ley 7/2007, de 12 de abril, Estatuto Básico del Empleado Público.

¹⁷ GAMERO CASADO i. m. 237.

¹⁸ ORDEN APU/256/2005 Plan para la Igualdad de Género en la Administración General del Estado.

hanem a munkaidő jobb kihasználásával, és a technika új lehetőségeinek felhasználásával jobb minőségű munkát tudjanak végezni. Ráadásul amennyiben több idő marad a munka mellett a családi életre, az pozitívan befolyásolhatja a gyermekek számának alakulását is, hiszen bátrabban vállalnak a családok gyermekeket, ha tudják, hogy megfelelő idő áll rendelkezésükre ahhoz, hogy gyermekeikkel, családjaikkal foglalkozzanak. Ez kiemelkedően fontos szempont, hiszen a XX. század második felének gyors társadalmi változásainak eredményeképpen a nők is egyenlő szereplői lettek a munkaerő piacnak. Ehhez azonban nem alkalmazkodtak sem a munkahelyi körülmények, sem pedig a társadalmi terhek elosztása. Ennek köszönhetően sok diszfunkcionális elem jelent meg a családok működésében, ami a nők fizikai és pszichikai túlterheléséhez, és a családi élet széteséséhez vezetett.

A program több intézkedéscsomagot tartalmazott, amelyek eredményeképpen félmillióra nőtt azoknak a köztisztviselőknek a száma, akinek a munkanapjuk 18 órakor fejeződik be, ezzel megszüntetve azt a gyakorlatot, ami sokszor értelmetlen módon hosszabbította meg a napi munkaidőt, ráadásul úgy, hogy az nem járult hozzá a munka mennyiségének és minőségének növeléséhez. A program eredménye lett az is, hogy sokkal több köztisztviselő rendelkezik rugalmas munkakezdéssel – ez elérheti akár a két órás későbbi munkakezdést – aminek köszönhetően délelőtt el tudja intézni a gyermekekkel kapcsolatos (iskola, óvoda), vagy éppen az idős rokonokkal kapcsolatos teendőket. Emellett arra is lehetőség van, hogy a köztisztviselők akár felére csökkentsék a munkaidő mértékét egy hónapon keresztül, ami akár három évre is meghosszabbítható, abban az esetben, ha 12 évnél fiatalabb gyermek vagy idős hozzátartozó ellátása ezt megkövetelné. A közvélemény-kutatások szerint a spanyolok 70%-a egyetértett ezekkel az intézkedésekkel, a köztisztviselők körében ez az arány több, mint 90% volt. A változtatásokat elsősorban a spanyol társadalom megváltozott szerkezete tette szükségessé. Míg korábban az általános családmódel szerint a feleség nem dolgozott, ezért el tudta látni a családdal kapcsolatos teendőket, legyen szó a gyermeknevelésről, vagy a háztartással járó teendőkről, amíg a férj teljes idejét a munkának tudta szentelni. Ez a helyzet a 2000-es évekkel teljesen megváltozott a kétkeresős családmódel általánossá válásával. Emellett a legtöbb munkahely két órás ebédidőt biztosított alkalmazottainak, aminek az lett a következménye, hogy Spanyolországban az alkalmazottak a többi európai országtól eltérően nem tudták öt óra előtt abbahagyni a munkát, így minimális idejük maradt a családi életre, ami nagyban hozzájárult a családok állapotának romlásához. A másik fontos tényező, ami miatt szükséges volt a munkaidő átalakítása, azaz, hogy a felmérések szerint, amíg Spanyolországban a legmagasabbak közé tartozik a munkában töltött órák száma, addig a termelékenység az EU-s átlaghoz képest alacsonyabb. Ezzel kapcsolatban a program is felveti annak lehetőségét, hogy Spanyolország váltsa a greenwich-i időzónára így egy órával – 9 órától 8 órára

– előrehozható lenne a munkanap kezdete. Ez a terv végül nem valósult meg, azonban napjainkban is terítéken van a változtatás lehetősége.

A munka és a családi élet összeegyeztetésének egyik leghatékonyabb módja a program szerint, ha a munkavállaló olyan formában tudja megszervezni a munkaidejét, és adott esetben a munkavégzés helyét, ami a legjobban harmonizál a magánéletével. Ehhez az egyik legmegfelelőbb eszköz a távmunka. Ennek megfelelően a program is kiemelt szerepet szánt a távmunkának mint a munka és a családi élet összeegyeztetése leghatékonyabb eszközének. A felvetés nem számított újdonságnak. 2002-ben fogadták el a legnagyobb európai munkavállalói és munkáltatói érdekképviselői szervezetek azt az Európai Távmunka Keretegyezményt, amely leszögezi, hogy a távmunka alkalmazása hozzájárulhat a munkavégzés modernizálásához, mind a magáncégek, mind pedig a közigazgatás esetében, illetve a munkahelyi és a családi kötelezettségek jobb összehangolásához. Éppen ezért a Keretegyezményt aláíró felek vállalták, hogy mindent megtesznek a távmunka széleskörű gyakorlati megvalósítása érdekében. A Keretegyezmény két fontos elvet rögzít. Egyfelől a távmunka-végzés csak önkéntes alapon történhet, másfelől pedig ugyanolyan jogok illetik meg a távmunkát végzőt, mint a többi munkavállalót.¹⁹ A Keretegyezményt is alapul véve döntött a spanyol kormány arról, hogy rendszeresíti a távmunkát a központi közigazgatásban, amit megelőzött egy pilottanulmány, melyet a Közigazgatási Minisztérium végzett saját tisztviselői körében 90 napon keresztül 70 résztvevővel. A pilotprogram azt tesztelte, hogy a távmunka bevezetése milyen hatással lehet mind a közigazgatás működésére, mind pedig az abban dolgozók életére, mindvégig szem előtt tartva a kormányzat célkitűzését a munkahelyi és a családi kötelezettségek harmonizálására. Emellett természetesen szempont volt a közigazgatás által nyújtott szolgáltatások minőségének megtartása, esetleg javítása is az állampolgárok nagyobb megelégedésére. A pilotprogram minden szempontból sikeresnek mondható. A résztvevők 77%-a nyilatkozott úgy, hogy elégedett vagy nagyon elégedet volt azzal, ami a programban a várakozásaihoz képest kapott. A résztvevők 73%-a nyilatkozott úgy, hogy nem rontotta a munkájának színvonalát az, hogy távmunkán keresztül végezte, illetve 19% pedig úgy nyilatkozott, hogy az új munkavégzési mód javította a munkája minőségét. Ráadásul a programban résztvevő szakértők értékelése szerint sok esetben nőtt az aktivitás és az elvégzett munka mennyisége. A pilotprogram eredményeképpen, illetve azok tapasztalatát felhasználva indult meg a távmunka rendszeresítése tétele a központi közigazgatásban. Emellett a program tapasztalatai alapján kiadott távmunka pilot-kézikönyv segítségével az autonóm közösségek nagy része is hasonló kezdeményezésbe fogott. Ezzel megvalósult a program azon

¹⁹ Ángel BELZUNEGUI ERASO: Teletrabajo en España, acuerdo marco y Administración pública. *Revista Internacional de Organizaciones*. 2008/1. 131.

mögöttes célja is, hogy általános példával járjon elől a központi közigazgatás a közigazgatás többi szintje számára, sőt a magánszféra számára is.

3.2. Tervezés és előkészítés

A modellkísérlet megvalósításnak a következő fázisait állította fel a szakértői testület:

1. A modellkísérlet megtervezése (szakértői testület, Közigazgatási Minisztérium).
2. Programban való részvételi lehetőség meghirdetése.
3. A jelentkezők alkalmasságának vizsgálata, figyelembe véve a profiljukat és az előjáróik véleményét is.
4. Képzési rész: a programban használt informatikai eszközök és alkalmazások használata, a távmunka működése és céljai.
5. A program ellenőrzési és értékelési szempontjainak megállapítása és közlése a résztvevőkkel.
6. A modellkísérlet három hónapos megvalósítása.
7. A program értékelése és a következtetések megfogalmazása.

A pilotprogram egy jelentős tényezőben eltért az eddig az országban, elsősorban a magánszférában végzett pilot tapasztalatoktól. Amíg ez utóbbiak esetén az elsődleges vizsgálandó szempont az volt, hogy mennyiben tudja az adott vállalat eredményességét, hatékonyságát növelni, addig ez esetben a vizsgálat célja egészen más volt, a családi élet minőségének javítása, és ezáltal a szolgáltatások minőségének a javítása. A távmunkát tehát abból a szempontból vizsgálták, hogy az mennyire tudja szolgálni a családi élet és a munka összeegyeztetését. Az is világos volt a program kezdetétől, hogy egy olyan túlbürokratizált közigazgatási rendszerben, mint a spanyol, különösen nagy szervezési előkészületeket igényel egy olyan pilotprogram megkezdése, amely gyökeresen új szemléletmódú munkavégzést jelent. Az új típusú munkavégzést a legszélesebb körű kommunikációval és kapcsolattartással is igyekeztek elfogadtá tenni. A technikai eszközök hiánya első körben lehetetlenné tette, hogy nagy sokaságon teszteljék a távmunka hatásait a munkavállalókra és a közigazgatás működésére. Ennek ellenére a jól kiválasztott önkéntesek részvételével végzett pilotprogram elengedhetetlen volt. Mindenképpen hasznosnak minősítették a pilotkutatót, mert így egyfelől amennyiben rossz hatása van a távmunkának a közigazgatás működésére, vagy a résztvevőkre, az mindenképpen csak rövid idejű és kismértékű, ami könnyen helyreállítható. Viszont abban az esetben, ha megfelelőnek bizonyul az új munkamódszer, akkor a már meglévő tapasztalatok alapján könnyebben ültethető a gyakorlatba, mivel jobban fel lehet készülni, illetve ki is lehet szűrni az esetleges gátló tényezőket, buktatókat.

3.2.1. A szakértői testület

A pilotprogramot a Közigazgatási Minisztérium végezte a minisztérium szervezeti keretein belül munkatársainak részvételével. A program tervezésével, előkészítésével és szakmai irányításával a minisztérium egy *háromtagú független szakértői testületet* bízott meg. A szakértői testület tagjai olyan egyetemi-oktatói szférából kikerült szakemberek voltak, akiknek kutatási területei közé tartozott a távmunka és annak alkalmazási lehetőségei. A három szakértőből egy szociológus, kettő pedig kommunikációs szakember volt. A minisztérium részéről egy tisztviselő volt felelős a szakértői testülettel való kapcsolattartásért, emellett egy informatikus felelt a program informatikai hátterének kidolgozásáért. A szakértői testület munkájának érdekessége, hogy maguk is elsősorban a távmunka eszközeinek alkalmazásával látták el feladatukat. Mindezt elsősorban azért, mert a három szakértő az ország három különböző pontján élt és dolgozott, így egymás között, illetve a minisztérium által kijelölt két tisztviselő között elsősorban e-mailen és telefonon keresztül tartották a kapcsolatot, és a személyes értekezletek számát a lehető legszükségesebb számra csökkentették. A szakértői csoport alkalmazását több szempontból is nagyon hasznosnak ítélte a minisztérium. Elsősorban azért, mert a távmunka esetében egy olyan, a meglévő minisztériumi munkamódszerektől addig idegen módszer alkalmazására került sor, aminek kidolgozására minisztériumi tisztviselők valószínűleg kevésbé lettek volna alkalmasak, illetve erre vonatkozó tapasztalat a közigazgatásban mindeztáig nem volt. Emellett a szakértői csoport lehetőséget adott arra, hogy olyan ismeretek is bevonásra kerüljenek a program kidolgozásába, mint a pszichológia, szociológia vagy az informatikai fejlesztések alkalmazása. Ráadásul a független szakértői testület alkalmazása azt is lehetővé tette, hogy a program kidolgozásában a szakmai és technikai szempontok érvényesüljenek más közigazgatási szervezeti szempontok felett, ezzel pedig el lehetett kerülni olyan kompromisszumos megoldások alkalmazását, amelyek gátolták volna, hogy valós képet kapjanak a távmunka lehetőségeiről. A független szakértői testület, ami nem része a minisztérium szervezetének, így nem részese a különböző szervezeti egységek, vezetők közötti versengésnek, konfliktusoknak sem, azt is lehetővé tette, hogy mindeztől függetlenül megvalósuljanak azok az eredeti célkitűzések, amelyeket különben az egyes minisztériumon belüli érdekérvényesítések meggátolhattak volna. Ehhez járult hozzá az is, hogy a minisztérium vezetése mindvégig támogatta a szakértői testület munkáját. A szakértői csoport tagjai ráadásul saját maguk végezték el a program során a szükséges értékeléseket. Mindez egyfelől biztosítani tudta, hogy a program és az abban résztvevők folyamatos értékelés alatt tevékenykedtek, másfelől a program költségeire is jó hatással volt. A program egyébként nem rendelkezett önálló költségvetéssel. Erre a célra a minisztérium költségvetéséből különítették el

egy meghatározott összeget – az összeg pontos nagysága nem ismert. A program végrehajtása pedig elsősorban a Közigazgatási Minisztérium személyzetére és eszközeire támaszkodott, valamint az informatikai megvalósítás tekintetében a Nemzeti Közigazgatási Intézetre (*Instituto Nacional de Administración Pública*). Az, hogy a kutatások a szakértői testületen belül maradtak, az egységes módszertan alkalmazását is elősegítették, másfelől viszont hozzájárult ahhoz is, hogy a program célkitűzése mindvégig szem előtt maradt a megvalósítás során. Mindezek miatt a minisztérium értékelése mindenképpen pozitív volt arról a döntésről, hogy egy független szakértői testület kezébe adták a program kidolgozását és végrehajtását.

3.2.2. A modellkísérlet keretei

A pilotprogram előkészítésekor a legfontosabb szempontok annak időbeli és személyi lehatárolása volt. A programba a Közigazgatási Minisztérium különböző egységeiben dolgozó tisztviselők közül toboroztak résztvevőket. Kezdetben volt olyan elképzelés is, amely szerint egy meghatározott szervezeti egységen belül kellene a pilot programot végrehajtani. Végül azonban a szakértői testület szerencsésebbnek látta, ha különböző szervezeti egységek, változó feladatkört ellátó és a hierarchia eltérő szintjein elhelyezkedő munkatársai részvételével végzik a tesztet annak érdekében, hogy minél szélesebb körű és változatos tapasztalt gyűljön össze a program során. *A tervezéskor meghatározták azokat a tulajdonságokat és körülményeket, amelyek a leginkább szükségessé tették távmunka végzést.* A meghatározott kategóriák nem kizárólagosak voltak a programban résztvevők kiválasztásakor, csupán orientáló jellegűek. Ilyen csoportok voltak elsősorban a családosak (akár gyermekekről, akár idősekről kell gondoskodnia a tisztviselőnek), a bejárók (az ő esetükben a távmunkával több órás utazási idő spórolható meg), mozgási nehézséggel küzdők (pl. mozgáskorlátozott), illetve általában az érdeklődő tisztviselők. Mindenekelőtt tehát olyan tisztviselők részvételét várták a programban, akik számára a legnagyobb szociális hasznosulása lehet a távmunkának. A programban való *részvétel az önkéntességen alapult*, de minden egyes jelentkezőnél személyre szabottan vizsgálták, hogy részt vehet-e a programban vagy sem. Ehhez figyelembe kellett venni a jelentkező által végzett munka típusát is. A tervezők tapasztalatai szerint azok a feladatkörök, ahol valamilyen mechanikus munkát végeznek, kevésbé alkalmasak a távmunka végzésre, hiszen esetükben a munkavégzés szorosabb kapcsolatot követel a vezetővel, és sokkal nagyobb koordinációt igényel. A kevésbé rutinfeladatok nem követelnek meg olyan nagy koordinációt, ezért jobban alkalmasak a távmunkára. Mindemellett számba vették azokat a feladatköröket is, amelyek távmunka keretében is végezhetőek, illetve azt is,

hogy az egyes feladatkörökben felmerült feladatok milyen arányban végezhetőek személyes jelenléttel és milyen arányban távmunkában. Ilyen feladatkörök voltak pl: ügyintézés és felülvizsgálati tevékenység, háttér tanulmányok készítése, vizsgálatok végzése, tervezetek előkészítése, bizonyos koordinációs feladatok a minisztérium dekoncentrált szerveivel, ugyanígy a tanácsadói, az egyes titkársági, valamint a kommunikációs feladatok is. Az már a program kezdetén is világos volt, hogy vannak olyan területei a közigazgatásnak, ahová nem terjeszthető ki a távmunka, ugyanakkor a modellezés során a cél az volt, hogy a feladatkörök legszélesebb körére terjesszék ki a vizsgálatot. Ebben a körben vezetői, koordinációs munkakör, technikai, adminisztratív, illetve ügyfélszolgálati munkakör is megjelent. Mindez azért volt fontos, hogy ne szűküljön le a vizsgálat fókusz a azokra a munkakörökre, amelyek könnyen és egyértelműen elvégezhetőek lennének távmunkában, hiszen ez csak egy nagyon szűk körű vizsgálati tapasztalatot eredményezett volna. Fontos kérdés volt az is, hogy a távmunka a munkaidő mekkora hányadát tegye ki. A kizárólagos távmunkavégzést, amely keretében a munkavégzés javarészt távmunkán keresztül történik, de amely természetesen szintén megkövetel bizonyos mennyiségű munkahelyi jelenlétet, (értekezletek, megbeszélések) a program előkészítői nem támogatták. Elsősorban azért nem, mert ennek bevezetése óriási mértékű változtatásokat feltételezne a közigazgatási struktúrában és munkaszervezésben, amire sem akkor nem volt lehetőség, sem pedig most nincs.

Az időtartam meghatározásánál több szempontot is figyelembe kellett venni. A végül meghatározott három hónap megfelelő hosszúságúnak tűnt a szakértők számára ahhoz, hogy értékelhető eredmények szülessenek. Természetesen azt is figyelembe vették, hogy valószínűleg a program kezdetén a betanulási fázisban alacsonyabb eredményesség érhető el, ráadásul az elején léphet fel a hibák többsége is, amit viszont még könnyebb orvosolni. A programot azonban nem is lehetett nagyon elhúzni mivel a megrendelő minisztérium szeretett volna minél hamarabb értékelhető eredményeket kapni. Ez az időtartam arra is elég, hogy a résztvevők kezdeti lelkesedése után az átlagos munkavégzés fázisát is vizsgálja. De azt is figyelembe kellett venni, hogy ha túl hosszú ideig tart a program, akkor a résztvevő munkavállalók életrendje hozzáilleszkedik az új helyzethez, amiből nehéz visszaállnia a régi életformába. Mindezeket a szempontokat figyelembe véve határozta meg a szakértői testület, hogy a pilot keretében három hónap távmunkát kell végeznie a résztvevőknek. Így a program minden résztvevő számára 90 egymást követő napig tartott, amit 2005 utolsó és 2006 első harmadában hajtottak végre. Fontos körülmény volt, hogy a résztvevők nem mindegyike kezdte és fejezte be ugyanabban az időpontban a programot.

Fontos körülmény volt az is, hogy akik részt vettek a programban azok mind önkéntesen jelentkezzenek, mert csak így lehetett azt biztosítani, hogy olyanok vegyenek részt a programban, akik megfelelő motivációval rendelkeznek. Ezt is

figyelembe véve a szakértői testület törekedett arra, hogy olyan gárda alakuljon ki, amely a lehető legjobban tudja reprezentálni a minisztériumban tevékenykedő munkavállalókat, feladatkör és beosztás szempontjából is. Az önkéntesség az egész program során biztosított volt, azaz bárki, bármikor abbahagyhatta a programot. Ennek pszichológiai jelentősége is volt. Azt akarták a szervezők erősíteni a résztvevőkben, hogy bármikor, mindenféle következmény nélkül, mindenféle problémájukat megoszthatták a szakértői testülettel. A program során egyébként senki nem élt a kilépés lehetőségével. A pilot felhívását eljuttatták a minisztérium minden munkatársához. A felhívásban vázolták a program lényegét és célját, illetve a jelentkezés feltételeit és kondícióit. Az érdeklődők a minisztériumon belül az egyes főosztályok vezetőihez nyújthatták be jelentkezésüket. A programban való részvételért plusz juttatás nem járt, csupán a felmerülő plusz költségeket térítette meg a minisztérium. A jelentkezéskor a pályázóknak két kérdőívet kellett kitölteniük, amelyekben elsősorban a profiljukra, személyiségükre, valamint a motivációjukra voltak kíváncsiak a szervezők. Ezzel az volt a céljuk, hogy mindjárt a jelentkezéskor kiszűrjék, ha valaki olyan tulajdonsággal, körülménnyel rendelkezik, ami teljesen alkalmatlanná tenné a programban való részvételre.

3.2.3. Informatikai háttér

A program előkészítésének fontos eleme volt a távmunka technikai részének biztosítása. Ez mindenekelőtt a programban résztvevők számára saját számítógépet és saját e-mail fiókot jelentett. Ezzel kapcsolatban további költségként jelentkezett a minisztérium oldalán a résztvevők telefonszámlájának és internethasználati díjának biztosítása. A technikai megvalósítás része volt egy külön, a programra létrehozott internetes felület is, amin keresztül a munkanyagokat küldhették egymásnak a résztvevők és a vezetők, és amelyen keresztül minden, a feladatok elvégzéséhez szükséges információ és adatbázis elérhető volt. Az internetes felület több alkalmazással is rendelkezett, mint a fórum vagy a titkosított információküldési lehetőség, dokumentumok rendszerezése, chat, tematikus szobák, kérdőívek. Ez az alkalmazás azt is lehetővé tette, hogy mérje a résztvevők viselkedését, mennyit használják a felületet, milyen gyakran alakulnak ki párbeszéddek, de a használatából lehetett következtetni a munka intenzitására is. Ez hozzájárult a szükséges statisztikák elkészítéséhez. A program kezdetekor problémát okozott az is, hogy a résztvevők milyen formában tudnak hozzájutni a minősített adatokhoz. A technikai háttér tartalmazott egy olyan biztonságos hozzáférési utat is az internetes felületen keresztül, ami ezt lehetővé tette. Egy héttel a távmunka megkezdése előtt több oktatást is szerveztek a résztvevőknek, amelyeken elsajátíthatták a felület kezelését. Azonban

a program során a valóságban csak nagyon keveset alkalmazták az internetes felületet. A feladatok és az elkészült anyagok vagy rendes e-mailek keresztül érkeztek, vagy a hivatali munkavégzéskor adták át egymásnak az érintettek. A szakértői testület következtetése szerint a további programok esetében egy sokkal egyszerűbben használható felületet kell kialakítani, ami jobban illeszkedik az egyes főosztályok által ellátott feladatok szükségleteihez.

3.3. A pilotprogram megvalósítása

3.3.1. A vezetők szerepe

A szakértői testület nagy hangsúlyt helyezett arra is, hogy a programban résztvevő önkénteseken kívül azoknak a *főosztályoknak a vezetőit is felkészítsék* a programra, ahol a távmunkát végzők tevékenykedtek. Az ő szerepük megkeverülhetetlen volt, hiszen napról-napra ők adták, valamint ők kérték számon a feladatokat. A program értékelése is a résztvevők tapasztalatain kívül elsősorban az érintett vezetőkre támaszkodott, hiszen ők tudták leginkább megítélni azt, hogy a távmunka alkalmazása mennyire és milyen irányba befolyásolja a munkavégzést. A távmunka pilotprogramban résztvevők értékelése is másfajta szemléletet igényelt a vezetőktől, mint amit addig megszoktak. A hagyományos munkavégzés esetében például az értékelésben nagy hangsúly helyeződött olyan faktorokra, mint a ledolgozott órák száma vagy a munkába érkezés pontossága. A vezetőkre nagy felelősség hárult a tekintetben is, hogy zökkenőmentesen folyjon a munka nemcsak a távmunka-programban résztvevők, de a főosztály többi része számára is és a pilotprogram ne eredményezzen késéseket, hibákat, vagy bármilyen komplikációt a napi ügyvitelben. Ennek megfelelően a vezetők számára plusz terhet is jelentett a program, hiszen amellett kellett részt venniük benne, hogy folyamatosan kellett vinni a részlegük ügyeit. Ennek érdekében *folyamatosak voltak az egyeztetések az érintett főosztályvezetők, valamint a modellkísérletért felelős minisztériumi szakemberek és a szakértői testület között*. A folyamatos párbeszéd pedig megfelelő visszacsatolást jelentett a szervezői gárdának, és lehetővé tette, hogy bárminemű probléma felmerülésére azonnal tudjanak reagálni. Ezek a megbeszélések alkalmat adtak arra is, hogy a program szervezői jobban megismerjék azokat a feladatköröket, amelyeket távmunkában végeztek, ez pedig azt segítette, hogy a távmunka feltételeit jobban az egyes feladatkörökhöz tudják szabni, és megtalálják azokat az egyedi alkalmazásokat, amelyek az egyes feladatkörök otthoni végzéséhez feltétlenül szükségesek, illetve megkönnyíti azokat. Bár a pilot nem okozott nagy, meghatározó változást a szervezeti egységek működésében a vezetők számára, – a megnövekedett munkaterhen túl – de mégis nagy haszna volt ezeknek a meg-

beszéléseknek a felmerülő vitás kérdések és feszültségek enyhítésében, valamint hozzájárultak ahhoz, hogy a felelősök is alakíthassák a programot, és ők is magukénak érezzék azt. A távmunka célja a családi élet és a munka harmonizálásával az, hogy javuljon a közigazgatás színvonala is. Ennek érdekében a program során folyamatosan szigorúan ellenőrizték a távmunkában végzett feladatok minőségét, valamint a leadási határidők betartását. A program elvárása az volt, hogy ebben a tekintetben a távmunkában végzett feladatok színvonala legalább a munkahelyen elvégzett feladatokéval azonos legyen. Ehhez képest nagyon jó eredményt jelentett, hogy a program végén nemcsak teljesült ez az elvárás, de még jobb eredmények is születtek. 2004 nyarán mutatták be először a főosztályvezetők részére a pilotprogramot és annak részleteit. Ennek keretében a szakértői csoport tagjai bemutatták a program társadalmi hasznosságát, azokat az előnyöket, amelyeket a tisztviselők magánéletére és a munkavégzés minőségére jelenthet. Első körben a konkrét feladatokról nem esett szó, csupán a program motívumairól és hasznosságáról. Az érintett főosztályvezetők pozitívan fogadták a kezdeményezést, igaz ez a lelkesedés elsősorban az ötletnek és a várható pozitív hatásnak szólt mintsem a megvalósításnak. A főosztályvezetők számos aggályuknak adtak hangot, amelyek elsősorban a kapcsolattartással, a programban használt technikai eszközökkel, munkaanyagokkal, valamint a munkatársak felügyeletével voltak kapcsolatosak. A program szervezői ezt úgy értékelték, mint egy az eddigiektől teljesen eltérő munkavégzési formával szembeni természetes ellenállást. Ugyanakkor kikérték a vezetők véleményét arról is, hogy ezeket a problémákat szerintük hogyan lehetne kiküszöbölni. Ennek megfelelően a tájékoztatást követően megindult belső egyeztetések elsősorban arra fókuszáltak, hogyan lehet olyan garanciákat beépíteni a rendszerbe, amelyek biztosítják a vezetők kontrollját a tisztviselő és az általa végzett munka felett. Mindenképpen fontos volt, hogy a résztvevő vezetők egyet értsenek a program megvalósításának részleteivel is, ezért fogadtak be a szakértők minden olyan javaslatot, ami valóban további garanciát jelentett a munkavégzéshez. Az egyeztetések 2005 elejéig tartottak, ami nemcsak azért volt eredményes, mert sikerült a vezetői aggodalmakra megfelelő megoldásokat találni, hanem azért is, mert egyre inkább hozzászoktatta a vezetőket a program gondolatához.

3.3.2. A résztvevők kiválasztása

2005 tavaszán kezdődött meg az önkéntesek toborzása a főosztályvezetőkön keresztül. A kiválasztás menete azzal kezdődött, hogy a főosztályvezetők értesítettek mindenkit a pilotprogramról és arról, hogy abban önkéntes alapon részt lehet venni, valamint bármikor ott is lehet azt hagyni. Az érdeklődőknek meg kellett adniuk munkahelyi e-mail címüket, amelyre két kérdőívet küldtek ki. Az

első kérdőív a jelentkezők feladatkörére, az informatikai tudásukra, valamint a családi körülményeikre vonatkozó alapkérdéseket tartalmazott. Míg a második kérdőív sokkal személyesebb jellegű és a családi helyzeten túl a programban való részvétel motivációira vonatkozó kérdéseket is tartalmazott. A kiválasztás folyamatánál gondot okozott a kiválasztott feladatkörök, valamint az érdeklődő önkéntesek összeegyeztetése, amelyek nem feltétlenül fedték egymást. Végül minden jelentkező részt tudott venni a programban, mert senkinél sem állt fenn olyan körülmény, ami eleve kizárta volna a részvételét. A 70 résztvevővel a kapcsolatot a program vezetői e-mailen és a főosztályvezetőkön keresztül tartották. A program végéhez közeledve a kapcsolattartás kiegészült személyes formális és informális találkozókkal egyaránt. A megbeszélés jellegétől függően személyes és csoportos egyeztetésekre is sor került. A program befejeztével ismét kérdőívet kaptak a résztvevők az értékelés céljából, illetve először személyes, majd pedig csoportos beszélgetés keretében mondhatták el a programmal kapcsolatos tapasztalataikat, meglátásaikat.

A programban résztvevők döntő többsége (84%-a) a várakozásoknak megfelelően nő volt, a többség házasságban vagy párkapcsolatban élt (84%), akiknek házas- illetve élettársa nem otthon dolgozott (96%) és 88 %-nak volt kiskorú gyermeke. A résztvevők 48%-nak 4 évesnél kisebb gyermeke volt. Így a gyermekek gondozása, valamint a háztartás vezetése (csak 4%- alkalmazott háztartási kisegítőt) alapvetően befolyásolta, hogy valaki jelentkezett-e távmunkára. A másik ilyen meghatározó tényező a háztartási feladatok ellátása volt. A jelentkezők 80%-a nyilatkozott úgy, hogy a munka valamilyen mértékben akadályozza a háztartással kapcsolatos feladatainak ellátásában. Azonban az előzetes várakozásokhoz képest az idős rokonok gondozása kevésbé volt befolyásoló tényező, hiszen bár a résztvevők 64%-nak volt valamilyen időskorú rokona, de csak 8% esetében igényelték ellátást vagy segítséget a munkavállaló részéről. A vázolt arányok azt mutatják, hogy jó volt a szakértői csoport értékelése, hiszen a jelentkezők összetétele alapvetően megfelelt a várakozásoknak. A másik tényező, ami hatással volt a jelentkezésekre, az a szabadidő jobb kihasználása volt. A jelentkezők 72%-a nyilatkozott úgy, hogy a hivatali munkavégzés megakadályozza abban, hogy a hobbijaival foglalkozzon. Szintén fontos faktor volt a várakozásoknak megfelelően a napi ingázás ideje. A jelentkezők 84%-a több mint napi egy órát utazik oda-vissza a munkába, míg 32%-a több mint két órát. Azt is vizsgálták, hogy a munkával való elégedettség mennyiben befolyásolja a jelentkezést. Bár azt várták, hogy többen azért jelentkeznek, mert ezzel fizikailag eltávolodhatnak a munkahelytől, de a valóság azt mutatta, hogy a jelentkezők 76%-a elégedett volt a munkájával és 88% elégedett volt a munkatársaival. A jelentkezés motivációi meglehetősen szórtaak voltak. 40% a munkakörülmények javítása miatt, 28% az utazási idő csökkenése miatt, 32% nagyobb munkaszervezési szabadságra vágyott és mindössze 16% válaszolta, hogy azért

jelentkezik, hogy több ideje maradjon a családjára. Ez utóbbi különösen azért érdekes, mert a korábbi kérdésekből arra lehetett következtetni, hogy ez utóbbi meghatározó tényezőnek számított a jelentkezéskor. Mindenesetre a szakértői testület véleménye szerint a jelentkezők összetétele és motivációi közvetlenül összefüggnek a családi vagy a magánélet javításával.

3.3.3. Felkészülés és a modellkísérlet végrehajtása

A program kezdetén fontos szempont volt, hogy a résztvevők csak fokozatosan kezdjék meg az átállást a távmunkára annak érdekében, hogy a lehető legkisebbre szorítsák a felmerülő problémákat és azokat is időben el tudják hárítani. Éppen ezért különböző szakaszok elvégzésével álltak munkába a résztvevők, gyakorlatilag nullára csökkentve az adaptációból származó problémákat. A program végrehajtása során különös gondot fordítottak arra, hogy a résztvevők ne veszítsék el a kapcsolatot a munkahelyükkel és a korábbi kollégáikkal, ne merüljön fel az egyedüllét, elszigeteltség érzése és a munkahelyi információ-áramlás – amely olykor elengedhetetlen a munkavégzéshez – se szakadjon meg. Ennek érdekében fogadták el azt a koncepciót, hogy nem kizárólagos, hanem részleges távmunka-végzést tesztelnek. A távmunka végzés idejét minimálisra szabták, a teljes havi munkaidő 20%-ban állapították meg, amit általában heti egy napra koncentráltak. Ez nem jelentett olyan nagy megrázkódtatást a minisztérium működésében és könnyebben át lehetett szervezni a feladatvégzés rendjét az egyes főosztályokon. Mindenki meghatározott napokon a munkahelyén végezte a munkáját, míg a meghatározott időkeretben pedig távmunkában dolgozhatott. Ennek részleteit személyre szabottan határozták meg a résztvevők és az illetékes vezetők, mint ahogy azt is, hogy mely feladatokat lehetett végezni távmunkában és melyiket kellett helyben, hiszen a feladatok a tervezéskor nem voltak előreláthatóak. De a távmunka pilot-program több olyan konfliktust is magában hordozott, amit igyekeztek elkerülni a szervezők. Ilyen konfliktusforrás lehetett például, hogy az otthon dolgozó tisztviselő képe visszatetszést kelthetett az állampolgároknál, ezért olyan irányított kommunikációt alkalmaztak a témában, amely arra fókuszált, hogy a program mennyiben járulhat hozzá a közigazgatás eredményesebbé tételéhez. A másik konfliktusforrás azok között húzódnak meg, akik részt vettek a távmunka programban és azok között, akik nem.

A távmunka megkezdését egy *képzési időszak* előzte meg. Ennek keretében többek között a távmunka létjogosultságára irányították rá a figyelmet. Egy finn szakértő például a Finnországban alkalmazott távmunka-rendszert mutatta be, ami lehetővé tette, hogy a résztvevők meggyőződjenek arról, hogy a távmunka valóban egy jól működtethető rendszer. De emellett mind a résztvevők, mind

pedig a résztvevő főosztályvezetők számára tartottak felkészítést például az internetes felület használatáról. A képzések arra is alkalmat adtak, hogy tudatosítsák a résztvevőkben, hogy milyen változások várhatóak a munkavégzésben, amikor elkezdődik a program és így fokozatosan tudtak felkészülni az új körülményekre. A program megkezdése előtt a résztvevő főosztályvezetők tájékoztatták arról is a szakértői testületet, hogy milyen módszert alkalmaznak majd a feladat szabására. Minden vezető törekedett arra, hogy intenzív maradjon a kapcsolat a távmunkát végzőkkel, ennek érdekében pedig mind interneten, mind pedig telefonon keresztül kommunikáltak. A szükséges előkészületek után végül 2005 októberében kezdődött meg a program végrehajtása. A résztvevők nem egyszerre végezték a programot, azonban a kezdő időponttól számított négy hónapon belül minden résztvevő végzett a három hónapos pilotidőszakkal. A három hónap a végső értékelés szerint is elegendő volt arra, hogy vizsgálható legyen a távmunka hatása egyfelől a munkavégzésre, másfelől a családi és magánéletre. A program végrehajtása alatt alapvetően csak az informatikai rendszer alkalmazásával merültek fel problémák, azonban érdemben ez sem befolyásolta a pilot lebonyolítását.

3.4. A pilotprogram értékelése

Az értékelésnél mind kvantitatív, mind pedig kvalitatív módszereket alkalmazott a szakértői testület. Az értékeléshez elsősorban kérdőíveket alkalmaztak, és a távmunkát végzők, valamint a különböző főosztályok vezetőinek tapasztalatait vették alapul. A három hónapos pilot periódus lejártával mind a távmunkában résztvevők, mind pedig a vezetők két-két *kérdőívet* töltöttek ki. Az elsőben a program általános megítélésén túl arra kérdeztek rá, hogy mennyiben látott javulást a családi és a magánéletében, valamint a munkájában. A második kérdőívben olyan aspektusokra kérdeztek rá, mint például hogyan tudtak beilleszkedni a programba; hogyan tudták a szervezet munkájába illeszteni a távmunka végzést; a távmunka és a hivatali munka mennyiségének értékelésére; az internetes munkafelület értékelésére; mennyire szeretnék folytatni a távmunkát a továbbiakban; valamint rákérdeztek a távmunkát végzők és a többi munkatárs viszonyára is. Emellett az érintett főosztályvezetőkkel két *megbeszélést is* tartottak a szakértői testület tagjai. Egyet körülbelül a kísérleti szakasz közepén, egyet pedig a program végeztével, amikor a távmunkát végzőkkel is külön megbeszélést tartottak. Ezeken a megbeszéléseken mindenki szabadon, irányított kérdések nélkül elmondhatta a programmal és a távmunkával kapcsolatos tapasztalatait és észrevételeit. Az értékelések során nagyjából hasonló eredmények és észrevételek születtek, de így is színes képet kaphatott a szakértői testület a program tanúságairól. A program megítélése a számítógépes rend-

szer nehézségein és problémáin túl döntően pozitív volt. A távmunkát végzők 77%-a volt elégedett vagy nagyon elégedett a programmal és ugyancsak 77% nyilatkozott úgy, hogy több ideje maradt a családjára, magánéletére. A résztvevők értékelése szerint a program időtartama rövid volt, nem volt elég hosszú idő ahhoz, hogy átrendezzék a napi rutinjukat, illetve megjegyezték azt is, hogy folytatták volna a távmunkát. A végzett munka mennyiségével kapcsolatban 58% mondta, hogy ugyanannyi munkát végzett, míg 31% több munkát végzett, valamint 77% szerint ugyanolyan minőségű munkát tudott előállítani, míg 19% szerint javult a munkájának minősége. A résztvevők 46%-a szerint a távmunka általános része lehetne a munkavégzésnek (a rendszer kisebb javításai mellett), 42% szerint pedig szintén általános módszer lehetne a távmunka, azonban csak bizonyos helyzetekben, vagy bizonyos életkörülmények között. A résztvevők nagy része elégedett volt a programmal, valamint az ott szerzett tapasztalattal. Az eredmények alapján pedig megállapítható, hogy a kitűzött cél elérésére, hogy több idő maradjon arra, hogy a családdal foglalkozzanak a tisztviselők, illetve megspórolják például az utazás költségeit, alkalmas lehet a távmunka.

A problémák, illetve a javítandó szempontok között említették például azt, hogy egyes esetekben a távmunka egyedüllét érzetét okozta és a résztvevő tanácstalan volt a tekintetben, hogy mit kell tennie a feladat elvégzéséhez, míg más esetekben épp ellenkezőleg, inspirálóan hatott a tisztviselőre a hivatali környezet hiánya. A program tanulsága, hogy a távmunka megfelelő formula, ha jól kombinálják a hivatali tevékenységgel. A program másik tanúsága, hogy egyfajta büntudat is megjelent a távmunkában dolgozóknak és annak érdekében, hogy igazolják, hogy munkát végeznek, többször olyan esetekben is kapcsolatba léptek a vezetőjükkel vagy munkatársukkal a munkavégzés során, amikor az nem volt feltétlenül indokolt. Egyetlen egy kifejezetten negatív tapasztalatról számoltak be a program végeztével. Az egyik résztvevő kijelentette, hogy biztosan nem végezne távmunkát a munkatársai negatív hozzáállása miatt. Hasonló élménye a résztvevők többségének is volt, igaz sokkal kisebb mértékben, éppen ezért többen megfogalmazták azt a javaslatot, hogy a főosztályvezetőknek sokkal jobban kell nyomatékosítani a kollégák felé, hogy a távmunkát végző is ugyanolyan mennyiségű és minőségű munkát végez, mint a többiek, és nem szabadságon van. Ezzel kapcsolatban általánosságban is megállapította a testület, hogy a távmunkának nincsen még elegendő kultúrája az országban, ami nehezítheti az elterjedését.

A főosztályvezetők részére 2005 decemberében tartották az első értékelő megbeszélést, amikor már bizonyos ideje futott a program. A megbeszélésen pozitívan nyilatkoztak az addigi tapasztalatokról és távolról sem voltak olyan szkeptikusak, mint az első ismertető megbeszélésen. Hasonlóan pozitív értékelés érkezett a program alapvető célkitűzésének, a munka és a családi élet összeegyeztetésének lehetőségére is. Ugyanakkor felmerültek ezzel kapcsolat-

ban problémás kérdések is, mint például, hogy kisgyermekkel otthon nehezebb összpontosítani a munkára, valamint a munkahelyi környezetből való kiszakadás akár gátolhatja is a munkavégzést. A vezetők is legnagyobb problémának az internetes felület kezelésének nehézségét és lassúságát jelölték meg. A felület használatának problémáját szokványosabb megoldásokkal, mint a telefon vagy az e-mail hidalták át. Általános vélemény volt, hogy a program alatt sokkal nagyobb lelkesedéssel végezték mindkét fél részéről a kapcsolódó munkát, ráadásul sokkal hatékonyabban is. Az ötből négy főosztályvezető értékelése szerint, amit a program végeztével kapott kérdőíven tettek, a távmunka során hasonló mennyiségű és minőségű, illetve egy vezető szerint több és jobb minőségű munkát végeztek a résztvevők. A program végeztével ismét megbeszélésen értékelték ki a vezetők az egész program tapasztalatait. A programmal való elégedettség egyik legjobb fokmérőjének azt tartották, hogy a résztvevők többsége folytatná a távmunkát, de számtalan új felvetés is elhangzott a záró megbeszélésen. Olyan kérdések merültek fel, mint például, hogy a vezetők mit tudnak kezdeni azzal, hogy a program végeztével többen is szeretnék távmunkát végezni, ami bizonyosfajta feszültségekhez vezet. Problémaként említették még a munkahelyi információáramlás hiányát az otthoni munkavégzés során, ami gátolhatja a munkavégzést. Emellett azt is felvetették a vezetők, hogy a pilotprogram nem tudott reális képet adni, hiszen a résztvevők önkéntesek voltak, akik nagy lelkesedéssel vettek részt a programban, és akikkel alapvetően jó volt a vezető-beosztott viszony. Kérdésként merült fel, hogyha tömegesen végeznének távmunkát, akkor ez a lelkesedés nem ilyen mértékű lenne, ez pedig gyökeresen más helyzetet teremtené a távmunka szervezése szempontjából.

Végezetül a szakértői testület összegezte a pilotprogram eredményeit, tanulságait. A szakértői testület több szempontból is eredményesnek ítélte a programot. Egyrészt azért, mert be tudta bizonyítani, hogy a távmunka kitűnő eszköze lehet annak, hogy a munkahelyi és a családi kötelezettségeket jobban összeegyeztessék. A résztvevők nagyobb lelkesedéssel tudták végezni a munkájukat, illetve több idejük maradt a személyes, családi kapcsolataik ápolására. A résztvevők többsége folytatná a távmunkát, illetve növelné a távmunka mértékét is a munkaidőn belül. Ennek eredményeképpen többen a résztvevők közül folytathatták is a távmunkát, minden esetben a munkavállaló és a munkáltató közös megegyezése alapján. Bár többen kevésnek tartották a pilot időtartamát, mégis a testület elegendőnek találta abból a szempontból, hogy ennyi idő alatt meg tudtak győződni a távmunka hatásairól. A távmunka alkalmazásának azonban olyan következménye is volt, hogy a munkavégzés áttevődött más időszakokra, – éjszaka és hétvége – amikor jobban tudott munkát végezni, így pedig a magánélet olyan területeire is befurakodott a munka, ahová addig nem. Illetve az otthoni munkavégzés során sokszor jelentett problémát a feladatra összpontosítás. Fontosnak tartották kiemelni, hogy ennek ellenére egyetlen egy esetben

sem esett vissza a produktivitás. Ráadásul a távmunkaprogramban való részvétel nagyobb felelősségérzetet adott a résztvevőknek a munka során. Azonban a testület ennél részletesebb következtetéseket és elemzést nem fogalmazott meg három ok miatt: nem lehetett azonos kritériumokat felállítani a különböző feladatköröknél és területeknél; nem lehetett pontos mérőszámokkal és mérőeszközökkel élni; illetve az értékelés során nagyban támaszkodtak a főosztályvezetők véleményére is, ami viszont meglehetősen szubjektív volt. Ráadásul azt sem lehetett értékelni, hogy a vezetők mennyire voltak alkalmasak és készek a távmunkában résztvevők feladatainak megszervezésére. A vezetőkkel kapcsolatban a szakértők megállapították, hogy döntően a távmunkát végzőkre fókuszáltak és nem fordítottak elegendő figyelmet a vezetők felkészítésére. A vezetők ezzel kapcsolatban jelezték, hogy gondot okozott, hogy bizonyos mennyiségű többletterhet jelentett számukra a pilotprogram lebonyolítása, és több figyelmet fordíthattak volna a szervezők a munka megszervezésére. A hivatali munkavégzés megtartása nagyon fontos volt a távmunkát végzőknek, ugyanakkor a helyzetük kisebb feszültséget keltett a munkatársak körében, hiszen egyfajta privilegizált helyzetnek látták a távmunkát, akiknek több a szabadnapjuk. Mindenesetre a szakértői testület véleménye szerint a távmunka alkalmazását a későbbiekben mindig az adott szervezet igényeinek megfelelően kell kialakítani, olyan rendszerben, amely rugalmasan tud alkalmazkodni a hétköznapi kihívásokhoz.

Az eredményes pilot-programot követően a minisztérium sokkal szélesebb körben is végrehajtott egy pilotkísérletet.²⁰ 2007-ben pedig királyi rendelet szabályozta a távmunka-végzés feltételeit a központi közigazgatásban. Ez alapján 2008-tól a központi közigazgatás szintjén évente 20000 tisztviselő végezhet távmunkát. A távmunkát önkéntes alapon lehet végezni és azt minden évben meg kell pályázni.

A program leírását, eredményeit és értékelését publikálták, mely az interneten bárki számára elérhető.²¹ Emellett a Közigazgatási Minisztérium egy olyan kézikönyvet is készített, amely kifejezetten a távmunka bevezetéséhez szükséges pilotprogramok lebonyolításához kíván segítséget nyújtani. Ebben nemcsak a program lebonyolításának ajánlott fázisai vannak leírva, hanem azok a körülmények is, amelyek különös figyelmet igényelnek a pilot megszervezése és lebonyolítása kapcsán.²² A kézikönyv nagy segítségül szolgált az egyes közigaz-

²⁰ APU/1981/2006.

²¹ http://www.mpt.gob.es/dms/es/areas/funcion_publica/iniciativas/mejora_de_la_administracion_general_del_estado/funcion_publica/concilia/medidas/libro_electronico/libro_electronico (letöltés dátuma: 2013.01.10.). A spanyol Közigazgatási Minisztérium által végrehajtott és a jelen tanulmányban ismertetett távmunka pilot-programbemutatása a minisztérium honlapján, a fenti linken közzétett ismertető alapulvételével és összefoglalásával történt.

²² http://www.mpt.gob.es/dms/es/areas/funcion_publica/iniciativas/mejora_de_la_admin-

gatási szerveknél, nemcsak a központi, hanem az autonóm közösségek szintjén végzett távmunka pilot-programok lebonyolításához.

4. Táv munka pilot-program La Rioja-ban

La Rioja Spanyolország 17 autonóm közösségének egyike. Azok közül is a legkisebb a maga körülbelül 300 ezer lakosával. A tartományi közigazgatás közel 2800 tisztviselőt alkalmaz. A riojai kormányzat a központi kormány által végrehajtott távmunka pilot-program mintájára döntött úgy, hogy egyfelől meghonosítja saját közigazgatásában is a távmunkát, másfelől pedig ennek bevezetése előtt pilot-program keretében vizsgálják meg, hogy milyen hatásai lehetnek a távmunkának, illetve melyek azok a speciális körülmények, ha egyáltalán vannak ilyenek, amelyekre a tartományi közigazgatás esetén figyelemmel kell lenni. A távmunka bevezetésének indoka megegyezik a korábban ismertetettel, így La Rioja esetében is a munka és a családi élet jobb összeegyeztetése és a közigazgatás hatékonyságának növelése a cél. A pilotprogramot 2008 utolsó és 2009 első hónapjaiban hajtották végre a riojai kormány Közigazgatási Minisztériumában. Ez esetben nem hoztak létre önálló szakértői testületet, hanem teljes egészében a minisztérium állományához tartozó tisztviselők végezték a program előkészítését, amelynek során végig szem előtt tartották a távmunka pilotprogramokról kiadott kézikönyv ajánlásait. A tartományi pilotprogram szintén nem rendelkezett önálló költségvetéssel, költségként pedig pusztán a programban résztvevő tisztviselők pluszköltségei merültek fel. A központi közigazgatásban végzett modellkísérlet alapján La Riojában is amellet döntöttek, hogy csak a munkaidő egy részét lehet távmunkában végezni. Ehhez egy időkeretet állapítottak, amelynek alsó határa a heti munkaidő 20%-a, a felső határ a heti munkaidő 40%-a volt.

A technikai megvalósítás szempontjából ebben az esetben is kulcskérdés volt az informatikai háttér biztosítása. Ennek érdekében egy olyan felületet hoztak létre, amely biztonságos hozzáférést biztosított a minisztérium adatbázisához. A felület kialakításakor, tanulva a központi kormányzat által végzett pilot tapasztalatából, az elsődleges szempont az volt, hogy felhasználóbarát legyen, és minél jobban megkönnyítse a távmunkát végzők munkáját, információhoz jutását, valamint a kapcsolattartást a munkahelyi környezettel, kollégákkal. Az internetes felület úgy lett kialakítva, hogy pontosan olyan feltételekkel tudjon a résztvevő hozzáférni a központi szervekhez, mintha bármelyik hivatali gépről tenné. A munkavégzéshez minden résztvevő laptopot, mobiltelefont, valamint ADSL hozzáférést kapott. A felhasznált eszközök mind a tartomá-

nyi kormányzat rendelkezésére álltak, így az újabb beszerzést nem igényelt. A munkaszervezés szempontjából is követte a központi szinten megvalósított pilotprogramot, hiszen ebben az esetben is az előjáró volt a felelős a végzendő feladatok kiosztásáért, valamint a végzett munka számonkéréséért és értékeléséért. A program tervezése 2008 januárjában kezdődött a konkrét megvalósítás pedig szeptember és december hónapokban zajlott, ami további egy hónappal meghosszabbodott. 2009 elejére pedig a program tapasztalatainak kiértékelése maradt.

A programban szintén önkéntes alapon lehetett részt venni. Mindössze annyi feltétele volt a részvételnek, hogy a jelentkező legyen a Közigazgatási Minisztérium köztisztviselője, aki aktív státuszú és a rendszeres munka végzése során számítógépet használ. A jelentkezésnek az is feltétele volt, hogy az előjárója támogassa a programban való részvételt. A résztvevők kiválasztásához egy, a minisztérium alkalmazottaiból álló értékelő bizottságot állítottak fel, mely meghatározott preferenciák alapján válogatta ki a résztvevőket. Előnyben részesültek a jelentkezők közül azok, akik kiskorú vagy időskorú ellátásáért felelősek otthon. Közülük is azokat preferálták, akik emiatt korábban kedvezményes munkavégzési lehetőséget kértek. Mellettük előnyben részesítették még azokat is, akik valamilyen mozgási problémával küzdenek. A jelöltek kiválasztásánál figyelembe vették, hogy a jelentkezőnek van-e bármilyen problémája az informatikai eszközök alkalmazásával, illetve a kiválasztottak mind legalább két éves szolgálati jogviszonnyal rendelkeztek. A program tervezett létszámaként 10-15 fő volt, végül 12 tisztviselő vett részt a programban. A pilotprogramot a tartományi közigazgatási miniszter online mutatta be, így az eljutott a minisztérium valamennyi alkalmazottjához. A bemutatóban ismertették, tájékoztatták a tisztviselőket a részvétel lehetőségéről, a program céljáról, körülményeiről, a jelentkezés feltételeiről, valamint arról, hogy pontosan miből is áll a program. A jelentkezőknek két kérdőívet kellett kitölteni. Egy technikai jellegű, amely alapvetően az informatikai ismereteire, valamint az otthoni technikai körülményeire fókuszált. A másik kérdőív inkább személyes jellegű volt, amely a jelentkező családi körülményeivel, valamint motivációival kapcsolatban tett fel kérdéseket. Mindez kiegészült egy, a felettes vezető által készített jelentéssel, jellemzéssel is, amiben leírta a jelentkező feladatkörét, ahhoz milyen technikai eszközöket, programokat használ, milyen akadályba ütközhet, hogy a jelentkező részt vegyen a távmunka pilot-programban. Emellett javaslatot tett a felettes arra, hogy milyen feladatokat láthatna el a jelentkező a távmunka keretében, valamint arra is, hogyan lehetne nyomon követni, ellenőrizni, értékelni a munkavégzését. A programban végül a minisztérium szinte valamennyi szervezeti egysége képviseltette magát. A 10 nő és 2 férfi számára 2008. szeptember 4-én tartották az első felkészítést, amelyen elsősorban az informatikai rendszer alkalmazására, valamint az újfajta munkavégzés kihívásaira készítették fel őket.

A tényleges távmunka végzést 2008. szeptember 8-án kezdték meg és végül egy hónappal, 2009. január 31-ig meghosszabbították.

A riojai pilot-programot szintén két oldalról, egyfelől az érintett vezetők részéről, másfelől a résztvevők oldaláról értékelték. A vezetők a program során egyszer és a program végeztével is jelentést készítettek az előre tervezett feladatok teljesüléséről, valamint általában a program értékeléséről, tapasztalatairól. Emellett a résztvevők kérdőíven keresztül értékelték a programot. Ez egyrészt a program közben a technikai megvalósításról, annak feltételeiről, az esetleges problémákról, valamint általános értékeléséről tartalmazott kérdéseket. De a kérdőívek kérdéseket tartalmaztak arra vonatkozóan is, hogy a program milyen hatással volt a résztvevő családi életére, illetve milyen nehézségbe ütköztek a vezetőkől kapott feladatok végrehajtásában. Általánosságban ennek a kísérletnek is jó volt a megítélése, amit jól mutat, hogy 8,42-es átlag értékeléssel végzett és mindössze egy résztvevő értékelte 5 alatt. A 12 résztvevőből 10 rendszeresen a távmunkát a tartományi minisztérium munkájában. Javaslatként legtöbbször az fogalmazódott meg, hogy a távmunka-végzés mennyiségét rugalmasan is lehetne szabályozni, azaz meg lehetne határozni egy havi mennyiséget, amit a tisztviselő maga osztana el saját belátása szerint. A résztvevők mindegyike maximális ponttal minősítette a feladatok elosztását, valamint a vezetői kapcsolattartást. A technikai háttérrel is elégedettek voltak a résztvevők, eltérően a központi távmunka pilotprogramtól. A résztvevők rendszeresen és könnyen tudták azt használni. Ezzel kapcsolatban az egyetlen javaslat arra vonatkozott, hogy megfontolandó lenne, hogyha a munkahelyi állomás mellett használhatnák a laptopot. A programban ugyanis egy laptoppal rendelkezett mindenki, amit a hivatali és az otthoni munkavégzés során is használtak. A vezetők részéről is elégedettség mutatkozott a távmunkával kapcsolatban, igaz kisebb mértékű volt, mint a résztvevőknél. A vezetők átlagban 6,57 ponttal értékelték a programot és 40%-uk vélekedett úgy, hogy rendszeresíteni kellene a távmunkát. Azok, akik támogatnák a távmunka rendszeresítését, azok is megjegyezték, hogy az ő részlegükön, nem mindenki esetében lehetne azt alkalmazni, illetve van olyan szervezeti egység, ahol senki esetében sem lehetne alkalmazni a távmunkát, a feladatkör jellege miatt. A távmunkában végzett munka minőségét átlagosan 7,25 ponttal értékelték a vezetők és egy vezető sem adott 5 pontnál kevesebbet. Azzal kapcsolatban pedig, hogy milyen volt a résztvevők és munkatársaik viszonya, mindössze két vezető jelezte, hogy érzékelt arra utaló jeleket, hogy a munkatársak hozzáállása miatt valamilyen feszültség alakult volna ki. Az érintett vezetők összességében egyetértettek abban, hogy a távmunka megfelelő eszköz a családi élet és a munka összeegyeztetésére, ráadásul nagyobb lelkesedéssel lehet végezni a munkát, ami a minőség és az elévített munka mennyiségének javulását is eredményezheti. Emellett elkerülhető vele, hogy csökkenjen a munkavégzés mennyisége családi problémák miatt,

valamint rugalmasabbá és nyitottabbá teheti a szervezetet újfajta munkavégzési módszerek iránt. Azonban általános volt az egyetértés abban is, hogy csak azoknál a feladatköröknél lehet alkalmazni, amely nem igényel állandó hivatali jelenlétet vagy állandó együttműködést a munkatársakkal.

A pilotprogram eredményeképpen három területen (informatika, munkahelyi körülmények, légkör, a munkahelyi kultúra) jelöltek meg olyan feladatokat, amelyek a távmunka végzésének könnyítéséhez szükségesek. A távmunka-program leírását és eredményeit az interneten közzétették, ott bárki számára elérhető.²³ A pilot-program befejezését követően 2010-től kezdődött meg a távmunka rendszeresítése a tartományi közigazgatásban. Első körben a tartományi Közigazgatási Minisztérium 18 munkatársa kezdte meg 2010-ben a távmunkát. A pilotprogram tapasztalatain alapulva a munkaidő 20-40%-ának megfelelő időkeretben végezhető távmunka, amelynek elosztása nagyrészt a munkavállalótól függ. Akár heti két napra is összesűrítheti a távmunka végzést, de a hét napjain elosztva is végezheti. A távmunkában való részvétel önkéntes, azonban nem minden munkakörben vehető igénybe.

²³ http://www.larioja.org/upload/documents/469228_folleto_teletrabajo.pdf (letöltés dátuma: 2013.01.11.). A riojai tartományi Közigazgatási Minisztérium által végrehajtott és a jelen tanulmányban ismertetett távmunka pilotprogram bemutatása a fenti linken közzétett ismertető alapulvételével és összefoglalásával történt.

AZ ELSŐ DOKUMENTÁLT MAGYAR PILOTOK: A '40-ES ÉVEK SZOCIÁLIS MODELLKÍSÉRLETEI

Az Esztergár–Magyary modell

GERENCSÉR Balázs Szabolcs*

1. Előzmények

„A nemzetet a külpolitikai események hatásain túl belső megoldásokra váró és az elmúlt évtizedekből örökségképpen visszahagyott szociális és gazdasági kérdések foglalkoztatják. Állandó a vád, hogy sem a kormány, sem a vezető társadalmi rétegek a szociális problémák érdekében nem tesznek semmit, illetőleg a kiadott intézkedések inkább eszmeiek, mert a gyakorlatban nem nyernek alkalmazást. Akik e vádakát hangoztatják, azok vagy tájékozatlanok, vagy pedig tendenciózusan szemet hunynak azok előtt a nagy erőfeszítések előtt, amelyeket a kormány a helyzet megjavítása érdekében kezdeményezett és folyamatba tett. Csendben, reklám nélkül kezdődött e nehéz ugartörés.”¹

Az idézet, amely mottója is egyben e tanulmánynak egy polgármester tollából származik, aki ennek az „ugartörésnek” volt az első munkása. Esztergár Lajos minden nagyobb igazgatástudományi megfontolás nélkül egy olyan modellt dolgozott ki, amely Magyarország első dokumentált modellkísérlete lett, és egyben alapja egy olyan újabb kísérletnek, amelyet már professzionális tervezéssel Magyary Zoltán és iskolája valósított meg. E két modellkísérlet tárgya azonos és máig aktuális: a szociális hátrányok leküzdése, a munkanélküliség csökkentése, a vidék megőrzése. Sajátos tragédiájukban is osztoznak: a második világháború és az azt követő diktatúrák, de a mai utókor is méltatlanul elfelejtkezett mind a módszerről, mind az eredményekről.

* Egyetemi docens, PPKE JÁK.

¹ ESZTERGÁR Lajos: *A szociális munka útján*. Pécs, Kultúra Ny., 1939. 3.

1.1. A történelmi körülmények

Magyarország a trianoni békediktátummal olyan területvesztést szenvedett el, amely nemcsak társadalmi, gazdasági, infrastrukturális, hanem (köz)igazgatási káoszt is okozott. A két világháború közötti időszak legnagyobb feladata az volt, hogy ezeken a színtereken helyreállítsa az ország működését, sőt fejlődést érjen el – még gazdasági válság idején is.

A közigazgatás tehát az újraépítés *partnerévé* kellett, hogy váljon. A korszak nagy irányzatai, és különösen az üzemszerűség, a ‘professzionális’ közigazgatás kiépülése ebben segítségére voltak a kormányzati törekvéseknek. A korszak fejlődését Magyary Zoltán alapművén² keresztül jól láthatjuk. Ha megnézzük Magyary, Ereky és a korszak nagy közigazgatási tudósainak munkásságát, a közigazgatási jogtudomány fejlődése összhangban állt a normatív rendszerek fejlődésével mind a szervezeti, eljárási, mind az anyagi jogi területén.

A második világháború előtti évek azonban mindezeket a jogterületeket újabb külpolitikai kihívás elé állították. 1938. szeptember 29-én került sor Németország, Olaszország, Franciaország és Anglia müncheni konferenciájára.³ A konferencián született egyezmény mellékletében esett szó a Csehszlovákiával szembeni magyar és lengyel problémákról, követelésekről, amely melléklet szerint a feleknek tárgyalásos úton kell megegyezniük. Bár októberben, Rév-Komáromban elkezdődtek a tárgyalások, a két fél nem tudott megegyezni és végül beleegyeztek abba, hogy egy német-olasz nemzetközi döntőbírótság üljön össze, és megvonja az új magyar-szlovák határt.⁴

A szlovák-magyar határalakítás mellett a román-magyar viták is megerősödtek. 1940. augusztus 16-án magyar-román tárgyalások kezdődtek, amelyek azonban augusztus 24-én a román delegáció elutasító magatartása miatt eredménytelenül megszakadtak, és így a vita a bécsi német-olasz döntőbírótság elé került.⁵ Hogy a döntőbírótság 1940. augusztus 30-án Észak-Erdélyt visszajuttatta Magyarországnak, nagyban köszönhető annak is, hogy Németország mindenáron el akarta kerülni a balkáni válság kirobbanását és így ellenezte ha-

² MAGYARY Zoltán: *Magyar Közigazgatás*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942.

³ Vö. Dieter BLUMENWITZ: Zur Nichtigkeit des Münchener Abkommens vom 29. September 1938. In: *Erster Teil: Jahrbuch für Ostrecht*, 1–2 Halbjahresheft, 1974 Band XV. 77–97.; *Zweiter Teil: uo. 1. Halbjahresheft 1975*. Band XVI. 181–248., illetve HALMOSY Dénes (szerk.): *Nemzetközi szerződések 1928–1945*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Kiadó – Gondolat, 1983. 442–446.

⁴ Vö. SALLAI Gergely: *Az első bécsi döntés*. Budapest, Osiris, 2002. 141–203. Normaszöveg: HALMOSY i. m. 448–451. VIGH Károly azt írja történelmi monográfiájában: „erről a határról elmondhatjuk, hogy a történelem első határa, amelyet néprajzi elvek alapján vontak meg.” VIGH: *A szlovákiai magyarság sorsa*. Budapest, Bereményi, é. n. 104.

⁵ HALMOSY i. m. 488.

zánk katonai revíziós törekvéseit.⁶ Bár a döntés korrigálta a trianoni béke igazságtalanságát, teljesen méltányos (a vegyes etnikumú lakosság miatt) azonban nem lehetett. A visszacsatolt terület határai (az első bécsi döntéshez hasonlóan) etnikai szempontokat vettek figyelembe – azonban közel sem oldották meg a nemzetiségi problémákat.⁷

Sőt, különösen a második bécsi döntés előre nem látott *szociális problémákat* is hozott, amely – némi áthallással – hasonlított Nyugat- és Kelet-Németország 1989 utáni egyesüléséhez. A harmincas évek végére Magyarország csonka területén is erősödtek a gazdasági, és így a szociális nehézségek, és mindehhez társult egy előre nem látott probléma: a keleti országrész és a visszacsatolt észak-erdélyi területek szegénysége, munkanélküliség, hajléktalanság, és a városokba tömörült lakosság egyre nehezebb életkörülményei. Egyszerre tehát két problémával kellett megküzdeni: a két világháború közötti korszak belső, valamint a visszacsatolt területek saját szociális problémáival.

1.2. A szociális helyzet

A húszas évektől kezdve a városi szegénység, nincstelenség problémájának megoldása folyamatosan aktuális kérdés volt.⁸ A városi, elsősorban az ipari dolgozók munka- és szociális viszonyainak javítását mind a szakma, mind a politika előtérbe helyezte a húszas évek elején, ahogy Hámosi Péter tanulmányában részletesen bemutatja.⁹ A húszas évek végére, harmincas évekre azonban a vidék szociális problémái egyre nagyobb artikulációt kaptak.¹⁰

Szemléltetés végett nem az általános országos problémákat, hanem egy partikuláris terület: Erdély példáját hozom fel. Ablonczy Balázs monográfiájában¹¹ szemléletesen írja le, hogy az erdélyi szociális és gazdasági problémák milyen sok gyökérből táplálkoztak a földtulajdon problémájától a hanyatló, alultelje-

⁶ Vö. RÉTI György: A második bécsi döntés. *Külpolitika*, VI., 2000/1–2. 195.

⁷ A döntés szövegét lásd: HALMOSY i. m. 489–490.

⁸ Látható ez az 1926-os Országos Szociálpolitikai Értekezlet felszólalásaiból is: ekkor a vidékre vonatkozó adathiány volt a jellemző. RIPKA Ferenc – LIBER Endre: Szegényügy, jótékonyosság. In: *Szociálpolitikai feladataink*. Budapest, Népjóléti Minisztérium, 1926. 124–186.

⁹ HÁMORI Péter: Kísérlet a magyar falu lakásügyének rendezésére a két világháború közötti Magyarországon – Az Országos Falusi Kislakásépítési Szövetkezet története. *Aetas - Történettudományi folyóirat*, 2004/1. 50. <http://www.aetas.hu/2004-01/hamori.pdf> (letöltés dátuma: 2013. augusztus 1.)

¹⁰ Lásd például a falusi kislakásépítést elősegítő építési hitelekkel szembeni követelések biztosításáról és behajtásáról szóló 1927. évi XIX. törvénycikket.

¹¹ ABLONCZY Balázs: *A visszatért Erdély, 1940-1944*. Budapest, Jaffa, 2011. különösen 80–106.

sító és alulfinanszírozott iparon keresztül a szociális segélyezésig. Ez utóbbira megoldásként az *Erdélyi Szociális Szervezet* jött létre, amely bár nemes célt tűzött ki maga elé, de a nem a legmegfelelőbb megoldásnak bizonyult, sőt, elég szervezetlen és gazdálkodásában is kaotikus volt, így (az Erdély fejlesztését szívéen viselő) Teleki Pál miniszterelnök halála után ez meg is szűnt és helyét, illetve részben személyzetét is a *vármegyei közjóléti szövetkezetek* vették át,¹² amelyek tulajdonképpen jelen modellkísérlet eredményeként álltak fel. A magyar kormány az erdélyi szociális problémákat helyben kívánta megoldani, de a korszak centralizációs trendjeinek megfelelően, Budapestről vezérelve. Így elsődlegesen a magyarlakta falvakban létrehozott gazdakörök lettek a támogatások célpontjai.¹³

Mivel a mezőgazdaságból élők helyzete a közvetlen segélyezéssel sem változott, a probléma orvoslását sürgősen el kellett kezdeni. Ezt a kormányzat az első modellkísérlet alapján szervezte meg, amely sikeres zárása miatt alkalmasnak tűnt a legégetőbb szociális problémák újszerű orvoslására.

2. Az első modellkísérlet: szociális szövetkezet Szatmárban

A helyzetre megoldási javaslatot a szociális jólét elkötelezett híve, Dr. Esztergár Lajos (1894–1978) ajánlotta. Esztergár Lajos jogász volt, „1929-ben városi tanácsnokká, 1936-ban helyettes polgármesterré, 1940-ben polgármesterré választotta a pécsi városi törvényhatóság. [...] Ő dolgozta ki, és próbálta ki gyakorlatban a hazai korszerű (nem karitatív jellegű) szociálpolitika és szociális gondozás rendszerét, és az ezen alapuló ONCSA (Országos Nép- és Családvédelmi Alap) egyik kezdeményezője volt.”¹⁴

Munkájához Keresztes-Fischer Ferenc belügyminiszter jóváhagyását megkapta és vele együtt közel ezer pengőt arra a célra, hogy bő egy év alatt (1938–1939) az ország egyik legelesettebb megyéjében, Szatmárban valósítsa meg a szociális támogatási rendszer új formáját. Munkájának eredményeit és módszerét 1939-ben, magánkiadásban megjelent „A szociális munka útján” című könyvében publikálta.

Esztergár Lajos elméletének kiinduló pontja az volt, hogy a szociális problémák közül minőségileg és mennyiségileg is kiemelkedik az agrárlakosság helyzete. Azonban a gazdaságilag is elmaradott, nem termelékeny, alulképzett lakosság szociális támogatása, a szociálpolitika véleménye szerint nem össze-

¹² Uo. 80.

¹³ Uo. 96.

¹⁴ Pécs Arcai sorozat. http://pecs2010.blog.hu/2010/12/16/parti_galeria_varosfoglalas_pecs_arcai_114_dr_esztergar_lajos_1894_1978 (letöltés dátuma: 2013. augusztus 1.).

keverendő a karitással.¹⁵ Ez előbbi ugyanis „nem osztogató rendszer, hanem módszeres munka”. Véleménye szerint a helyes szociálpolitikát csak egy alapos helyzetfelmérés után lehet kialakítani, amely csak olyan összefogás útján valósulhat meg, amelyben részt vesz a kormányzat, a helyi közigazgatási hatóság, az egyházak és a társadalom. Esztergár külön is hangsúlyozta, hogy korszakának nehéz gazdasági kihívásait a társadalom bevonása nélkül nem lehet leküzdeni. Ez jelentette egyszer a tehetősebb polgárok, cégek forrásteremtésbe való bevonását, másrészt a támogatott személyeknek is a rendszerben való közreműködését. Talán e két elem a legérzékenyebb pontja elméletének, hiszen maga is bevallja, hogy „a polgári társadalom szociális kultúrája hiányos”.¹⁶ Példaként azt hozza fel, hogy azok a tisztviselők, akik „megfelelő társadalmi és hivatali támogatásban nem részesülnek, ezt a feladatkört büntető állomásnak tekintették.” Nem kevésbé nehéz feladat volt a társadalom támogatói és támogatotti oldalának aktív bevonása. Mindkettőt a gazdasági érdekeltség kiváltásával kívánta Esztergár elérni.

2.1. Előkészület, tervezési szakasz

Esztergár felismerte, hogy a szociális problémák egymásba kapcsolódnak, így a hiányok pótlása nem egyszerű feladat. Kettős célrendszert jelölt meg, amely túlmutat a szociálisan rászorultak egyszerű támogatásánál: „egyfelől az élet infernóját kell kitisztítani, másfelől a meggyengült egzisztenciákat kell megerősíteni.”¹⁷ Céltérületként a falusi elszegényedett lakosságot választotta, mert megállapításai szerint „a falusi szegénység kietlenebb, reménytelenebb, mint a városi”.

Vizsgálati módszertanáról nem tudunk meg sokat, hiszen sem a kiadványában, sem később – mivel ő is indexre kerül – nem publikáltak róla. Mindenesetre könyvében jelentős *statisztikai adatsort* vonultat fel, amelyet magabiztosan kezel. Mindemellett, a publikált fényképes dokumentáció arra enged következtetni, hogy *‘terepen’ szerzett tapasztalatai* is jelentősek. Ezeken kívül otthonosan mozog a közigazgatás dogmatikai és gyakorlati keretei között, azaz *jó elméleti és gyakorlati szakember*.

A falusi szegénységről alkotott képe szerint a lakosság problémái az elsődleges szükségletek körül csúcsosodnak ki: megélhetés, munka, lakás, ruházat, ételmezés és közegészség. Ezek mellett a demográfiai problémák (egyke) leküzdése, a földtulajdon rendezetlensége, nincstelenség és képzetlenség teszi teljessé a problémakört.

¹⁵ ESZTERGÁR i. m. 10–11.

¹⁶ Uo. 14.

¹⁷ Uo. 15.

Megoldási javaslatai¹⁸ egyrészt abban álltak, hogy akinek nincs földje, háza, azt először *hozzá kell juttatni*. Nem nagy földterületben gondolkodott, pusztán annyiban, amennyi „egy család szükségleteit belterjes gazdálkodással biztosítani tudja”. A föld birtoklása önmagában azonban nem jelenti, hogy azt a támogatott meg is tudja művelni, ezért szükséges egy olyan *képzés* megszervezése is, amellyel a gazdálkodási alapismeretek elsajátíthatóak. Ezt a folyamatot hívta Esztergár a „mezőgazdasági proletárok kigazdálkodásának nevelésének”.

Emellett figyelmet szentelt a falusi nincsteleneknek a *háziiparhoz* való visszavezetésére. Meglátása szerint a szövés, fonás (és egyéb háziipari munkák) olyan szükségleteket tudnak kielégíteni, amely által jelentős pénz spórolható meg a család számára, hiszen nem kell például gyenge minőségű, ám drága ruhanyomtatványra költeni. A háziipar további szerepe, hogy ezáltal falun a téli időszak hasznos kitöltése és javak termelése is biztosított.

Esztergár rendszerében a *képzés* fontos szerepet játszott. Mai szóhasználat (mikro-) közigazgatási és alapfokú gazdálkodási ismeretek átadását tűzte ki célul. A gazdálkodás elképzelései szerint nem piacra szánt (expanzív) termelést jelentett, hanem „belterjességet”, azaz a család ellátására alkalmas gazdálkodást, amely alatt mind mezőgazdasági tevékenységet, mind házi kisipart értett. A gazdálkodás oktatását azért tartotta fontosnak, mert pusztán javak juttatása nem jelenti, hogy azok ésszerű felhasználásra is kerülnek. Ez a gondolatmenet a későbbiekben az egyik kulcsa lesz a rendszerének, hiszen az általános szociális juttatásoktól éppen ez fogja megkülönböztetni az Esztergár-modellt, ahol az anyagi javak ésszerű felhasználása (és nem egyszerű ‘felélése’) áll a középpontban.

A közigazgatás szociális tehetetlenségét és a munkaközvetítés gyakorlati nehézségeit első lépésként azzal kívánta orvosolni, hogy javasolta a „gazdasági szakoktatás” és a „háztartási tanfolyamok” megszervezését. Ezzel párhuzamosan pedig a közigazgatási ügyintézők szociális képzését, felkészültségük javítását. A képzések mellett a tényleges szociális támogatást is új alapokra kívánta helyezni, ahol a támogatott személy felelőssége is megjelenik a javak felhasználásában.

2.2. A modellkísérlet lebonyolítása

A húszas évek végére fokozódó szociális problémahalmaz csak az egyik indikátora volt a közigazgatási reformtörekvéseknek. A közigazgatás nem tudott kellő hatékonysággal reagálni ugyanis arra a jelenségre, hogy az állam által juttatott támogatást a támogatottak nem olyannak tekintették, amelyért maguknak

¹⁸ Uo. 32–40.

is tenni kellett volna, hanem egyfajta karitatív segélyezésnek.¹⁹ Ez azonban a költségvetés szempontjából fenntarthatatlan helyzethez vezetett. Esztergár javaslatára abban alakította át az addigi szociális támogatási szemléletet, hogy a kor szemléletének megfelelően gazdasági alapokra kívánta helyezni a szociális támogatások rendszerét.

Megvalósítási *formának* a kor 'divatos' jogintézményét, a *szövetkezetet* választotta.²⁰ Álláspontja szerint a „közigazgatásból kisarjadt, és annak szociálgazdasági feladatkörét ellátó altruista szövetkezet” az a szerv, amely „a közigazgatás társadalomépítő feladatát [átveszi] úgy, hogy [mentesül] annak béklyóitól.”²¹

A *modell-szövetkezet felépítésében* Esztergár azt tűzte ki célul, hogy a lehető legkisebb és legolcsóbb működtetésű intézmény legyen. A szövetkezet elnöke (a vármegye alispánja) és igazgatóságának tagjai nem kaptak semmiféle tiszteletdíjat, csupán az operatív feladatokat ellátó vezetőnek járt bérezés,²² illetve az alkalmazotti státusban álló könyvelőnek és gépírónak. A szövetkezet számára juttatott támogatás (776.000 pengő) 2%-a volt tervezve kezelési költségre, amely bőven fedezte a három alkalmazott bérét, utazási hozzájárulást és a felmerült dologi költségeket. A szövetkezet a nyereségét egyébként nem élte fel (például adminisztráció-duzzasztással), hanem külön takarékalapba helyezte, illetve visszaforgatta.

A szövetkezet *szorosan bekapcsolódott a közigazgatásba*. Legfelsőbb vezetője az alispán, a vármegye adminisztratív vezetője volt. Ő felügyelte a szövetkezet működését és biztosította az induló tőkét. Személyét segítette a vármegyében másodfőjegyzői szinten létrehozott „közjóléti előadó”, aki a szövetkezettel kapcsolatos vármegyei munkákat végezte, utasításokat kiadta, stb.

Alsó szinten ugyancsak szoros kapcsolat volt a szövetkezet és a helyi igazgatás között. Nyilvánvaló, hogy a három fő szövetkezeti alkalmazott csak koordinatív feladatokat tudott ellátni, így a helyi feladatok ellátására minden faluban a jegyző mellett egy fő személyzet volt biztosítva.

¹⁹ Esztergár sokszor meglehetősen fogalmaz, amikor pl. a szociális juttatások fogadtatását az „államtól jogként kijáró »liebesbake«-nak” nevezi. Uo. 44.

²⁰ A korszakot egyébként a mai szövetkezeti jog az „első szakasznak” tartja, amely az XIX. század végétől 1947. évi szövetkezeti törvény meghozataláig tartott. Lásd RÉTI Mária: *Szövetkezeti jog*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 100–125. Alapja: DOMÉ Györgyné – RÉTI Mária: *Szövetkezeti jog*. Budapest, ELTE, 1999. Fontos kézikönyv a századelő szövetkezeti jogéletének bemutatására: GALOVITS Zoltán: *A magyar szövetkezeti jog*. Budapest, Pátria, 1901. A terület közgazdaságtani alpműveikének egyike IHRIG Károly: *A szövetkezetek közgazdaságban*. Budapest, 1937.

²¹ ESZTERGÁR i. m. 44.

²² Uo. 120–122.

A modellkísérlet tervezése mintegy fél évet vett igénybe. Tényleges működését az induló tőke átutalásától kezdte meg, így a vizsgált időszak 1938. december közepétől 1939 júniusáig terjedő hét hónap. Az értékelés és beszámoló még 1939-ben elkészült.

A szövetkezet feladatait röviden úgy lehetne meghatározni, hogy az „hitelt nyújt minden ínséges és rászoruló egyénnek azért, hogy gazdaságilag megerősödjék, a gazdasági elesettségéből kikerüljön, és önálló egzisztenciává alakuljon.” A támogatás pedig mérlegelés alapján lehetett hitelösszeg, állat vagy egyéb anyagjuttatás.

A modell tehát a *magánjogi és közjogi elemeket vegyesen alkalmazott*, hiszen a rászorulókkal kapcsolatos minden ügyintézés (regisztráció, felmérés, támogatás, képzés, stb.), valamint a támogatásra szánt javak (állatok, építőanyag stb.) beszerzése a szövetkezetet terhelte; a közigazgatás feladata pedig a szövetkezet felett a felügyeleti jog gyakorlása volt.

A tényleges kísérlet során a támogatás (juttatás) az alábbi elemeket tartalmazta: haszonállat-juttatás, takarmány-juttatás, ruházat juttatása, illetve ház-juttatás.

A *haszonállat-juttatás*²³ legegyszerűbb formája a kecske és liba juttatása volt. Ezen állatok olcsón beszerezhetőek voltak és könnyen tarthatóak. Itt jegyezzük meg, hogy Esztergár beszámolójában többször kitér arra, hogy a szövetkezet csak kiváló génállományú állatot vásárolt meg, hiszen az akcióival a magyar haszonállat-génállomány javítását is célul tűzte ki.

Szorosan összefügg az állattartással a takarmányozás kérdése is. A kecske és liba tartása például szinte nem jelent külön költséget, azonban azok gyümölcseinek (tej, sajt, toll, gida/csibe) egy részét (mintegy harmadát) a szövetkezetnek visszaszolgáltatva olyan gazdasági láncolat indul el (hiszen a szövetkezetnek gazdálkodnia kell a beszolgáltatott javakkal), amelynek termelőként a támogatott is részese lesz és egyúttal a juttatás ellenértékét is teljesítette. Sőt, a támogatott a be nem szolgáltatott javait maga is értékesíthette, vagy szaporíthatta. A kísérlet tapasztalati szerint pénzforgalmi szempontból a libaakció volt a leggyorsabb menetű, valamint hasonlóan jó gazdasági eredményt adott a naposcsibe-akció.

Magasabb szervezettséget igényelt a sertés és szarvasmarha-juttatás. Ezen juttatásokban olyan családok részesültek, akik esetében a szövetkezet a gazdasági teljesítés lehetőségét biztosítottak láttá.²⁴ Itt ugyanis nemcsak az állat

²³ Uo. 48–72.

²⁴ A mérés módszertanáról nincs beszámoló. Ablonczy Balázs monográfiájában találunk annyi megjegyzést, hogy a később, Erdélyben is bevezetett szövetkezetek bár deklaráltan nemzeti-ségileg semlegesek voltak, mégis a magyar nemzetiségűek számára nyújtott előny érezhető volt. ABLONCZY i. m. 103. A mérés módszertanát Magyary pontosította, melyről a következő fejezetben be is számolunk.

beszerzése jelentett költséget, hanem annak tartása is. Mindemellett ezek egyértelműen a korabeli falusi társadalomban a gazdasági erőt is jelentették. A sertésjuttatásnál a szaporulat egynegyedét kellett a szövetkezetnek beszolgáltatni, a háromnegyedével a támogatott szabadon rendelkezhetett.

Szarvasmarhát (tehenet) azok a rászoruló kaptak, akik takarmányt tudtak szerezni és megfelelő gazdasági épülettel rendelkeztek. Ez volt az állatjuttatások legjelentősebb értékű támogatása, hiszen a tehén ára olyan magas volt, hogy a rászoruló önerőből nem juthatott hozzá egy állathoz. Első években a napi 4 literes tejhozamnak a felével kell törlesztenie, a másik felét felhasználhatta vagy értékesíthette. Bevétele nemcsak ebből lett, hanem a borjúból is. A kísérlet előzetes kalkulációi szerint egy tehén ára csupán a tejhozamból három év alatt törleszthető volt. Az értékesítésben természetesen a szövetkezet is részt vett, tehát nem kellett a gazdának személyesen gondoskodnia felvevő piacról.

A haszonállatok között végül a méhkaptárakat említi Esztergár. Itt elsődlegesen a méhcsaládok tartására vonatkozó szokásokat reformálta meg a szövetkezet, ugyanis a korábbi kasos méhtartást ekkor váltotta fel a „Hunor” megnevezésű, a szövetkezet által készített kaptár. Összehasonlításképpen érdemes annyit megemlíteni a méhészeti számításokból, hogy a '40-es években tíz kaptárból kivethető méz ára egy napszámos éves jövedelmének 60-70%-át tette ki.

A *háziipar* a modellkísérletben a szövést, fonást jelentette. A szövetkezet a támogatottakat kitanította a mesterségre, majd az általuk készített olcsó ruha egyúttal további rászoruló számára volt támogatási eszköz.

A legmagasabb támogatási forma a *házjuttatás* volt.²⁵ Azok részére, akikben a visszafizetésre és törlesztésre garanciát látott a szövetkezet, az önálló egzisztencia kialakítása céljából házat juttatott. A házjuttatásnak feltétele volt, hogy legyen helye a háznak, továbbá az építkezés során a támogatott családja is részt vett a munkában. A szövetkezet a támogatott számára így szakértő iparosokat és építőanyagot hitelezett. A házak tervezése során az egészséges élettér kialakítását vették elsősorban figyelembe, hiszen a támogatottak rendszerint olyan életkörülményekkel rendelkeztek, amely tarthatatlanok voltak. Természetesen a házjuttatás is törlesztésre szorult, azonban azért, hogy ez ne legyen a támogatott számára elviselhetetlen, a *támogatások itt összekapcsolódtak*. Amennyiben a család haszonállat-juttatása termésfelesleget eredményez, azzal is tudja a ház törlesztését bonyolítani, továbbá a szövetkezet szervezésében az új háztulajdonosok a háziipari termelésben, vagy közmunkákban való részvétellel is törleszthették a házuk árát.²⁶ A házsükséglet a célul választott Szatmár vármegyében

²⁵ ESZTERGÁR i. m. 75–81.

²⁶ A modell tulajdonképpen ebben különbözött a korszak más lakásproblémát megoldani szándékozó törekvéseitől, mint amilyen pl. az Országos Falusi Kislakásépítési Szövetkezet volt. HÁMORI i. m. 60–68.

rendkívül nagy volt. A kísérlet lebonyolítása alatt 70 ház építése kezdődött meg, de mintegy háromezerre lett volna még szükség.

A szövetkezet a juttatás mellett *gazdasági tevékenységet* is ellátott. Ezt Esztergár a „munkaidő hasznosításának” nevezte.²⁷ Ennek során a rászorulóknak számára munkalehetőséget teremtettek, illetve képzésben részesültek. Ilyen tevékenység volt többek között az építőanyag-előállítás (cserépkészítés, téglaféktetés, sodronykerítés-készítés), fa- és vesszőfeldolgozás,²⁸ tollgyűjtés és osztályozás, kendertermelés és feldolgozás, vászonkészítés, varrottas készítése, kukoricatermelés.

A szövetkezet az önálló gazdálkodás kialakításához a *földbérlet megszerzését* is lehetővé tette.²⁹ A bérelhető földméret a család számára a megművelhető átlagos földterületet jelentette, amelyhez felszerelést és vetőmagot is adott a szövetkezet. Természetesen a haszonállat-juttatással ez a támogatás is összekapcsolható volt. A földbérlet törlesztését a terménytöbblettel és állatszaporulattal, illetve munkával tudta biztosítani a támogatott család. A kísérlet bő fél éve alatt 120 holdon folyt ilyen módon földbérleti munka.³⁰

Esztergár Lajos azt is kiemeli, hogy a támogatott személyek a munkájuk után kapott jövedelme adóköteles, így az *eredetileg szociális támogatásra szorulóknak egyúttal a költségvetésbe be vannak kötve* azáltal, hogy a közterhek viseléséből kiveszik a részüket.³¹

2.3. A modellkísérlet értékelése

Esztergár Lajos modellkísérlete sikeres volt – ezt nemcsak az ő beszámolója, hanem a modell utóélete alapján is megállapíthatjuk. Egy teljesen új, munkára épülő szociális támogatási formát dolgozott ki, amely a legégetőbb szociális és demográfiai problémák orvoslására is alkalmas volt.

A modellkísérlet támogatója egyrészt Keresztes-Fischer Ferenc belügyminiszter volt, aki felkarolta a kezdeményezést, valamint keretet is biztosított számára. A modellkísérlet lebonyolítása egy vármegyét érintett (Szatmár), azonban szinte befejezését követően azonnal más megyékre is áttért.

²⁷ ESZTERGÁR i. m. 81.

²⁸ A kísérlet fontos része volt a helyi adottságok kihasználása. Szatmárban a fűzfa volt ilyen adottság, amelyet egyrészt az építőiparban használtak fel, másrészt kosárfonásra, kerti bútor készítésére.

²⁹ Uo. 107–113.

³⁰ Uo. 107.

³¹ Uo. 115.

3. A kísérlet folytatása: a szociális vármegye

Az Esztergár-féle modellkísérlet után rövidesen, már a következő évben indult egy (tovább-) fejlesztési kísérlet. Magyary Zoltán és az általa létrehozott Magyar Közigazgatástudományi Intézet az ország másik pontján: Komárom vármegyében szervezett szociális szövetkezeti modellt – a kidolgozást és az eredményeket tudományos módszerekkel mérve.

3.1. A komáromi modell előkészítése

Magyary-féle modell nem a közigazgatási anyagi jogban hozott újat, hiszen egy létező modellt használt fel, hanem módszertanában. Magyary minden munkájában a lehető legpontosabb mérésre törekedett. A komáromi előkészületek során is azt a célt tűzte ki, hogy a felmérés eredménye független legyen az azt végző személy szubjektív véleményétől, azaz *objektív felmérésre* kívánta modellét alapítani.

A *felmérés* egy része a magyar közigazgatás-tudomány eddigi legalaposabb helyszíni mintavétele volt, egy terepen is végzett munka, amelyet Magyary Kiss István tanársegédjével együtt közölt „A közigazgatás és az emberek” című kötetben.³² A kutatás a „korabeli amerikai fact-finding módszert idehaza alkalmazva”³³ a járás közigazgatását, valamint annak természeti, humán és gazdasági kapcsolatait mutatja be. A modellkísérlethez szükséges feltérképezés módszertana és eszköztára tehát adott volt. A kutatásból továbbá hasznosítani lehetett a szociális környezetre vonatkozó megállapításokat is.³⁴ Mindezeket azonban – a szociális igazgatás tekintetében – ki kellett terjeszteni a teljes vármegyére.

A *modellkísérlet költségvetési alapja* az első világháború után létrehozott speciális helyi adónem, az ‘ínségadó’ volt. Az 1922. évi I. tc. 29.§-a a településeket felhatalmazta arra, hogy a helyi különadó bevezetésével olyan forrásra tegyenek szert, amelyet a helyi inségek segélyezésére fordíthattak. Magyary szerint azonban „a segélyezés karitatív módja oda vezetett, hogy a segélyre szorulóknak inséges voltát megszüntetni nem tudták, azok évről-évre újból jelent-

³² MAGYARY Zoltán – KISS István: *A közigazgatás és az emberek*. Budapest, Dunántúli Nyomda, 1939. Hasonmás kiadásban megjelent 2010-ben a Magyary Zoltán Népfőiskolai Társaság gondozásában, Tatán.

³³ A hasonmás kiadásban VEREBÉLYI Imre előszava: *A tatai járás közigazgatását vizsgáló 1939. évi ténymegállapító tanulmány tanulságai*. VI.

³⁴ MAGYARY–KISS 114–119., 180–182., 310–315.

keztek, sőt számuk szaporodott.”³⁵ Ezt a helyi bevételt kívánta a szociális rendszerben újszerű megközelítéssel felhasználni. Komárom vármegyénél az ínségadóból³⁶ származó kb. 550.000 pengő a „Vármegyei Szociális Alapba” került, amelyet a közgyűlés kisebb részt segélyezésre, de nagyobb részt a szövetkezet révén gazdaságélénkítő munkára kívánt felhasználni. A felhasználás azonban *kamatmentes kölcsön* formáját kapta, azaz a vármegyei bevételt a szövetkezetnek meg kellett forgatnia, így a szociális támogatások a gazdasági tevékenység kialakítása nyomán a költségvetésbe visszakerültek.

A választott modell az Esztergár Lajos által egy évvel korábban Szatmár vármegyében ‘kipróbált’ közzóléti szövetkezet lett. Magyary is felismerte, hogy ez a modell a gazdasági szerepvállalásával újszerű, és azzal, hogy a *szociális támogatást összeköti a munkával*, amely az egész rendszer értékét adja. Azt is felismeri azonban, hogy a közigazgatás nincs ilyen tevékenységre felkészülve. Esztergár ezt úgy fogalmazta meg, – mint fentebb idéztem – hogy „büntetésnek” éli meg az ügyintéző, ha szociális munkát kell ellátnia; ezt Esztergár kizárólag képzéssel, felkészítéssel kívánta orvosolni. Magyary tovább megy és megállapítja, hogy a szövetkezetet a közigazgatás szervezetében is el kell helyezni, az irányítási és felügyeleti csomópontokat ki kell építeni. A közzóléti szövetkezet azonban önmagában is vegyes modell, hiszen gazdasági tevékenységet folytat, de vezetői és elsődleges feladatai közigazgatási jellegűek.³⁷

A korszak igazgatási fejlődésébe is beleillik a választott modell, hiszen az „üzemszerűség” meghonosodása együtt járt olyan megoldásokkal, amelyek vegyes (magán- és köz-) jogi természetű intézmények létrejöttéhez vezettek. Magyary példaként a Statisztikai évkönyvben³⁸ különös rendeltetésű pénztétezként feltüntetett Országos Magyar Ipari Jelzálogintézet Rt-t, a Magyar Szavatossági Bank szövetkezetet, vagy a már hivatkozott Falusi Kislakásépítő Szövetkezetet említi. A vegyes jellegű intézmények előnyeként azt hozza, hogy a gazdasági jellegű feladatok megoldására *sokkal rugalmasabb tulajdonságokkal* bírnak, mint a bürokratikus szervezetek. A kornak ez nagy felismerése volt, amelyet nem szabad mai ismereteink alapján lebecsülni, amikor természetes, hogy a kommunális, közműves vagy közszolgáltatási feladatok nagy részét nyílt és zárt, for- és non-profit gazdasági társaságok véghezviszik.

³⁵ MAGYARY Zoltán: *A szociális vármegye – a Komáromvármegyei Közzóléti és Gazdasági Szövetkezet működése*. Budapest, Magyar Közigazgatástudományi Intézet, 1941. 8.

³⁶ Lásd a Belügyminiszter 133.000/1939 BM. rendeletét „az 1939. év IV. negyedévére és az 1940. évre az ínségnyílt tevékenység költségeinek fedezésére ínségjárulék kivetéséről”.

³⁷ MAGYARY (1941) i. m. 10.

³⁸ *Magyar Statisztikai Évkönyv* 1938. 211.

A komáromi modell létrehozatalát a megyei államigazgatás ösztönözte. Reviczky István alispán 1940. január 10-én kereste meg³⁹ Magyary Zoltánt azzal, hogy a vármegyében a közjóléti szövetkezeti modell kidolgozását segítse és szervezze meg. Csupán négy hónap előkészítés után, Komárom vármegye törvényhatósági bizottságának 1940. április 26-i, 6.555/ai (7.kgy) 1940. számú határozatával⁴⁰ meg is kezdődött a modellkísérlet, mintegy félévnyi időtartamban. Még ugyanez év karácsonyára elkészült a térképekkel, táblázatokkal, képekkel gazdagított 120 oldalas beszámoló, amelyet Magyary a 'megrendelőnek', az alispánnak címzett.

3.2. A szövetkezet felépítése

A szövetkezet az Esztergár-modellt veszi alapul. Céljait ugyanúgy állat- és házjuttatással, mezőgazdasági gépek bérletével, kisebb üzemek és a háziipar kialakításával és munkalehetőség biztosításával kívánta megvalósítani, így családok egzisztenciáját kialakítani, szociális tevékenységet folytatni.

A szövetkezet tagjai lehettek *a) alapító tagok*, akik a szövetkezet működését üzletrész jegyzésével, munkával, szakképzettségükkel támogatni kívánták, illetve elsőbbségi üzletrészt jegyző gazdasági társaságok; valamint *b) rendes tagok*, akik a tulajdonképpeni támogatottak, a Komárom vármegyében lakó rászoruló magyar állampolgárok. A tagság elnyerése (belépés) egyszerű nyilatkozattal történt.

Minden tagnak legalább egy *üzletrészt* kellett vásárolnia (a rászorulóknak is!). Az alapító tagok elsőbbségi üzletrészeinek 20 pengő volt a névértéke, a rendes tagoké 2 pengő (kevesebb, mint egy liba ára⁴¹). Ezzel a rászorulókat is érdekeltté tette a szövetkezet nyereséges működésében, és a gazdasági rendszer részévé tette őket. Azonban azt is megállapítja az alapító okirat (14.§), hogy non-profit szervezetként működik a szövetkezet, felgyülemelő nyeresége nem lesz, így az üzletrészek után kamat vagy jutalék nem jár.

A szövetkezet *legfelsőbb döntéshozó szerve a közgyűlés*, amelynek elnöke vármegye alispánja volt. Az alispán munkáját a törvényhatóságon létrehozott tiszttel: a közjóléti előadó támogatta, amelyet Magyary tanítványa, Szaniszló József töltött be. A *végrehajtásért felelős szerv az igazgatóság*, vezetője az alap-

³⁹ Magyary pontosan hivatkozta beszámolójában az irat számát: 14886/1939.

⁴⁰ A határozat teljes szövegét közli MAGYARY (1941) i. m. 12–22. Ugyanígy a szövetkezet alapszabályát, amelyben minden, a szövetkezet felépítésére és működésére vonatkozó szabályozás szerepel.

⁴¹ Esztergár beszámolójából tudjuk, hogy egy liba árát 2,5 P-ben határozták meg akkor, és ez volt a legolcsóbb állatjuttatás.

szabály szerint ennek is az alispán volt. A szövetkezet szigorú pénzügyi keretek között működött, amelyet a *felügyelő bizottság* ellenőrzött.

A szövetkezet *operatív tevékenységét* egy három-négyfős szervezet vezette: az ügyvezető igazgató, aki Magyar másikk tanársegédje, Kiss István volt, valamint helyettes ügyvezető, adminisztrátor és a könyvelő(k). Ők voltak a szövetkezet alkalmazottai, akik közül ez utóbbi kettő kapott fizetést tevékenységéért.⁴²

3.3. Felmérés és a helyi adottságok szerepe

Komárom vármegye 163 községéből 100-ban intézményes megoldásra váró szociális probléma volt a vizsgálat évében.⁴³ Ahogy az Esztergár-modellnél láttuk, a szövetkezeti modell *nem azonnali szociális jólétet*, hanem egy folyamatos gazdasági gyarapodást tűz ki célul. A mezőgazdasági és kisipari tevékenységekhez a szövetkezet hozzásegíti az attól elzárt személyeket, és így fokozatos megoldást tud nyújtani a szociális problémákra.

Ehhez a megoldáshoz viszont kizárólag helyszínen végzett, alapos és objektív tényfeltárás vezetett, amely módszer egyébként is közel állt a Magyar Közigazgatástudományi Intézet szellemiségéhez. A felmérések első körben a járási és községi (államigazgatási) szervekkel történő *egyeztetéssel* kezdődtek. Ezeknek kettős célja volt: egyrészt az Intézet részéről a település szociális és gazdasági helyzetére vonatkozó információk begyűjtése, másrészt a helyi adminisztráció felkészítése a pilot végrehajtására. Ez utóbbi különösen a családkartotékok elkészítésének módjára, valamint a szövetkezet felé tájékoztató és ellenőrző rendszer kiépítésére vonatkozott. A tárgyalásokon – az intézet munkatársa mellett – a járási főszolgabíró (vagy általa delegált munkatársa), a m. kir. tisztiorvos és az illetékes m. kir. gazdasági felügyelő⁴⁴ vett részt. Ezt tehát azt jelenti, hogy a feladatkörükben érintett *helyi államigazgatási vezetők* voltak az elsődleges tárgyaló partnerek. Emellett települési szinten további meghívottak voltak a falu mindennapjait *meghatározó személyek*: a vezetőjegyző, a lelkészek, védőnők, a tatai Népfőiskolát végzett gazdák, helybeli uradalom vagy ipari vállalat(ok) képviselői.

⁴² MAGYARY (1941) i. m. 50. és 88.

⁴³ Uo. 42.

⁴⁴ A tisztséget a 1921. évi XLII. törvénycikk hozta létre. A m. kir. gazdasági felügyelők a földművelésügyi minisztérium fennhatósága alá tartozó állami tisztviselők voltak. A felügyelőségek államigazgatás részeként jöttek létre, vármegyei szinten voltak szervezve és legfőbb feladatuk volt, hogy működési területük mezőgazdasági viszonyairól a földművelésügyi minisztert tájékoztassák. Lásd tv. 6. §.

Az egyes tárgyalások sorrendjét útiterv szerint határozta meg Kiss István,⁴⁵ és megvalósításukra 1940. június 10. és július 26-a között került sor. Szoros programban a hat járás minden települését végigjárták az Intézet munkatársai, napi 1-3 tárgyalást lebonyolítva (tárgyalásonként 2-4 óra időtartamban). A partnerek a meghívóval együtt megkapták a felmerülő kérdéseket is a felkészülés megkönnyítése érdekében.

A felmérés többek között egy *részletes adatfelvételen* is alapult, amelyet „*családkartotéknak*” neveztek. Ezek kitöltése a helyben rászoruló családok helyzetfelmérését szolgálta, amely alapján a szociális támogatás igényének mértékét, formáját tudták meghatározni. A családkartotékokat a tárgyalásokat követően, 1940 nyarán folyamatosan töltötték olyan összeírók, akiket más állami összeíráskor is megbíztak (tanítók, egyetemi hallgatók, stb.). Az összeírt kartotékokat valamely faluvezetővel (lelkész, jegyző) revideáltatták. Mindkét munkafázisért bért fizetett a törvényhatóság.

A családkartotékok adatfeldolgozása során a tényleges gazdasági állapotot, az összeírt igényekkel vetették össze. A család tényleges vagyonának összegét osztották el a család lélekszámával, így olyan mutatószámhoz jutott az Intézet, amely alkalmas volt a szociális támogatási igények valóságtartalmának kiszűrésére. Ez utóbbit az adatlap egy önálló rovata tartalmazta. A Szövetkezet igyekezett minden igényt kielégíteni, azonban a juttatások sorrendjét meg kellett határozni. Ennek egyik módja az objektív adatok ismeretén túl a helyi faluvezetők megkérdezése volt, valamint érdemes azt is megemlíteni, hogy olyan módszert is alkalmaztak, amely során a juttatandók közötti elsőbbséget maguk az alanyok határozták meg azt eldöntve, hogy ki közülük a leginkább rászorult.⁴⁶

A helyszínen kapott információkat a *Statisztikai Hivatal adataival* vetették össze, amelyeket – keltezésüket figyelembe véve – kritikával kezeltek. Ezzel együtt is a diagnózisok 95-100%-ban valódinak bizonyultak, azaz a helyi adatfelvétel módszere pontos volt, alkalmas jelentős politikai, gazdasági és igazgatási döntéshozatalra.

3.4. Miben különbözött a Magyary-modell?

Az Intézet által végzett kísérlet elsősorban *módszerében és kidolgozottságában* volt továbblépés az Esztergár-modellhez képest. Ezalatt elsősorban azt értem, hogy a rászorulók meghatározását a vármegye teljes területére kiterjedő objektív vizsgálat és adatfelvétel alapján határozták meg.

⁴⁵ MAGYARY (1941) i. m. 45–47.

⁴⁶ Uo. 97.

Tartalmát tekintve is továbblépés, hiszen a komáromi modell a szatmárihoz képest nemcsak juttatásokkal foglalkozott, hanem a teljes vármegye (*agrár-gazdaságának fejlesztését* tűzte ki célul. Ezt a mezőgazdasági termelés növelése útján kívánta elérni, amely összefügg az agrokémiai jellemzők javításával (talajjavítási program). Ennek érdekében az intézet a vármegye területén körzeteket hozott létre.

A *juttatások* tekintetében is más hangsúlyokat határozott meg. Míg az Esztergár-modell a juttatások értékét növekvő rendben határozta meg és visszafizetési képesség alapján szolgáltatta a támogatásokat, ezzel is egy folyamatos gazdasági fejlődést kívánt elérni. Addig a Magyary-modell a prioritásokat a támogatás és a *tevékenység típusa alapján* határozta meg (lakás, mezőgazdaság, ipar). Ennek megfelelően a Magyary-modellben az alábbi akciókat hirdették meg: házépítés, nagyállat-akció, kisállat-akció, talajjavító és mezőgazdasági gépakció, értékesítési ipartelepítési akció. Mindezek forrásigényének felét a házépítés jelentette, a maradék 50%-on a többi ágazat és az adminisztráció osztozott nagyjából egyenlő mértékben.⁴⁷

A szövetkezet munkája *szigorú gazdasági kontroll* alatt állt. Ez jelentett egyrészt egy kontrollt a vármegyei államigazgatás és a szövetkezet között, másrészt egy gazdasági kapcsolatot a szövetkezet és a támogatott állampolgárok között. Ez utóbbiról a szövetkezeti alapszabály 2. része szól.⁴⁸ A támogatást a szövetkezet *kérelemre adta*, amelyet a helyi igazgatási pontokon lehetett benyújtani. A községi jegyzőségek megbízott ügyintézője a kérelmet egy véleménnyel ellátva áttette a járási szociális előadóhoz, aki a kezelésében lévő családkartotékok figyelembe vételével javaslatot készített és felterjesztette a szövetkezet igazgatóságához, amely döntést hozott a támogatásról. A támogatás tárgya (állat, föld, ház, stb.) a *szövetkezet tulajdonában maradt*, amíg ellenértékük kiegyenlítést nem nyert. Amennyiben a támogatott (az Esztergár-modellnél leírt módon) teljesítette a juttatás ellenértékét, a tulajdon átszállásról a szövetkezet okiratot állított ki; ellenkező esetben a juttatás tárgyát újból birtokba vehette (alapszabály 61.§). A juttatásoknál azonban a szövetkezetnek kellett gondoskodnia a juttatások felhasználásának (pl. állattartásnak) megfelelőségéről, illetve segítség és szaktanácsadás nyújtásáról. Ezt helyi megbízottakon keresztül látta el.

A szövetkezeti modell működéskéességének egyik kulcsát Esztergár Lajos a *megfelelő képésben* határozta meg. Ezt a követelményt átvette Magyary is, méghozzá a tőle szokásos módon továbbfejlesztve, intézményesítve. A szövetkezettől teljesen függetlenül hozta létre a tatai népfőiskolát, amelynek első tan-

⁴⁷ A talajjavító és mezőgazdasági gépakció részesült a legkevesebb forrásból (5%), többi általában 10%. Uo. 42–44.

⁴⁸ Uo. 59–62. és 98–99.

folyama 1940 év elején volt.⁴⁹ Mivel a modellkísérlet idejében a népfőiskola már működő intézményként funkcionált, így célszerű volt erre alapozni a gazdák képzését és a talajjavítási akciót.

4. A szövetkezeti modellek utóélete, alkalmazása

A modellkísérlet igazi értékét az adja, ha eredményei kivetítve, ‘nagyban’ is alkalmazásra kerülnek. A belügyminiszter a ‘szatmári normát’ minden vármegyére nézve bevezette.⁵⁰ A szövetkezeti modell utóéletének legmeghatározóbb eredménye az Országos Nép- és Családvédelmi Alap (ONCSA, 1940-1944) volt. Ez az alap „a nagycsaládos falusi nincstelenek támogatására, a születések számának emelésére és gyermekvédelmi célokból alapított állami szociális szervezet” volt.⁵¹ Kezdeményezője az az Esztergár Lajos pécsi szociálpolitikus volt, aki Szatmár vármegyében sikeres modellkísérlet alapján bebizonyította, hogy a szociális juttatásokat össze lehet kötni a helyi (falusi) gazdasági élet megalapozásával. A kezdeményezés támogatója volt Teleki Pál és Keresztes-Fischer Ferenc⁵² is. Az ONCSA-t a 1940. évi XXIII. törvénycikk hozta létre, és a nyilas diktatúráig a legnagyobb szociálpolitikai vállalkozásként, reformként tekinthetünk rá, amely során mintegy tizenkétezer rászoruló kapott lakást, föld vagy haszonállat juttatást.

A bemutatott modellek sikerük ellenére nem maradtak fent a magyar közjogi emlékezetben. Ennek oka leginkább az a *történelmi környezet*, amelyet legerősebben a második világháború és az arra való felkészülés határozott meg. Bár az első, Esztergár-féle modellkísérlet tervezésekor már a Münchener konferencia megtörtént és a határrevíziók kerültek az érdeklődés fókuszába a szociális problémák megoldása helyett; a háború csak a modellkísérlet befejezését követően tört ki. A kommunista diktatúra éveiben a modellkísérleteket támogató vagy lebonyolító politikusok, tudósok már indexen voltak, így kutatási eredményeik sem voltak szabadon használhatók.

⁴⁹ 1940. január 7–21-ig. A Népfőiskolát a vármegyei népjóléti bizottság és a Kultuszminisztérium „erkölcsi és anyagi támogatásával” hozta létre az Intézet. MAGYARY (1941) i. m. 101. A ma is élő intézmény honlapja: <http://magyary.webnode.hu/>. További irodalom a népfőiskola kialakulásáról: BENDA Kálmán: Népfőiskolai útmutató. *Magyar Szemle*, 1940/4.; valamint KOVÁCS Bálint: Benda Kálmán és a népfőiskola. In: *Az újraszületés krónikája*. Budapest, Magyar Népfőiskolai Társaság, 1998.

⁵⁰ Később hivatkozom az 1940. évi XXIII. tc.-et, amelynek végrehajtásáról a 7000/1940. M.E. rendelet gondoskodott. Ez kívánta meg a szövetkezetek létesítését.

⁵¹ <http://lexikon.katolikus.hu/O/Orsz%C3%A1lgos%20N%C3%A9p-%20%C3%A9s%20Csal%C3%A1dv%C3%A9delmi%20Alap.html> (letöltés dátuma:2013.01.15.)

⁵² Lásd pl. a belügyminiszter 133.370/1939. BM. rendeletét.

Az elfeledettség másik oka a *gazdasági és szociálpolitikai környezet átalakulása* lehet. A kommunista diktatúra elvetette a piacgazdaságot, így értelemszerűen a '30-as évek értelmében használt szövetkezeti modell nem működhetett az ötvenes évektől.⁵³ A rendszerváltozást követően visszaállt piacgazdaság viszont már egy teljesen átstrukturálódott gazdasággal és szociális problémahalmazzal találta magát szembe. Így az Esztergár–Magyary modell közvetlen alkalmazása már nem kerülhet(ett) szóba.

Mégis, miben állhat a mai közigazgatás előtt mintaként az Esztergár–Magyary modell?

- A modellkísérletek decentralizált környezetből (Pécsi Önkormányzat, Közigazgatás-tudományi Intézet) származtak, és a központi igazgatás elfogadta és támogatta a kezdeményezést. Ez azt is bizonyította, hogy a szociális problémákat, munkanélküliséget helyi szinten egyszerűbb kezelni pusztán a helyi adottságok és ismeretek kihasználásával. Mindemellett megmutatták annak elengedhetetlenségét is, hogy az ország minden táján folyó decentralizált tevékenység tudjon a másik eredményeiről vagy kudarcairól.
- Professzionális szakmai és pénzügyi előkészítettsége volt a modellkísérleteknek;
- jól dokumentált modellkísérletek voltak, amelyet a megvalósítás minden szakaszában kontrollált a vezénylő;
- a kb. fél év kellően átlátható időtartamot jelent egy akár megyei méretet felölelő modellkísérlet megvalósítására;
- a kísérleti területek reprezentatívak, és a modellek kellően rugalmasak voltak, így az ország egész területén való alkalmazásukkor figyelembe vették az eltérő földrajzi, demográfiai és szociális adottságokat;
- mindkét modell jól bizonyította, hogy a meglévő közigazgatási infrastruktúrát célszerű és gazdaságos kihasználni egy-egy aktuális feladat megvalósítására (példa erre az oktatásra a Nép főiskola igénybe vétele, adatfelvételre az összeírásokban általában részt vevő személyek megbízása, vagy adatkezelésre az egyébként is feljogosított helyi államigazgatási vezető felhatalmazása stb.).

⁵³ A szövetkezeti jog tézisei a marxi-lenini tanokkal vegyülve új tartalmat nyertek. Lásd erről NAGY László: *Szövetkezetelmélet – szövetkezetpolitika – szövetkezeti jog*. Budapest, Közgazdasági és jogi könyvkiadó, 1986. 44–53.

A „BIZTOS KEZDET” PROGRAM ÉS A GYEREKHÁZAK MODELLKISÉRLETE

JAKAB Hajnalka*

1. Bevezetés

A hazai Biztos Kezdet program előzménye az Egyesült Királyságban 1999-ben hasonló céllal indult „Sure Start” elnevezésű program volt. A „Sure Start” egy olyan kormányzati programcsomag Angliában, mely számos szolgáltatást tartalmaz, mind univerzális, mind pedig célzott formában a hátrányos helyzetű térségek és csoportok számára. Ennek keretében a korai gyermekellátást szorgalmazzák, ami korai fejlesztéssel, oktatással és más, egészségügyi és családtámogató szolgáltatásokkal kapcsolódik össze.

A program a gyermekek jólétének javítása érdekében olyan helyi gyerekközpontokat hoz létre, amelyek magas színvonalú, integrált ellátást biztosítanak a koragyermekkori évekre az említett közösségekben.¹

E helyi központok kettős céllal működnek. Egyrészt támogató szolgáltatásokat nyújtanak az öt évnél fiatalabb gyermekek családjai és a gyermeket váró párok számára a szülőkkel és a gyermekekkel való közvetlen kapcsolat, együttműködés keretében. Másrészt a szolgáltatók közötti kapcsolatok építésével próbálnak jobb hozzáférést biztosítani a családtámogatásokhoz, tanácsadáshoz, az egészségügyi szolgáltatásokhoz és a korai oktatáshoz, közvetetten pedig a női munkavállaláshoz is. A program végrehajtásában kulcsfontosságú a partnerség. A helyi „Biztos Kezdet Gyerekközpontok” nem elkülönült ellátásként működnek, hanem együttműködésben a már meglévő szociális, egészségügyi és oktatási intézményekkel.

Hazánkban a korai beavatkozást középpontba helyező Biztos Kezdet programok országos terjesztését célzó pályázatot² évekre visszamenő fejlesztő munka és több kísérleti program előzte meg.

* Doktoranda, PPKE JÁK.

¹ Sure Start Children’s Centers, www.direct.gov.uk [2012. július 15.].

² TÁMOP 5.2.2.: „A korai beavatkozást középpontba helyező Biztos Kezdet programok elterjesztése országos szinten, kiemelt figyelemmel a leghátrányosabb helyzetű térségekre”.

Magyarországon a Brit Nagykövetség és az Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium közös szervezésében 2003-ban került sor a Sure Start (Biztos Kezdet) program bemutatására. Ezt követően munkacsoport alakult a tárcánál a magyarországi program kidolgozására, bevezetésének előkészítésére. A munkacsoport első lépésként modellprogramok indítására tett javaslatot. A modellkísérleti programok 2003-ban kezdődtek el különböző típusú településeken és kistérségben (Ózd, Vásárosnamény és hat társult település, Budapest Józsefváros, Csurgó és Örtilos). 2005-től Katymár és Győr is elindította a helyi Biztos Kezdet modellkísérleti programját.³

A kísérleti programok jellemzően olyan hátrányos helyzetű településeken, településrészekben valósultak meg, ahol a rendszerváltás előtti iparágak, megélhetési formák megszűntek és nagymértékű a munkanélküliség, a kisgyerekes családoknak szóló szolgáltatásokat, pedig a helyi önkormányzatok egyáltalán nem, vagy csak minimális szinten tudják működtetni.

A programban 400 család és közel 700 hat éven aluli gyermek vett részt. Az első magyarországi Biztos Kezdet modellprogramok tapasztalatainak és a program kiterjesztésének vizsgálatára 2006 decemberében került sor.⁴

Ugyancsak 2006-ban a Szociális és Munkaügyi Minisztérium támogatásával további 52 program indult el, többségében 2000 fő feletti községekben, városokban. A kezdeményezés célja volt a program kiszélesítése, melynek során az ország 13 megyéjében alakultak Biztos Kezdet Klubok. A működő klubok szolgáltatásai közel 1000 hat éven aluli gyermekhez jutottak el. A programok monitorozására 2007-ben került sor, melynek tapasztalatai szintén felhasználásra kerültek a 2009. évi pályázati kiírás tervezése során.⁵

A gyerekszegénység elleni programok terjedésében mérföldkőnek számít a Gyermekszegénység Elleni Nemzeti Program⁶ megszületése, amely megalapozta a stratégiai tervezést.

³ Biztos Kezdet Program, 2007.

⁴ BÁNYAI Emőke: *A Biztos Kezdet modellkísérleti program tapasztalatai, kiterjesztésének lehetőségei*. A GYEP felkérésére készült, nem hivatalos monitoring vizsgálat, http://www.gyerekesely.hu/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=19:gyerekesely-fuzetek&Itemid=73 (letöltés dátuma: 2013. 01.05.)

⁵ Dr. NAGYNÉ VARGA Ilona – DANKU Orsolya: *2006-ban induló Biztos Kezdet Programok monitorozási tapasztalatainak összegzése*. (kézirat)

⁶ 2006-ban az MTA keretein belül létrejött kutatócsoport munkájának eredményeként született meg a Gyermekszegénység Elleni Nemzeti Program, amely a szegénységből és kirekesztődésből adódó problémákat tárgyaló első dokumentum. A program célja, hogy egy generáció alatt jelentősen, a jelenleginek töredékére csökkentse a gyermekek és családjaik szegénységének arányát; felszámolja a gyermeki kirekesztés és mély szegénység szélsőséges formáit; átalakítsa azokat a mechanizmusokat és intézményeket, amelyek ma újratermelik a szegénységet és kirekesztést, azaz javítsa az életfeltételeket, a környezeti feltételeket, az intézményeket.

A Gyermekszegénység Elleni Nemzeti Programot létrehozó kutatócsoport munkatársainak aktív közreműködésével létrejött a „Legyen jobb a gyerekeknek” Nemzeti Stratégia,⁷ melyet az Országgyűlés 2007 májusában fogadott el. A Nemzeti Stratégia jelentős mértékben épít a Gyermekszegénység Elleni Nemzeti Programra. Célja a gyermekszegénység egy generáción belüli radikális csökkentése, a rossz helyzetből indulók esélyeinek javítása.⁸ A Gyermekszegénység Elleni Nemzeti Program megvalósítási kísérleteként indult el 2006 őszén a Szécsényi Gyerekesély Program.⁹ Ennek keretében, más szol-

Az első három év alapvető célja ezen belül az volt, hogy érzékelhetően csökkentse a szegénységben élő gyermekek számát és arányát, hogy jelentősen javítsa a mélyszegénységben élő, végzetesen kirekesztett gyermekek életkörülményeit, és hogy előkészítse a hosszabb időt igénylő változásokat.

⁷ Az Országgyűlés a gyermekszegénység csökkentésére, a szélsőséges mélyszegénység visszaszorítására, valamint a szegénység és kirekesztés újratermelődésének megakadályozására elfogadta a 2007-2032-ig tartó Nemzeti Stratégiát. Célkitűzései követik a Gyermekszegénység Elleni Nemzeti Programét, miszerint egy generáción belül csökkenteni kell a gyermekek és családjaik szegénységét, a gyermekek kirekesztését, szegregációját és a mélyszegénység szélsőséges formáit, továbbá át kell alakítani a szegénység és kirekesztés újratermelődéséhez hozzájáruló intézményrendszerek működés- és szemléletmódját.

A Stratégia olyan kiemelt fejlesztési irányokat jelöl meg, mint például a gyermekes családok anyagi helyzetének javítását szolgáló ellátások, személyes szolgáltatások és szakellátások fejlesztése; lakás, lakhatás feltételeinek javítása; a sikeres iskolai pályafutást segítő intézmények és szolgáltatások biztosítása, szegregáció csökkentése; egészségesebb gyermekkor biztosítása, a szülők foglalkoztatási helyzetének javítása.

Az országgyűlési határozat alapján háromévente kormányzati cselekvési programot kell készíteni, illetve felül kell vizsgálni az addigi intézkedések teljesülését. A Nemzeti Stratégia végrehajtásának segítésére, értékelésére a Kormány Értékelő Bizottságot állított föl.

⁸ A Nemzeti Stratégia megvalósulását a Kormány által létrehozott, civil szervezetek képviselőiből álló Értékelő Bizottság segítette, monitorozta. www.meh.hu/szervezet/hivfelad/gyerekesely/gyerekeselyi.html

⁹ A program első két évének tapasztalatait foglalja össze: BASS László – DARVAS Ágnes – FERGE Zsuzsa – SIMON Mihály – VELKI Róbert: *Gyerekek – Szécsényben. Kistérségi alkalmazási kísérlet*. Budapest, MTA KTI Gyerekprogram Iroda, Gyerekesély füzetek 4., http://www.gyerekesely.hu/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=19:gyerekesely-fuzetek&Itemid=73 (letöltés dátuma: 2013. 01.05.)

A szécsényi kistérség Nógrád megye legkisebb kistérsége, lélekszáma folyamatosan csökken. A 13 településen megközelítőleg 20.000 ember él, közülük valamivel több, mint 4000 18 éven aluli gyerek. A munkaképes korú lakosság csaknem 20%-a álláskereső munkanélküli, jelentős a feketemunkából, napszámból származó rendszertelen jövedelemmel rendelkezők aránya is. A magas álláskereső mutatók hátterében a kistérség és a régió kedvezőtlen gazdasági helyzete, a nagyobb vállalkozások hiánya, a munkalehetőségek beszűkülése, valamint a kistérség lakosságának alacsony iskolai végzettsége áll.

A kistérségi komplex gyerekesély program az országos gyermekszegénység elleni stratégia megvalósítási kísérleteként kezdődött el 2006 őszén. A program keretében gyermekjóléti, szociális, foglalkoztatási, óvodai-iskolai, közösségi, ifjúsági, egészségügyi és IT (információ technológiai) fejlesztések valósulnak meg. Az egyik elsőként megvalósított szolgáltatás a korai képességgondozást szolgálja. 2006-ban először Rimócon, majd azt követően Varsányban, Magyargécen, 2009-ben Endrefalván alakult Gyerekház. Jelenleg egy-egy

gáltatások és fejlesztések mellett, 2006 és 2009 között négy, a Biztos Kezdet alapelvekre támaszkodó Gyerekház is létrejött, amelyek alapjai lettek a későbbi fejlesztéseknek is. A program szakmai irányítója az MTA Gyermekszegénység Elleni Programirodája.

Az Új Magyarország Fejlesztési Terv (továbbiakban: ÚMFT) 2009-től kezdődően új finanszírozási keretet adott az egységes szakmai szempontokon alapuló helyi Biztos Kezdet programok kialakításának, elterjesztésének. A teljes gyerekkort felölelő komplex kistérségi programok kidolgozása és elterjesztése, valamint a helyi Biztos Kezdet programok szakmai támogatása is az ÚMFT keretében valósult meg. A Gyerekesély projektet a Szociálpolitikai és Munkaügyi Intézet valósította meg együttműködésben a Magyar Tudományos Akadémia Gyermekszegénység Elleni Programirodájával.

A 2004 óta tartó folyamat eredményeképpen 2009-ben az ország 36 településén jön létre pályázat útján Biztos Kezdet Gyerekház,¹⁰ illetve megszületett a Biztos Kezdet program alapelveit tartalmazó dokumentum.¹¹ A szakemberek által meghatározott alapelvek lehetővé teszik, hogy a későbbiek során kialakítandó minősítési rendszerben az alapelvek szerint, de más forrásból, működő programok is a Biztos Kezdet hálózat részévé válhassanak.

A 2009. évi pályázati kör után az előzetes terveknek megfelelően további pályázatok kerülnek meghirdetésre 2010 és 2013 között a Biztos Kezdet program terjesztése érdekében.¹²

háza havonta 15-25 család (szülő és gyerek) látogat rendszeresen. Már vannak gyerekek, akik több hónapos részvétel után óvodát kezdtek, és lassan iskolába készülnek a legelső résztvevők. Az óvodai visszajelzések azt bizonyítják, hogy a szolgáltatás hatékonyan segíti a gyerekek képességeinek kibontakoztatását. A kezdeti idegenkedést sikerült jelentősen csökkenteni, a házak ma már egyre ismertebbek, elfogadottabbak és keresettebbek a szülők, a szakemberek és a helyi közösség más tagjai körében is. A korai évekre irányuló szolgáltatás célja elsősorban a 0-4 éves gyermekek képességgondozása, fejlődésének támogatása, a megfelelő életkorban történő óvodakezds elősegítése, valamint a kapcsolódó gyermekellátási, gyermekjóléti és családsegítő szolgáltatások összehangolása. A Gyerekházak támogató környezetet biztosítanak a szülők gyermeknevelési kompetenciáinak erősítéséhez és tevékenyen részt vesznek a helyi közösség építésében, gyerek- és gyerekes családbarát jellegének erősítésében. A hatékonyság meghatározó eleme a szoros együttműködés a program egyéb szolgáltatásaival és a helyi intézményekkel (IT tanfolyamok szülőknek, részvétel a rendszeres szakmaközi megbeszéléseken, együttműködés az óvodai-iskolai részvételt segítő iskolai koordinátori hálózattal, nyári napközi biztosítása az óvodai szünet idején, közös ünnepi események szervezése a település többi gyerekintézményével).

¹⁰ A TÁMOP 5.2.2. nyertes pályázatainak listája a www.biztoskezdet.hu oldalon megtalálható.

¹¹ A Szociális és Munkaügyi Minisztérium kezdeményezésére létrejött gyermekügyi koordinációs egyeztető testület által kidolgozott Biztos Kezdet konszenzus papír tartalmazza a Biztos Kezdet programok alapelveit. www.biztoskezdet.hu

¹² A TÁMOP 5.2.3 kiírás keretében emellett „integrált helyi programok a gyerekszegénység csökkentésére” címmel – ideális esetben gyerekházakat is magában foglaló – komplex kistérségi programok finanszírozására van mód.

A Biztos Kezdet Gyerekház a Biztos Kezdet program megvalósulásának egyik lehetséges formája. A Gyerekház azokat a 0-5 éves gyereket nevelő családokat várja, akik hátrányos helyzetű településeken, településrészekben élnek és korlátozottan vagy egyáltalán nem férnek hozzá a jó minőségű szolgáltatásokhoz. A Gyerekház egy adott helyszínen, a szülők és a gyerekek részére együtt biztosít integrált szolgáltatásokat. A Gyerekházak finanszírozása jelenleg a TÁMOP 5.2.2 pályázati konstrukció keretében történik.

Az olyan komplex kistérségi programok – mint például a „Legyen jobb a Gyerekeknek” – célja a szolgáltatások működésének gyerek- és családbarátta alakítása, a kulcsfontosságú szolgáltatásokhoz való hozzáférés javítása, a szegregáció enyhítése. E komplex kistérségi programok finanszírozása jelenleg a TÁMOP 5.2.3 (Integrált helyi programok a gyermekszegénység csökkentésére) pályázati konstrukció keretében történik. A Biztos Kezdet Gyerekházak és a komplex kistérségi programok módszertani támogatását és szakmai megalapozását az ÚMFT időszakában uniós finanszírozással a TÁMOP 5.2.1 számú kiemelt gyerekesély projekt segítségével valósították meg. A projekt megvalósítói a Szociálpolitikai és Munkaügyi Intézet (SZMI) és az MTA Gyermekszegénység Elleni Programirodája.

A Biztos Kezdet programot a Magyarországon növekvő és területileg igen nagy koncentrációt mutató társadalmi és gazdasági egyenlőtlenség ellen folytatott küzdelem hívta életre. Feladata, hogy hatékonyan avatkozzon be a szegénység és a kirekesztettség újratermelődésének megakadályozása érdekében, egy befogadóbb társadalom kialakulásában. A program alapelveinek¹³ megfelelően történik jelenleg a Biztos Kezdet Gyerekházak létrehozása, hálózata kialakítása.

A TÁMOP projektek időszakában a Biztos Kezdet hálózathoz való tartozást a közösen használt, a Gyerekesély projekt által kidolgozott logó használata fejezi ki. Ugyanakkor az alapelveknek megfelelő más, a kisgyerekekre és családjaikra irányuló szolgáltatások (pl. sajátos feltételekkel kialakuló csoportok óvodában, bölcsődében, játszóházakban, stb.) is szolgálhatják a program célkitűzéseit, és így részei lehetnek a Biztos Kezdet programnak. A Biztos Kezdet programhoz való csatlakozást lehetővé tevő saját minősítési rendszer még kidolgozásra vár.

¹³ A Szociális és Munkaügyi Minisztérium kezdeményezésére létrejött gyermekügyi koordinációs egyeztető testület által kidolgozott Biztos Kezdet konszenzus papír tartalmazza a Biztos Kezdet programok alapelveit: www.biztoskezdet.hu (letöltés dátuma: 2012. szeptember 30.)

2. A modellkísérlet tervezése: a Biztos Kezdet Gyerekházak hálózatának stratégiai céljai

A Biztos Kezdet Gyerekházak hálózatának tervezése során az alapelvekkel összhangban négy stratégiai cél¹⁴ elérését tűzték ki, melyek mindegyike egyaránt fontos a program hosszú távú küldetésének megvalósításához. A négy stratégiai cél közül az első és a második közvetlenül a program célcsoportját alkotó szülőkre és gyermekekre vonatkozóan jelöli ki a program tevékenységének irányát. A másik két stratégiai cél a helyi közösségre illetve a helyi szakmai partnerekkel való kapcsolat alakítására vonatkozik, a szülőkkel és gyerekekkel folytatott hatékony munka nélkülözhetetlen előfeltételeként.

A Biztos Kezdet Gyerekházak hálózatának stratégiai céljai és a hozzájuk tartozó részcélok a következők:

1. A tanköteles korba érő (5 éves) gyermek egészséges legyen, és elérje veszületett képességeinek optimumát, az összes fejlődési területet érintő (mozgás, értelem, érzelem, nyelv és kommunikáció, észlelés), szakmailag megalapozott emberi és tárgyi környezet biztosításával.
2. Szülők együttműködésének megnyerése, támogatása saját erőforrásaik mobilizálásában; a gyermek egészséges, harmonikus személyiségfejlődése és képességeinek optimális kibontakozása céljából a hiányzó kompetenciák megszerzésének segítése.
3. A program befogadása és a helyi közösség életébe való beillesztése azzal a céllal, hogy a helyi közösségek infrastrukturális és szakmai támogatást nyújtsanak a program dolgozói számára.
4. Helyi szinten a 0-5 éves gyermekekkel foglalkozó intézmények és/vagy szakemberek feladatainak és felelősségének láthatóvá tétele, a közöttük levő együttműködés megvalósítása és a szolgáltatásokhoz való hozzáférés biztosítása a korai felismerés és megelőzés érdekében.

A Biztos Kezdet Gyerekházak hálózata stratégiai céljainak részletes leírását és a hozzájuk tartozó indikátorokat a program Stratégiai Terve tartalmazza.

2.1. A kiterjesztés szakmai, szervezeti és módszertani megalapozása

A Biztos Kezdet Program többszintű:

1. egyrészt a *településeken* induló helyi Biztos Kezdet Programokat foglalja magában,
2. másik eleme a *központi* fejlesztési program, melynek célja a Biztos Kezdet

¹⁴ A program egészségességen az emberek „számára elérhető lehető legjobb egészségi állapot” támogatását érti (WHO).

Program szakmai integrálása a 0-6 éves korú gyermekekre irányuló szolgáltatások rendszerébe (települési programok hálózatfejlesztése, a programfejlesztés elemeinek összehangolása), továbbá a helyi programokat támogató szakmai szolgáltatások (információ, tanácsadás, szakértés, értékelés, képzések, műhelyek) szervezése. Ennek fontos része a Biztos Kezdet Program módszertani fejlesztése (szakértői műhely, munkacsoportok), valamint a program monitorozási és értékelési rendszerének kidolgozása.

A Biztos Kezdet Programok tervezését és indítását – széles szervezeti és szakmai horizontot átfogó – támogató hálózat segíti. Erre a feladatra modellkísérleti és szakértői műhely alakult a modellkísérleti programok koordinátorai, valamint a programhoz szorosan kapcsolódó szakmai és szolgáltatási területek szakembereinek részvételével. Az országos szakértői munkacsoport feladata volt a Biztos Kezdet Programok hazai indítását megalapozó minimumfeltételek, a települési programokat támogató szakmai-módszertani eljárások kidolgozása, képzések fejlesztése, módszertani kiadvány¹⁵ szerkesztése, és a települési szintű programok önértékelési rendszerének fejlesztése, monitorozása. A program indítását szolgáltatásfejlesztésként definiálták, a tervezés több elemében felhasználták azokat az ismereteket és technikákat, amelyek a projektfejlesztésben és a projektmunkában is használatosak.

A budapesti konferenciát követően – ahol meghirdetésre került a Biztos Kezdet Program – a tárca a Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézettel közösen és az Esélyek Háza hatatos támogatásával hat régióban szervezett konferenciát, valamint kilenc megyében információs napot. Ezeken a rendezvényeken több mint 3000 szakember vett részt a gyermekvédelem, a gyermekjólét, a családsegítés szakterületeiről, a védőnői és óvodai ellátó hálózatról, valamint a gyerekek, illetve a családok támogatására létrejött egyéb – köztük nagyon sok civil – szervezet képviselőjében.

2.2. A program kiterjesztése

A széleskörű tájékoztatást követően a program minimumfeltételeinek ismeretében 110 település nyújtotta be szándéknyilatkozatát jelezve ezzel, hogy részt kívánnak venni a Biztos Kezdet Programban. A helyi program tervezéséhez 94 település kérte a szakértők segítségét. A szakmai programok beadását partnerségi tervezés előzte meg a programban érintett szervezetek, intézmények és önkormányzatok részvételével. A tervezési napok célja az volt, hogy a különböző szemléletmódok egyeztetésével az alapok tisztázásra kerüljenek, az erőforrások

¹⁵ Biztos Kezdet Füzetek – www.szmm.gov.hu (letöltés dátuma: 2012. december 07.)

számbavételével és a szakmai motivációk áttekintésével kialakuljon az együttműködés.

A Biztos Kezdet Programok tervezése során különös hangsúlyt kapott, hogy mindenképpen a helyi igényeknek megfelelő, arra épülő szolgáltatás induljon alapozva azokra az eredményekre és erőforrásokra, amelyek helyben már korábban elérhetők voltak. A tervezési napon történt partnerségi egyeztetések, megállapodások után döntött el, hogy az adott településen, illetve helyszínen elindítják-e a Biztos Kezdet Programot.

A szakmai programok beadásának határidejéig – 2006. november 30. – 53 program érkezett be, amelyek közül 51 program került befogadásra.

A befogadott programok többsége a hátrányos helyzetű régiókban indult, elsősorban a 2000 lakosságszámnál nagyobb településeken.

Az 51 befogadott helyi Biztos Kezdet Program mindegyike vállalta azt, hogy a minimum követelményeknek eleget tesz. Ezek a következők:

- a hátrányos helyzetű, 0-6 éves korú gyerekek és a családok támogatása áll a program középpontjában,
- a program megvalósítói támogatják a gyerekek szociális és érzelmi fejlődését, képességfejlesztését,
- az egészségkultúra fejlesztését,
- elősegítik a közösségi részvételt,
- a szakszolgáltatásokhoz való hozzáférést.

A befogadás feltételeként a szakértői műhely a következőket határozta továbbá meg: a program:

- szakmai partnerségen alapuljon,
- szakmaközi munkacsoport és az általuk választott koordinátor legyen felelős a program megvalósításáért,
- a programban együttműködő szakemberek/szervezetek közösen biztosítsák a program megvalósításához és a klub működéséhez szükséges infrastruktúrát. A klubok által legalább heti három alkalommal kell biztosítani azt, hogy a célcsoport tagjai hozzáférhessenek a program által nyújtott szolgáltatásokhoz.

2.3. A Biztos Kezdet Program és az Országos Esélyegyenlőségi Hálózat

A minisztérium az Esély Házaknál az elmúlt években felhalmozódott szakmai tapasztalatokra építve, a meglévő humán- és tárgyi erőforrásokra támaszkodva az Országos Esélyegyenlőségi Hálózatot kérte fel a Biztos Kezdet Programhoz kapcsolódó szervezetekkel, intézményekkel való kapcsolattartás, együttműködés segítésére. További feladataik között szerepel az induló programokkal való folyamatos kapcsolattartás, képzések, szakmai programok háttérének biztosítása.

3. A modellkísérlet kivitelezése

A stratégiai célok megvalósulásának elengedhetetlen előfeltétele volt a program szolgáltatásainak a meglevő intézményrendszerekkel és más szolgáltatókkal történő összehangolása. A Gyerekházak munkájának megtervezése során ezért nagy figyelmet fordítottak a szakmailag összehangolt munka megteremtésére.

A programmegvalósulásához szakmai partnereket vettek igénybe, ilyenek voltak:

- Családsegítő szolgálat munkatársa
- Fejlesztő- és gyógypedagógus
- Gyermekjóléti szolgálat munkatársa
- Gyermek- és/vagy házi orvos
- Gyermekfogász
- Korai fejlesztő
- Nevelési tanácsadó munkatársa
- Óvodapedagógus
- Pedagógiai szakszolgálat munkatársa
- Pszichológus, pszichiáter
- Védőnő

Szervezeti szinten a Biztos Kezdet Gyerekházak hálózatának működését hét szereplő kapcsolata határozza meg:

1. A gyerekház fenntartója: a TÁMOP 5.2.2. pályázati komponensen nyertes, Gyerekház létrehozására pályázó önkormányzat, szakmai vagy civil szervezet.
2. Finanszírozó, támogató: a Nemzeti Fejlesztési Ügynökségen (NFÜ) belül a Humán erőforrás Programok Irányító hatósága (HEP IH), illetve ennek közreműködő szervezete, az ESZA Nonprofit Kft.
3. Módszertani támogató központ: a Gyerekesély projekt kedvezményezettjei: a Szociális és Munkaügyi Intézet (SzMI) és a (komplex kistérségi programok tekintetében az) MTA Gyermekszegénység Elleni Programiroda (GyEP).
4. Felügyeletet gyakorló szaktárca: a Szociális és Munkaügyi Minisztérium (SzMM).
5. Párhuzamos helyi programok, a gyerekház környezete: többek között a TÁMOP 5.2.3 kedvezményezett komplex kistérségi programjai.
6. A mentor: az SzMI (Gyerekesély projekt) által megbízott mentor.
7. A képző: az SzMI (Gyerekesély projekt) által megbízott képző.¹⁶

Biztos Kezdet Gyerekház programok megvalósítására önkormányzatok, szakmai és/vagy civil szervezetek nyújthattak be pályázatot. A pályázók helyi

¹⁶ www.biztoskezdet.hu (letöltés dátuma: 2012. december 15.)

Biztos Kezdet Gyerekházak létrehozására és az SZMI-vel, mint módszertani támogatóval való együttműködésre vállaltak kötelezettséget. Az SZMI határozza meg a Gyerekházakra vonatkozó szakmai irányokat, a képzői hálózaton keresztül felkészíti a Gyerekházakban dolgozó munkatársakat, valamint a mentori hálózat működtetésével támogatást nyújt számukra a projekt teljes időszaka alatt.¹⁷

A szakmapolitika kidolgozásáért, megvalósulásáért, a fenntarthatóság biztosításáért illetékes tárcaként a Szociális és Munkaügyi Minisztérium volt a felelős. A komplex kistérségi programok szakmai kidolgozásáért a MTA GYEP, a Biztos Kezdet Gyerekházakért az SZMI (Gyerekesély projekt) munkatársai feleltek.

A hálózat hosszú távú fenntartásáról egyelőre csak elképzelések vannak. A fenntarthatóság kidolgozása az illetékes minisztériumok feladata maradt. Jelenleg – az ÚMFT időszakában – a Biztos Kezdet program és a Gyerekházak, valamint a komplex kistérségi programok, továbbá az ezeket támogató módszertani központok finanszírozása uniós pályázati rendszer¹⁸ keretében valósul meg.

A Szervezeti és Szolgáltatási Modell a helyi Biztos Kezdet programok szakmai megvalósításában résztvevő szereplők, a Gyerekházak, az SZMI (Gyerekesély projekt) és a mentorok feladatait és felelősségi köreit ismerteti részletesen.¹⁹

A helyi Biztos Kezdet Gyerekházak finanszírozását az Új Magyarország Fejlesztési Terv tartalmazza, mely európai uniós és hazai forrásokból 8 ezer milliárd forint támogatást tesz elérhetővé a magyar vállalkozások, önkormányzatok és civil szervezetek számára 2007 és 2013 között.

Az Új Magyarország Fejlesztési Terv meghatározza a fejlesztések fő céljait és irányait, illetve azokat a stratégiai területeket, amelyekre az ország az uniós fejlesztési forrásokat koncentrálni szeretné. Míg a Terv a fő stratégiai célokról szól, az egyes ágazatok és régiók fejlesztési céljait és irányait az úgynevezett operatív programok tartalmazzák:

Az Új Magyarország Fejlesztési Terv céljaihoz illeszkedően 15 operatív program indult útjára hazánkban. A Biztos Kezdet program a Társadalmi Megújulás Operatív Program (TÁMOP) része, amelynek célja a munkaerő fejlesztése,

¹⁷ A hazai uniós pályázati rendszer szereplőinek feladatmegosztását itt nem részletezem, erről a pályázók több fórumon megfelelő tájékoztatást kaptak.

¹⁸ A Társadalmi Megújulás Operatív Program TÁMOP 5.2 konstrukciója keretében.

¹⁹ – ESZA Társadalmi Szolgáltató Nonprofit Kft: eljárásrendi és pénzügyi monitoring.
– Szociálpolitikai és Munkaügyi Intézet: a Biztos Kezdet szakmai program kidolgozásának és megvalósításának felelőse.
– Biztos Kezdet Gyerekház: a szakmai program megvalósítása.
– Mentorok: a szakmai program helyi megvalósításának felelőse.
– Képzők: a szakmai program oktatása.

valamint, hogy időben és elegendő mennyiségben rendelkezésre álljon a munkahelyek betöltésére alkalmas, megfelelő képzettségű munkaerő.

Az Új Magyarország Fejlesztési Terv végrehajtásáért hazánkban a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (NFÜ) felel, ezen belül a TÁMOP és TIOP végrehajtása a Humán Erőforrás Programok Irányító Hatóság feladata. A TÁMOP keretében megvalósuló szociális programok (így köztük a Biztos Kezdet programok) monitoringja és a támogatások folyósításával kapcsolatos feladatok a Szociális és Munkaügyi Minisztérium tulajdonában lévő ESZA Társadalmi Szolgáltató Nonprofit Kft. (a továbbiakban: ESZA Nonprofit Kft.) felelősségi körébe tartoznak.

3.1. A program finanszírozása a projekt időszakban

Mint általában minden uniós támogatással megvalósuló program esetében, finanszírozási szempontból a helyi Biztos Kezdet programok működésének két szakasza különíthető el. A pályázati szakasz első időszakában, az ún. projekt időszakban a Gyerekházak működését az Európai Szociális Alap társfinanszírozza a TÁMOP keretein belül, a pályázó szervezet kell, hogy biztosítsa a megfelelő épületet, illetve a Gyerekház céljára kialakítandó helyiség működtetését.

A projektidőszak hossza 30 hónap, ami a támogatási szerződés megkötésével vette kezdetét. A projektidőszak finanszírozás szempontjából fontos eleme, hogy az elszámolható költségeket a pályázónak az ESZA Nonprofit Kft.-vel kötött szerződése szigorúan szabályozza.²⁰ A projekt finanszírozásának menetében időbeli csúszások lehetnek, így a programok indítása és zárása adott esetben eltérhet az eredeti előrejelzésektől.²¹

²⁰ Például az elszámolható tételek körét; a finanszírozás megkettőződésének vagy átfedésének kizárását, mely azt jelenti, hogy azonos tételekre más források nem vonhatóak be.

²¹ 2009. szeptember: támogatási szerződések megkötése.
2008. június-2010. december: a programok szakmai előkészítése.
2009. szeptember–2011. december 31.: projekt időszak (30 hónap).
2011. december 31.: gyerekházak finanszírozásának lezárulása.
2011. december 31.–2013. március: kötelező fenntartási időszak (12 hónap) – hosszú távú fenntartás időszaka.
2010. december: TÁMOP 5.2.1 finanszírozásának lezárulása.
2011. január-2012. december: a programok további szakmai támogatása, új pályázati hullám előkészítése.

3.2. *A program finanszírozásának menete*

3.2.1. Monitoring

A megvalósítás menetét a programok pénzügyi felügyeletét ellátó ESZA Nonprofit Kft. (előre nem meghatározott időben és rendszerességgel) monitorozta. A monitoring a fejlesztések pénzügyi, fizikai megvalósítását követi nyomon, azt vizsgálja, hogy a végrehajtás megfelel-e az előre tervezettnek, valamint hogy biztosított-e az előre meghatározott célok elérése. A monitoring folyamatos adatgyűjtésen alapszik.

E tevékenység végrehajtása során a Biztos Kezdet Gyerekháznak rendszeresen Projekt Előrehaladási Jelentést (PEJ) kellett készítenie az ESZA Nonprofit Kft. részére előre megadott formátumban. Amennyiben a PEJ a megvalósítás hiányosságait tükrözi, az ESZA Nonprofit Kft. a vonatkozó költségvetési elemek folyósítását addig tartja vissza, amíg a projekt a hiányosságokat nem pótolja.

3.2.2. A támogatások folyósítása

A támogatás folyósítása több részletben, utófinanszírozással történik. Az ESZA Nonprofit Kft. esetében a projekt induló előlege a pályázati összeg maximum 35%-a. A további közbenső fizetési részletek lehívása a tényleges kifizetések szerint történik.

3.2.3. A fenntartási időszak

A projektidőszakot az ún. „fenntartási időszak” követi, melyben a pályázó intézménynek (ami leggyakrabban a helyi önkormányzat, de lehet civil szervezet is) a Gyerekház működését további egy évig változatlan formában fenn kell tartania.

A fenntartási időszakban a projekt finanszírozása a pályázó felelőssége. Ugyanakkor a Szociális és Munkaügyi Minisztérium és a Miniszterelnöki Hivatal a pályázat időszakában kiemelt feladatának tekinti a helyi programok részben állami támogatásból történő finanszírozásának előkészítését. Ennek kidolgozásában a Gyerekesély projekt aktív szerepet vállal. A Gyerekházak működésének fenntartásához a helyi programok segítségére is szükség van. A program fő célja, hogy a Biztos Kezdet Gyerekházak munkatársai a szakmai munka iránti elhivatottságuk mellett felismerjék, hogy a házak teret adnak saját közösségük emberibb, igazságosabb életének megteremtéséhez. Ennek érdekében

ők maguk is tegyenek lépéseket a helyi partnerek együttműködésének ösztönzésével a működés hosszú távú finanszírozásának érdekében.

Távlati célként szerepelt, hogy a Biztos Kezdet Gyerekházak működése ne érjen véget a pályázat kötelező fenntartási időszakának végével. A program szakmai kiforrásához és a kívánt társadalmi hatások eléréséhez ennél jóval hosszabb időre van szükség, aminek előfeltétele a program szereplőinek összefogása, és a szemlélet minél szélesebb társadalmi rétegekhez való eljuttatása.

4. A modellkísérlet értékelése

2006. szeptember 29-én került sor az első körben befogadott programok koordinátorainak részvételével egy programindító szakmai fórumra. Ezt követően regionális műhelyeket szerveztek, ezzel biztosítva az induló Biztos Kezdet Programok szakmai hálózatának fejlesztését, a szakmai konzultáció lehetőségét, a tapasztalatok átadását, az indítással kapcsolatos kérdések, problémák megbeszélését. Az induló programok minden helyszínén egy fontos szempont érvényesült: a „Biztos Kezdet Program” nem elkülönült ellátásként működik, hanem együttműködik más, már meglévő, működő szociális, egészségügyi, oktatási intézményekkel is.

Ugyanebben az időszakban került sor a „Kommunikáció és fejlesztés a Biztos Kezdet Programban” akkreditált képzés megszervezésére, három helyszínen, 45 fő részvételével.

A programfejlesztés jelenlegi szakaszában is folyik a települési szintű programok önértékelési folyamatának segítése, valamennyi induló program helyszíni látogatása. Az önértékelés célja egyrészt a szakmai tudatosság fejlesztése, másrészt a céloknak, elvárásoknak való megfelelés közös szakmai elemzése a partnerekkel. E folyamat két részterületet ölel fel:

- egyrészt értékelni kell az egyes programok végrehajtásának menetét, azok sikerességét;
- másrészt információt kell kapni arról, hogy maga a projekt eléri-e a célját, a meghatározott elvárásoknak megfelelően működik-e.

E támogatási ciklusban megvalósítandó további tervek között szerepel egy szakmai konferencia szervezése, valamint a programok monitorozása.

A programokat értékelő szakértők véleménye alapján megállapítható, hogy a terepen dolgozó szakemberek és szakmai műhelyek rendkívül elkötelezettek a 0–6 éves korú gyermekek és családjaik számára nyújtott szolgáltatások fejlesztése mellett. A program keretet ad a szakemberek és a szolgáltatók közötti együttműködéshez, folyamatos szakmai tanulásra, fejlődésre ad lehetőséget.

A különböző intézményi háttérrel rendelkező településeken a szakmai program megvalósítása érdekében összehangolták a célokat, a meglévő erőforrásokat, a szakmai feladatokat annak érdekében, hogy a kedvezőtlen társadalmi jelenségekre, problémákra még hatékonyabb megoldásokat dolgozzanak ki.

A szakmai programokban alapvetően a helyi erőforrásokra és az erős partnerségi kapcsolatokra építenek a műhelyek, ez a két elem a legfontosabb feltétele a program megvalósításának. Az indítandó szolgáltatások intézményközi együttműködés keretei között valósulnak meg; több programban tervezték a többszintű szakmaközi „teammunkát”, külön szerepet szánva a programirányító csoport és az operatív feladatokat ellátó szakmaközi műhely számára.

A megvalósítás folyamatában a partnerek közötti sikeres együttműködés feltétele a kiegyensúlyozott feladatvállalás, a rendszeresség az együttműködésben és a kölcsönös érdekbeszámításon alapuló megállapodás, amely alapja lehet a partnerség továbbfejlesztésének. A közösségfejlesztés módszereinek alkalmazása, valamint a közösségi programok megvalósítása segíti az elfogadást, a toleranciát; erősíti a társadalmi kohéziót és a szolidaritást a különböző lakossági csoportok között a településeken. A társadalmi hátrányok mérséklését a távlatokban gondolkodó, komplex beavatkozások és az erőforrások összehangolása segíthetik elő. A programban dolgozók szemlélete, az értékek következetes képviselése hosszabb távon hozzájárulhat a szegregáció csökkenéséhez.

A program írásos dokumentációja a pályázati rendszer szerint alakul: minden ciklusban pályázatot írnak, rész és összegző beszámolók, szerződések, pénzügyi elszámolások készülnek. A beszámolók kezdetben részletesebbek voltak, később azonban lényegesen egyszerűsödtek. A program eseményei nyomon követhetőek a családoknak készült szórólapok alapján is.

Több helyen készültek fényképek/videó felvételek a jelesebb alkalmakról, ezeket a beszámolókhöz mellékeltek. A Biztos Kezdet programról 2005 tavaszán rendezett konferenciára minden résztvevő készített egy bemutatkozó anyagot, ennek egyes elemei még megtalálhatók a programok helyszínein. A pályázattal kapcsolatos beszámolók célja eredetileg az volt, hogy a szakemberek gondolják végig a programban tapasztaltakat, de ezt a célt úgy tűnik, nem tudják a jelenlegi pályázati rendszerben készült beszámolók elérni.

A kialakult álláspont szerint a programról jelenleg a résztvevő szakemberek elbeszéléséből lehet a legtöbbet megtudni.²²

Adatokon alapuló összehasonlításra egyelőre nincs mód, a már korábban is jelzett *problémák* miatt, amelyek közül a legfontosabbak a következők:²³

²² Megjegyzendő, hogy a program kezdetén Angliában is a narratív megközelítést alkalmazták a fejlemények regisztrálására.

²³ SZOMOR Éva: Információk a modellkísérleti programokról. *Útmutató a helyi programok indításához. Biztos Kezdet füzetek 1.*, Budapest, 2006.

- a program és a gesztor intézmény határai tisztázatlanok,
- nem azonos korosztályt vontak be a programba a különböző településeken,
- ahol nem az egész települést érinti a program, ott semmilyen adat nincs a kijelölt körzet népességére vonatkozóan,
- nincs definiálva, mi tekinthető a programban való részvételnek,
- a programban résztvevő családok, gyerekek köre változott az elmúlt 3 év alatt,
- nincs egyes gyerekekre, családra vonatkozó adatgyűjtés és
- a helyi programokról szóló összesített adatok hitelessége erősen kétséges.

A *program kiterjesztése* során fontos a változások számszerűsíthető formában történő mérése, így a fent jelzett kérdéseket a programok indulása előtt kellett volna tisztázni; ehhez azonban előre meg kellett volna határozni, milyen adatokat gyűjtsenek a programban dolgozó szakemberek, és az adatgyűjtés során milyen kritériumokat alkalmazzanak (például milyen hosszban, milyen gyakran kell megjeleníteni valamilyen programban ahhoz, hogy az illetőt résztvevőnek tartsák). A legfontosabb első feladat azoknak a kiinduló adatoknak a megszerzése, amikhez képest a program hatására létrejövő változásokat mérni lehet.

A program értékelése során érdemes áttekinteni, hogy a Nagy-Britanniában csaknem egy évtizeddel korábban kialakított, és jelenleg hatodik „hullámánál” tartó programnál milyen szempontokat, eszközöket, metódusokat alakítottak ki az eredmények követésére. Ugyanakkor meg kell fontolni azt is, ezek a módszerek mennyiben alkalmazhatók a hazai program jóval korábbi fázisában, illetve az itthoni környezet sajátosságai miatt az ott kialakított értékelési módszerek milyen módosításra szorulnak.

Az angliai Sure Start monitorozásáról rendkívül sok információt találhatunk a National Evaluation of Sure Start honlapján,²⁴ melyből jelenleg a helyi programok bevezetésével kapcsolatos feladatok a legfontosabbak. Angliában minden helyszínen

- információkat gyűjtenek a programok tervezésével, filozófiájával, gyakorlatával, fejlődésével/változásaival kapcsolatban,
- a program hatásának vizsgálhatósága érdekében segítik a helyi programok résztvevőit, hogy a különféle helyszíneken egymással összehasonlítható adatokat gyűjtsenek,
- a költség-hatékonyság értékelhetőségének érdekében elősegítik a befektetett munka és anyagi források valamint a program nyomán tapasztalható változások számszerűen mérhető változókkal való mérhetőségét.

²⁴ <http://www.ness.bbk.ac.uk> (letöltés dátuma: 2012. december 03.)

Ezek a feladatok a program értékelői szerint Magyarországon is érvényesek, ehhez a *megfelelő módszertan kidolgozása* jelenleg az egyik soron következő, sürgető feladat. Megállapítható, hogy az Angliában alkalmazott eljárások nagy része nálunk még nem alkalmazható.

4.1. A programfejlesztés munkaformái és eredményei

2006. szeptember 29-én került sor az első körben befogadott programok koordinátorainak részére szervezett programindító szakmai fórumra.

Ezt követően regionális műhelyeket szerveztek, ezzel biztosítva az induló Biztos Kezdet Programok szakmai hálózatának fejlesztését, a szakmai konzultáció lehetőségét, a tapasztalatok átadását, az indítással kapcsolatos kérdések, problémák megbeszélését. Az induló programok minden helyszínén egy fontos szempont érvényesült: a „Biztos Kezdet Program” nem elkülönült ellátásként működik, hanem együttműködik más, már meglévő, működő szociális, egészségügyi, oktatási intézményekkel is.

A regionális műhelyek keretében néhány témával kiemelten foglalkoztak – ilyen volt például: a szakmai szolgáltatók és szektorok közötti partnerség fejlesztése, a program kommunikációja, a családok bevonásának nehézségei, és az önértékelés folyamata. A műhelyen a Biztos Kezdet Program koordinátorai vettek részt.²⁵

4.2. Szakértői javaslatok a program támogatására

Magyarországon az elmúlt évtizedben kiépült ellátórendszer egyes településeken lehetőséget biztosít arra, hogy külső források bevonása nélkül is megvalósulhasson a Biztos Kezdet Program. A helyi Biztos Kezdet Programok olyan településeken és városrészekben is elindulhatnak, amelyek saját erőforrásaik mozgósításával, a meglévő szolgáltatások összehangolásával képesek a program megvalósítására.

A hátrányos helyzetű, erőforrás-hiányos kistépülések, amelyek szolgáltatási hiányokkal és hozzáférési nehézségekkel küzdenek önmaguk nem képe-

²⁵ A Regionális Műhelyek időpontjai, helyszínei a következők voltak:
Nyugat-dunántúli régió: Nappali Központ – Szombathely, Szöllősi sétány 36., 2006. november 7. 10–13 óra. *Dél-dunántúli régió:* Esélyek Háza – Pécs, Rákóczi u. 55., 2006. november 14. 10–13 óra. *Észak-alföldi régió és Borsod-Abaúj-Zemplén Megye:* Mustárház – Nyíregyháza, Szent István u. 20., 2006. november 15. 10–13 óra. *Közép-magyarországi, Közép-dunántúli és Dél-alföldi régiók:* Esélyek Háza – Budapest, Wesselényi u. 17., 2006. december 4. 10–13 óra.

sek a program finanszírozására. A támogatott Biztos Kezdet Programokat a hátrányos helyzetű térségek kistépülésein javasoltuk indítani első lépésben, meghatározó módon azokon a településeken, ahol hiányoznak a gyermekintézmények (bölcsőde, óvoda).

5. Tapasztalatok

A program alapelveit – a korai hátrányok mérséklése, a szakemberek és a részt vevő családok partneri együttműködése, az ágazatok és szektorok közötti feladatmegosztás, a bárki számára elérhető szolgáltatások biztosítása, a meglévő szolgáltatások koordinációja – és céljait mindegyik településen maradéktalanul elfogadják a szakemberek, a megvalósítás formái, keretei és lehetőségei azonban jelentős változatosságot mutatnak.

A programok tervezése és indítása óta eltelt időszakban változások voltak a programok környezetében. A szakmai programot a települések önkormányzatai, bizottságai támogatták, az időközben történt változások hatással voltak az önkormányzatok és intézményeik költségvetésére is.

Több programban személyi változások voltak. Látható, hogy a problémák megoldására nem minden esetben elegendőek a helyi erőforrások.

A tapasztalatok azt mutatják, hogy a napjainkban induló helyi „Biztos Kezdet Klubok” esetében még nem mindenhol teljesülnek maradéktalanul azok a feltételek, amelyeket a programjukban vállaltak. Ennek alapvető oka a forráshiány, amelynek a megoldásán egyéni stratégiák kidolgozásával, pályázati források bevonásával folyamatosan dolgoznak a települések. Úgy tűnik, hogy helyi összefogással biztosítható a helyiség, a berendezéshez szükséges minimális tárgyi feltételek (bútorok, játékok, egyéb eszközök) és a szakemberek részvétele. Az induló programokban 64 pszichológus, fejlesztőpedagógus, gyógypedagógus vállalt önkéntes tevékenységet; a folyamatos szakmai feladatellátás díjazására a programok egy részében nincs is lehetőség.

A helyben rendelkezésre álló lehetőségek feltárása és a feltételek helyi erőforrásokból történő biztosítása, eszközök beszerzése viszonylag lassabb ütemű fejlődést tesz lehetővé. A változások nehezítik az elvárható szakmai követelmények teljesítését, megoldást jelentene a szakmai követelmények biztosítása, valamint a programok hosszabb távú fenntarthatósága érdekében a programok differenciált és kiegészítő támogatása.

A program minimumfeltételeinek bővítése csak további források biztosításával lehetséges, ugyanakkor a jelenlegi helyzetben nem a keretek, a minimumfeltételek, valamint a programokkal szemben támasztott szakmai feltételek bővítését, kiszélesítését tartják fontosnak.

A támogatás célja lehet a programok működtetésének stabilizálása, az alapelveknek, céloknak, valamint a szakmai követelményeknek való megfelelés, a klubok biztonságos működtetéséhez szükséges feltételek megteremtése, a folyamatos működtetéséhez szükséges humán erőforrás biztosítása.

A differenciált támogatást indokolja a települési erőforrások megléte vagy hiánya, a szükségletekhez igazodó tervezés és programfejlesztés, valamint az eltérő településnagyság.

Az SZMM javaslatai a támogatásra:²⁶

- Az (állandó) klubvezető bére és járulékai.
- A gyermekek fejlesztéséhez szükséges, a helyi igényeknek megfelelő alapvető eszközök.
- A gyermekek fejlesztéséhez más módon nem biztosítható szakemberek óradíjának biztosítása.
- A szakszolgáltatásokhoz való hozzáférés biztosítása érdekében utazási költségek finanszírozása a szakemberek részére.

A megfelelő szakmaiságot is jelentő működési és szolgáltatási hatékonyság növelése a továbbiakban is indokolja a hálózati és a módszertani műhelymunka fejlesztését, a szakértői (mentori) támogatást, valamint módszertani segédanyagok, továbbképzési lehetőségek, szakmai fórumok, tapasztalatcsere-látogatások megszervezését a programok munkatársai számára. A módszertani munka kiemelten fontos feladata a jó gyakorlatok gyűjtése és a szolgáltatási modellek elemzése.

A támogatás forrásának alternatívájaként javasolt a munkaerő-piaci támogatási rendszerekben rejlő lehetőségek átgondolása. A családok foglalkoztatási esélyeinek, valamint a program foglalkoztatási kapacitásának bővítése érdekében a munkaügyi rendszerhez való kapcsolódás és támogatás lehetőségeinek egyeztetése.

Azokon a településeken, ahol a kezdeti beruházás megtörtént, a szükséges felszerelést részben pályázati pénzből, részben helyi forrásokból (adományok) beszerezték, ott a program működtetése jelenti a legfőbb várható költséget. Amennyiben a koordinátorok feladata lesz a források megszerzése, úgy a program a civil szervezetekhez hasonló állandó bizonytalansággal néz szembe, állandó pályázási kényszerrel, bezárásokkal és újrakezdésekkel.

Folyamatos, jó színvonalú működéshez állami, és helyi támogatás is szükséges. Ez utóbbi történhet természetben, például megfelelő helyiség, gépkocsi rendelkezésre bocsátásával, de mindenképpen szabályozott és kiszámítható kezetek között.

A pályázást néhány helyen lehetetlenné teszik azok a helyi rendeletek, melyek szerint a társult települések önkormányzatának előzetesen meg kell tár-

²⁶ <http://www.szmm.gov.hu> [2012. december 07.]

gyalniuk, hogy beadható-e a pályázat. A pályázatok kiírása és a beadási határidő között rendszerint olyan rövid idő áll rendelkezésre, hogy ezalatt lehetetlen egy ilyen bonyolult egyeztetési folyamatot végigfuttatni.²⁷ A program eredményességét az egyes szereplők eltérő dolgokban látják.²⁸ Az eredményesség értékelése nem választható el azoktól a módszerektől, melyekkel a változásokat mérik. Ezek meghatározásához rendkívül gazdag anyagot találunk az eredeti program értékelését bemutató internetes oldalakon,²⁹ ezt azonban a hazai feltételeknek megfelelően lenne érdemes alkalmazni.

A program terjeszthetőségének és fenntarthatóságának kérdését a kialakult vélemények szerint a kistélepüléseken létező gyermekintézményekkel, és az ott működő, illetve hiányzó szolgáltatásokkal együtt kellene végiggondolni. Helyi szinten fontos érdekek fűződnek ahhoz, hogy a még működő intézmények (pl. óvodák) hosszabb távon is fenntarthatóak legyenek, illetve a törvényben előírt szolgáltatásokat (legalább a kötelezőeket) biztosítani tudják. A meglévő intézmények nyitásával, szolgáltatás-spektrumuk bővítésével elérhető lenne, hogy a kistélepüléseken élő gyerekes családok helyben kaphassanak a jelenleginél sokkal többféle, az igényekhez alkalmazkodó szolgáltatást, amelyet nem széttagolt intézményi struktúrában, hanem egymással összehangoltan terveznek és nyújtanak.³⁰

Az eddigi modellkísérleti programok szintén már létező intézményekhez kapcsolódtak, de ez az átfogó, szolgáltatás-tervezés és szervezés csak részben tudott megvalósulni. Ezért a program kiterjesztésében a helyi szakembereken

²⁷ Vásárosnaményban és környékén a program túlélését úgy látnák biztosítva, ha a Biztos Kezdetet összekötnék a közmunka keretében történő foglalkoztatással. Az 'utazó szolgáltatások' (fejlesztő pedagógus, logopédus, szűrőprogramok) megvalósításához rendszeres gépkocsi használat szükséges, ez csak részben oldható meg önkormányzati forrásokból.

²⁸ A szülői szokások változását, a gyerek készségeinek fejlődését tartják a legnagyobb eredménynek Ózdon. A program ottani munkatársa szerint: „[...] a szülők önbizalma nőtt, kérdeznak, élnek a program által biztosított lehetőségekkel, felhasználják a programok, illetve a kialakult segítő kapcsolatok adta lehetőségeket. A gyerekek megtanultak együttjátszani, finommotoros mozgásaik kifinomultabbak. A szülők jobban odafigyelnek gyerekeikre, cselekvési repertoárjuk bővült, problémamegoldó készségeik javultak. Rendszer alakult ki az életükben, amihez igazodni tudnak.”

Vásárosnamény környékén a könnyebb óvodai beilleszkedésben, illetve abban látják a program legfőbb eredményét, hogy minden ott lakó gyerek már három éves korától jár óvodába. Az óvodai beszoktatás során jól látszik, milyen előnyökre tettek szert azok a gyerekek, akik jártak a Biztos Kezdet Klubba. Könnyebben beilleszkednek, gyorsabban elsajátítják az óvodai szokásokat. A programnak közvetlen hatása van a családok egymás közötti kapcsolatára is. Az óvoda életében való részvétel eredményeképpen a szülők elkezdtek együttműködni, ami jelentősen csökkentette a faluban a korábbi ellenéteket a roma és nem roma családok között, így ez közvetlenül hozzájárult a helyi társadalom integrációjához. <http://biztoskezdet.hu> [2012. június 16.]

²⁹ <http://www.ness.bbk.ac.uk> (letöltés dátuma: 2013. 01. 05.)

³⁰ Eszrik Zoltán: A Nemzeti Cselekvési Terv és a Biztos Kezdet Program. *Esély*, 2006/3.

kívül az önkormányzatok megnyerése fontos feladat. Egy következő lépés viszont az lehet, hogy a helyi szereplők segítséget kapjanak a program vezetőitől abban, hogy a kisgyerekes családoknak szóló szolgáltatásokat a fent leírt módon tudják megtervezni.

Véleményem szerint a program vezetőinek feladata lenne az is, hogy kezdeményezzék az érintett intézményekre vonatkozó szabályozás megváltoztatását annak érdekében, hogy az lehetővé tegye az intézmények működésének a korábban leírtak szerinti megváltoztatását.

A HAZAI IRÁNYÍTOTT BETEGELLÁTÁSI MODELL

ACZÉL-PARTOS Adrienn

1. Bevezetés

Az *Irányított Betegellátási Rendszer (IBR)* mint modellkísérlet létrehozásáról 1998-ban döntött az Országgyűlés.¹ 1999-ben bevezetésre is került az IBR, melynek legfőbb célja elsősorban szakmai- és költséghatékonysági szempontok alapján az egészségügy javítása, fejlesztése volt. A modell egy alulról jövő kezdeményezésként² indult, melyet aztán a Kormány támogatott és elindított.

ötött háziorvosokat és házi gyermekorvosokat, a hozzájuk bejelentkezett – és adataiknak az ellátásszervező általi kezelését meg nem tiltó – biztosítottakat, valamint a részükre egészségügyi ellátásokat nyújtó egészségügyi szolgáltatókat egybefoglaló adatbázis. Az IBR magában foglalta az alapellátási, a járóbeteg-szakellátást, valamint a kórházi ellátást is egy-egy térségen belül. Ebbe a rendszerbe az összefogó ellátásszervező szervezetek számára, az OEP által kiírt

* Doktoranda, PPKE JÁK.

¹ 1998 decemberében az IBR bekerült az *1998. évi XCI. a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak 1999. évi költségvetéséről* szóló törvény 16. §-ba. 16. § (1) Az irányított betegellátás modellkísérletének elvégzésére az erre vállalkozó egészségügyi szolgáltatók körében maximum 200 ezer lakosra kiterjedően finanszírozási szerződés köthető. (2) Az (1) bekezdés szerinti finanszírozás kezdeményezésére az az egészségügyi szolgáltató jogosult, amely vállalja az érintett lakosság teljes körű, a kötelező egészségbiztosítási rendszerben térítésmentesen, illetve támogatás ellenében igénybe vehető egészségügyi ellátását, illetve az általa nem nyújtott szolgáltatások tekintetében az ellátások megszervezését. E feladat tekintetében érintett lakosságnak minősül minden olyan biztosított, aki az egészségügyi szolgáltató által működtetett, vagy az egészségügyi szolgáltatóval e feladat ellátására szerződést kötött háziorvosi szolgálat orvosához bejelentkezett. (3) Az irányított betegellátást szervező egészségügyi szolgáltató – a finanszírozás keretében – a természetbeni ellátások előirányzatának az érintett lakosság korösszetételére figyelemmel számított arányos részére jogosult. A modellkísérlet részletes szabályait a *43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól* tartalmazza.

² Somodi Imre a veresegyházi Misszió Egészségügyi Központ létrehozásával ihlette meg az irányított betegellátási modellt.

pályázatok útján lehetett bekerülni. Ez a kezdeményezés egy *új típusú szerveződési forma*, melynek kivitelezője új szereplő a hazai egészségügyben, aki az eddig is létező, csak ellátatlanul hagyott ellátásszervezői feladatokat gyakorolja. További jellemzője a modellnek, hogy a prevenciót – amely eddig nem kapott kiemelt szerepet – most tudatosan beépítik a rendszerbe. A kísérlet életre hívásában az egészségügyi szolgáltatások költségeinek hatékonyabbá tétele elsődleges szempontként szerepelt. A *betegutak* követése az IBR egyik meghatározó eleme, melynek bevezetéséhez elengedhetetlen az informatikai háttér megfelelő kiépítését, működtetését. Vagyis a háziorvosoknak kvázi menedzserré kell válniuk; mivel minden leletet és dokumentációt megismerhetnek a betegről, így ők tudják a legpontosabb diagnózist felállítani, és a megfelelő helyre irányítani a beteget, ha arra van szükség. Mindez azonban precíz és magas fokú szaktudást igényel, melyet képzések, továbbképzések során érhetnek el.

2. Nemzetközi kitekintés

A magyar irányított betegellátási rendszer alapvetően két külföldi rendszeren alapul: az USA-beli *managed care*³ (vagy *managed health care*), valamint az Egyesült Királyságbeli *GP fundholding*-modellen. A hazai IBR eszközrendszerét tekintve inkább az amerikai, szerkezetét és logikáját nézve pedig a brit rendszerhez hasonlatos. Fontos azonban kihangsúlyozni, hogy a hazai modell sajátos, nem értelmezhető sem az amerikai, sem az angol modell lenyomatának.

Az ún. *managed care*-modell az Egyesült Államokban jelent meg az 1930-as években.⁴ A *managed care*-féle szervezett, irányított betegellátás többféle működési formában jelenhet meg. Közös tulajdonságuk, hogy átalánydíj ellenében a szervező által szabályozott módon, saját vagy szerződött ellátókon keresztül biztosítják az ellátást. A '90-es évek eleje óta a *managed care* az amerikai egészségügy domináns ellátási formájává fejlődött.

Az HMO, *Health Maintenance Organization* (Egészségfenntartó Szervezet) a *managed care*-típusú szervezet egyik fajtája. A HMO-k meghatározott díj fizetése fejében – melyet általában a munkáltatók fizetnek – egészségügyi szolgáltatást nyújtanak a biztosítottak részére. A szolgáltatások a kezdeti időkből főként az alapellátáshoz és a járóbeteg-szakellátáshoz kapcsolódtak, később ez kiterjedt a fekvőbeteg ellátásra is. A betegek csak a hálózatban résztvevő ellátókat vehetik igénybe, mely rendszerhez orvosok, klinikák, kórházak, valamint

³ A „*managed health care*” tükörfordítása: irányított betegellátás.

⁴ BONCZ Imre – DÓZSA Csaba – NAGY Balázs: Irányított Betegellátási Modell (IBM): a *managed care* helye a finanszírozási rendszerben, alapelvek és az Amerikai Egyesült Államok példája. *IME* 2003/4. 17.

kiegészítő szolgáltatások tartoznak. A betegellátás irányítását a beteg által szabadon választott háziorvos végzi, aki egyben az ellátás kiindulópontját jelenti. A háziorvos érdekelt abban, hogy megőrizze betege egészségi állapotát, és a minimálisra csökkentse az ehhez szükséges szolgáltatások igénybevételét. Az 1970-es években a HMO-rendszer rohamos fejlődésnek indult, ugyanis a nagy munkáltatók felismerték, hogy gazdaságosabb, költséghatékonyabb egy vállalati egészségügyi szolgálatot megszervezni az alkalmazottak számára, mint olyan béreztetést biztosítani nekik, melyből a munkavállalók többsége megfelelő egészségbiztosítást tud vásárolni. Ahhoz, hogy kedvező legyen a kínálat, a HMO-k többféle eszközt alkalmaztak. Különböző ellátási csomagokat kínáltak, különböző árakon. Egy adott régió orvosaival és kórházaival kötöttek szerződéseket, akik garantálták a biztosítottak teljes ellátását, de egyben korlátozták a beteg szabad orvos, illetve a kórház választását. Szabadon csak térítés ellenében vehettek igénybe szolgáltatásokat. Éppen ezért a betegeket, főleg pénzügyi szempontból, fontos volt érdekeltté tenni abban, hogy nagyrészt vagy kizárólag az adott managed care szervezet szolgáltatásait vegyék igénybe. A '90-es végére az Egyesült Államokban a teljes lakosság fele, a munkavállalók mintegy háromnegyede tartozott managed care egészségbiztosítási szervezetekbe. A rendszer ellenzői szerint a managed care fenyegetést jelent a minőség tekintetében; úgy érzik a managed care a beteg oldaláról a választás leszűkítését jelenti, az orvosok számára pedig a pénzmegtakarítás egyre fontosabbá válik. A rendszer támogatói ezzel szemben úgy érvelnek, hogy a managed care valójában jobb minőséget garantál, mint amit az orvosok egyénileg nyújtani tudnának, mivel a managed care képes koordinálni a beteg gondozását, útját.

A managed care rendszerek meglehetősen merev szabályok között működnek, és olyan (magán)biztosítókként funkcionálnak, melyek saját ellátórendszerrel és erős betegirányítással rendelkeznek. Lényege az ellátás hatékonysága, a költségek ellenőrzése révén a szolgáltatók megválasztásának korlátozása.

Az Egyesült Királyságban a *GP fundholding-rendszer* hódított teret, melynek fő jellemzője, hogy a háziorvos nemcsak a klasszikus értelemben vett alapellátás nyújtásáért kapja meg a pénzt, hanem ezt kiterjesztik egyéb szolgáltatásokra is. Az erre szánt az összeget, melyet fejkvóta alapján utalnak a központi pénzalapból, a háziorvos kezeli. A kórházakkal történő szerződéskötés alapján különböző vizsgálatokra küldheti betegét, járóbeteg-szakellátást kérhet, kezelheti a ráeső gyógyszer-támogatási keret egy részét. A megtakarításokat szigorú szabályok szerint a praxis fejlesztésére lehet felhasználni. Ez a modell a háziorvos *gatekeeper-funkciójának (kapuőr funkció)* erősítését jelent.

Az irányított betegellátást megvalósító modellek egyik közös jellemzője, hogy létrehozzák azt az *ellátásszervezőt*, amely érdekelt a *források jobb felhasználásában*, aki a közpénzeket sajátjaként kezeli, így *optimalizálja a beteg kezelését és a beteg útját* az egészségügyi ellátás teljes rendszerében.

3. A modellkísérlet

A magyar „Irányított Betegellátási Modell”⁵ az általános finanszírozási rendszertől eltérő szerkezetben működtetett egészségügyi szolgáltatások szervezését jelenti. A pilot kísérletet tesz arra, hogy az amerikai típusú *managed care* és az angol típusú *fundholding-rendszer* tapasztalatait és előnyeit beépítse a magyar egészségügybe. Az IBR legfőbb célkitűzése az egészségfejlesztésnek, a betegségmegelőzésnek és az egészségmegőrzésnek mint alapszolgáltatásoknak a lakosság körében való terjesztése. A hazai pilot célja a valós szükségletek meghatározása az egészségügyben, illetve az *erőforrások hatékonyabb* felhasználása. Mindezek szem előtt tartásával a lakosság *egészségügyi ellátásának minőségi javítását* kívánják elérni. Fontos szerepet kap a *prevenció*, a *menedzsment*, a képzés és oktatás, valamint az egységes szakmai *protokollok* kialakítása. A szervezők, a rendszerhez csatlakozott háziorvosokkal kötött szerződéseken keresztül vonják be a biztosítottakat, s a környezetükben működő egészségügyi szolgáltatókkal együttműködési megállapodások megkötésére törekednek.

Az irányított betegellátási rendszer működése az érintett biztosítottak egészségi állapotának, az általuk igénybe vett egészségügyi szolgáltatások hatékonyságának, minőségének és az ellátások szervezetszervezésének javítása, valamint a felszabaduló források célszerű felhasználása érdekében biztosítja

- az érintett biztosítottak kötelező egészségbiztosítás keretében térítésmentesen, illetve támogatás ellenében igénybe vehető egészségügyi ellátásának a progresszív ellátás adott szinten történő megszervezését, megfelelőségének és minőségének – az igénybevételi adatok alapján történő – nyomon követését;
 - az ellátást nyújtó egészségügyi szolgáltatók munkájának koordinálását;
 - az ellátásokról történő folyamatos visszacsatolást, valamint
 - az egészségfejlesztési és prevenciós programok koordinálását.

A szervező feladatai a működtetett ellátási-finanszírozási rendszerben:

- egy adott összefüggő földrajzi területen 2004-től 75 ezer főt meghaladó érintett lakos tényleges szükségleteihez igazodó egészségügyi ellátás racionális megszervezése;
- a definitív ellátás érdekében a lakóhely közeli alap- és járóbeteg-szakellátás erősítése, az indokolatlanul igénybe vett magasabb szintű ellátások

⁵ Ez volt az eredeti elnevezése, majd ebből lett az „Irányított Betegellátási Rendszer” kifejezés, amely leginkább elterjedt a köztudatban. Több éves működése után sem volt egyértelmű és következetes a névhasználat, hiszen „modellként”, „modellkísérletként”, „rendszerként”, valamint „programként” is nevezték. Valószínűsíthető, hogy a modell kidolgozásának hiányosságai, pontatlanságai vezettek a kaotikus névviseléshez.

- számának csökkentése;
- a krónikus betegségek primer és/vagy szekunder prevencióját szolgáló alap- és szakellátási struktúra kialakításának kezdeményezése;
- az egészségügyi ellátások különböző szintjein a szolgáltatásokat igénybe vevők betegútjainak szervezése, irányítása, elemzése, a nyert tapasztalatok alapján az egészségügyi ellátás racionálisabb szervezésére javaslatok kidolgozása;
- a progresszív betegellátás minden szintjén az egészségügyi szolgáltatást nyújtó szervezetek helyi összefogásának, szakmai kapcsolatainak, együttműködésének javítása;
- a lakosság egészségi állapotának és az igénybe vett szolgáltatások minőségének javítása;
- a felszabaduló források ésszerű allokációja, az ellátandó feladatok ki-egyensúlyozott, folyamatos, hosszú távú ellátása érdekében.⁶

A modellkísérlet gyakorlati megvalósítására 1999. július 1-jén került sor. 9 nyertes pályázó csaknem 160 ezer lakos ellátásának szervezésére kapott lehetőséget. A rendszerhez időközben újabb *pályázatok révén* folyamatosan lehetett csatlakozni. A legnagyobb arányú bővülésre 2001-ben, majd 2003-ban került sor. 2004 végére az ellátottak száma megközelítette a 2 millió lakost és a 18 ellátásszervezőt, az IBR-hez csatlakozott háziorvosi praxisok száma pedig meghaladta az 1200-at.⁷

⁶ http://fogalomtar.eski.hu/index.php/Ir%C3%A1ny%C3%ADtott_Betegell%C3%A1t%C3%A1si_Rendszer (letöltés dátuma: 2013.08.05.)

⁷ SINKÓ Eszter: Az irányított betegellátás hazai tapasztalatai. *Esély* 2005/2.

Az irányított betegellátási rendszer (IBR) fejlődésének főbb állomásai⁸

Dátum	Esemény	Szervezők száma	Bevont lakosság száma	Részt vevő háziorvosi praxisok
1998. december	az IBR bekerül a költségvetési törvénybe		200 000	
1999. július	a magyar IBR indulása (minimum 20 000 lakos/szervező)	9	158 984	103
1999. október	egy szervező kilépése	8	140 931	91
1999. december	három szervező kizárása	5	88 232	55
2000. október	pályázat: bent lévő szervezők lakosságszám bővítés (minimum létszám 40 000 fő/szervező)	5	199 882	133
2001. június	pályázat: két új szervező belépése és a lakosságszám bővítése 500 000 főre (minimum 40 000 lakos/szervező)	7	493 076	315
2002. június	évközi létszámmozgások (minimum 50 000 lakos/szervező)	7	476 531	298
2003. július	pályázat: négy új szervező belépése és a lakosságszám bővítése 1 000 000 főre (minimum 50 000 lakos/szervező)	11	970 393	635
2004. március	évközi létszámmozgások (minimum 75 000 lakos/szervező) három szervezőnél	11	1 112 861	720
2004. április	évközi létszámmozgások (minimum 75 000 lakos/szervező) négy szervezőnél	11	1 300 000	820
2004.	pályázat: a lakosságszám bővítése 2 000 000 főre (minimum 75 000 lakos/szervező)		2 000 000	

3.1. A rendszer szereplői

A magyarországi irányított betegellátás szervezésére 1999. július 1-jétől az Országos Egészségbiztosítási Pénztár (OEP) kilenc nyertes pályázóval (közel

⁸ <http://www.lam.hu/folyoiratok/lam/0406/17.htm> (letöltés dátuma: 2013.08.05.)

160 ezer fő résztvevő lakos) kötött szerződést:

- Magyar Imre Kórház, Ajka
- Szent Pantaleon Kórház, Dunaújváros
- Pándy Kálmán Kórház, Gyula
- Margit Kórház, Csorna
- Integrált Egészségügyi Szolgáltató Kht., Dombóvár
- Béke téri Háziiorvosi Szövetkezet, Budapest
- Misszió Egészségügyi Központ Kht., Veresegyház
- Univerzmed Egészségügyi Szolgáltató Kft., Budapest
- Meditres Egészségügyi Szolgáltató Kft., Kecskemét⁹

Az OEP előre meghatározott feltételeknek megfelelően, pályázat útján kiválasztott *egészségügyi szolgáltatóval* (továbbiakban: *ellátásszervező*) köt ún. *ellátásszervezési szerződést* az irányított betegellátás megszervezésére vonatkozóan. Az ellátásszervező feladatai közé tartozik a biztosítottak¹⁰ egészségügyi ellátásának szervezése, a betegutak nyomon követése.

Az IBR-ben való részvétel érdekében a háziiorvosi ellátást nyújtó szolgáltató *szolgáltatási szerződést* köthet az ellátásszervezővel. Minden háziorvos csak egy ellátásszervezővel szerződhet. A leszerződött háziorvosoknak az OEP felé a havi betegforgalmi adatokat tételesen, a tárgyhónapot követő hónap 10. napjáig kell szolgáltatnia. Amennyiben ezen kötelezettségének nem tesz eleget, úgy az OEP a megtakarítás jogszabályban meghatározott részét nem fizeti ki az érintett ellátásszervező részére.

Az ellátásszervező *együttműködési megállapodást* köthet a vele szolgáltatási szerződésben nem álló finanszírozott egészségügyi szolgáltatóval.

A rendszerben résztvevő ellátásszervezők és az érintett lakosok létszáma a 2000. és 2001. években jelentősen megváltozott. 2000-ben négy szervező került ki a rendszerből. Az ajkai kórház saját elhatározásából, a kórház vezetésében beállott személyi változás miatt lépett ki. A gyulai Pándy Kálmán Kórház, valamint a dunaújvárosi Szent Pantaleon Kórház – az akkor hatályos szabályozás szerint – kizárásra kerültek a rendszerből, mert három hónapnál hosszabb ideig jelentkezett az elvi folyószámlájukon veszteség. A budapesti Univerzmed Kft.-t adatszolgáltatási kötelezettség elmulasztása miatt zárták ki.

2001 júniusától – pályázat alapján – két új szervezővel bővült a modell: a nyíregyházi Nyír-Pro-Med Egészségügyi Szolgáltató Kft., valamint a sátoraljaújhelyi Dental-Med-Co Bt. került be az IBR-be.

A 2003. évben országosan, valamint a finanszírozott vasút-egészségügyi

⁹ Forrás: Országos Egészségbiztosítási Pénztár http://www.oep.hu/portal/page?_page-id=35_34868&_dad=portal&_schema=PORTAL (letöltés dátuma: 2013. 08. 27.)

¹⁰ Jelen rendszerben azok minősülnek biztosítottaknak, akik a háziorvosuktól kapott értesítés után egy hónapon belül az egészségügyi és személyes adataik ellátásszervező általi kezelését nem tiltották meg.

alapellátásra is kiterjedően összesen 1 millió lakosra vált lehetővé pályázat alapján a szerződéskötés az egészségügyi szolgáltatókkal, azaz a rendszerben lévők létszámának duplázódása következett be. A 14 jelentkezőből 5 pályázó került befogadásra: létszámbővülés: Misszió Kht. (Veresegyház); új belépők: Szent György Kórház (Székesfehérvár), Veszprém Megyei Kórház (Veszprém), Erzsébet Kórház (Hódmezővásárhely), Budai MÁV Kórház (Vasútegészségügy).

Az érintett lakosok száma az alábbiak szerint alakult:

- 1999. július 158 984 fő
- 1999. október 140 931 fő
- 2000. január 88 232 fő
- 2000. december 199 882 fő
- 2001. december 475 646 fő
- 2002. június 476 531 fő
- 2003. március 493 282 fő
- 2003. augusztus 968 788 fő¹¹

A pályázaton csak egészségügyi szolgáltató vehetett részt. Az ellátás szervezésére vállalkozó szolgáltató vállalja az érintett lakosság (43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet 19. számú melléklete szerinti¹²) ellátását, illetve az általa nem nyújtott szolgáltatások tekintetében azok megszervezését és monitorozását.

3.2. Finanszírozási kérdések

Az IBR-ben a szervezők bevétele a velük szerződött háziorvosokhoz tartozó lakosság nem és kor szerinti összetétele alapján, korosztályonként megállapított *fejkvótából* származik. A szétosztás alapja a kor és nem szerint kalkulált fejkvóta, az ellátásszervezőhöz tartozó lakossági kör száma, összetétele. Ez jelenti az ellátásszervező *elvi folyószámlájának*¹³ bevételi oldalát. Az elvi folyószámla kiadási oldalát az érintett lakosok által igénybe vett egészségügyi szolgáltatások OEP általi finanszírozási értéke adja. Az OEP valamennyi ellátásszervező részére elkülönített elvi (virtuális) folyószámlát¹⁴ vezet. Az elszámolás alapelve,

¹¹ Forrás: OEP, http://www.oep.hu/portal/page?_pageid=35,34868&_dad=portal&_schema=PORTAL (letöltés dátuma: 2013.08.27.)

¹² Az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló kormányrendelet ezen melléklete a modellkísérletbe bevont és nem bevont ellátások körét sorolja fel.

¹³ Az irányított betegellátást szervező egészségügyi szolgáltató részére az OEP elvi folyószámlát vezet az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III. 3.) Korm. rendeletben meghatározottak szerint.

¹⁴ A folyószámla virtuális, amelyről a megtakarítás évente csak egyszer kerül kifizetésre. Az év végi elszámoláskor a pozitív szaldó kifizetésre kerül. A rendszerben résztvevők az esetlegesen

hogyan amennyiben a szervező a költségvetési előirányzatnál eredményesebben gazdálkodik a rábízott lakosokra jutó összeggel, vagyis a hozzá tartozó lakosok ellátását hatékonyabb módon szervezi meg, akkor *megtakarítás* keletkezik. Év végén, az elszámoláskor kerül kifizetésre a pozitív szaldó. Az IBR-ben résztvevők egy *megtakarítási* keretet hoznak létre a veszteséges szervezők hiányának kiegyenlítésére. A megmaradt összeg 50 százalékat szétosztják az ellátásszervezők között. Az így kapott összeget az ellátásszervező köteles beruházásra és fejlesztésre fordítani. A fennmaradó összeget az OEP pályázat útján kiemelt prevenciós tevékenységek támogatására fordítja.

Az ellátásszervezőt a modellbe való belépést vagy létszámbővítést követően egy évig ún. szervezési díjként 500 Ft/biztosított, majd a 2. évtől 200 Ft/biztosított összeg illeti meg. Az összeg tételes elszámolási kötelezettség mellett fedezetül szolgál a menedzsment működtetésére, a betegutak követő informatikai- és képzési-rendszer kialakítására, működtetésére, a szakmai protokoll alkalmazási tevékenységre, valamint az esetkezelő rendszer és a minőségbiztosítási tevékenységek fejlesztésére.

A fejkvótán felül kapott szervezési és prevenciós díjért, továbbá saját megtakarításának gyarapítása érdekében a szervező olyan egészségügyi szolgáltatási tevékenységek végzését ösztönzi a vele szerződéses illetve együttműködési kapcsolatban álló szolgáltatóknál, amelyekkel javítható az egészségügyi ellátás hatékonysága, illetve a biztosítottak egészségi állapota.

Ennek a fejkvóta szerinti finanszírozásnak az a lényege, hogy a szervező minden érintett lakos után megkapja a fejkvóta összegét, a gyógyításra szánt összeg felhasználását pedig a helyi szakemberekre bízta. A rendszer biztonságos működésének alapfeltétele, hogy a háziorvosok szakmai munkáját elsősorban minőségi szempontból folyamatosan ellenőrizzék. Erre azért van szükség, hogy elkerülhető legyen az a helyzet, hogy az orvos gazdasági megfontolások miatt hagy el egy drágább szakellátást egy súlyos állapotban lévő beteg esetében.

A következő táblázat az elvi folyószámla bevételeinek és kiadásainak alakulását mutatja¹⁵:

Időszak	Átlag létszám (fő)	Bevétel összesen	Kiadás összesen	Egyenleg	Kiadás/bevétel	Egyenleg/bevétel
2000.	88 451	4 401 998,9	3 944 336,3	457 662,6	89,60	10,40
2001.	381 267	16 961 035,9	15 851 593,6	1 109 442,3	93,46	6,54
2002.	476 053	30 159 104,5	27 823 288,0	2 335 816,5	92,26	7,74

veszteséges szervezők hiányának kiegyenlítésére közös kockázati alapot képeznek a megtakarításokból.

¹⁵ http://www.oep.hu/portal/page?_pageid=35,34868&_dad=portal&_schema=PORTAL (letöltés dátuma: 2013. 08. 27.)

Az OEP adatai alapján a 2001. és a 2002. évet pozitív pénzügyi eredménnyel zárta az összes ellátásszervező.

3.3. Érvék és ellenérvék

A '90-es évek elején szembesült az egészségügyi szakma azzal, hogy elkerülhetetlen a technológiaváltás. Orvosolni kellett a súlyos forráshiányt, valamint az örökölt ellátási struktúra fenntarthatatlansága is indokolta egy új rendszer bevezetését. A rendezett betegutak kialakításával esélyt láttak a szűk források ésszerű felhasználására. Ehhez keresett a szakma modellt. Somody Imre úttörőnek számított, hiszen Veresegyházán megvalósította azt, amire az egészségügynek szüksége volt. Az akkori kormány valóban kísérletnek tekintette, és úgy is indította útjára az Irányított Betegellátási Modellt. Bővülése szükségszerű volt; megjelentek szervezőként előbb a szak-rendelőintézetek, majd a megyei nagy kórházak is.

Az IBR jogszabályi háttérét az *1998. évi XCI. törvény a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak 1999. évi költségvetéséről* teremtette meg. A modellkísérlet részletes szabályait azonban jóval később, a *331/2005. (XII. 29.) az irányított betegellátási rendszerről* szóló kormányrendelet szabályozta. A rendszer szabályozatlanságát, pontosabban azt, hogy az indulásakor nem teremtették meg annak jogszabályi háttérét, többen bírálták. Többek között azt hiányolták, hogy a rendszer céljait nem határozták meg konkrétan a bevezetésekor.

A Nemzeti Egészségügyi Kerekasztal (továbbiakban NEK) alapul véve egyrészt a Magyar Orvosi Kamara 2004. május 19-i képviselőtestületi határozatát,¹⁶ az ÁSZ jelentését,¹⁷ valamint az adatvédelmi biztos aggályait,¹⁸ több határozatában is kérte a modellkísérlet berekesztését. A kerekasztal indítványozta, hogy nemzetközi és hazai szakértők bevonásával szakmai és gazdasági elemzések, vizsgálatok eredményei alapján dönteni kell arról, hogy az IBR által alkalmazott eszközök, módszerek közül melyek hasznosíthatók a jövőben. A NEK 2005. március 31-ei határozata alapján: „Az IBR jelenlegi jogi státusza és működése alapján nem szolgáltat kellő alapot a közbizalomra. [...] az irányított

¹⁶ <http://www.mok.hu/dokumentumok.aspx> (letöltés dátuma: 2013. 08. 27.)

¹⁷ Az Állami Számvevőszék átfogó pénzügyi-számviteli vizsgálatot folytatott az IBR működéséről, amely több súlyosan elmarasztaló elemet tartalmazott. <http://www.nol.hu/archivum/archiv-345164?ref=sso> (letöltés dátuma: 2013. 08. 27.) Jelentés az irányított betegellátási modellkísérlet ellenőrzéséről, 2005. március, sorszáma: 0508.

¹⁸ Az adatvédelmi ombudsman az IBR-en belül az adatkezelési szabályzatot kifogásolta. http://abi.atlatszo.hu/index.php?dok=EISZ_II_E_7 (letöltés dátuma: 2013. 08. 27.) A TAJ-szám alapján történő adatkezelést törvénysértőnek találta, valamint túlságosan költségesnek ítélte az adatok kezelést a rendszeren belül.

betegellátási rendszer nem igazolta a hozzá fűzött várakozásokat, ezért az IBR további bővítése nem indokolt. [...] Jelen körülmények között követeljük a rendszer működésének azonnali leállítását [...]”¹⁹

Ezzel egy időben Rácz Jenő, az egészségügyi tárca akkori vezetője megalapította, hogy a minden negyedik lakosra kiterjedő ellátási formát nem lehet tovább kísérletnek tekinteni, így tapasztalatait összegezni kell, majd az elemzések után dönteni kell annak jövőjéről. A szakanyagok áttekintésére és értékelésére egy bizottságot hívott életre, amelynek vezetését Kapócs Gábor helyettes államtitkárra bízta. A bizottság feladata volt, hogy a következtetéseket levonva javaslatot fogalmazzon meg az IBR jövőjéről. Konklúzióként a következőket állapították meg a rendszerrel kapcsolatban: szükséges pontosan definiálni a modellkísérlet (vagy rendszer) céljait, és ehhez rendezni kell a jogszabályi környezetet. Továbbá meg kell teremteni a mérési és értékelési rendszer feltételeit; és fontos az is, hogy szabályozásra kerüljön a megtakarítások felhasználásának a módja. Mindezek alapján az EüM munkabizottsága javasolta, hogy az IBR az elkövetkező egy-két évben ne bővüljön, egyelőre jogszabályban előírt monitorozás mellett folytassa működését.

Többen hangsúlyozták a rendszer kapcsán, hogy az ellátásszervezés valamilyen formájára igen nagy szükség van, mert az egész magyar egészségügy rosszul szervezett, rosszul menedzselte. Az egészségügy bármelyik részét vizsgálják, azt tapasztalják, hogy a beteg magára hagyottan bolyong a rendszerben, ellátása esetleges, az ellátási szintek között nincsen kommunikáció, és ezért igen gyakran nem a megfelelő helyen, szinten történik az ellátása. Pedig a hatékonyság egyik záloga az ellátásban részt vevő szolgáltatók közötti kommunikáció fejlesztése. Ez magában foglalja a szakmai képzéseket, fejlesztéseket, eljárásrendeket is érteni kell. Elengedhetetlen, hogy a betegeket egy egységes rendszerben gyógyítsák, amihez viszont jelentős szoftverfejlesztések szükségesek. Természetesen a végső cél, hogy a beteg megfelelő ellátást kapjon.

Evetovits Tamás, az SE EMK (Simmelweis Egyetem Egészségügyi Menedzserképző Központ) szakértője szerint az IBR-rel kapcsolatban fontos kérdés az ellátásszervezés. Ezzel kapcsolatban az eldöntendő kérdés az, hogy ki lássa el ezt a feladatot; maga az állami igazgatás, vagy átadja a feladatot az egészségügyi szolgáltatóknak, esetleg biztosítóknak, bankoknak vagy szakmai befektetőknek? Ilyen döntés kapcsán az állami és a piaci működés lehetséges kudarcait, működésük hatékonyságát kell mérlegelni. Az IBR keretében ez a feladat az ellátók kezébe került. Evetovits véleménye az, hogy hazánkban az IBR működtetése az utolsó lehetőség a közfinanszírozott egészségügyi ellátás

¹⁹ http://www.mok.hu/docview.aspx?r_id=3137363835&web_id=&mode=1 (letöltés dátuma: 2013. 08. 27.)

fenntartására. „Ha ezt elszúrjuk, nincs más, mint áttérni a több-biztosítás rendszerre, vagy magántőke bevonásával nyitni a piaci megoldások felé.”²⁰

4. Záró gondolatok

A hazai irányított betegellátási modellkísérletet nem túl szerencsés időben vették be, ugyanis az amerikai rendszer éppen akkor jutott válságba, az angol modellt pedig megszüntették.

Az OEP belső vizsgálata súlyos szabálytalanságokat tárt fel az IBR ellenőrzése során. Többek között ellenőrizetlen elszámolásokat, valamint túlszámlázást állapítottak meg.²¹

Az orvosokat anyagilag közvetlenül érdekeltté tették a szakmai döntések meghozatalában, többek között ez is negatívan befolyásolta a modell működését. Az Integrált Betegirányítási Rendszer olyan modellkísérlet volt, amely helyi szinten jól működött, azonban országos lefedettségének megvalósítása bukáásra ítéltetett. A rendszer kidolgozatlanságának, pontatlanságának tényleges áldozata is lett, hiszen a késedelmes ellátás miatt egy beteg meg is halt.

2005. I. negyedévében készült ÁSZ-jelentés alapján a modellkísérlet a jelenlegi formájában nem működtethető tovább. Megfelelő előkészítés és szakmai vita nélkül indították el a rendszert, és ez a hatéves működés végét jelentheti, hiszen egy modellkísérlet sikerességének egyik fő záloga tárgyának pontos meghatározása. Ha ez hiányzik, a modell torzulhat. A Számvevőszék jelentése szerint a modellkísérlet célját jogszabályi szinten sem határozták meg, valamint hiányos a program pénzügyi megalapozása is. A modellre az indulása óta közel 50 milliárd forintot költöttek. Az ÁSZ kifogásolta azt is, hogy nem határozták meg a kísérlet bevezetésétől várt eredményeket, valamint az értékeléséhez szükséges kritériumokat sem. Az IBR további sorsa az Országgyűlés döntésétől függött.

2005-ben mint modell megszűnt létezni az IBR, azonban programként tovább élt a közpolitikában. A szabályozás hiányossága a későbbiekben oda vezetett, hogy a 348/2008. (XII. 31.) az irányított betegellátási rendszer megszüntetésével, az elszámolásokkal, valamint az elszámolások ellenőrzésével kapcsolatos eljárási szabályokról szóló kormányrendelet megszületett, és jogszabályi szinten is megszűnt Magyarországon az irányított betegellátás.

²⁰ <http://www.lam.hu/folyoiratok/lam/0505/14.htm> (letöltés dátuma: 2013. 08. 27.)

²¹ <http://www.asz.hu/jelentes/0508/jelentes-az-iranyitott-betegellatasi-modellkiserlet-ellenorzeserol/0508j000.pdf> (letöltés dátuma: 2013. augusztus 28.)

ELEKTRONIKUS KÖZBESZERZÉSI RENDSZER: MODELLTŐL A MEGVALÓSULÁSIG

Kísérleti modellek a közigazgatás fejlesztésében

ELŐHÁZI Zsófia*

1. Bevezetés

1.1 A modellkísérlet rövid bemutatása

Az Electool Hungary Kft.¹ (a továbbiakban: pilotgazda) az elektronikus közbeszerzésre vonatkozó EU-s jogszabályi háttér kialakulásával egy időben (2006-2007) kezdte meg az elektronikus tendereztetési rendszerének (SourcingTool) kifejlesztését, melynek részelemei jelenleg már működnek, de teljes körűen még nem került használatba vételre egy köztulajdonban lévő ajánlatkérőnél sem. A SourcingTool-rendszer a beszerzési tudás és a technológia kombinációja, melynek az alábbiak a céljai:

- gyorsabb és átláthatóbb beszerzési döntések meghozatalának elősegítése;
- ajánlatkérő és ajánlattevő munkájának jelentős egyszerűsítése;
- hatékonyság növelése, erőforrás-allokáció, azaz rövidebb idő alatt nagyobb számú közbeszerzési eljárás lefolytatása;
- zöld beszerzés és fenntartható szervezeti működés támogatása;
- beszerzési eljárások archiválása és gyors visszakereshetősége;
- szervezeten belüli közös tudásbázis kialakítása;
- gyorsabb és átláthatóbb, eljárási cselekményenként idő és cselekménylogolt tendereztetés.

A pilotgazda „által kifejlesztett elektronikus beszerzési rendszer alkalmas arra, hogy egy közbeszerzési eljárást a jogszabályokban meghatározottak sze-

* Doktoranda, PPKE JÁK.

¹ Céghatár: székhelye: 1123 Budapest, Alkotás utca 53., cégjegyzékszám: 01-09-711910.

rint elektronikus úton lehessen lefolytatni.”² A cég, mint e rendszer kifejlesztője arra törekszik, hogy a közbeszerzésben résztvevőket, azaz mind az ajánlatkérőket, mind az ajánlattevőket teljes körűen támogassa, és olyan ’eszköz’-t biztosítson számukra, mely alapján a közbeszerzési eljárások átláthatóan, ellenőrizhetően, lehetőség szerint automatizáltan és a lehető legkevesebb emberi mulasztást megengedve legyenek lefolytathatók.

1.2. Szabályozási háttér

Az *elektronikus közbeszerzés* „azt jelenti, hogy a közbeszerzési eljárás különböző szakaszainak – ajánlati felhívás közzététele, ajánlati dokumentáció biztosítása, ajánlat benyújtása, értékelés, szerződés odaítélése, megrendelés, számlázás és kifizetés – támogatásához elektronikus folyamatok bevezetésére kerül sor.”³ Az elektronikus közbeszerzés fogalmával kapcsolatban Tátrai Tünde⁴ a következőket fejti ki: „[...] mivel sem egységes terminológia, sem egységes elektronikus közbeszerzés nem létezik a világban, úgy van sokkal nagyobb szabadságunk annak meghatározásában, hogyan szeretnénk a közbeszerzés hatékonyságát elektronikus eszközök, technikák segítségével növelni. Ennek kialakításában, megértésében segítenek a nemzetközi trendek, európai projektek [...]” A magyar jogi háttér kialakulására jellemzően az EU-s trendek, szabályozók voltak hatással, melyek alapján az elektronikus közbeszerzéssel kapcsolatos rendelkezések napjainkra egyre erőteljesebben jelennek meg a közbeszerzési eljárásokra vonatkozó kötelező előírások között.

1.2.1. Az EU-s szabályozók

A vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai ágazatban működő ajánlatkérők beszerzési eljárásainak összehangolásáról szóló 2004/17/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv, valamint az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló 2004/18/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv teremtette meg az elektronikus közbeszerzés – ma is irányadó – jogi

² <http://www.electool.com/hu/megoldasok/elektronikus-kozbeszerzesi-rendszer/attetekintes.html> (letöltés dátuma: 2013. 04. 26.)

³ <http://www.kozbeszerzes.hu/static/uploaded/document/Elektronikus%20k%C3%B6zbeszerz%C3%A9s%20-%20Z%C3%B6ld%20k%C3%B6nyv%20magyarul.pdf> (letöltés dátuma: 2013. 04. 26.)

⁴ <http://www.propublicobono.hu/pdf/T%C3%A1trai%202.pdf>, 2. (letöltés dátuma: 2013. 04. 26.)

kereteit. A 2004/18/EK irányelv a preambulumban a következőket rögzíti: „Egyes új, elektronikus beszerzési módszerek folyamatosan fejlődnek. E módszerek segítik a verseny fokozását és a közbeszerzés egyszerűsítését, különösen azáltal, hogy e módszerek alkalmazásával idő és pénz takarítható meg. Az ajánlatkérő szervek alkalmazhatnak elektronikus beszerzési módszereket, feltéve, hogy azok alkalmazása megfelel ezen irányelv szabályainak, valamint az egyenlő bánásmód, a megkülönböztetés-mentesség és az átláthatóság elvének.” Elektronikusan gyakorolható eljárási cselekményként az irányelv a következő két kategóriát vezeti be: dinamikus beszerzési rendszer,⁵ illetve elektronikus árverés.⁶ Mindkét eljárási cselekmény az elektronikus módon legkönnyebben automatizálható lépéseket foglalja magában, melyek a vállalkozások által már ismert és Európa-szerte használt – közbeszerzésnek nem minősülő – vállalati tenderekkel nagyfokú hasonlóságot mutatnak. Emellett jelentős előrelépés, hogy az irányelv az írásbeliség jelentését az elektronikus úton továbbított és tárolt adatokra is kiterjesztette, így az eljárás során a kommunikáció ily módon is gyakorolható. Mindazonáltal az *elektronikus úton történő kommunikációhoz használandó eszközöknek* és azok műszaki jellemzőinek biztosítaniuk kell a megkülönböztetés-mentességet, valamint általánosan elérhetőnek és a széles körben használt információtechnológiai és kommunikációs technológiai termékekkel együttműködő-képesnek kell lenniük. Az elektronikus út használatának ‘vonzóbbá’ tétele érdekében az irányelv lehetővé teszi, hogy a közbeszerzési hirdetmények elektronikus úton történő elkészítése és továbbítása, valamint az ajánlattételhez szükséges dokumentáció korlátlan és teljes körű elektronikus hozzáférése esetén az eljárási határidők rövidíthetők legyenek. Az irányelv – jelen pilot szempontjából különösen fontos – rendelkezése értelmében mód nyílik arra, hogy az ajánlatok elektronikus úton továbbíthatók és átvehetők legyenek, melynek főbb feltételeit az irányelv meg is határozza.⁷

⁵ Olyan, gyakori beszerzések lebonyolítására szolgáló, teljes mértékben elektronikus folyamat, amelynek jellemzői – a piacon általában rendelkezésre álló formában – megfelelnek az ajánlatkérő szerv által meghatározott követelményeknek, és amelynek működése határozott idejű, és érvényességi ideje alatt bármely olyan gazdasági szereplő számára nyitott, aki, illetve amely megfelel a kiválasztás szempontjainak és benyújtotta az ajánlattételhez szükséges dokumentációnak megfelelő előzetes ajánlatát. A részletes szabályokat az irányelv 33. cikke tartalmazza.

⁶ Olyan ismétlődő folyamat, amelyben elektronikus eszköz segítségével mutatják be az új – lefelé kiigazított – árakat és/vagy az ajánlat egyes elemeire vonatkozó új értékeket, és amely az ajánlatok első teljes körű értékelése után történik, lehetővé téve az ajánlatok automatikus értékelési módszerek alkalmazásával történő rangsorolását. A részletes szabályokat az irányelv 54. cikke tartalmazza.

⁷ 41. cikk (5) bekezdés, X. melléklet.

A 2004. december 29-én kiadott E-Közbeszerzési Akcióterv⁸ az elektronikus közbeszerzés 2004-ben kialakított jogi kereteinek végrehajtására irányult. A cselekvési tervben a Bizottság az alábbi három területen javasolt intézkedéseket:

- az elektronikusan folytatott közbeszerzéshez jól működő belső piac biztosítása;
- magasabb fokú hatékonyság megvalósítása a beszerzésekben, az irányítás javítása;
- törekvés az elektronikus közbeszerzés nemzetközi keretének kialakítására.

A jól működő belső piac megvalósítása tekintetében a Bizottság a 2004-ben elfogadott új közbeszerzési irányelvek mihamarabbi tagállami implementációját, a TED⁹-en közzéteendő hirdetmények elektronikus beküldésének minél szélesebb körűvé tételét, a közös közbeszerzési szószeret (CPV)¹⁰ felülvizsgálatát és használatának továbbfejlesztését, valamint az elektronikus beszerzési rendszerek kialakítására vonatkozó egységes követelmények megteremtését látta szükségesnek. A magasabb fokú hatékonyság érdekében a Bizottság jogi, intézményi és szervezeti változásokat, valamint az elektronikus beszerzés általánossá tételét sürgette. Az elektronikus közbeszerzés nemzetközi keretének kialakítására a Bizottság álláspontja szerint elsősorban a GPA¹¹ fejlesztése nyújt lehetőséget. Az „E-Közbeszerzési Akcióterv részben váltotta be a hozzáfűzött reményeket. A nehezen elektronizálható hirdetmények feladásának elektronikus útra terelése mellett a határon átnyúló közbeszerzési kapcsolatok elektronikus úton történő erősítése nem járt átütő sikerrel. A Közös Közbeszerzési Szójegyzék, a CPV-kódrendszer megújítása is felemásra sikeredett. [...] Amiben részben sikerült előrelépni, az a beszerzési folyamatok spektrumának tágításával, az e-számlázás (PEPPOL, CENBII projektek), az elektronikus katalógusok (PEPPOL), valamint részben a Virtuális Vállalati Dosszié-ként (E-CERTIS, PEPPOL) ismert kezdeményezés sikere.”¹²

Az elektronikus közbeszerzés Európai Unión belüli alkalmazásának kiterjesztéséről szóló Zöld könyv¹³ az elektronikus közbeszerzés kapcsán kimondja, hogy az sokkal többet jelent, mint azt, „hogy a közbeszerzési eljárások során

⁸ Az elektronikus közbeszerzési jogi kereteinek végrehajtására vonatkozó cselekvési terv {SEC(2004)1639}.

⁹ Tenders Electronic Daily – Kiegészítés az Európai Unió Hivatalos Lapjához.

¹⁰ A 2195/2002/EK rendelet vezette be, mely az egyes beszerzési tárgyakat osztályozási rendszer segítségével szabványosította.

¹¹ Agreement on Government Procurement: nemzetközi közbeszerzési megállapodás.

¹² <http://www.propublicobono.hu/pdf/T%C3%A1lra%202.pdf>, 4. (letöltés dátuma: 2013. 04. 26.)

¹³ SEC(2010)1214.

használt papíralapú rendszereket átállítják elektronikus kommunikációs rendszerre. Az e-közbeszerzés lehetőséget ad arra, hogy jelentősen javuljon az egyes beszerzések hatékonysága, a közbeszerzések általános adminisztrációja és a kormányzati szerződések piacának működése.”¹⁴ A Zöld könyv az elektronikus közbeszerzést az alábbi szempontok miatt tartja fontosnak:

- szélesebb körű hozzáférhetőség és átláthatóság;
- adminisztratív költségek csökkenése;
- a közbeszerzés hatékonyabb adminisztrációja;
- lehetőség az EU közbeszerzési piacainak integrálására.

A Zöld könyv szerint az EU szerepe az elektronikus közbeszerzés elősegítése tekintetében elsődlegesen azt jelenti, hogy szabályozásában tegye lehetővé az elektronikus eljárások lebonyolítását akként, hogy azok a közbeszerzési irányelvekkel összhangban legyenek. Az EU másodlagos szerepe pedig abban nyilvánulhat meg, hogy a megfelelő megoldások fejlesztését és használatát ösztönözze, illetve a legjobb gyakorlatot terjessze. Természetesen az elektronikus közbeszerzés csak abban az esetben tölti be a tőle elvárt szerepét, ha lehetősége nyílik valamennyi gazdasági szereplőnek arra, hogy ezen eljárásokban részt vehessen. A Zöld könyv rögzíti, hogy a műszaki megoldások rendelkezésre állnak, számos tagállamban pedig már jelentős előrelépés történt az elektronikus alkalmazások kifejlesztése és alkalmazása terén. Hátrányként, azaz megoldandó problémaként a Zöld könyv az alábbi öt körülményt kezeli:

- az ajánlatkérő szervezetek félelme a technológiai változástól, a belső rendszerek átszervezésétől, melynek elsősorban az előnyök ismeretének hiánya az oka;
- az elektronikus közbeszerzés folyamataira vonatkozó szabványok hiánya;
- nemzeti elektronikus megoldások kölcsönös elismerésének hiánya;
- bonyolult technikai követelmények;
- a különböző tagállamok és régiók eltérő ütemben haladása az elektronikus közbeszerzés bevezetése és alkalmazása terén.

„A Zöld könyvről közzétett első összefoglaló eredmények [...] rávilágítanak arra, hogy az érintettek szkeptikusak abban a tekintetben, hogy növelhető-e a határon átnyúló beszerzések aránya.”¹⁵ Mivel az elektronikus közbeszerzés elsődleges célja, hogy a belső piac a közbeszerzések tekintetében is megfelelően működjön, így főként az adminisztratív jellegű akadályok leküzdése a prioritás. A közbeszerzési eljáráson való részvétel feltételeit, azok kategóriáit ugyan a már hivatkozott irányelvek határozzák meg, de az egyes tagállamok eltérő

¹⁴ <http://www.kozbeszerzes.hu/static/uploaded/document/Elektronikus%20k%C3%B6zbeszerz%C3%A9s%20-%20Z%C3%B6ld%20k%C3%B6nyv%20magyarul.pdf> (letöltés dátuma: 2013. 04. 26.)

¹⁵ <http://www.propublicobono.hu/pdf/T%C3%A1lrai%20.pdf>, 14. (letöltés dátuma: 2013. 04. 26.)

hatóságai, ezen hatóságok által kibocsátott – a közbeszerzési eljárások során a részvételi 'jogosultságot' igazoló – dokumentumok különbözősége megnehezíti mind a más tagállamban letelepedett gazdasági szereplők, mind pedig az adott közbeszerzési eljárást megindító ajánlatkérő számára a részvételi feltételeknek való megfelelést, illetve annak ellenőrzését. Ezen nehézség leküzdését kívánja elősegíteni az *e-CERTIS*, mely adatbázis a közbeszerzési eljárások során általában kért és kérhető dokumentumokat tartalmazza tagállamonként, a közbeszerzési irányelvek által meghatározott kategóriák szerinti csoportosításban. „Az *e-CERTIS* közös kezdeményezés – a [Európai] Bizottság gondoskodik a rendszerről, a tagállami szerkesztőbizottságok pedig arról, hogy a benne található információk teljesek, pontosak és naprakészek legyenek. Az *e-CERTIS* az Európai Bizottság Belső Piaci és Szolgáltatási Főigazgatóságának honlapján érhető el.”¹⁶

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság (EGSZB) a Zöld könyvről szóló véleményében¹⁷ kijelenti, hogy az elektronikus közbeszerzés bevezetése a belső piaci kereskedelem megfelelő működésének sarokköve, és ebből adódóan a helyi szintig bezárólag minden közigazgatási szinten fontos a bevezetése. Az EGSZB álláspontja szerint az önálló tagállami megoldások inkább hátráltatták az egységes európai elektronikus közbeszerzési rendszer kialakulását, így az Európai Bizottság Belső Piaci és Szolgáltatási, valamint Információs Társadalmi Főigazgatóságának szerepvállalását látja indokoltnak, annak érdekében, hogy integrált, interoperábilis és üzleti/technológiai szempontból szabványosított elektronikus közbeszerzési rendszer jöjjön létre, mellyel kapcsolatban javasolja, hogy az nyílt szabványokra és nyílt forráskódú szabványokra alapuljon. Az EGSZB véleményében kijelenti, hogy az elektronikus közbeszerzés jogi kerete megfelelő, az ezzel kapcsolatos problémák a végrehajtási hajlandóság hiányában keresendők.

Az Európai Bizottság 2011. december 20-án javaslatot fogadott el az új közbeszerzési irányelvekről.¹⁸ A közbeszerzésekről szóló irányelvi javaslat szerint az ajánlatkérők számára jelenleg is rendelkezésre álló módszerek és eszközrendszerek¹⁹ továbbra is alkalmazhatók, azonban ezeket továbbfejlesztették és

¹⁶ <http://www.kozbeszerzes.hu/static/uploaded/document/Elektroniku%20k%C3%B6zbeszerz%C3%A9s%20-%20E-certis%20magyarul.pdf> (letöltés dátuma: 2013. 04. 26.)

¹⁷ 2011/C 318/16

¹⁸ Javaslat a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről szóló irányelvre [COM(2011) 895 végleges]; javaslat a közbeszerzésről szóló irányelvre [COM(2011) 896 végleges]; javaslat a koncessziós szerződések odaítéléséről szóló irányelvre [COM(2011) 897 végleges].

¹⁹ Keretmegállapodások, dinamikus beszerzési rendszerek, elektronikus árlejtések, elektronikus katalógusok, központi beszerző szervek és közös beszerzés.

egyértelműsítették az elektronikus közbeszerzés elősegítése céljából. A javaslat célját képezi, hogy segítse a tagállamokat az elektronikus beszerzésre való átállás megvalósításában, mely a szállítók számára a belső piacon való online részvételt lehetővé tenné. Ennek érdekében a javaslat előírja, hogy a felhívásokat kötelezően elektronikus úton kell továbbítani, a beszerzési dokumentációnak elektronikus formában elérhetőnek kell lennie, illetve két év türelmi idő alatt teljes mértékben át kell térni a közbeszerzési eljárások során az elektronikus kommunikációra, különösen az elektronikus ajánlatadásra. A javaslat deklarálja, hogy az elektronikus tájékoztatási és kommunikációs eszközök nagymértékben leegyszerűsíthetők és növelhetik a beszerzési folyamatok hatékonyságát és átláthatóságát; alkalmazásukkal jelentős idő takarítható meg, ezért a közbeszerzési eljárásokban ezeknek az eszközöknek a kommunikáció és az információcsere standard eszközeivé kell válniuk. A javaslat értelmében az elektronikus kommunikációs eszközöket először a központi beszerzések területén kell alkalmazni, elősegítve ezáltal a konvergáló gyakorlatokat, majd általánosan kötelezővé kell tenni az Európai Unió valamennyi tagállamában egy kétéves átmeneti időszakot követően. Az e-CERTIS karbantartását a Bizottság kötelezővé kívánja tenni a tagállamok számára, majd egy későbbi lépésben az alkalmazását is. Mindehhez a Bizottság az elektronikus átvételre szolgáló eszközök műszaki adatait és jellemzőit – melyek a jelenleg hatályos irányelvben is szerepelnek – a technológiai fejlődésnek és az igazgatási igényeknek megfelelően naprakészen kívánja tartani. Az interoperabilitás biztosítása érdekében a Bizottság az elektronikus kommunikációs eszközök tekintetében műszaki szabványokat kíván elfogadni és alkalmazni.

1.2.2 A magyar szabályozás

A 2012. január 1-jétől hatályos, a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény (Kbt.), mely a korábban irányadó törvénnyel²⁰ egyezően a 2004/18/EK irányelv (és a 2004/17/EK irányelv) nemzeti jogba ültetését szolgálja, számos rendelkezést tartalmaz az elektronikus közbeszerzéssel kapcsolatban. A Kbt. alapvetően az elektronikus közbeszerzés kereteit határozza meg, a részletszabályokat a végrehajtási rendeletek tartalmazzák.

A Kbt. a kötelezően közzéteendő közbeszerzési hirdetmények (eljárást megindító felhívás, az eljárás eredményéről szóló tájékoztató, szerződés módosításáról szóló tájékoztató) esetében előírja az elektronikus úton és módon történő megküldést a Közbeszerzési Hatóság számára, melyre az Elektronikus Hirdetmény Feladó Rendszeren keresztül nyílik lehetőség. Ez a rendszer a

²⁰ A közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény.

Közbeszerzési Hatóság honlapján keresztül érhető el a regisztrált ajánlatkérő szervezetek számára. Ezen rendszer segítségével a hirdetményminták online kitöltése révén a közzéteendő közbeszerzési információk rögzíthetők, javíthatók, hiánypótolhatók és beküldhetők a szerkesztőbizottság részére elektronikus úton. A magyar hatóság nem csupán a nemzeti eljárásrendben közzéteendő (közzétehető) hirdetményeket kezeli, hanem egyúttal továbbítja az EU eljáró szerve felé az uniós eljárásrendben megjelentetni kívánt hirdetményeket is. A hirdetmények közzétételéről és megküldésének módjának részletes előírásairól külön jogszabály²¹ rendelkezik. Így a vonatkozó irányelvi szabályozásnak ez a része teljes mértékben megfelelően átültetésre és megvalósításra került magyar környezetben.

Az egyéb elektronikus eljárási cselekményekkel kapcsolatban a Kbt. csak a keretszabályokat, illetve az alapelveket rögzíti. A fogalmi meghatározások között szerepel az *elektronikus út*, illetve az irányelvben is elektronikus eljárásként, eljárási cselekményként nevesített dinamikus beszerzési rendszer és elektronikus árlejtés is. Az elektronikus utat a Kbt. – a vonatkozó irányelvekkel összhangban – a következőképp definiálja: „elektronikus adatfeldolgozást, -tárolást és -továbbítást végző vezetékes, rádiótechnikai, optikai vagy más elektromágneses eszközök alkalmazása”. Maga a megfogalmazás általános jellegű, és inkább a törvényi jelenléte bír jelentőséggel, mint a szabályozás maga. Ugyanis ezen fogalom bevezetésével megnyílt az út a közbeszerzési eljárásokban az eljárási cselekmények elektronikus dokumentálására, illetve az elektronikus úton történő kommunikációra. Az elektronikus út alkalmazása az eljárási cselekmények gyakorlása során megengedett, azonban ez a kapcsolattartási forma nem lehet kizárólagos a jelenlegi szabályozás alapján, az elektronikus árlejtést kivéve. A Kbt. elektronikus úton tett nyilatkozatként kizárólag a fokozott biztonságú (vagy magasabb biztonsági szintű) elektronikus aláírással ellátott nyilatkozatot, vagy a vonatkozó kormányrendelet szerinti követelményeknek²² megfelelő elektronikus dokumentumot fogadja el. Az elektronikus úton történő kommunikáció kiterjed valamennyi eljárási cselekményre, de a Kbt. közülük többet – a legjelentősebbeket – nevesíti is: a kiegészítő tájékoztatás, az ajánlat(tétel)i/résztvételi dokumentáció, az ajánlatok/résztvételi jelentkezések bírálatáról szóló összegezés, az előzetes vitarendezési kérelem és az arra adott válasz elektronikus úton is közzétehető, megküldhető. Amennyiben az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárás dokumentációját elektronikus úton és ingyenesen biztosítja, nyílt

²¹ A közbeszerzési és tervpályázati hirdetmények feladásának, ellenőrzésének és közzétételének szabályairól, a hirdetmények mintáiról és egyes tartalmi elemeiről, valamint az éves statisztikai összegezésről szóló 92/2011. (XII. 30.) NFM rendelet.

²² A közbeszerzési eljárásokban elektronikusan gyakorolható eljárási cselekmények szabályairól, valamint az elektronikus árlejtés alkalmazásáról szóló 257/2007. (X. 4.) Korm. rendelet 3. §-ában foglaltak.

és meghívásos eljárásban az ajánlattételi szakasz törvény által előírt minimális időtartama²³ legfeljebb öt nappal rövidíthető, mely lehetőséggel az ajánlatkérők szívesen élnek, ekként ösztönzőleg hat az elektronikus út alkalmazására.

Az elektronikusan gyakorolható eljárási cselekmények közül a legnépszerűbb az *elektronikus árlejtés*, melynek szabályait a 257/2007. (X. 4.) Korm. rendelet határozza meg. Az elektronikus árlejtés fogalma a következő: „a közbeszerzési eljárás részét képező olyan ismétlődő folyamat, amely az ajánlatoknak a[z] [...] értékelését követően új, az ellenszolgáltatás mértékére, és az ajánlatnak az értékelési szempontok szerinti egyes tartamai elemeire vonatkozó kedvezőbb ajánlat megtételét, és az ajánlatok rangsorolását elektronikus eszköz segítségével, automatizáltan teszi lehetővé”. Az elektronikus árlejtés elektronikus közbeszerzési szolgáltatásnak minősül, azt mind egy erre szakosodott szolgáltató, mind maga az ajánlatkérő saját részére is biztosíthatja. Amennyiben az ajánlatkérő valamely közbeszerzési eljárásban elektronikus árlejtést kíván lefolytatni, ennek tényét és szabályait a felhívásban és dokumentációban meg kell jelölnie, illetve határoznia. Az elektronikus árlejtés megkezdéséről az ajánlattevőket értesíteni kell. Az ajánlattevők ezen eljárás során a számszerűen értékelhető bírálati (értékelési) szempontokra új ajánlatot tehetnek, melyet követően az informatikai rendszer automatikusan értékeli a beérkezett ajánlatokat. Az elektronikus árlejtést követően áll be az ajánlati kötöttség, azaz ezután állapítható meg, hogy az adott közbeszerzési eljárás milyen eredménnyel zárult.

A 257/2007. (X. 4.) Korm. rendelet – az általános előírásokon túlmenően – egyes eljárási cselekmények elektronikus úton való gyakorlásának részletes szabályait is megállapítja. Ugyanezek az előírások nem kerültek kifejezetten megfogalmazásra, de megadják a szükséges kereteket az elektronikus közbeszerzési eljárások lefolytatásához. A kormányrendelet így lehetőséget ad a dokumentáció elektronikus formában történő rendelkezésre bocsátására, ha az erre szolgáló elektronikus mód a már említett informatikai követelményeknek megfelel. Az ezt biztosító elektronikus rendszerek előnye, hogy folyamatosan naplózhatók, ekként pontosan megállapítható, hogy mely gazdasági szereplő és pontosan mikor érte el a dokumentációt. Az ajánlatok és részvételi jelentkezések elektronikus úton való benyújtását a kormányrendelet megengedi azzal, ha az ajánlatkérő előírja a formátumra vonatkozó követelményeket, illetve azt, hogy a felbontásuk során milyen informatikai eszközök kerülnek alkalmazásra. Az ajánlatkérőnek minden esetben fogadnia kell az ajánlattevő legalább fokozott biztonságú elektronikus aláírással ellátott ajánlatát. A kormányrendelet előírja azt is, hogy az elektronikusan benyújtott ajánlatokat oly módon kell tárolni, mely azok bontásáig biztosítja, hogy ne lehessen hozzájuk férni. Az ajánlatok bontására vonatkozóan speciális szabály, hogy a Kbt.-ben előírt, a bontási

²³ Nyílt eljárásban 45 nap, meghívásos eljárásban 40 nap.

eljáráson való részvétel lehetőségét nem kell biztosítani, illetve az ajánlattevők adatait és az ajánlat értékelésre kerülő számszerűsíthető adatait valamennyi ajánlattevő részére hozzáférhetővé kell tenni. Az ajánlatok felbontása során az ajánlatkérőnek minden esetben ellenőriznie kell azok informatikai megfelelőségét.²⁴ Az elektronikus úton benyújtott ajánlatok értékelésének eredményét elektronikus úton köteles az ajánlatkérő értesíteni, így az ajánlatok elbírálásáról szóló összegezt is ekként kell megküldeni.

2. A pilot tervezése

2.1. Előzmények²⁵

A PEPPOL-projekt ²⁶ 2008 májusában indult és 12 ország²⁷ vett benne részt. A projekt célja az interoperabilitás megteremtése az elektronikus közbeszerzési rendszer tekintetében összeurópai szinten. A projekt 8 részből állt, amely a közbeszerzési eljárás teljes folyamatát lefedte, melyre azért volt szükség, hogy az egyes tagállamokban elismert rendszerelemek (pl. elektronikus aláírás) egységesen kerüljenek kialakításra, illetve elismerésre. „A PEPPOL projekttel kialakuló határokon átnyúló elektronikus közbeszerzési (és elektronikus kereskedelmi) szolgáltatásokkal meghatározott portfólió elemei [...] az alábbi módon csoportosíthatók:

- elektronikus hirdetménykezelés [...];
- elektronikus tendereztetési szolgáltatás [...];
- elektronikus aláírás [...];
- elektronikus azonosítás és hitelesítés tanúsítás [...];
- Virtuális Cég Dossziéhoz kapcsolódó brókeri tevékenység, szolgáltatás [...];
- elektronikus katalógusmenedzsment [...];
- elektronikus megrendelés [...];
- elektronikus számlázás [...];
- elektronikus archiválás [...];
- elektronikus számlák auditálása [...];
- elektronikus fizetés [...];

²⁴ A 257/2007. (X. 4.) Korm. rendelet 15. § (1) bekezdésében foglaltaknak megfelelően.

²⁵ A fejezet a <http://www.fmkik.hu/download.php?id=3676> linken elérhető tanulmány kutatási eredményeire támaszkodik. (letöltés dátuma: 2013. 04. 26.)

²⁶ Pan European Public Procurement OnLine.

²⁷ Ausztria, Dánia, Finnország, Franciaország, Németország, Görögország, Olaszország, Norvégia, Magyarország, Portugália, Egyesült Királyság, Svédország.

- közbeszerzési tanácsadás [...];
- közbeszerzési oktatás [...];
- üzleti tanácsadás [...].²⁸

Az európai államok változatos képet mutatnak a közbeszerzések elektronizálása tekintetében, mivel a szabályozás kötöttsége változó, illetve az elektronikus közbeszerzés technikai akadályai is különböző szinteken mutatkoznak meg. Az Egyesült Királyságban a Kormányzati Kereskedelmi Hivatal²⁹ által kialakított szabályozás az interoperabilitást szolgálja, a közbeszerzési eljárás keretében benyújtandó dokumentumok tekintetében rugalmasak a jogi előírások. Svédország nem tartozik az elektronikus közbeszerzés területén élen járó államok közé. Dániában teljes mértékben kialakításra került az elektronikus közbeszerzési rendszer, de a rendszer használatához szükséges elektronikus aláírás jelentős akadályt jelent az alkalmazás során. Szlovákiában két platform működik: az egyik a szerződés odaítélésének fázisáig tart, a másik a dokumentálási fázist követi le. Külföldiek számára nyitott, azonban csak szlovák nyelven érhető el. Franciaországban mind regionális, mind központi „virtuális közbeszerzési csarnok” is létezik. A bretagne-i és bourgogne-i regionális rendszerek e-kormányzati pilot projektként kerültek létrehozásra. A francia rendszerekre jellemző, hogy az ajánlat benyújtásáig kevés technikai akadály merül fel, azonban a közbeszerzési eljáráson való tényleges részvétel már tanúsítványhoz kötött, amit személyesen lehet igényelni a megfelelő hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hivatalban. Norvégiában központilag került kialakításra az elektronikus beszerzési rendszer, amelyben a részvételhez szintén szükséges tanúsítvány. Finnországban az elektronikus közbeszerzési rendszert viszonylag későn hozták létre, így az ezzel kapcsolatos gyakorlat még nem alakult ki. Németországban központi, többéves program keretében került bevezetésre az elektronikus közbeszerzési rendszer, mely beszerzési tárgyaként, fokozatosan vált kötelezően alkalmazandóvá. A rendszer használatához itt is szükséges az elektronikus aláírással való rendelkezés.

A magyarországi vállalkozások, melyek részt vesznek közbeszerzési eljárásokban, jellemzően rendelkeznek megfelelő infrastruktúrával az elektronikus közbeszerzéshez, úgymint internet-hozzáférés, e-mail cím, saját internetes szerver, de a vállalkozások hozzávetőlegesen 10-20%-a használ csak saját vállalati hitelesítés-szolgáltatót, integrált vállalatirányítási rendszereket, illetve döntéstámogató rendszert. A magyar vállalkozások e-kereskedelemben való részvétele általánosan nem elterjedt, viszont elektronikus árlejtésen (elektronikus árverésen) egyharmaduk már részt vett, illetve egyötödük használ e-számlázási

²⁸ <http://www.propublicobono.hu/pdf/T%C3%A1lrai%202.pdf>, 8-9. (letöltés dátuma: 2013. 04. 26.)

²⁹ Office of Government Commerce

rendszert is. Ennek ellenére a magyar ajánlattevők idegenkednek az elektronikus közbeszerzési rendszer használatától, mivel kevés gyakorlattal rendelkeznek elektronikus tendereztetésben, technikai-infrastrukturális hiányosságokat észlelnek, illetve nem viseltetnek kellő bizalommal egy effajta rendszer használata iránt.

2.2. A „SourcingTool” tervezése

A *SourcingTool* elnevezésű elektronikus tendereztetési rendszer a pilotgazda saját fejlesztésében valósult meg. A rendszer egy organikus fejlődés eredményeként jött létre, mivel a versenypiac jellemzően már korábban is használt elektronikus eszközöket a versenyeztetési során. A versenypiac ilyen igényeit a pilotgazda már korábban is kiszolgált, azonban a 2007-ben kialakított jogszabályi háttér³⁰ alapján üzleti megfontolás tárgyává vált a közbeszerzési eljárás részbeni, illetve teljes elektronizálása. A versenypiacon alkalmazott megoldásokhoz képest a közbeszerzések lefolytatása speciális elvárásokat foglal magában, így a vonatkozó uniós normák és a magyar jogszabályok alapján a pilotgazda megkezdte a már meglévő elektronikus tendereztetési rendszerének átalakítását közbeszerzési eljárások során is alkalmazható eszközre. Ezen pilot elsődleges célja az ajánlatkérői szervezetek igényeinek kielégítése volt, mely – az üzleti haszonszerzés mellett – az átlátható, lekövethető, tiszta versenyt biztosító elektronikus közbeszerzést hivatott szolgálni.

Tekintettel az EU által megkövetelt interoperabilitásra, a pilotgazda olyan megoldást kívánt kifejleszteni, mely nem gördít akadályokat a nemzetközi használat elé (pl. elektronikus aláírás, speciális tanúsítvány alkalmazása), azonban zárt, biztonságos rendszeren belül teszi lehetővé az ajánlatadást és az ajánlatok értékelését; mindemellett pedig az ajánlattevő, illetve az ajánlatkérő munkáját egyszerűsíti. A versenypiaci megoldásokkal ellentétben az elektronikus közbeszerzésben a tényleges tartalmi elvárások mellett kiemelt, olykor fontosabb szerepe van a formalításoknak, mely a közbeszerzési eljárások jellemző tulajdonsága, ebből adódóan egy elektronikus közbeszerzési rendszernek az alkalmazott protokollra és a környezetre tekintettel kellett lennie. A *SourcingTool* nem dokumentumkezelő programként került megtervezésre, hanem a szabályokhoz alkalmazkodva a közbeszerzési eljárás folyamatát elektronikusan kívánta tagolni. A jelenlegi szabályozás ugyan nem teszi lehetővé, hogy a közbeszerzési eljárásban kizárólag elektronikus úton lehessen részt venni, így a papíralapú ajánlatadásra továbbra is lehetőséget kell biztosítani, de az Európai „Bizottság a 2011. évi egységes piaci intézkedéscsomagban meghatározott, az

³⁰ 257/2007. (X. 4.) Korm. Rendelet.

uniós közbeszerzési eljárásokra vonatkozó jogi keret korszerűsítésére [...] [tett] javaslatok egyik célkitűzése arra irányul, hogy 2016 közepére menjen végbe az e-közbeszerzésre való teljes áttérés az Unió területén.”³¹ Ennek megfelelően a SourcingTool-rendszer alkalmazásával a hazai közbeszerzés résztvevői már felkészülhetnek a teljes körű elektronizálásra a gyakorlatban is.

A pilot előkészítése a 2007-ben kialakított jogi szabályozással indult akként, hogy a pilotgazda a versenypiaci szereplők által használt elektronikus tendereztetési rendszerének átalakítását kezdte meg. A fejlesztést külső vállalkozók végezték, mindösszesen 2463 „embernap”³² alatt. A SourcingTool-rendszer ugyan már elkészült, azonban az alkalmazás során szerzett gyakorlati tapasztalatok alapján jelenleg is folyamatosan továbbfejlesztés alatt áll. Az elektronikus közbeszerzési rendszer létrehozására fordított külső halmozott kiadás mindösszesen 94,8 M Ft-ot tesz ki.

A SourcingTool-rendszer kifejlesztése során a pilotgazda – figyelemmel a magyar közbeszerzési szabályok dinamikus változására – óvatos magatartást tanúsított, így a rendszert akként alakították ki, hogy az a versenypiaci szereplők elvárásainak továbbra is megfeleljen. Mind az uniós, mind a magyar jogi szabályozás általános jellegű, mely szélesebb lehetőséget ad a rendszerfejlesztők számára, ekként a kialakítási költségek is kevesebbek, mint túlzott specifikus előírások esetén. Az elektronikus közbeszerzési eljárásra vonatkozó előírások jelentős módosulása esetén ugyan a befektetés 30-40%-a elveszett volna, azonban ezen garancia alkalmazásával a fejlesztés nem válhatott teljes egészében haszontalanná.

3. A pilot kivitelezése

A SourcingTool-rendszert a pilotgazda saját tervezésben és megvalósításban fejlesztette ki. 2007-től ez volt a cég legfőbb projektje, így tulajdonképpen a teljes szervezet részt vett a kivitelezésben. A kivitelezés informatikai része, mind tervezés és tesztelés, a projekt 70%-át, míg a termékértékesítés része, azaz a rendszerdokumentációk készítése, a projekt 30%-át jelentette. A projektcsapat az alábbi szereplőkből tevődött össze:

- projektvezető,
- rendszergazda,
- tesztelő,
- értékesítő,

³¹ Az Európai Bizottság az e-közbeszerzésre vonatkozó stratégiáról szóló közleménye [Brüsszel, 2012.04.20, COM(2012) 179 final].

³² Egy embernap 8 munkaórát foglal magában (fejlesztési szakkifejezés).

- beszerzési tanácsadók,
- fordító (külső erőforrás),
- szabályzatkészítő (külső erőforrás),
- fejlesztői projektmenedzser,
- megrendelő IT-személyzete (igény esetén).

A kivitelezés során a pilotgazda „*agilis módszertant*” követett. Az „*agilis módszertan*” fogalmának definiálása kapcsán elmondhatjuk, hogy az különböző területeken alkalmazható, így projektvezetés, rendszertervezés és szoftverfejlesztés tekintetében egyaránt. Az agilitás olyan adottság, amely egyaránt képes létrehozni és reagálni a változásokra és ezzel előnyt szerezni egy turbulens üzleti környezetben. Mivel a szoftverfejlesztés nem „gyártás”, hanem inkább egyfajta projektmenedzsment feladat, és mivel minden esetben új termék készül, ezért kiemelten fontos a kommunikáció. Az *agilis módszertan* alkalmazók a szoftverfejlesztés során az egyént és a személyes kommunikációt, a ténylegesen működő szoftvert (és nem egy átfogó dokumentációt), a megrendelővel való együttműködést, illetve a változásra való reagálást tartják elsődlegesnek.³³ A pilotgazda ekként a SourcingTool-rendszer kifejlesztése során többször kisebb verzióváltásokat végzett el, hogy a szoftver megfelelően működjön, és kiszolgálja a megrendelői igényeket.

A SourcingTool-rendszer megvalósítása során folyamatos tesztelést végeztek. A rendszer keretében először a cég belső projektjeihez szükséges beszerzéseket folytattak le, majd a régi – versenypiaci – ügyfelek alacsony értékű beszerzéseit bonyolították le kísérleti jelleggel, de éles környezetben. Ezt követően valamennyi versenypiaci ügyfélnél megkezdődhetett a rendszer működése, mivel ezen beszerzések csak az adott ajánlatkérő belső policyja által szabályozottak, és inkompatibilitás esetén jogsértést az alkalmazók nem követhettek el. A versenypiaci környezetben megszerzett működési tapasztalatokat követően a pilotgazda először saját beszerzései tekintetében, majd az állami-önkormányzati szektor részére is megkezdte a SourcingTool-rendszer értékesítését a közbeszerzési értékhatár alatti beszerzések lefolytatására, ám a közbeszerzési szabályok figyelembe vétele mellett. Jelenleg a rendszer keretében már közbeszerzési eljárásokat is lefolytatnak, melyeket elsősorban a közszolgáltató ajánlatkérői kör³⁴ végez.

³³ Az *agilis módszertan* leírása a <http://users.iit.uni-miskolc.hu/ficsor/inftervseg/agilis.pdf> linken elérhető előadásanyag alapján készült.

³⁴ Közszolgáltatói tevékenységek a következő területeken nyújtott közszolgáltatások minősülnek a Kbt. 114. § (2) bekezdése szerint: ivóvíz, villamos energia, gáz vagy hőenergia termelése, szállítása vagy elosztása; egy meghatározott földrajzi terület hasznosítás kőolaj, gáz, szén vagy más szilárd tüzelőanyag feltárása, illetve kitermelése (bányászata) céljából, vagy repülőtér, tengeri vagy belvízi kikötő, vagy más kikötői létesítmények – légi, tengeri vagy belvízi fuvarozók, személyszállítók részére történő – rendelkezésre bocsátása céljából; közszolgáltatást

4. A modellkísérlet értékelése

A pilotgazda a SourcingTool-rendszer eredményességét több szempontból is vizsgálja.

Elsőként – mint szoftverfejlesztő és -értékesítő vállalkozás – a program működőképességet tesztelik. Ez egyrészt kérdőíves módszerrel történik, másrészt pedig az ügyfelekkel közösen lefolytatott közbeszerzési eljárás során, kvázi egy közös tesztelés útján. A kérdőív a pilotgazda honlapján érhető el.³⁵ A kérdőív kitér a cég munkatársai közreműködésének jellemzésére az együttműködés szakmaisága, gyorsasága, hatékonysága tekintetében, a határidők betartásának, a szakmai anyagok minőségének értékelésére, az elért eredménnyel való elégedettség mértékére, a cég által nyújtott szolgáltatás az ügyfél általi elvárásoknak való megfelelésére, illetve a jövőbeni használatra vonatkozó ügyfél-hajlandóságra. A közösen kiválasztott közbeszerzési eljárás lefolytatása főként a szoftverben rejlő rendszerkockázatok felismerésére, kezelésére irányul. Ennek során a pilotgazda valamelyik munkatársa, illetve az ügyfél kijelölt alkalmazottja, közösen készítik elő a SourcingTool-rendszerben a közbeszerzési eljárást. Ennek keretében egyrészt a rendszer az adott esetkörre való alkalmazhatósága kerül vizsgálat alá, másrészt pedig – az agilis módszertan alapján – közös tanulási folyamatot indukálnak. A közbeszerzési eljárás megindítását követően a cég folyamatos és teljes körű supportot biztosít, mivel a Kbt. kógens szabályozása nem teszi lehetővé, hogy az eljárási cselekmények jogsértést valósítsanak meg. Ennek megelőzése érdekében a felmerülő problémákat az ügyfél és a supportot biztosító munkatárs haladéktalanul egyeztetik, hogy a rendszerben rejlő lehetőségek alapján megfelelő megoldást találjanak. Az eddigi felhasználói körben a cég elmondása szerint a közbeszerzési folyamatok elektronizálásából adódó jogsértés miatt jogorvoslati eljárásra nem került sor.

A pilotgazda emellett több monitoring eszközt is alkalmaz, mely a rendszer biztonságának mérésére irányul. A cég különféle védelmi rendszereket alkalmaz az IT-környezet megóvásának érdekében, illetve önálló audit alrendszerrel is rendelkezik, mely a SourcingTool-rendszerben történő eseményeket logolja. Mindezt részletesen a cégre vonatkozó ISO 27001 információbiztonsági tanúsítvány tartalmazza, mely azonban – üzleti megfontolások miatt – nem publikus.

nyújtó hálózatok rendelkezésre bocsátása, üzemeltetése, működtetése a vasúti, automatikus rendszerekkel, villamossal, trolibusszal, autóbusszal vagy drótkötélpályán történő közlekedés terén; postai szolgáltatás nyújtása.

³⁵ https://notes.electool.com/ethu_customersatisfaction.nsf (letöltés dátuma: 2013. 04. 26.)

5. Tapasztalatok

A pilotgazda által kifejlesztett szoftverek, így a SourcingTool-rendszer is, elsősorban költségmegtakarítást kíván elérni az alkalmazó vállalkozások, ajánlatkérők részére. A cég saját adatai szerint az általuk irányított beszerzéseknél az átlagos megtakarítás 16%, de nem ritka a 35-40% sem. Ezen túlmenően az elektronikus beszerzési rendszerek alkalmazása növeli a folyamatok hatékonyságát, mivel a beszerzési eljárásokat kontrollálja és növeli a minőségüket. A pilotgazda ügyfélköre az alábbiak szerint csoportosítható:

- közszolgáltatók,
- állami és önkormányzati nagyvállalatok,
- oktatási intézmények,
- önkormányzatok,
- termelő vállalatok,
- bankok,
- mobilkommunikációs-szolgáltatók,
- szoftvergyártó vállalatok.

Közülük az első négy kategória az, amely potenciálisan a SourcingTool-rendszert mint ajánlatkérő alkalmazhatja, emellett ajánlott minisztériumoknak, költségvetési szerveknek, illetve közbeszerzési eljárást bonyolító társaságoknak is a bevezetése. Az elektronikus közbeszerzési rendszer legtöbb felhasználója – a korábban említettek szerint – a közszolgáltatói ajánlatkérői kör. Ennek elsődleges oka az, hogy a közszolgáltatók Európa-szerte hamarabb alkalmazták a beszerzések területén a versenyeztetést, mint ahogy azt kötelezővé tették volna. Így a tendereztetés fejlődésével az állami-önkormányzati szektorban a közszolgáltatók rendszerint élen járnak a bevezetés területén, így jelenleg az elektronikus közbeszerzés alkalmazása esetében is.

Magyarországon az elektronikus közbeszerzési rendszer tekintetében a legfőbb probléma a bizalmatlanság, illetve a félelem attól, hogy az adott szervezet beszerzési és ehhez kapcsolódó egyéb működési rendszerét át kell alakítani. Mindezek miatt jelenleg kicsi a hajlandóság, főleg a nem profitorientáltan működő szervezetek esetében. A pilotgazda tapasztalatai szerint az elektronikus közbeszerzés bevezetése és általánossá tétele egy szervezet mindennapos működése során leginkább az adott szervezet vezetőinek elképzelésétől, mentalitásától függ. A SourcingTool-rendszer felkelti az érdeklődést, főleg azon ajánlatkérők irányába, akik az elektronikus árlejtést már rendszeresen alkalmazzák, de a bevezetése elsősorban kis- és közepes méretű szervek, vállalatok esetében lehet jelenleg reális célkitűzés. A nagyméretű szervezetek részéről, mivel működési mechanizmusaik jelentős átalakítását – egyszerűsítését – igényli e szoftver alkalmazása, erősebb a fenntartás. Ennek ellenére, miután 2016-tól a jelenlegi elhatározások szerint az elektronikus közbeszerzési eljárás átveszi a papírala-

pú eljárás helyét, elsősorban ezen szervezeteknek kell időben felkészülniük a változásra. „A teljesen elektronizált közbeszerzés alkalmazására való áttérés elsősorban nem műszaki vagy technológiai kérdés, hanem egy olyan gazdasági és politikai kihívás, melynek megoldása nem valósulhat meg a legfelsőbb szintű politikai elkötelezettség nélkül.”³⁶ Ebből adódóan az Európai Bizottság mind a tagállamokat, mind az Európai Parlamentet felszólította, hogy tegyenek meg minden intézkedést, hogy „a teljesen elektronizált közbeszerzés alkalmazására való áttérés az Unióban a 2016. év közepére sikeresen megvalósulhasson”.³⁷

A pilotgazda véleménye szerint a SourcingTool-rendszer sikeres, bevezetése folyamatos, mivel az ezt igénylő ügyfélkör egyre bővül. Az európai uniós műszaki szabványok kiadásakor természetesen a rendszert tovább kell majd fejleszteni, de akár a kötelező elektronikus közbeszerzési rendszerek pilotjaként, akár hosszú távú megoldásként a rendszer kifejlesztése számos előnyt nyújt a magyarországi közbeszerzési szakma részére.

Maga a SourcingTool-rendszer alapvetően sikeres pilotként értékelhető, mivel a gyakorlati alkalmazása megkezdődött több, jelentős ajánlatkérő szervezetnél is. A fejlesztés azonban még nem zárulhat le, mivel az alkalmazási tapasztalatok folyamatos tárják fel a rendszer hiányosságait, melyek elsősorban az egyszerűbb és gyorsabb használhatóságára és a közbeszerzési előírásokkal való teljesebb körű megteremtésére vonatkozó igényként jelentkeznek. A kivitelezéssel kapcsolatban megállapítható, hogy megfelel mind az EU-s, mind a magyar technológiai előírásoknak. Mivel ezen követelmények elsősorban keretet adnak az elektronikus közbeszerzési rendszerek kifejlesztéséhez, így a pilotgazda viszonylag nagy szabadsággal rendelkezett. A SourcingTool-rendszer bárholnan elérhető, online felületen keresztül kezelhető, így a felhasználónév és a jelszó használatával nincs meghatározott munkaállomáshoz kötve. Ez vitathatatlan előnye a rendszernek, hiszen a kommunikáció nem igényel elektronikus aláírást, mivel zárt rendszerről van szó. A modellkísérlet tervezésének kiindulópontja, mely szerint a közbeszerzésnek nem minősülő beszerzésekre vonatkozó meglévő rendszert vette fejlesztési alapul a pilotgazda, helyesnek tekinthető, azonban a közbeszerzési eljárások speciális jellege miatt az általánosan ismert és elismert beszerzési technikák nem alkalmazhatók. Ezen jellegzetességek jelentős részét a SourcingTool-rendszer adaptálta, azonban a szoftver még mindig bír ebből a szempontból fejlesztendő tulajdonságokkal, melyek az alkalmazók visszajelzései alapján folyamatosan átalakíthatók. A rendszer folyamatos alakítása mellett nem elképzelhetetlen azon lehetőség, miszerint az elektronikus

³⁶ Az Európai Bizottság az e-közbeszerzésre vonatkozó stratégiáról szóló közleménye [Brüsszel, 2012.04.20, COM(2012) 179 final].

³⁷ Az Európai Bizottság az e-közbeszerzésre vonatkozó stratégiáról szóló közleménye [Brüsszel, 2012.04.20, COM(2012) 179 final].

technikák gyakorlata a közbeszerzési előírások egyszerűsítésére hatnak, mely által a kógens törvényi és rendeleti szabályozás rugalmasabb irányba módosulhat. Ennek reális lehetősége vélhetően az új EU irányelvek kiadásával és a magyar jogrendbe történő adaptálásával adódik, melynek során a hazai tapasztalat is megjelenhet a törvényi és a végrehajtási rendeletek szövegezésében.

A KISTÉRSÉGI MODELLKÍSÉRLETEK TAPASZTALATAI

DELBÓ Márta

1.1. A kistérségi modellkísérletek előzményei

Az Országgyűlés 2004. november 2-án¹ fogadta el a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi CVII. törvényt (a továbbiakban: Tkt.). A törvény megalkotásának indoka elsősorban az önkormányzati rendszer fragmentáltságából fakadó hiányosságok kiküszöbölése volt. A többcélú kistérségi társulások létrehozásának ösztönzésével akarta a jogalkotó elősegíteni azon problémák megoldását, amelyek az önkormányzatok közti jelentős különbségekből fakadtak.²

Az eltérő lakosságszám, illetve a különböző gazdasági adottságok ugyanis társadalmi, területi egyenlőtlenségekhez vezettek, és azt eredményezték, hogy az ország különböző településein élő állampolgárok más-más színvonalú ellátásban részesültek, és nem azonos minőségű közszolgáltatásokhoz jutottak hozzá.³

Az önkormányzati rendszer reformját, a kistérségi közigazgatási szint létrehozását indokolta továbbá hazánk Európai Unióhoz való csatlakozása is. Annak érdekében ugyanis, hogy az Unió fejlesztési, támogatási politikájának Magyarország is részese lehessen, a hazai terület-beosztási rendszert az uniós

* Doktoranda, PPKE JÁK.

¹ 2004. május 10-én az Országgyűlés elfogadta ugyan a törvény javaslatát, de az Alkotmánybíróság 31/2004. (IX. 11.) AB határozatában az Országgyűlés által elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény egyes rendelkezéseit alkotmányellenesnek találta.

² Ld. a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi CVII. törvény indokolása.

³ Ld. a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi CVII. törvény indokolása.

NUTS rendszer követelményeihez kellett igazítani, ahol a magyar kistérségi rendszer a NUTS 4. (LAU-1) szintnek felelt meg.⁴

Jóllehet a Tkt. 2013. január 1-jével hatályát veszítette, és a járási rendszer kialakítására (újjaszervezésére) tekintettel úgy tűnhet, hogy a tárgykör meghaladtává vált napjainkra, jelen kutatás szempontjából – a magyar közigazgatás és a modellkísérletezés kapcsolatát vizsgálva – mégis kiemelkedő helyet érdemel. A Tkt. megalkotásának előkészítése ugyanis a közigazgatási szolgáltatások korszerűsítési programjáról szóló 1113/2003. (XI. 11.) Korm. határozat által meghirdetett Közigazgatási Szolgáltatások Korszerűsítési Program keretein belül zajlott és egy nagyszabású, több modellkísérletből álló program segítette elő a kistérségi közigazgatási szint bevezetését.

Ez a modellkísérlet pedig, amely lényegében egy szabályozást előkészítő hatásvizsgálat volt, mind terjedelmét, mind eredményeit tekintve egyedülálló a magyar közigazgatás történetében.

1.2. A kistérség fogalma

A modellkísérlet részletes bemutatása előtt azonban fontos előrebecsátani, hogy a pilotprogram nem a semmiből építkezett. A közigazgatás kistérségi (mikroregionális, azaz megyeinél kisebb, településinél nagyobb) szintje ugyanis nem volt előzmény nélküli a magyar közjog történetében. Ilyen igazgatási szint volt a járási is, amely – igaz az idők során változó funkciókkal, feladatokkal, területi beosztással – a középkortól (ld. szolgabírói járások) egészen 1984-ig létezett. A járások megszűnését követően pedig bizonyos irányítási és hatósági feladatokat továbbra sem valamennyi település, hanem a térség központjához tartozó városi tanács szervei láttak el (városkörnyéki igazgatás).

A Tkt. elfogadását megelőzően is léteztek különböző együttműködési formák és szintek annak érdekében, hogy a helyi önkormányzatok minél hatékonyabban láthassák el önkormányzati, államigazgatási feladataikat. Egyes térségek például a helyi önkormányzatok önkéntes együttműködései révén szerveződtek. Az együttműködés másik formájaként pedig bizonyos államigazgatási feladatokat nem valamennyi, hanem a körzetközponti jegyző végzett a körzetéhez tartozó összes települést érintően. Az előbb említett térségek nyilvánvalóan nem egy egységes rendező elv szerint, az ország egész területét lefedve szerveződtek, hanem az önkormányzatok szabadon, a jogszabályok adta lehetőségeket kihasználva léptek társulásra; az utóbbi körzeteket és azok központját viszont központilag, jogszabály útján határozta meg a jogalkotó.

⁴ Ld. még BÉRCESI Ferenc: A kistérség helye és szerepe a közigazgatás rendszerében. *Magyar Közigazgatás*, 2002/9. 522–540.

Mind az önkéntes együttműködéseknek, mind a jogalkotói döntéseknek egy célja volt: tompítani a közigazgatás helyi szintjének működési zavarait, amelyek az elaprózódott településszerkezet és a széles feladatrendszer közötti feszültség miatt alakultak ki.

1990-ben ugyanis, amikor az Országgyűlés az önkormányzati rendszer kialakításáról döntött, minden település választópolgára számára biztosította a helyi önkormányzás jogát, azaz „kifejezetten az elemi települési szintet tette strukturális értelemben a magyar önkormányzati rendszer alapjává”.⁵ A települési önkormányzatok azonban nemcsak az alapjogaik tekintetében lettek egyenlők. A demokratikus szemléletmód hangsúlyozása mellett, miatt a törvényhozó nem differenciálta kellőképpen az ellátandó feladataikat sem, a feladat- és hatáskörök telepítéskor az egyes települések nagyságára, teljesítményképességére kevésbé volt figyelemmel. Az idő előrehaladtával és a feladatellátás biztosítására átadott források csökkenésével azonban a települések nagy részének, és a mindenkorinak is létkérdésévé vált a hatékonyságot és gazdaságossági szempontokat figyelembevevő megoldások kidolgozása a felmerülő problémákra. Ilyen megoldások voltak tehát a fentiekben ismertetett alternatívák, illetve a kistérségi modellkísérletek is e kihívásokra keresték a választ.

Nemcsak a kistérségnek megfelelő közigazgatási szint, hanem maga a kistérség fogalma is ismert volt a modellkísérletek lefolytatásakor; létezett például statisztikai⁶ és területfejlesztési kistérség is, mindezek ellenére azonban sem általános közigazgatási kistérségi beosztásról, sem egységes kistérség fogalomról nem beszélhettünk ezekben az időkben. Amint arra dr. Bércesi Ferenc is rámutatott, a területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény (a továbbiakban: Tftv.) használt ugyan egyfajta definíciót, de nem volt jele annak, hogy „akár a szakirodalom, akár a további jogi szabályozás a Tftv. által megadott értelemben használná azt.”⁷

Végül a kistérség fogalmát – mint az dr. Bujdosó Sándor beszámolójából⁸ kiderül – a már említett Közigazgatási Szolgáltatások Korszerűsítési Program keretében az IDEA Munkacsoport által végzett kutatások eredményeként határozták meg a következők szerint: „a kistérség földrajzilag egymással határos, funkcionális kapcsolatot mutató egy vagy esetleg több központon szerveződő

⁵ PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: Reformra érett az önkormányzati rendszer. In: KÁKAI László (szerk.): *Húszévesek az önkormányzatok - születésnap vagy halotti tor?* Pécs, Publikon Kiadó, 2010. 75.

⁶ Ld. 9002/1998. (S.K.) KSH elnöki közlemény

⁷ BÉRCESI i. m. 523.

⁸ BUJDOSÓ Sándor: A kistérségi közigazgatás rendeltetése a közigazgatási rendszer korszerűsítésében. In: NÉMETH Jenő (szerk.): *Kistérségi közigazgatási modellek és fejlődési minták. A 2003-2004. évi kistérségi modellkísérletek összegző tanulmányai.* Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet, 2004. 10.

településcsoport, amely a tagtelepülések között meglévő kapcsolatok révén lehetővé teszi a térségi feladatok ellátását”.⁹

1.3. A közigazgatási kistérségre vonatkozó „Előzetes Konceptió”

A kistérség fogalmával, lehatárolási kérdéseivel, funkcióival kapcsolatos elképzelések egy Előzetes Konceptióban, vitaanyagban¹⁰ (a továbbiakban: Vitaanyag) nyertek megfogalmazást. A pilotprogram sikeres és egységes lefolytatásához hozzájáruló dokumentumban az új közigazgatási szintre vonatkozó jövőbeli szabályozással összefüggő egyes megoldási lehetőségeket szövegezték meg a kutatási program szakemberei, így a pilotokban résztvevők számára a fejlesztés fő irányvonalai már ismertek voltak. Mindezek miatt a Vitaanyagról, mint a modellkísérletek elméleti megalapozásáról is beszélhetünk, ezért legfontosabb részleteinek ismertetése jelen tanulmányban sem mellőzhető.

A Vitaanyag a kistérség funkcióival, intézményi kereteivel összefüggésben úgy foglalt állást, hogy a térségi szemléletet igénylő feladatok kistérségben történő ellátásával valósítható meg leginkább a kitűzött cél, azaz a hatékonyság növelése és az önkormányzati rendszer önállóságának megőrzése.¹¹

A megjelölt céllal összefüggésben három különböző funkció (önkormányzati-közzolgáltatási funkció, területfejlesztési funkció, államigazgatási funkció) ellátására látták alkalmasnak a megszervezendő kistérségeket, és e funkciók mentén fogalmazták meg a komplex kistérség elvét. Ennek értelmében egy kistérség akkor lehet komplex, ha valamennyi funkciót ellátja, továbbá egységesen kezeli a térségi kihatású önkormányzati közzolgáltatási funkciókat.¹²

Az egyes funkciók elemeit vizsgálva megállapíthatjuk, hogy az önkormányzati-közzolgáltatási funkció keretébe egyrészt azokat a feladatokat sorolták, amelyeket a települési önkormányzatok láttak el, de megoldásuk egységes, kistérséget átfogó szemléletmódot követelt. Szintén e funkció körébe tartoztak a megyei önkormányzat, illetve a megyei területfejlesztési tanács feladataiból átveendő egyes feladatok – ideértve egyes közép fokú ellátást biztosító intézmények fenntartását is. E tárgykörhöz sorolta továbbá a Vitaanyag a városi vonzáskör-

⁹ Uo. 10. A definíció megjelent a Tkt. indokolásában és a kistérségek megállapításáról, lehatárolásáról és megváltoztatásának rendjéről szóló 244/2003. Korm. rendelet is e fogalom elemeiből építkezett.

¹⁰ BEKÉNYI József – BÉRCESI Ferenc – NÉMETH Jenő: A kistérség fogalma, funkciói, intézményrendszere (Előzetes Konceptió-vitaanyag). In: ÁGH Attila – NÉMETH Jenő (szerk.): *Kistérségi Közigazgatás (Szakértői tanulmányok)*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet, 2003.

¹¹ Uo. 21.

¹² Uo. 21., 24.

zeti szerepkörökből fakadó feladatok – mint például a járóbeteg-szakellátás – ellátását is.¹³

A Vitaanyagot elemezve megállapíthatjuk, hogy az új feladatellátási rendszer bevezetését nem egyik napról a másikra látták megvalósíthatónak. Kialakításához a megyei és települési önkormányzatok által ellátott feladatok teljes sorának áttekintését szükségesnek tartották. Ebből kifolyólag első lépésként csak azon feladatok végrehajtását képzelték el kistérségi szinten, amelyek „a kistérségi szintű gondolkodás és identitás kialakulása szempontjából nélkülözhetetlenek, amelyeket egységesen a kistérség egészét átfogóan lehet megoldani.”¹⁴

A fenti feladatok ellátására a komplex kistérségi társulást képzelték el, amelyet a kistérséghez tartozó települések alkotnának, és amely mind átruházott mind közvetlenül neki delegált feladatot elláthatna.

Az intézményrendszer kialakítására a kutatók két változatot is kidolgoztak. Ezek közül az elsőben kötelező lett volna a települési önkormányzatoknak társulniuk. Ez a megoldás mindenképpen az Alkotmány módosítását igényelte volna, de reformértékű változást a kutatásban résztvevő szakemberek egy részének álláspontja szerint ez a megoldási lehetőség hozott volna. A másik változat érintetlenül hagyta volna az önkormányzatok szabad társuláshoz való jogát, az önkéntességből fakadó hátrányokból kifolyólag azonban egyértelműen látszott, hogy e megoldási lehetőség esetében a reformmal kitűzött célok elérése érdekében az önkormányzatok társulási kedvét ösztönzéssel – például a feladatellátáshoz kapcsolódó központi támogatás folyósításának a feladat társulásban történő ellátásához kötésével – kell segíteni. Ez lényegében azt jelentette, hogy a támogatás csak akkor jár, ha feladatot társulásban látják el.¹⁵

A Vitaanyag abban a kérdésben egységes szemléletet tükrözött, hogy a komplex társulás létrehozásával, működésével kapcsolatos kérdéseket jogszabályi szinten kell meghatározni, a társulás székhelyévé a kistérségi központot kell tenni, a döntéseket pedig a polgármesterekből álló társulási tanácsnak kell meghoznia. A társulás hivatali szervezetét a kutatók megvalósíthatónak látták mind önálló szervezetként, mind pedig a központ önkormányzatának saját hivatali szervezetével.¹⁶

A területfejlesztési funkciót a kutatási program idején a területfejlesztési önkormányzati társulások látták el. Ezzel a módszerrel összefüggésben elsősorban

¹³ Uo. 22–23.

¹⁴ Uo. 23.

¹⁵ Uo. 28–29.

¹⁶ Uo. 30–31.

azt a kritikát fogalmazta meg a Vitaanyag, hogy a társulások „áttekinthetetlen, koordinálhatatlan, finanszírozhatatlan rendszert alkotnak”.¹⁷

A fenti problémák elhárítására a területfejlesztési feladatokkal összefüggésben is két megoldási lehetőséget dolgoztak ki. Az egyik szerint a komplex társulás döntéshozó szerve kompetens lenne a területfejlesztési kérdésekben is, a másik egy kistérségben működő, de önálló intézményrendszerben, külön területfejlesztési tanácsban, valamint annak munkaszervezetében gondolkodott. Bár előbbi megoldás jobban illeszkedett a kistérség komplex jellegét erősíteni kívánó elképzelésekbe, utóbbi megoldás megvalósítását sürgette az, hogy az könnyebben kivitelezhető és így nem maradna le az állam az uniós forrásokról az intézményrendszer késedelmes kialakítása miatt.¹⁸

Az államigazgatási feladatok ellátásával kapcsolatban felvázolt megoldási javaslatok közül az első kistérségi közigazgatási hivatalok (*kistérségi irodák*) létrehozásával számolt, amelyek a regionális közigazgatási hivatalok alárendeltségében működnek, és a körzeti jellegű államigazgatási feladatok¹⁹ első fokon történő ellátásáról gondoskodnak. E megoldási javaslat vívmánya az önkormányzati és államigazgatási ügyek kistérségi szinten történő különválasztása lett volna, ugyanakkor azzal lehetett számolni, hogy az új szervezetek kialakítása jelentős összegeket emészt fel.²⁰

A második megoldási javaslat az előbbinél költséghatékonyabb megvalósítás lehetőségét kínálta, mert a *körzetközponti települések* polgármesteri hivatalának meglévő szervezetére épített, tehát megszervezése új hivatalok kiépítését nem igényelte. Ugyanakkor ezen megoldás esetén nem érvényesült volna az önkormányzati és államigazgatási feladatok szétválasztása.

A cél azonban mindkét megoldási lehetőség esetében azonos volt, mégpedig az, hogy a kistérségi szint az államigazgatás területi rendjében is érvényesüljön.

2.1. A kistérségi modellkísérletek előkészítése

A modellkísérlettel kapcsolatos feladatokat a közigazgatási rendszer korszerűsítésével kapcsolatos feladatokról szóló 2198/2003. (IX. 1.) Korm. határozat (a továbbiakban: Korm. határozat 1.) határozta meg, a hatékony és eredményes

¹⁷ Uo. 31.

¹⁸ Uo. 32–33.

¹⁹ A kutatók például az építésügyi, szabálysértési, szociális vagy gyámügyek tekintetében javasolták a hatáskört a kistérségi irodához. Ld. BEKÉNYI József – BÉRCESI Ferenc – NÉMETH Jenő: A kistérségi közigazgatás. In: ÁGH–NÉMETH (szerk.) 58. [a továbbiakban: BEKÉNYI–BÉRCESI–NÉMETH (2003a)]

²⁰ BEKÉNYI–BÉRCESI–NÉMETH i. m. (2003a) 37–39.

végrehajtás érdekében pedig a belügyminiszter megalkotta a többcélú kistérségi társulások létrehozását célzó modellkísérletek 2004. évi támogatásáról szóló 25/2004. (VI. 11.) BM rendeletet, továbbá utasítást adott ki (a kistérségi közigazgatás-fejlesztési modellkísérletek kijelöléséről és végrehajtásáról szóló 4/2004. (BK. 3.) BM utasítás [a továbbiakban: BM utasítás]).

A program *hat modellkísérlettel indult*, amelyek közül három többcélú kistérségi társulás létrehozására irányult, három mintahelyen pedig egy-egy speciális terület – közoktatás, költségvetési gazdálkodás, nagyvárosi agglomeráció – kistérségi szinten való megvalósíthatóságát vizsgáltak a résztvevők.

A BM utasítás alapján a modellkísérletek szakmai és módszertani támogatását a Belügyminisztérium biztosította, a végrehajtás szakmai koordinációjáért pedig a területileg illetékes közigazgatási hivatalok voltak felelősek. A kísérletek megvalósítására szánt pénzügyi támogatások felhasználásának ellenőrzése szintén a Belügyminisztérium feladata volt, a Belügyminisztérium Közigazgatás-szervezési és Közszerzési Hivatala pedig a modellkísérletek ágazati szintű koordinációjáért, felügyeletéért felelt. Miután a program megvalósulása során megfogalmazódott az igény a támogatók körének bővítésére, az Oktatási Minisztérium, az Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium, valamint a Magyar Államkincstár szintén csatlakozott a kísérlethez.²¹

A program általános céljaként a tapasztalatok összegzését, a bevált megoldások terjesztését határozta meg a BM utasítás, és a rendelkezésre álló források függvényében további modellkísérletek folytatását is kilátásba helyezte.

A mintaprogramok által elérni kívánt konkrét fejlesztési célok az alábbiak voltak:

- „minden állampolgár számára legyenek elérhetők a minőségi színvonalú közösségi szolgáltatások;
- mérséklődjenek az indokolatlan társadalmi és területi egyenlőtlenségek, s a társadalmi erőforrások fejlesztése (az egészségi állapot, az iskolázottság szintje, stb.) segítse megalapozni az európai uniós tagállami versenyképességünket;
- megteremtődjenek az uniós források maximális kihasználásának feltételei;
- a közösségi szolgáltatások színvonala, a gazdaságossági-észszerúségi és költségvetési szempontok érvényesítésével, lényeges központi és helyi többletráfordítás nélkül javuljon.”²²

²¹ DUDÁS Ferenc: A kistérségek a modellkísérletek tükrében (Előzmények-tapasztalatok-táblatok). In: NÉMETH (szerk., 2004) i. m. 30.

²² DUDÁS Ferenc: A közigazgatás teljesítőképességének növelése a kistérségi törekvések tükrében. In: NÉMETH Jenő (szerk.): *Kistérségi módszertan. A települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásai önértékelésének és ágazati vizsgálatának tapasztalatai*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet, 2005. 6.

A BM utasítás a modellkísérletek időtartamát, kezdő és befejezési időpontját nem határozta meg, ugyanakkor a kapcsolódó beszámolókból kiderül, hogy az érintett önkormányzatokkal való együttműködés 2003 első negyedévében vette kezdetét, illetve az első tapasztalatok összegzésének határidejét 2004. február 29. napjában jelölte meg az utasítás.

A Káli Sándor és Mészáros Miklós szerzőpáros²³ ugyanakkor felhívja a figyelmet a modellkísérletekkel összefüggésben arra, hogy azok nem az ún. valós modellkísérletek közé tartoztak, tekintettel arra, hogy nem a jövő feltételezett szabályrendszere alapján folytak, hanem a hatályos szabályozás keretei között megvalósuló önkormányzati együttműködésből indultak ki. Hangsúlyozták továbbá a vizsgálatra nyitva álló idő rövidségét, amely körülmény álláspontjuk szerint nehezítette az eredmények mérését, a releváns következtetések meghatározását.

2.2. A modellkísérletek terjedelme

A kísérletek öt megyére terjedtek ki. A bajai modell kifejlesztése kapcsán Bács-Kiskun megye; a makói mintakísérlet vonatkozásában Csongrád megye; a miskolci „A nagyváros és térsége” modellprogram megvalósításában Borsod-Abaúj-Zemplén megye volt érintett. A Zalaegerszeg-Gellénháza-Bak egységes integrált kistérségi önkormányzati költségvetési gazdálkodási modellprogram megvalósítása révén Zala megye is részt vett a modellkísérletben; Somogy megyében pedig két pilot is zajlott a marcali kapcsolódó illetve kontroll modell, továbbá a tabi közoktatási integrált kistérségi modellkísérlet révén.

Az önkormányzatoknak a modellkísérlet során egy központilag meghatározott szempontrendszer alapján kellett adatot szolgáltatniuk a program megvalósulásáról. A szempontrendszer kialakításának nyilvánvalóan az volt a célja, hogy a tapasztalatokat, a modellkísérletek eredményeit egy egységes rendező elv mentén lehessen összegezni.

A beszámolók a következő tárgykörökre kiterjedően szolgáltatott adatokat a mintaprogramok helyzetéről:

- „a modellkísérletben résztvevő kistérségi közigazgatás szerkezetének jellemzése, statisztikai adatok;
- az érintett önkormányzatok együttműködésének jellemzői, az együttműködés fő irányai;
- a legfontosabb társulási célok, a létrehozás legérzékenyebb szervezési és tartalmi tényezői;

²³ KÁLI Sándor – MÉSZÁROS Miklós: Miskolc kistérség közigazgatási modellkísérletének tapasztalatai In: NÉMETH (szerk., 2004) i. m. 41.

- a részes önkormányzatok érték és érdekrendszere;
- a lakossági igények felmérése, a kistérségi rendszerrel összefüggő elvárások;
- a közszolgáltatási és területfejlesztési célok harmonizációja;
- a feladat és hatáskör fokozatos ellátásának igénye, a települések ellátó képességének szintje;
- a kistérségre vonatkozó megállapodások, az SZMSZ-ek kritikus pontjai;
- a kistérség finanszírozásának és központi támogatásának problémaköre;
- az együttműködés jövőbeni igénye és szervezeti formái.”²⁴

2. 3. A bajai mintaprogram

A modellkísérlet menetét a bajai mintaprogram²⁵ alapulvételével mutatom be. A rendelkezésünkre álló beszámolók alapján valamennyi pilot hasonló rendezőelvek mentén épült fel. Az egyezés abból fakad, hogy annak fő szempontjait a projekteket összefogó Belügyminisztérium és annak Közigazgatás-szervezési és Közszolgálati Hivatala határozta meg.

Baja és térsége azért volt megfelelő hely a modellezésre, mert az érintett 19 település²⁶ közti együttműködés több évtizedes múlttal rendelkezett,²⁷ így a közös munka nem volt előzmény nélküli. Valószínűleg e ténynek volt köszönhető az is, hogy a kistérség valamennyi tagja kinyilvánította szándékát a létrehozandó társuláshoz történő csatlakozásról. A modellkísérlet sikerét mozdította elő továbbá az is, hogy a korábbi közös munkák során is a leendő társulás központjává, Bajáé volt az irányító szerep, tehát nem volt együttműködést hátráltató versengés e téren sem.

A pilot sikere érdekében a társuló önkormányzatok *három különböző munkacsoportot* hoztak létre a polgármesterek, a jegyzők és a Bajai Polgármesteri Hivatal Önkormányzati Irodájának vezetője részvételével. Az Önkormányzati Közszolgáltatási Munkacsoportnak a közszolgálati feladatok közül kellett kiválasztania azokat, amelyeket a továbbiakban a hatékonyság növelése érdekében a

²⁴ Uo. 7–8.

²⁵ A szerző ezúton mond köszönetet a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatalnak a tanulmány elkészítése érdekében nyújtott segítségért.

²⁶ A résztvevő települések: Baja, Bácsbokod, Bácsborsód, Bátmonostor, Bácsszentgyörgy, Csátalja, Csávoly, Dávod, Érsekcsanád, Érsekhalma, Felsőszentiván, Gara, Hercegszántó, Nagybaracska, Nemesnádudvar, Rém, Sükösd, Szeremle, Vaskút.

²⁷ METZINGER Éva: A nagyobb népességszámú modellkísérletek tapasztalatainak összegzése. In: NÉMETH (szerk., 2004) i. m. 37.

kistérség keretei között kívántak ellátni. Ugyanezt a feladatot az államigazgatási hatáskörök tekintetében a Hatósági-igazgatási Munkacsoport végezte, majd az e módon kiválogatott feladatokat a Koordinációs Munkacsoport is felülvizsgálta.²⁸

A program eredményes lefolytatását szolgálta az is, hogy a Bács-Kiskun Megyei Közigazgatási Hivatal és Baja város önkormányzata együttműködési megállapodást kötött, amely tartalmazta a konkrét szakmai elvárásokat, továbbá kitért a modellkísérlet menetrendjére, a vizsgálandó kérdésekre, alkalmazandó eljárásokra és módszerekre, minőségi követelményekre is.

A Megállapodásban – annak tervezete szerint – Baja város önkormányzatának többek között azt kellett vállalnia, hogy

- kialakítja a minta közigazgatási kistérség működéséhez szükséges feltételeket;
- a modellkísérlettel összefüggésben kapott támogatás felhasználásáról nyilvántartást vezet, pénzügyi elszámolást készít;
- biztosítja annak feltételeit, hogy a Bács-Kiskun Megyei Közigazgatási Hivatal a projekttel kapcsolatos ellenőrzési jogát gyakorolhassa;
- a mintakísérletről rendszeresen tájékoztatást ad a Belügyminisztérium Közigazgatás-szervezési és Közzszolgálati Hivatalának.

A Megállapodás mellékletét képezte a Bajai Kistérségi Modell létrehozásának feladatterve is. Ez a feladatterv a modell elvi alapjainak bemutatásán túl a határidők és a felelősök megjelölésével együtt tartalmazta a Bajai Kistérségi Komplex Társulást, illetve a Bajai Kistérségi Hatósági Igazgatási Társulás létrehozásának konkrét lépéseit, továbbá a Bajai Kistérségi szervezetek informatikai egységesítése érdekében szükséges teendők összefoglalását is.

A Bajai Kistérségi Komplex Társulás létrehozásával kapcsolatos feladatokat az alábbiak szerint határozták meg:

- a társulási megállapodás előkészítése;
- a társulási megállapodás jóváhagyása a társulásban résztvevő képviselő-testületek által;
- társulási megállapodás aláírása;
- a társulási megállapodás megküldése a Bács-Kiskun Megyei Közigazgatási Hivatal részére;
- a társulás Szervezeti és Működési Szabályzatának kidolgozása;
- a társulás önálló jogi személyiséggel rendelkező költségvetési szervként történő bejegyeztetése;
- a társulás feladatait ellátó bajai Polgármesteri Hivatal személyi és dologi feltételeinek biztosítása;

²⁸ SZÉLL Péter: Baja kistérség közigazgatási modellkísérletének tapasztalatai. In: NÉMETH (szerk., 2004) i. m. 64.

- a társulásban résztvevő önkormányzatok Szervezeti és Működési Szabályzatainak felülvizsgálata, a munkaszervezetet adó bajai Polgármesteri Hivatal belső szabályzatainak felülvizsgálata, módosítása;
- a munkacsoportok feladatvégzéséről helyben szokásos módon való tájékoztatás;
- a társulási feladatkörök bővítési lehetőségeinek vizsgálata, működési tapasztalatok értékelése;
- a kialakítással kapcsolatos valamint a működési tapasztalatok feldolgozása.

A feladatterv a rendelkezésünkre álló adatok alapján a 2003 szeptembere és 2004 áprilisa közötti időszakot fogta át és tartalmazta azon feladatok listáját, amelyeket a társulás esetlegesen elláthat.

A feladatterv alapján a társulás az önkormányzati közszolgáltatási és területfejlesztési feladatkörök közül többek között az alábbi feladatok ellátását tervezte:

- egészségügyi és szociális ellátás terén közös hétvégi orvosi-, fogorvosi ügyelet létrehozása és működtetése, családsegítő szolgálat együttes létrehozása, működtetése;
- gyermek- és ifjúságvédelem terén gyermekjóléti szolgálat közös szervezése, működtetése;
- az oktatást illetően kistérségi pedagógiai szakmai szolgáltatások szervezése és koordinálása;
- szolgáltatási-szervezési feladatokból település, forrásszerző tevékenység elősegítésére közös munkaszervezet létrehozása;
- település és területrendezési feladatokat illetően cél volt az érintett települések területrendezési tervének összehangolása, kistérségi önkormányzati főépítész foglalkoztatása;
- természetvédelem és környezetvédelem terén kistérségi és helyi környezetvédelmi programok kidolgozása;
- kommunális feladatokból közös hulladék-lerakóhely létrehozása, működtetése;
- közbiztonsági feladatok összehangolása.

Az államigazgatási feladatok közül pedig az építésügyi igazgatási ügyek illetve egyes egészségügyi igazgatási, földművelésügyi, ipari, kereskedelmi igazgatási, környezetvédelmi és vízügyi igazgatási feladatok ellátását tervezték kistérségi szinten.

A fentiekén túl a feladattervben meghatározásra kerültek azok az ügycsoportok is, amelyek esetén a cél annak vizsgálata volt, hogy indokolt-e kistérségi szinten intézni azokat. Ilyen ügyeknek jelölték például a jegyző tűzvédelemmel kapcsolatos államigazgatási feladat- és hatásköreit vagy a birtokvédelemmel kapcsolatos feladatait.

Végül a társulási megállapodás aláírására 2003. október 27-én került sor, és jóllehet a társulás mindhárom kistérségi funkció tekintetében vállalt feladatokat, a feladattervben a tervezetthez képest mégis egy szűkebb körben kezdődött meg a kísérlet. A társulási megállapodásba a területfejlesztés, a hétvégi háziorvosi ügyelet, egyes pedagógiai szakszolgálati, gyepmesteri, kórházi gép-műszer beszerzési, szabálysértési, birtokvitás, környezetvédelmi hatósági igazgatási feladatokat foglalták a résztvevő önkormányzatok, ugyanakkor a feladatkör szűkítése nem jelentette akadályát annak, hogy rövid időn belül sor kerüljön az első tapasztalatok összegzésére.

A fentiekben már jeleztem, hogy a modellkísérlet a kísérlet idején hatályos jogszabályok alapján próbálta meg előrevetíteni a kistérségi szerveződéssel járó előnyöket. Mindezek alapján az Ötv. és az önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló 1997. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Ttv.) rendelkezéseit kellett alkalmazni a társulás megalapítására és működésére is.

A társulás legfőbb döntéshozó szerve a *Társulási Tanács* volt, amelyben a résztvevő települések képviselői a lakosságszám arányában rendelkeztek szavazattal. Miközben ezzel a program résztvevői az igazságos döntéshozatalt próbálták elősegíteni, felmerült a rendszerrel összefüggésben egy probléma, mégpedig az, hogy titkos szavazásra emellett az arányos rendszer mellett gyakorlatilag nem volt lehetőség.

A társulás jogi személyiséggel és saját vagyonnal rendelkező költségvetési szerv volt, amely külön munkaszervezettel nem rendelkezett, a vállalt feladatokat, illetve a társulás pénzügyi-gazdálkodási feladatait Baja Város Polgármesteri Hivatala látta el.

Mivel a cél az volt, hogy az ügyfeleknek ne jelentsen terhet (például több utazást) az államigazgatási hatáskörök átruházása, ezért a meghallgatásokat nem feltétlenül a bajai Polgármesteri Hivatalnál, hanem például az ügyfél lakhelyének megfelelő településen végezték.

A kísérlet célja elsősorban a megvalósíthatóság tanulmányozása volt, a kistérségi feladatellátás során felmerülő problémák feltérképezése. A titkos szavazás kapcsán felmerült nehézséget már jeleztem, de a kísérlet során további problémák is adódtak.

Kérdésként merült fel többek között az is, hogy az átadott hatósági ügyek esetén kaphatnak-e a jegyzők értesítést a konkrét hatósági eljárásokban hozott döntésekről. A tájékoztatás hiányát különösen azért sérelmezte az egyik település jegyzője, mert álláspontja szerint ebből kifolyólag a településük társadalmi viszonyairól képet adó eljárásokról nem kapnak elégséges tájékoztatást, és így nem tudják, hogy milyen tárgyköröket kell esetlegesen rendeletekkel szabályozni. A kialakult jogvitát a Közigazgatási Hivatal közvetítésével próbálták rendezni, amely úgy foglalt állást a kérdésben, hogy a konkrét döntések továbbítása a jegyzők felé az adatvédelmi előírásokra, az ügyfelek személyiségi

jogaira tekintettel nem támogatható, ugyanakkor a társulási megállapodásban rögzíthetik a felek, hogy gyakrabban kerüljön sor tájékoztatás adására a hatósági ügyekben és Baja város jegyzője jelezze, ha önkormányzati rendelet megalkotását, módosítását látja szükségesnek egy adott tárgykörben.²⁹

A területfejlesztési és önkormányzati közszolgáltatási feladatok finanszírozásával összefüggésben azt tapasztalták a kísérlet során a bajai pilot résztvevői, hogy azok forrásait az ellátott feladat és lakosságszám alapján kellene fedezni. Ezen kívül megfontolásra javasolták a társulás működésével összefüggő költségek központi költségvetésből történő finanszírozásának lehetőségét is.³⁰ A központi költségvetésből történő finanszírozás szükségességét támasztották elő azok a tapasztalatok is, amelyek egyértelműen igazolták a feladatellátás nem megfelelő színvonalát, ugyanakkor az is megmutatkozott, hogy az önkormányzatoknak nem áll módjában további források biztosítása.³¹

A kísérlet azonban nemcsak a várható problémákra hívta fel a figyelmet, hanem a jövőben hasznosítható eredményekkel is szolgált. A pilot alapján a résztvevő szakemberek javaslatot tettek például azokra az államigazgatási feladatokra, amelyeket indokolt a körzetközponthoz telepíteni. Ebbe a körbe a gyámügyi, okmányirodai és a kiemelt építésügyi feladatokat sorolták, illetve a szociális ellátások terén a gyermekjóléti szolgáltatás és a házi segítségnyújtás kistérségi szintű megszervezésében látták a legtöbb eredményt.³²

A kistérségi társulásoktól várható előnyöket a kistérségi területfejlesztési funkciók terén a nagyobb körű fejlesztési lehetőségekben, a pályázati lehetőségek jobb kihasználásában; az önkormányzati közszolgáltatási funkció és az államigazgatási feladatok tekintetében pedig az ellátás színvonalának emelésében, valamint a költséghatékonyabb megvalósításában; az ügyfelek szempontjából pedig a koncentráltabb ügyintézésében jelölték meg.

Dr. Metzinger Éva a bajai modellkísérlet tapasztalatait összegezve a kistérségi társulások szervezéshez az alábbiakat látta szükségesnek:

- gondos előkészítő-szervező munka;
- megfelelő jogi megalapozása az együttműködésnek;
- a komplex szemléletmód;
- arányos teherviselés a társuláson belül;
- a blokkoló kisebbség intézményének biztosítása a döntéshozatal során;
- informatikai fejlesztések;
- helyszíni ügyintézés kialakításai államigazgatási hatósági ügyekben;

²⁹ Vö. METZINGER i. m. 40.

³⁰ SZÉLL i. m. 76.

³¹ Uo.

³² Uo.

- a társuláshoz tartozó jegyzők szoros együttműködése (jegyzői kollégium létrehozása).³³

2. 4. A megyei közigazgatási hivatalok szerepe a modellkísérletben

A fentiekben említettek szerint a BM utasítás alapján a modellkísérletek végrehajtásának szakmai koordinációjáért a területileg illetékes közigazgatási hivatalok voltak felelősek, így a pilotprogramban a résztvevő önkormányzatokon kívül a közigazgatási hivataloknak is nagy szerep jutott.

A közigazgatási hivatalok nemcsak a közigazgatási hierarchiában elfoglalt helyük és összekötő szerepük miatt voltak alkalmasak a feladat ellátására, hanem azért is, mert törvényességi ellenőrzési jogkörük gyakorlása során szerzett tapasztalataik révén tudták kezelni a pilotprogrammal járó kihívásokat.

A közigazgatási hivatalok az Ötv. 98. § (2) bekezdés a) pontja alapján látták el a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését, a Ttv. 20. § (1) bekezdése alapján pedig e jogkör kiterjedt annak vizsgálatára is, hogy a társulás szervezte, működése, döntéshozatali eljárása megfelel-e a jogszabályoknak.

A fentiek alapján a közigazgatási hivatalok mind az érintett önkormányzatok, mind a társulás törvényes működése felett őrködtek a pilotprogramtól függetlenül is.

A Társulási tv. 13. § (4) bekezdése és 20. § (1) bekezdése értelmében a társulási megállapodást, valamint a társulási tanács üléséről készült jegyzőkönyvet tizenöt napon belül meg kellett küldeni a közigazgatási hivatal vezetőjének, így ezek a rendelkezések is elősegítették azt, hogy a modellkísérletben létrehozott társulások működéséről a közigazgatási hivatalok a projekt során elkészítendő beszámolóktól függetlenül, folyamatosan tájékozódhassanak.

Az ellenőrzési feladatok ellátását biztosította továbbá az is, hogy a közigazgatási hivatal vezetője állandó meghívottként részt vehetett a Társulási Tanács ülésein.

A bajai mintaprogramnál maradva a Bács-Kiskun Megyei Közigazgatási Hivatalnak a program sikere érdekében tett erőfeszítéseire külön kitérnék.

A Bács-Kiskun Megyei Közigazgatási Hivatal jogutódja, a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal tájékoztatása alapján a közigazgatási hivatal és a résztvevő önkormányzatok között rendszeres és szoros kapcsolat volt. A hivatal egyrészt szakmai segítséget nyújtott a modellkísérlet során, elkészítette a modellkísérlet követelményrendszerét, másrészt ellenőrizte az önkormányzati, társulási vállalkozások teljesítését.

³³ METZINGER i. m. 39.

A modellkísérlet kapcsán juttatott pénzügyi támogatás megfelelő felhasználását szintén a közigazgatási hivatal ellenőrizte, a pénzügyi támogatást ugyanis kizárólag a szakmai program megvalósítására lehetett felhasználni.

A törvényességi ellenőrzési jogkör az Ötv. 98. § (2) bekezdés g) pontja alapján magába foglalta a szakmai segítségnyújtást is, amelyre akkor került sor, ha az önkormányzat maga fordult kérdéssel a törvényességi ellenőrzést végző szervhez.

A Kormányhivatal tájékoztatása szerint a szakmai segítségnyújtás során mind írásbeli, mind szóbeli segítségnyújtásra, szakmai tájékoztató előadás tartására sor került, a kapcsolattartás formája a telefon, telefax illetve a postai út volt.

A közigazgatási hivatal a szakmai segítségnyújtás keretében próbált megoldást találni a társulás működése során a társulás tagjai között felmerült – a különböző jogértelmezésre visszavezethető – véleménykülönbségek feloldására is, így például a fentiekben már jelzett, hatósági ügyintézésel összefüggő probléma kapcsán is állást foglalt.

A Kormányhivatal a jogelőd szerv programban betöltött szerepével összefüggésben megjegyezte, hogy Bács-Kiskun megyében a törvényességi ellenőrzési feladatok ellátása során nem volt jellemző minták kidolgozása, inkább az önkormányzatok által előkészített szakmai anyagok véleményezésével segítették az önkormányzatok munkáját, és ezt a munkamódszert követték a modellkísérlet során elkészítendő együttműködési megállapodások, feladattervek esetében is.

A közigazgatási hivatalnak nemcsak az ellenőrző és szakmai támogató feladatok ellátása volt a feladata, hanem mindezekén túl kapcsolattartó szerepe is volt a program során: az önkormányzatok és a Belügyminisztérium között biztosította az információk megfelelő áramlását. Egy-egy időszokról szóló átfogó jelentés, beszámoló megírására pedig a közigazgatási hivatal szakmai irányítása mellett került sor, és maga a közigazgatási hivatal is közreműködött a beszámoló elkészítésében.

3. A modellkísérlet utóélete

Mára már tudjuk, hogy az a nagyszabású államigazgatási reform, amelyet a Közigazgatási Szolgáltatások Korszerűsítési Program tervezett, nem valósult meg teljesen. Ugyanakkor ez nem a kistérségi modellkísérleten múltott, hiszen az elérte céljait, eredményeit a kistérségi társulási törvény kodifikációja során felhasználták.³⁴

³⁴ DUDÁS (2005) i. m. 8.

A pilot sikerét leginkább annak köszönhetjük, hogy a mintahelyek földrajzilag elkülönültek egymástól és az ország több különböző pontját lefedték; a programban résztvevő eltérő sajátosságú (fejlettségű, lakosságszámú) önkormányzatok pedig a beszámolók tanúsága szerint szívesen működtek közre a kísérletekben. Az eredményességhez hozzájárult továbbá az is, hogy pilotok közös célja ugyan a kistérségi társulás létrehozása volt, de ezen belül három mintahely egy-egy speciális témájú fejlesztés, kistérség keretein belül történő megvalósítására fókuszált, így tehát a tapasztalatok általánosíthatók és országosan hasznosíthatók voltak. A kísérletek tehát mind földrajzi, mind tárgyi értelemben széleskörűek voltak.

A program sikerének, illetve a résztvevő önkormányzatok javaslatának köszönhetően a modellkísérlet nem ért véget, először a már meglévő mintahelyeken folytatódott kibővített tárgykörökben, majd 2005-ben két új térség, a szekszárdi és a szentlőrinci csatlakozott a pilotprogramhoz, az előbbi emberi erőforrás-gazdálkodási, az utóbbi pedig komplex tervezési, térségfejlesztési, adat- és információkezelési rendszer megvalósításának modellezése érdekében.³⁵

A modellkísérletekről több szakmai kiadvány is megjelent a Magyar Közigazgatási Intézet gondozásában,³⁶ és konferenciákat is rendeztek a kísérletekben résztvevők munkájának segítése, illetve az eredmények ismertetése érdekében.³⁷

A beszámolók nemcsak a modellkísérlet létrejöttével, céljaival és eredményeivel kapcsolatos tudnivalókat összegezték, hanem a továbbfejlődés lehetséges irányait, illetve a modellkísérlet kapcsán felmerült kételyeket is ismertették. Ezek közül a két legjelentősebb az együttes feladatellátás pénzügyi hátterének kidolgozatlanásával, illetve a kistérségi önkormányzatok önállóságának megőrzésével összefüggő kihívások voltak. A mintaprogramoknak köszönhetően pedig a Tkt. elfogadását követően már e kihívások ismeretében kezdhették meg működésüket a többcélú kistérségi társulások.

³⁵ Ld. a többcélú kistérségi társulások megalakulásának 2005. évi ösztönzéséről és modellkísérletek támogatásáról szóló 36/2005. (III. 1.) Korm. Rendelet.

³⁶ Pl. Kistérségi közigazgatási modellek és fejlődési minták. A 2003-2004. évi kistérségi modellkísérletek összegző tanulmányai, Kistérségi módszertan. A települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásai önértékelésének és ágazati vizsgálatának tapasztalatai.

³⁷ Pl. Dobogókői szakmai munkakonferencia, Országos Kistérségi Konferencia.

A DÉL-DUNÁNTÚL MINTARÉGIÓ

Egy rossz kérdésre adható egyetlen lehetséges válasz?

KURUNCZI Gábor – VARGA Ádám*

1. Bevezetés

Az önkormányzati reform, valamint a közigazgatás területi rendszerének megújítása folyamatosan terítéken lévő feladat Magyarország különböző kormányainak programjaiban. A törekvések iránya ciklusról ciklusra változik, ami azonban visszatérően megfigyelhető, hogy közigazgatási reform és önkormányzati reform, (de)centralizációs és dekoncentrációs törekvések jellemzően összekapcsolódnak a kormányzati elképzelésekben. Amíg a jelenleg hatalmon lévő kormány (2010–2014) számos önkormányzati feladat centralizációja mellett a járási szint kialakítását és megerősítését tűzte ki célul, addig a 2002–2010-es időszak terveiben a decentralizációs törekvések fókuszában a regionális szint volt, amelyhez mintegy járulékosan csatlakozott (legalábbis a tervek szerint) az államigazgatás területi szintjének regionalizációja.

A 2000-es évek első felében hazánk az Európai Unió csatlakozás előtt állt. Az erre való felkészülés magával hozta az állam területi felosztásának újragondolását is, amelynek középpontjába nem meglepő módon a régió került. A régiók, mint statisztikai fejlesztési egységek már 1999 óta léteznek, hiszen ez a szint (NUTS-2) az Európai Unió fejlesztéspolitikájában kiemelkedő jelentőséggel bír. Az más kérdés, hogy az alapvetően területfejlesztési megfontolásoknak össze kell-e kapcsolódniuk a közigazgatási reformtörekvésekkel, különös tekintettel arra, hogy a régió mint közigazgatási egység meglehetősen idegen a magyar történelmi hagyományoktól.

Tanulmányunkban egy olyan modellkísérletet veszünk górcső alá, amely a 2002-es és 2006-os kormányprogramok fényében stratégiai jelentőséggel bírt, gyakorlati megvalósítását tekintve azonban mégis sokkal inkább kényszermegoldásnak tűnt. A 2005-ben, három megye és két megyei jogú város társulásával létrejött Dél-Dunántúli Önkormányzati Regionális Társulás arra vállalkozott,

* Doktoranduszok, PPKE JÁK.

hogyan a hatályos jogszabályi keretek között kísérelje meg modellezni a majdani regionális önkormányzatok egyes lehetséges feladat- és hatásköreinek ellátását.

2. Régió és regionalizáció – a regionalizáció szükségességének okai

2.1. A régió fogalma

A régió latin eredetű fogalom, a 'regionem' szó gyökeréből ered: regere, magyarul kormányozni, uralkodni, hatalmat gyakorolni jelent. A szó mai jelentésének nincs ilyen hatalmi dimenziója, eredeti jelentését tehát nem fedi.¹

A regionalizmus összetett fogalom és jelenség. Jelöli azokat az elképzeléseket, amelyek régiók létrehozását célozzák, illetve ahhoz vezetnek. Értelmezhető egy régió lakosságának közös identitásérzéseként, amely szélesebb körű autonómia megszerzésére törekszik, valamint politikai mozgalomként, amely a regionális autonómia megvalósítását, illetve függetlenségi törekvéseket is célul tűzhet ki. Végül értelmezhető az állami és az európai politika szintjén, azok részeként, amelynek kiindulópontja és célpontja egy területi egység. A regionalizmus egy adott területet elválaszt, megkülönböztet másoktól vagy az állam, a társadalom egészétől, ugyanakkor összeköti lakosságát, közös sajátosságokkal bír, regionális identitást ad. Eredői változatosak:² közéjük tartozik a gazdaság, a vallás, a nyelv, a kultúra, a történelem és a tradíciók, a pártok és ideológiai mozgalmak keretei között folytatott politizálás. E tényezők számos esetben együttesen jelentkeznek és erősítik egymást, valamint hatást gyakorolhatnak az állami politikára, amelynek erőssége és eredménye szintén változatos. A regionalizmus sokszínűségét ideológiai kötődése is mutatja, hogy különböző történelmi időszakokban és helyszíneken változatos formákban jelent meg. Ismerünk konzervatív, polgári, progresszív, jobboldali populist, nacionalista és depolitizált technokratikus regionalizmust is. Következésképpen a regionalizmus ideológiaként és mint mozgalom nem kategorizálható be egyetlen hagyományos politika ideológiai rendszerbe sem.

A regionalizáció és a régiók az Európai Unió strukturális politikájában 1988 óta jutottak különleges szerephez. A támogatások ágazati és regionális elosztása a kormányok hatáskörében történt, az Európai Bizottságnak ezen arányokról még áttekintése is alig volt, befolyása még kevésbé. Ez a gyakorlat az Európai Bizottságot más megoldás keresésére készítette. Az új megoldás a strukturá-

¹ TEMESI István: *Regionalizmus és regionalizáció*. PhD értekezés. Pécs, 2006. 6.

² HORVÁTH M. Tamás: A regionális intézményrendszer kiépítése Magyarországon: szervezeti rend és működés. *Magyar Közigazgatás*, 2003/5. 257.

lis alapok regionalizációja volt. Az Európai Bizottság ugyan már a hetvenes évek végén, nyolcvanas évek elején felkérte a tagországok statisztikai hivatalait, hogy a területi adatokat egységes és lehetőleg összehasonlítható területi egységekre, az ún. NUTS-egységekre (Nomenclature des unités statistiques territoriales) állítsák össze és közöljék.³ Ezek, az eredetileg kizárólag statisztikai célokra kialakított területi egységek váltak a fejlesztési politika alanyaivá. Ezáltal természetesen a regionalizálás jellege, szerepköre és szempontjai is lényegesen megváltoztak.⁴

A régiók sokfélesége olyan nagymértékű, hogy az európai integráció sem volt képes egységes, egyszerűen alkalmazható régió-fogalmat kialakítani. Ezért az Európai Unió Bizottsága a NUTS-rendszert alkalmazza regionális politikája végrehajtására, amelynek három regionális szintjét, mint mesterséges konstrukciót a tagállamok közigazgatási egységeinek összevonásával alakították ki.⁵ Ugyanakkor a tagállamok a saját regionális politikájuk végrehajtása során a területi egységek olyan skálája alapján dolgoznak, amelyet éppen az adott feladat megkövetel.⁶ A regionalizálásra mint az erős önkormányzati régiók kialakítására tehát az ország nemzetközi versenyképességének megvalósításához és az EU-ban való felzárkózáshoz, az EU-transzferek optimális felhasználásához volt szükség.⁷

A régió fogalmának egy másik lehetséges megközelítési módja a közigazgatási autonómia definíciója felől képzelhető el. A közigazgatási szervek autonómiájukat tekintve – a Nemzetközi Közigazgatás-tudományi Intézet által kidolgozott kategóriák szerint – három csoportba sorolhatók: 1. decentralizált szervek, 2. dekoncentrált szervek, 3. azok a szervek, melyek legfontosabb karakterisztikumát nem az határozza meg, hogy mely közigazgatási szinttől függenek, hanem az, hogy milyen a döntéshozatali mechanizmusuk a hatáskörük gyakorlása során. E szerveket a kollektív döntéshozatal jellemzi, azaz olyan elemek részvétele a döntési folyamatban, amelyek egymással kölcsönösen összefüggenek. E három szervtípus közül a régió a decentralizált típusú autonómia kategóriájába sorolható be.⁸

³ SZABÓ Pál: A NUTS-rendszer ki- és átalakulása. *Comitatus önkormányzati szemle*, 2005/8–9. 8.

⁴ ILLÉS Iván: Régiók és regionalizáció. *Tér és társadalom*, 2001/1. 5.

⁵ SZABÓ i. m. 10.

⁶ TEMESI i. m. 7.

⁷ ÁGH Attila: A régiók jövője Magyarországon és Magyarország jövője az Eu-ban. In: ÁGH Attila – KIS-VARGA Judit – KAISER Tamás: *A régiók Magyarországa I. – A regionális intézményrendszer körvonalai*. Budapest, MTA Szociológia kutatóintézet, 2007. 13.

⁸ TEMESI i. m. 10.

2.2. Megye kontra régió

Magyarországon a középszintű igazgatási területek tradicionálisan a vármegyék (megyék) voltak. A régió vagy megye vitában a megyék melletti legfontosabb érv létezésük ténye és történeti szerepük. Magyarországon a megyei – azon belül a járási – közigazgatásnak is erősek a hagyományai, a tartományi jellegű tagoltság csak sajátos elemekben bukkant fel történelmünkben (Horvátország–Szlavónia és Erdély). A megyénél nagyobb területeket összefogó régiók ezért általában negatív visszhangot keltettek az ország függetlensége iránt elkötelezett politikai közvéleményben.⁹

A kezdetben kizárólag királyi vármegye már a XIII. században autonóm volt. Ennek első fennmaradt írásos emléke 1232-ből az úgynevezett Kehidai Oklevél, amelyben a Zala megyei szervisek írásba foglalták, hogy a királytól engedélyt kaptak arra, hogy „a hatalmasoktól igaztalan elnyomást” szenvedők ügyeiben maguk bíraskodjanak. A királyi vármegye helyén így a XIII. század második felében mindenütt létrejöttek a nemességnek bizonyos önkormányzatra törekvő önvédelmi szervezetei, a nemesi vármegyék. Ekkortól – az egész megyei nemesség testületi szervezeteként működő megyegyűlések összehívásától – számítjuk a megyei önkormányzatok történetét, s így a magyar önkormányzatiság egyik pilléréként a megyei önkormányzatok is közel nyolcszáz éves múltat tekintenek vissza.¹⁰

A vármegyék fontos szerepet játszottak a magyar államiság fennmaradásában, hiszen a török uralom alatt a megyei szervezet akkor is élt, amikor az ország nagy része elveszett. A Habsburg-dinasztia trónra jutásával került előtérbe a vármegyék alkotmánybiztosító hivatása. Mint a törvény hatósága és őre, a megye a neki kihirdetés és végrehajtás céljából megküldött rendeleteket a törvényesség szempontjából megvizsgálta, és a törvényteleneket félretette. A vármegye privilegizált helyzetét az 1848. évi reformok rendítették meg.¹¹ A népképviselői rendszer bevezetésével megszűnt a megye követküldési és utasítási joga, és ezzel jóformán elveszett az ország életében betöltött hatalmas politikai jelentősége. 1871-ben a királyi bíróságok létrehozását követően a vármegye a politikai hatáskör után elvesztette igazságszolgáltatási jogkörét is, tisztán közigazgatási hatóság maradt.¹²

⁹ VEREBÉLYI Imre: Önkormányzati rendszerváltás és modernizáció, különös tekintettel a magyar megyék megerősítésére. *Comitatus önkormányzati szemle*, 2001/10. 53–55.

¹⁰ AGG Zoltán: *A megyerendszer változó szerepe a magyar közigazgatásban*. Budapest, MTA Társadalomtudományi Intézet, 2006. 76.

¹¹ PÓK Judit: Kísérletek a megyék rendezésére a reformkorban. In: *Szabolcs-Szatmár-Bereg levéltári évkönyv. 11. Nyíregyháza, Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Lvt.*, 1995. 160.

¹² VASS György: A megye közzogi helyzetének alakulása királyi vármegyétől a modern területi

Ez a közigazgatási hatáskör is csorbult a külön állami intézményrendszer létrehozása, azaz a közigazgatás államosítása folytán. Ez a polgári átalakulás szakadt meg 1945 után. 1948-ban, az állampárti diktatúra bevezetését követően először az 1949-es országgyűlési választások során vált teljesen formálissá a demokrácia intézményrendszere, amit a sztálinista alkotmány kihirdetését követően a tanácsrendszer 1950. évi bevezetése követett. A rendszer működésének már az 1960-as évekbeli elemzése is kimutatta, hogy bizonyos elemek szabályozása, működése még az akkori politikai viszonyok között is szembeötlően antidemokratikus, sőt diszfunkcionális volt. Megjelentek az első bíráló hangok, természetesen a legfelsőbb párt- és állami vezetés által legitimálva.¹³ 1971-től az addig létező négy megyei jogú város is betagolódott a megye szervezetébe. A megyék 1990-ben a bűnbak szerepében találták magukat, és a politikai erők egyik (liberális) fele a megyei önkormányzatiság teljes megszüntetésére is kísérletet tett. Ez azonban éppoly sikertelen kísérlet volt, mint ahogy a XVIII–XIX. századi önkényuralmi évtizedek sem tudták megtörni a vármegyék erejét. Pedig akkor a megyék összevonásával, kerületekbe szervezésével is megpróbálták legyűrni a nemzet ellenállását.

A megyerendszer szétverésére mindezek mellett Rákosi Mátyás kezdeményezésére is kísérletet tettek 1955-ben és 1956-ban. Kidolgozták a részletkérdéseket is, de ez még a tanácsrendszer keretein belül is olyan nagy vihart kavart a közigazgatás berkeiben, hogy a tervezet az erős ellenállás miatt még a forradalom előtt lekerült a napirendről. (A tervezetből később a járásösszevonásokat végrehajtották.) 1988–1990 között ismét felélénkültek azok a mozgalmak, amelyek a magyar megyerendszert az úgynevezett alulról felépülő városkörzeti beosztásra tervezték, s ezeket a városkörnyékeket vagy városmegyéket 7–8 régióba kívánták szervezni.¹⁴

Az EU-csatlakozás követelményeinek egyik fontos eleme volt a régiók szintjén tervezési, fejlesztési, finanszírozó és ellenőrző intézmények, valamint a szakmai kapacitások kiépítése. E kérdésekben természetesen különböző érdekcsoportok eltérő nézeteket képviseltek, és ennek hangot is adtak.¹⁵

A régiók kialakítása, a regionalizáció témaköre változó intenzitású, de állandóan jelen lévő kérdés. A különféle fórumokon a regionális átalakítás szükségességét és szükségtelenségét egyaránt igazolni igyekeznek, miközben legtöbb esetben a régió fogalmát sem egyértelműen határozzák meg. Annak érdekében, hogy a regionális önkormányzati társulást el tudjuk helyezni a régiók fogalmi

önkormányzatig I. *Comitatus önkormányzati szemle*, 2004/7–8. 73.

¹³ AGG i. m. 10.

¹⁴ VEREBÉLYI i. m. 53–55.

¹⁵ ILLÉS i. m. 1.

rendszerében, röviden át kell tekinteni a tervezési-statisztikai, az adminisztratív és az önkormányzati régiók értelmezését és jogi megalapozottságát.¹⁶

A *tervezési-statisztikai régiók* az Európai Unió regionális politikájának területfejlesztési térségi egységei, amelyeket a NUTS-rendszer alapján jelöltek ki. Fontosságukat jellemzi, hogy e rendszer által válnak meghatározhatóvá az unió strukturális alapjainak támogatásai. A közigazgatási regionalizáció, vagyis az *adminisztratív régiók* kialakítása, a közigazgatási szolgáltatások korszerűsítésének 2003 végén elfogadott kormányzati programjával vette kezdetét. Ennek lényege abban áll, hogy a területfejlesztési, közigazgatási és önkormányzati rendszer elemeit kívánta komplex módon, koherens rendszerbe foglalni. A területfejlesztési régiók kialakítása rendkívül fontos lépés volt a térségi tervezés, programozás és a fejlesztési források allokációja szempontjából. Az uniós csatlakozás ugyanis önmagában nem követeli meg a régiókban önkormányzati testületek kialakítását, azonban a demokratikus kormányzás céljai ezt követelménnyé tehetik.¹⁷ A regionalizáció legmagasabb szintű közjogi formája a *regionális önkormányzati rendszer kiépítése*, mivel ez valósítja meg a decentralizált közhatalom gyakorlását. Ennek alapkritériuma a közvetlenül választott képviselő-testület megléte. Az önkormányzati régiók kialakítása valósítja meg leginkább a polgárokhoz közeli kormányzás, a szubszidiaritás elvét.¹⁸ Ezt az elvet az Európai Unió, valamint az Európa Tanács egyaránt követendőnek, s az európai államok (az Unió és az Európa Tanács tagjai) számára megvalósítandónak tartja. A Regionális Önkormányzatok Európai Chartája (Charta) meghatározta a régiókkal szembeni tartalmi és formai követelményeket. A dokumentum szerint a régiókat, azok alapvető önkormányzati jogait alkotmányos elismerésben, illetve védelemben kell részesíteni. A Charta a régiók fogalmát is megadja: az állam legnagyobb területi egysége, amely a helyi önkormányzatok és a központi állam között helyezkedik el, és választott testülettel rendelkezik, amely általános hatásköröket gyakorolhat, valamint finanszírozási önállósága, végrehajtó szervezete van.¹⁹

2.3. A regionalizáció szükségessége – A Kormányprogramok céljai

A rendszerváltás után minden kormány meg akarta reformálni a közigazgatást, de ezt többnyire csak az önkormányzatok – elsősorban a megyék – átalakítá-

¹⁶ VARGA István: Regionális társulási kísérlet Dél-Dunántúlon. *Területi Statisztika KSH folyóirata*, 2007/3. 222.

¹⁷ Uo. 223.

¹⁸ ÁGH i. m. 15.

¹⁹ VARGA i. m. 225.

sával képzeltek el, a kormányzati, illetve a minisztériumi hatáskörök érdemi decentralizálása nélkül. Balogh László szerint azonban decentralizáció nélkül nincs normális középszintű önkormányzat.²⁰ A regionalizáció alapkérdése az, hogy a régió eleve létező és megismerhető entitás, vagy csupán valamilyen célból létrehozott, racionálisan (szabadon) választott, időközönként használatos eszköz.²¹ Amennyiben a régiórendszer elsősorban tervezési-statisztikai, valamint gazdaságfejlesztési feladatokhoz igazodik, akkor egy, a megyeihez hasonló választási rendszerű, erős politikai legitimitású regionális önkormányzatra semmiképpen sincs szükség. Abban az esetben viszont, ha a települési önkormányzatok számát drasztikusan csökkentenék (vagyis ha követné a magyar önkormányzati struktúra a skandináv országok példáját), úgy felmerülhet a regionális önkormányzat létrehozásának lehetősége, de ekkor is kell számolni a települési és megyei identitás kialakult rendszerével.²²

Hazánkban a Magyar Közigazgatás reformjának részletes programjaként már 1996-ban felmerült a regionalizáció szándéka, amelyet a Kormány 1100/1996. (X. 2.) számú határozatában a további munka alapjául elfogadott. Ebben a megyereformhoz, megyei önkormányzathoz kapcsolódóan tárgyalta a regionalizáció kérdését. A program nem tartotta szükségesnek a megyék szétدارabolását és kisebb megyék kialakítását, hanem hosszabb távon, nagyobb méretű megyerendszer kialakításával számolt. 1998-ban a politikai irányvonal érzékelhetően megváltozott. A kormányzati elképzelések konkrét megvalósítását illetően a Kormány 183/1998. (XI. 11.) Korm. rendelete a közigazgatás- és területpolitika feladatainak és az ehhez kapcsolódó hatáskörök ellátását a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszteréhez, illetve a feladattal megbízott politikai államtitkárhoz telepítette. Következésképpen a kormány új szervezeti megoldást hozott létre, mégpedig a Miniszterelnöki Hivatalon belül, amiből következtetni lehet arra, hogy a kormányzat milyen jelentőséget tulajdonított e kérdésnek. 1999-ben az új kormányzati koncepció ismét kormányhatározat formájában látott napvilágot – a 1052/1999. (V. 21.) Kormányhatározatban. Ebben megfogalmazódott feladatként a megyei keretek felülvizsgálata az államigazgatásban és egyes államigazgatási szervek működésének regionális alapokra helyezése. A célkitűzések között megjelent a regionális választott testületek kialakítása lehetőségének megvizsgálása is. Ekkor került sor többek között a területfejlesztésről szóló törvény módosítására is, amely lehetővé tette a regionális területfejlesztési tanácsok létrehozását.²³ Következésképpen a Kormány nyíltan

²⁰ BALOGH László: Ma a kérdés az: megye, vagy marad a megye? *Comitatus önkormányzati szemle*, 2003/11–12. 5.

²¹ FARAGÓ László: Előszó a regionalizációhoz. *Comitatus önkormányzati szemle*, 2003/11–12. 40.

²² OLÁH Miklós: A megtalált régió. *Comitatus önkormányzati szemle*, 2007/3. 35.

²³ A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény módosításáról szóló

nem deklarálta programként az államigazgatás regionalizálását, de a szándék már egyértelműen a megyei keretek között szervezett államigazgatási struktúra alternatívájának a kidolgozása volt. Az elméleti előkészítő munka megkezdődött, illetve folytatódott. 2001-ben a kormány újabb feladattervet határozott meg, ismét kormányhatározat formájában, amely még mindig óvakodott a konkrét – területszervezési, illetve regionalizációt eredményező – intézkedések meghatározásától. Sőt, egyes értékelések szerint ez visszalépést, illetve az addigi reformkoncepció kudarcát jelentette. Az elméleti előkészítő munka folyamatossága ugyanakkor nem vitatható, mivel a területi államigazgatás regionális alapokra helyezése lehetőségének vizsgálatát rendelte el.²⁴

2002 őszén három munkacsoport alakult a Belügyminisztérium IDEA-programja keretében. Ezek közül egyik a regionális volt, melynek feladata a regionális intézményrendszer reformjának kidolgozása volt. Ez összhangban állt a kormánypártok választási programjával, amely körvonalazta a regionális önkormányzatok létrehozásának menetrendjét. A hivatalba lépő kabinet hárompillérű reformtervében a települési és a kistérségi önkormányzatok megerősítése mellett a regionális szintű intézményrendszer kialakítása, illetve párhuzamosan a megyei önkormányzatok fokozatos felszámolása kapott hangsúlyt.²⁵ A regionális reformot államreform keretében a 2002–2006 évi parlamenti ciklusra tervezték megvalósítani. A 2002-ben megalkotott Kormányprogram az állami feladatok között kiemelt helyen jeleníti meg a „Decentralizált és depolitizált modern kormányzás és önkormányzatok” címet viselő célkitűzéseket.²⁶ A 2002-es Kormányprogram úgy fogalmazott, hogy a Kormány egyik alapvető feladata a decentralizáció, a túlzottan központosított kormányzati hatalom ésszerű lebontása – az Európai Unió csatlakozás határozottan megkövetelte ugyanis az egyébként is szükséges, de politikai okokból rendre elhalasztott önkormányzati reform végrehajtását. A kormányprogram a kormányzati periódus végére az akkori megyei önkormányzatok helyett kiépíthetőnek tartotta a választott regionális önkormányzatok rendszerét. A Kormány tervei szerint a regionális önkormányzatok létrejötte után a megyei hivatalok regionális közigazgatási hivatalokká alakultak volna át.²⁷ A tervek szerint a parlament 2004-ig döntött volna a regionalizációhoz szükséges alkotmánymódosításról és módosította volna az önkormányzati törvényt. A regionális gyűlések 2006-

1999. évi XCII. törvény 6. § (1999. november 7-től hatályosan).

²⁴ TEMESI i. m. 160–161.

²⁵ PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: A megyék szerepfelfogásának, stratégiájának formálódása a gazdasági (ciklus) programok tükrében. *Comitatus önkormányzati szemle*, 2009/11–12. 10.

²⁶ IVANCSICS Imre: Hozzászólás a megyei vagy/és regionális önkormányzás körül kibontakozni látszó vitához. *Comitatus önkormányzati szemle*, 2003/7–8. 121.

²⁷ Részlet a 2002-es Kormányprogramból.

ban a választások eredményeképpen alakultak volna meg.²⁸ A regionális önkormányzat felállításához szükséges szabályozási koncepció kimunkálására fél évet kapott a belügyminiszter, a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter és a pénzügyminiszter. A fejlesztési régiókban ellátandó nagyobb térségi szervezést igénylő ágazati szolgáltatások és államigazgatási feladatok meghatározására, valamint a területi államigazgatási szervek illetékességi körének, és a regionális közigazgatási hivatalok feladat- és hatáskörének meghatározására mintegy negyedév állt rendelkezésre.²⁹ A kormányzati cselekvés elméleti megalapozottságát a Közigazgatási Szolgáltatások Korszerűsítési Programja keretében kidolgozott vitaanyag szolgáltatta, amely 2003 áprilisában látott napvilágot. Ebben kész tényként rögzítették, hogy szükség van a regionális önkormányzatra, amely a települési önkormányzat megőrzése mellett erős önkormányzat lenne. Az is sokat sejtetett, hogy a kormány a már említett 1113/2003. (XI. 11.) Kormányhatározatot követően, mondhatni menetrendszerűen, a két év elteltével megalkotott újabb 1028/2005. (III. 23.) Kormányhatározatban a régiók kialakításával kapcsolatos feladatokat érintetlenül hagyta, vagyis a korábbi határozatot hatályában hagyta. Sem új célkitűzést, sem új feladatokat nem szabott. Ebből arra lehetett következtetni, hogy a regionalizációs tervek végrehajtása gyakorlatilag 2003 és 2005 között nem sokat haladt előre. A regionális önkormányzatok létrehozásának és (az ezzel összefüggő) helyi önkormányzati rendszer átalakításának lehetősége 2005-ben gyakorlatilag szertefoszlott.³⁰ A 2006-ban megalakult kormány programjában célul tűzte ki a hatékonyan működő, a közpénzeket takarékosan felhasználó új közigazgatási és önkormányzati rendszer kialakítását. A Kormányprogram megfogalmazta, hogy a megyék egyre inkább elveszítik funkcióikat, ezért a megyék feladatainak többségét települési, kistérségi vagy regionális szintre kell helyezni.³¹ A Kormány meglepően korán, már júniusban előállt egy új koncepcióval, amikor is 2006. június 13-án az önkormányzati és területfejlesztési miniszter törvényjavaslatot nyújtott be az Országgyűlésnek a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény módosítása tárgyában. A javaslat lényeges eleme a regionális önkormányzatok létrehozása lett volna, amely az önkormányzati törvény VIII. fejezetét töltötte volna meg új tartalommal, hiszen ez a fejezet a megyei önkormányzatokról szólt, következésképpen a koncepció a megyei önkormányzat megszüntetését

²⁸ TEMESI i. m. 161.

²⁹ ÁGH Attila – SOMOGYVÁRI István: *A közigazgatásreform új perspektívái*. Budapest, Új mandátum könyvkiadó, 2006. 20.

³⁰ TEMESI i. m. 162.

³¹ Részlet a 2006-os Kormányprogramból.

célozta.³² Mivel a javaslat nem kapta meg a kétharmados támogatottságot, így a Kormány kénytelen volt más megoldási lehetőség felé fordulni.

3. A dél-dunántúli mintarégió

3.1. A modellkísérlet előkészítése

Ahogy azt már korábban említettük, a 2002-es Kormányprogram kiemelt jelentőséget tulajdonított a regionalizáció előmozdításának. Ebben a ciklusban azonban a kormánypártok csak szűk parlamenti többséggel rendelkeztek, így a választott regionális önkormányzatok kialakítására nem mutatkozott reális lehetőség.

Az IDEA-munkacsoport 2003-ra kidolgozta a regionális átalakítással kapcsolatos terveket, a Belügyminisztériumban időközben elkészült a törvénytervezet szövege is. Toller László és Gyenesei István úgy fogalmazott, hogy belátható időn belül létre kell jönnie az önkormányzati régióknak. Toller belátta azonban azt is, hogy a parlamenti politikai hangulat nem kedvezett annak, hogy a változtatásra a 2006-os önkormányzati választáson sor kerüljön.³³

A Belügyminisztérium 2005 elején olyan áthidaló mechanizmus megteremtését kezdeményezte, amely elindította a regionalizáció folyamatát a dél-dunántúli régióban egy olyan modellkísérlettel, amelyre ezelőtt Magyarországon még nem volt példa.³⁴ A minisztériummal lefolytatott egyeztetések megerősítették, hogy a hatályos jogi keretek átlépésére nincs mód, így az egyetlen szóba jöhető jogi formát az önkormányzati társulás jelentette.³⁵

A modellkísérlet megvalósításához tehát korlátozott mozgástérben lehetett csak hozzákezdeni, de az önkéntes társulási kísérlethez nem kellett törvényt módosítani,³⁶ eredményei viszont elegendő érvet szolgáltathattak az átalakításhoz. Balogh László, a Megyei Önkormányzatok Országos Szövetségének elnöke úgy vélte, hogy ha ehhez a kormány plusz pénzt is ad, a folyamat gyors lehet.³⁷ Lamperth Mónika belügyminiszter is megerősítette, hogy a jogrendszer

³² TEMESI i. m. 162.

³³ Régióra cserélik a megyéket (http://www.localinfo.hu/?module=news_archive&action=show&nid=113111 letöltés dátuma: 2013. január 15.).

³⁴ HARGITAI János: A térségfejlesztés illúziója, megyék a mintarégióban. *Comitatus önkormányzati szemle*, 2009/9. 60.

³⁵ PÁLNÉ KOVÁCS (2009) i. m. 64.

³⁶ Háttérét az önkormányzati törvény, valamint a társulási törvény adja. (HARGITAI i. m. 60.)

³⁷ Régióra cserélik a megyéket (http://www.localinfo.hu/?module=news_archive&action=show&nid=113111 letöltés dátuma: 2013. január 15.).

megengedi, hogy az önkormányzatok társuljanak egyes közszolgáltatások, területfejlesztési feladatok ellátására, intézmények közös fenntartására, ezért egy modellkísérlet elindítása mellett döntöttek.³⁸

A pilot elindításának lehetőségeivel kapcsolatban 2005 elején Lamperth Mónika belügyminiszter szakmai megbeszélésre hívta meg a dél-dunántúli régió három megyéjének vezetőit, amelyen megjelent dr. Gyenesei István, a Somogy Megyei Közgyűlés elnöke, Frankné dr. Kovács Szilvia, a Tolna Megyei Közgyűlés elnöke, Hoffmanné dr. Németh Ildikó, a Somogy Megyei Közigazgatási Hivatal vezetője, dr. Kun József, a Tolna Megyei Közigazgatási Hivatal vezetője, dr. Bércesi Ferenc, a Baranya Megyei Közigazgatási Hivatal vezetője, dr. Toller László, Pécs polgármestere és Kocsis Imre Antal, Szekszárd polgármestere, akik megerősítették részvételi szándékukat és vállalták, hogy április végéig képviselőtestületi üléseik elé terjesztik a modellkísérletben való részvételt, a miniszter pedig kötelezettséget vállalt arra, hogy kezdeményezi a Kormánytól, hogy a dél-dunántúli régiót jelölje ki az államigazgatási és területfejlesztési modellkísérlet területévé.³⁹

A felek megállapodtak abban is, hogy a modellkísérlet forrásait a Belügyminisztérium és az érintett önkormányzatok közösen biztosítják, melyhez a tárca 80 millió forinttal, az érintett önkormányzatok pedig 5-5 millió forinttal járulnak hozzá.⁴⁰ Ezzel kapcsolatban Szita Károly, Kaposvár polgármestere úgy fogalmazott, hogy „nagy hiba volna eltapsolni több tíz milliót újabb íróasztalokra, fiókban maradó tanulmányokra”⁴¹, Gyenesei István viszont támogatta az elképzelést, olyannyira, hogy a somogyi közgyűlés 2005-ös költségvetésekor már meg is szavazták rá a pénzt.⁴²

A modellkísérlet lefolytatásához a Belügyminisztérium, az érintett közigazgatási hivatalok és az IDEA-munkacsoport nyújtottak szakmai segítséget.⁴³

Pálné Kovács Ilona szerint a kezdeményezés lényegében alulról indult, kifejezetten Toller László akkori pécsi polgármester személyéhez köthető, és

³⁸ DZINDISZ Sztefan: Régiós kísérlet a Dél-Dunántúlon. *Local Info*, 2005. augusztus 9.

³⁹ Dél-dunántúli megyék vezetőivel találkozott a belügyminiszter (<https://hirkozpont.magyarorszag.hu/sajtokozlemenyek/lamperth20050203.html>, letöltés dátuma: 2013. január 15.).

⁴⁰ A Dél-Dunántúli Önkormányzati Régió megalakulása (<http://www.tranzitonline.eu/cikkek/a-del-dunantuli-onkormanyzati-regio-megalakulasa> letöltés dátuma: 2013. január 15.)

⁴¹ GULYÁS J. Attila: Üres szekeret nem akarunk húzni... (http://mno.hu/migr_1834/ures-szekeret-nem-akarunk-huzni-561221, letöltés dátuma: 2013. január 15.)

⁴² Régióra cserélik a megyéket (http://www.localinfo.hu/?module=news_archive&action=show&nid=113111 letöltés dátuma: 2013. január 15.).

⁴³ A Dél-Dunántúli Önkormányzati Régió megalakulása (<http://www.tranzitonline.eu/cikkek/a-del-dunantuli-onkormanyzati-regio-megalakulasa> letöltés dátuma: 2013. január 15.).

szerinte a kormányzat a kezdeményezés támogatásában lehetőséget látott arra, hogy demonstrálja a regionalizmus iránti elkötelezettségét.⁴⁴

3.2. A helyszín kiválasztása

A dél-dunántúli statisztikai fejlesztési régió Baranya, Somogy és Tolna megyékből áll. Területén három megyei jogú város (Pécs, Kaposvár és Szekszárd) található. Főleg aprófalvas településszerkezet jellemzi,⁴⁵ a középvárosok hiányoznak. A hajdani mezővárosok között kivételt képeznek a Balaton-parti városok, amelyek az idegenforgalom miatt; illetve Paks és Komló, amelyek a telepített ipar hatására fejlődtek várossá. A városok közül lélekszámát, gazdasági és kulturális jelentőségét figyelembe véve csak Pécs és Kaposvár emelkedik ki.⁴⁶

A régió országos és nemzetközi összehasonlításban is a gazdaságilag fejletlenebbek közé sorolható, melynek oka főleg a hazai és külföldi gazdasági centrumokból való rossz megközelíthetőségében és a határ menti fekvése miatt kialakult elszigeteltségében kereshető.⁴⁷

A Dél-Dunántúl úttörő volt a regionális szintű együttműködésben. Baranya, Somogy, Tolna és Zala megye önkormányzata, és gazdasági kamarája, valamint az MTA RKK Dunántúli Tudományos Intézete már 1993-ban önkéntesen létrehozott egy alapítványt, melynek köszönhetően az országban elsőként készített fejlesztési koncepciót. 1996-ot követően szintén az elsők között alakult meg a Dél-Dunántúli Regionális Fejlesztési Tanács. Miután pályázaton elnyerte a Phare mintarégió-programját, így az uniós támogatás birtokában a régió szereplőinek lehetősége nyílt megismerkedni az uniós struktúrapolitika szabályai szerinti pályázási, tervezési, programozási, program-menedzselési gyakorlattal.⁴⁸

Valamennyi kistérségben megalakultak a többcélú önkormányzati társulások, melyek adottságaira jellemző, hogy az ország leghátrányosabb helyzetű kistérségei közül nyolc dél-dunántúli, de a huszonnégy kistérség több mint fele az elmaradott és a stagnáló kategóriába tartozik.⁴⁹

⁴⁴ PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: Dél-Dunántúl, a regionalizmus bölcsője. In: KAISER Tamás – ÁGH Attila – KIS-VARGA Judit (szerk.): *A régiók Magyarországa I. – A regionális intézményrendszer körvonalai*. Budapest, MTA-MEH projekt, MTA Szociológiai Kutatóintézet, 2007. 64.

⁴⁵ Az országos 7,6 %-os átlaggal szemben a régió lakosságának 20%-a él ezer főnél kisebb településen. (VARGA i. m. 220.)

⁴⁶ Uo. 219.

⁴⁷ Uo. 220.

⁴⁸ PÁLNÉ KOVÁCS (2007) i. m. 55.

⁴⁹ VARGA i. m. 220.

A megyei és megyei jogú városi önkormányzatok a közfeladataikat 196 intézmény működtetésével látják el, amely Varga István szerint bizonyára számottevő párhuzamos kapacitásokat is tartalmaz, melynek feltárása és az ellátórendszer ésszerűsítése révén történő felszámolása szerint egy regionális kísérlet számára valódi kihívásnak számít.⁵⁰

Mindezen adottságokat és előzményeket figyelembe véve érthetően azért lehettek éppen Baranya, Somogy és Tolna megyék a pilot szereplői, mivel a régióban már teljes körűen megalakultak a többcélú kistérségi társulások,⁵¹ amelyek korábban már több sikeres modellkísérletben is részt vettek,⁵² valamint mind a három megye, és a később csatlakozó Kaposvár kivételével a megyei jogú városok hozzájárultak a pilot végrehajtásához.⁵³

3.3. A modellkísérlet elindítása, a kimaradók

A társulási megállapodás aláírására 2005. július 12-én került sor öt önkormányzati vezető részéről.⁵⁴ Elnöknek dr. Toller László pécsi polgármestert választották, Frankné dr. Kovács Szilvia tolnai és dr. Gyenesei István somogyi megyei vezetőket bízták meg az elnökhelyettesi feladatokkal.⁵⁵

A modellkísérlet résztvevői között nemcsak az volt a közös pont, hogy mindannyian a dél-dunántúli régióhoz tartoznak, de az is, hogy mind a megyei közgyűlések elnökei, mind pedig a megyei jogú városok polgármesterei (velük együtt pedig a közgyűlések többsége is) a kormánypártokhoz kötődtek.⁵⁶ Egyetlen olyan potenciális résztvevő volt, melynek vezetője az ellenzék soraiból került a polgármesteri székbe; Szita Károly ugyanis a Fidesz jelöltjeként lett Kaposvár polgármestere. Kaposvár nem is vett részt a modellkísérlet megalá-

⁵⁰ Uo. 220.

⁵¹ Ennek Bujdosó Sándor szerint azért van jelentősége, mert a regionális együttműködés nem képzelhető el a kistérségekkel való együttműködés nélkül. (Régióra cserélik a megyéket http://www.localinfo.hu/?module=news_archive&action=show&nid=113111 letöltés dátuma: 2013. január 15.)

⁵² Megyék közötti új együttműködés. *ÖNKORKÉP*, 2005/1–2. 32.

⁵³ BÁNLAKI Péter – KÁDÁR Krisztián: *A területi államigazgatás reformja*. In: ÁGH–SOMOGYVÁRI i. m. 246.

⁵⁴ PÁLNÉ KOVÁCS (2007) i. m. 64.

⁵⁵ Kísérleti régió: kezdeti lépések (http://www.pecsinapilap.hu/cikk/Kiserleti_regio_kezdeti_lepések/70007 letöltés dátuma: 2013. január 15.).

⁵⁶ A Baranya Megyei Önkormányzat és a Tolna Megyei Önkormányzat elnökei, valamint Pécs polgármestere az MSZP, Szekszárd polgármestere pedig az SZDSZ soraiból került ki. Gyenesei István, a Somogy Megyei Önkormányzat elnöke a Somogyért Egyesület jelöltjeként szerzett mandátumot, de az elnöki posztra a Somogyért Egyesület és az MSZP közösen jelölte.

kításában, a közgyűlés ugyanis nem támogatta maradéktalanul az elképzeléseket.⁵⁷

Szita Károly leszögezte, hogy az önkormányzat nem akar „üres szekeret húzni”, de értelmes célokért hajlandó az együttműködésre. Az önkormányzat a konkrét feladatokat hiányolta (pl. fejlesztési tanácsok szerepének átvétele, múzeumfenntartás).⁵⁸ A polgármester nagy hangsúlyt fektetett a lehetséges fejlesztésgforrásokra is, mint például az ország kormányzó pártok részéről szerinte érzékelhető terv szerinti felosztása, vagy a források elosztása (reptér-építés, közlekedés-fejlesztés).⁵⁹ Döntéséig a város állandó meghívotti státuszt kapott.⁶⁰

Kaposvár végül 2007. július 1-jén csatlakozott a modellkísérlethez,⁶¹ és 2010. december 31. napján elsőként is mondta fel azt.⁶²

Mindeközben Balázs Árpád, Siófok szintén Fideszes polgármestere amiatt emelte fel szavát, hogy szerinte a Balaton partján lévő településeket indokolatlanul kirekesztik a programból, s nem kapnak súlyuknak megfelelő szerepet a döntéshozatalban. Egyébként pedig hangot adott azon véleményének is, hogy a kísérlet még távolabbra helyezi azt a sokak által szorgalmazott célt, hogy a balatoni üdülőkörzet önálló tervezési-statisztikai régióvá váljék.⁶³

3.4. A modellkísérlet célja, az együttműködés területei

A társulási megállapodás a modellkísérlet céljait az alábbiakban foglalta össze: „A Társulást a tagok elsődlegesen a Dél-Dunántúli Régió lakosainak a területi önkormányzati közszolgáltatásokhoz minél teljesebb körben való hozzájutása, a mind magasabb szintű ellátás és szolgáltatás biztosítása, a rendelkezésre álló források minél teljesebb, célszerűbb és optimálisabb felhasználása, továbbá a kistérségi együttműködés hosszú távú biztosítása érdekében, valamint az egyes területfejlesztési feladatok közös ellátására alapítják. A társulás modellkísérlet

⁵⁷ DZINDZISZ i. m. 11.

⁵⁸ GULYÁS i. m.

⁵⁹ DZINDZISZ i. m. 11.

⁶⁰ Kísérleti régió: kezdeti lépések (http://www.pecsinapilap.hu/cikk/Kiserleti_regio_kezdeti_lepesek/70007 letöltés dátuma: 2013. január 15.).

⁶¹ A Baranya Megyei Önkormányzat Közgyűlése 62/2007. (VI. 27.) Kgy. határozata a Dél-Dunántúli Önkormányzati Regionális Társulás Társulási Megállapodása módosításának jóváhagyásáról.

⁶² Kaposvár Megyei Jogú Város Közgyűlése 268/2010. (XII.9.) önkormányzati határozata a Dél-Dunántúli Önkormányzati Regionális Társulásból való kilépésről.

⁶³ GULYÁS i. m.

keretében a résztvevő megyei és megyei jogú városok önkormányzati regionális együttműködését a hatályos jogszabályi keretek között kívánja biztosítani.

*A Társulást regionális szintű közszolgáltatások szervezésére, biztosítására, fejlesztésére, intézmények fenntartására, valamint ezek összehangolására; az egyes megyei oktatási és nevelési, szociális ellátási, egészségügyi ellátási, gyermekvédelmi, sport és területfejlesztési feladatok közös végrehajtására; a kistérségek régiós együttműködésének előmozdítására (különösen: fejlesztési tervek, programok, pályázatok készítésére, megvalósítására); valamint regionális gazdasági és humán programok kidolgozására, az ágazati koncepciókhoz történő kapcsolódás érdekében hozzák létre.*⁶⁴

A Belügyminisztériummal megkötött megállapodás a célok további részletezését végzi el, melyek közül kiemelendő, hogy a társulás a rendelkezésére álló forrásokat célszerűen és gazdaságosan használja fel, gondoskodik a regionális együttműködés hosszú távú biztosításáról, valamint előmozdítja a térség dinamikus fejlődését, a régió lakosai számára biztosítja a területi közszolgáltatásokhoz, a mind magasabb szintű ellátáshoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférést. Tartalmaz olyan kikötést is, amely szerint elősegíti a régiós identitás kialakítását, s vizsgálja, hogy ez milyen hatással van az együttműködő partnerekre és az állampolgárokra, továbbá gondoskodik a társulási megállapodásban vállalt regionális szintű közszolgáltatások és területfejlesztési feladatok közös végrehajtásáról, a feladatellátáshoz kapcsolódó intézmények közös fenntartásáról. Egyebek mellett felmérés alapján javaslatot tesz a regionális szintű feladatellátáshoz szükséges felújításokra, korszerűsítésekre, valamint pályázati úton gondoskodik azok megvalósításáról, biztosítja a vállalt feladatok, s a megtett intézkedések hatásának felmérését és gondoskodik a régió által 2007-ben ellátandó új területek kiválasztásáról és előkészítéséről.⁶⁵

Ahogy arra Varga István is rámutat, a Belügyminisztérium támogatását élvező társulás sajátos belpolitikai helyzetben jött létre, mivel a kormány a választott regionális önkormányzatok létrehozásához szükséges törvénymódosításokat nem tudta elfogadtatni az Országgyűléssel. Ebből is következik, hogy egyik fő funkciója az, hogy kísérleti modellt alkosson az önkormányzati régiók kialakításához.⁶⁶

Wiener György IDEA-társelnök már a program kezdetén kiemelte, hogy a 2006-ig terjedő időszak a regionális reform szempontjából már elveszett. Szerinte az átmeneti idő lehetőséget nyújt az elérhető célok mintarégióban való

⁶⁴ A Baranya Megyei Önkormányzat Közgyűlése 71/2005. (VI. 16.) Kgy. határozata a Dél-Dunántúli Társult Önkormányzati Régió létrehozásáról szóló megállapodás jóváhagyásáról.

⁶⁵ Ld. bővebben: VARGA i. m. 229.

⁶⁶ Uo. 218.

kipróbálására, de nem tud eleget tenni a nagy állami decentralizációval kapcsolatos elvárásoknak.⁶⁷

A Kormány arra számított, hogy a modellkísérlet számos olyan elméleti és gyakorlati tapasztalatot hoz a felszínre, melyek kiemelten fontosak a további szakmai koncepciók megalapozásához.⁶⁸ Bujdosó Sándor önkormányzati helyettes államtitkár úgy vélte, hogy a regionális modellkísérlet lehetőséget teremt arra, hogy felmérjék, milyen előnyökkel, megtakarításokkal jár a nagyobb üzemméret, választ adva arra, milyen feladatokkal lehet átlépni a megyehatárokat.⁶⁹

NOVÁK NÓRA szerint a kísérlet alkalmas lehet a regionális szinten ellátott funkciók, szolgáltatások, illetve az intézményi működés modellezésére, ezekkel együtt további érdemi lépést jelent a regionalizáció irányába, mellyel párhuzamosan folytatni szükséges a regionalizációhoz kapcsolódó szakmai kutatásokat is.⁷⁰

Toller László azt emelte ki, hogy ezt a megoldást az élet, a megyék józan önérdeke kényszerítette ki, melynek eredményei alapján várhatóan már 2010-re létre jöhetnek a választott regionális önkormányzatok. Szerinte ez a társulás az egyetlen módja annak, hogy jobb, korszerűbb szolgáltatásokat nyújtsanak a térség lakosságának.⁷¹

A célok közül azt sem szabad elfelejteni, hogy az érintettek több uniós forrás elnyerésében és a támogatások hatékonyabb felhasználásban is bíztak a feladatok kellő összehangolásával.⁷²

A modellkísérlet résztvevői néhány, kompetenciájukba utalt feladat- és hatáskör közös ellátására vállalkoztak.⁷³ Főként a *megyei közszolgáltatási feladatok közös ellátására* koncentráltak, kevésbé volt hangsúlyos a fejlesztéspolitikai oldal.⁷⁴ A szakmai segítségnyújtást a Belügyminisztérium, az

⁶⁷ Régióra cserélik a megyéket (http://www.localinfo.hu/?module=news_archive&action=show&nid=113111 letöltés dátuma: 2013. január 15.).

⁶⁸ A Dél-Dunántúli Önkormányzati Régió megalakulása (<http://www.tranzitonline.eu/cikkek/a-del-dunantuli-onkormanyzati-regio-megalakulasa> letöltés dátuma: 2013. január 15.).

⁶⁹ Régióra cserélik a megyéket (http://www.localinfo.hu/?module=news_archive&action=show&nid=113111 letöltés dátuma: 2013. január 15.).

⁷⁰ NOVÁK Nóra: A közigazgatás területi rendszerének átalakítása. *Szín Közösségi Művelődés*, 2005/3. 12.

⁷¹ Régióra cserélik a megyéket (http://www.localinfo.hu/?module=news_archive&action=show&nid=113111 letöltés dátuma: 2013. január 15.).

⁷² PÁLNÉ KOVÁCS (2007) i. m. 64.

⁷³ GYENESEI István: Együtt, egymásért – Magyarországért. *Comitatus önkormányzati szemle*, 2005/10. 28.

⁷⁴ PÁLNÉ KOVÁCS (2009) i. m. 16.

IDEA-munkacsoport, a közigazgatási hivatalok és más együttműködő partnerek biztosították.⁷⁵

A modellkísérlet a *résztvevők többcélú társulásán alapult*, az önkormányzati autonómia elvére épített, így ezeket a közösen ellátni kívánt feladatokat a résztvevők választhatták ki, de csak azok közül, melyeket a hatályos jogi szabályozás a megyei, illetve a megyei jogú város önkormányzatának kompetenciájába utalt.⁷⁶

A megállapodás részletesen felsorolja a társulás által ellátandó feladat- és hatásköröket. Ezek három nagy csoportba oszthatók, melyek közül a közszolgáltatási feladat- és hatáskörök a leghangsúlyosabbak (tíz feladatkör került meghatározásra), de szerepet kaptak a kistérségekkel való együttműködéssel és a területfejlesztéssel kapcsolatos feladatok is.⁷⁷

A közszolgáltatások közül a szakosított szociális szolgáltatások koordinálják a megyei szociálpolitikai kerekasztal működését, a személyes gondoskodás megszervezésével kapcsolatos feladat- és hatáskörök ellátásnak összehangolását és a szenvedélybetegségekkel (drog, alkohol), a súlyos magatartászavarral küszködő gyermekek ellátását. A gyermekvédelmi szakellátás terén a társulás gondoskodik speciális gyermekotthon működtetésének biztosításáról. A közoktatási feladatok közül a hallássérült, látássérült, mozgássérült és a beszéd-fogyatékos tanulók oktatásának szervezésében vállalt szerepet a modellkísérlet, míg a közművelődés terén a közművelődési szakmai tanácsadás és szolgáltatás szervezését koordinálja a társulás. Az egészségügyi ellátás sem maradt ki az együttműködésből, itt a társulás részt vesz az egészségügyi ágazatot érintő regionális koncepció, intézménystruktúra, kapacitás-lekötés, fejlesztési pályázatok véleményezésében, kidolgozásában; együttműködik a Regionális Egészségügyi Tanácssal, javaslatot készít a Tanács feladatkörébe tartozó döntések előkészítéséhez, továbbá segíti az egészségügyi ágazathoz tartozó, ún. egészségügyi iparág egyes területeinek kialakítását, segítve a régió munkaerő megtartó képességét. Idegenforgalmi feladatok közül a résztvevők azt vállalták magukra, hogy a társulás együttműködik a Regionális Idegenforgalmi Bizottsággal, elősegíti az idegenforgalom regionális érdekeinek összehangolását, támogatja az idegenforgalmi értékek feltárására, bemutatására és propagálására irányuló tevékenységet, valamint segítséget nyújt az idegenforgalom fejlesztésének összehangolásában, az idegenforgalom alakulásának elemzésében. Környezetvédelmi és természetvédelmi feladatok, valamint a hulladékgazdálkodási feladatok is nagy hangsúlyt kaptak. Előbbi területen a társulás koordinálja, segíti a regionális környezetpolitika alakítását, a regionális megyei környezetvédelmi programok

⁷⁵ Novák i. m. 13.

⁷⁶ Uo. 12.

⁷⁷ A Baranya Megyei Önkormányzat Közgyűlése 71/2005. (VI. 16.) Kgy. határozata a Dél-Dunántúli Társult Önkormányzati Régió létrehozásáról szóló megállapodás jóváhagyásáról.

készítését és végrehajtását, a környezetvédelemmel összefüggő regionális jelentőségű koncepciók, fejlesztések kidolgozását, továbbá végzi a megyék területén található helyi jelentőségű védett természeti területek védelmével kapcsolatos tevékenységek összehangolását. Utóbbi területen együttműködik a hulladékgazdálkodási feladatok megoldásában, elősegíti és koordinálja a helyi önkormányzatok hulladékkezelését szolgáló közös telephelyek létesítését, koordinálja a regionális hulladékgazdálkodási tervek végrehajtását, valamint együttműködik a települési szilárd hulladékok kezelésére alakult társulásokkal és szerveződésekkel. Sportfeladatokat is vállaltak a tagok, így résztvett a nemzetközi sportkapcsolatokban, továbbá azt, hogy a társulás koordinálja az állami sportinformációs adatszolgáltatással összefüggő területi feladatokat, közreműködik a sport népszerűsítésében, a mozgásgazdag életmóddal kapcsolatos sporttudományos felvilágosító tevékenység szervezésében, a sportorvosi tevékenység feltételeinek biztosításában, valamint elősegíti a delegáltjai útján a Regionális Ifjúsági Tanács tevékenységét.

Végül, de nem utolsósorban a közúti közlekedési feladatok közül egyes beruházási feladatok (pl. útépités) ellátását vállalták a modellkísérlet résztvevői.

A kistérségekkel való együttműködés a második nagy kategória, amelyen belül a társulás szakmai, módszertani segítséget biztosít a többcélú kistérségi társulások, a kistérségi fejlesztési tanácsok részére a kistérségi területfejlesztési feladatok ellátásához, támogatást nyújthat kistérségi területfejlesztési koncepció készítéséhez és a kistérségi fejlesztési programok finanszírozásához, koordinálja a kistérségek közötti (különösen megyehatárokon átnyúló) fejlesztési programok projekt alapú megvalósítását, valamint együttműködik a kistérségek regionális fórumával és segítséget nyújt a többcélú kistérségi társulások által a Regionális Egészségügyi Tanácsba delegált képviselőinek tevékenységéhez.

Említést érdemelnek még a társulás területfejlesztési feladatai, melyek a hosszú távú előrejelzések alapján területileg összehangolják a megyék kötelezően ellátandó feladatait, biztosítják azok összhangját a regionális, a megyei gazdaságfejlesztési, környezetvédelmi és foglalkoztatáspolitikai koncepciókkal, koordinálják a régió területén működő települési önkormányzat(ok) felkérése alapján a települések fejlesztési tevékenységeit, együttműködnek a területrendezési tervek városkörnyéki összehangolása érdekében. Emellett kooperálnak a régió (megyék) gazdasági szereplőivel, részt vesznek a területi adatgyűjtő szervezetekkel együttműködve a területi információs rendszer kialakításában és működtetésében, információkat biztosítanak területi tervek készítéséhez, összehangolják annak működtetését, elősegítik és támogatják a helyi önkormányzatok területfejlesztési célú társulásainak szerveződését, közreműködnek az egységes tervezési információs rendszer működtetésében, továbbá véleményezik a társult önkormányzatok címzett támogatás iránti igényét.

Látható, hogy kifejezetten megyei feladatokat nevesít a megállapodás, így Pálné Kovács Ilona szerint a megyei jogú városok kevésbé érdekeltek közvetlen módon a kooperációban.⁷⁸ Az együttműködés rendkívül szerteágazó területeket ölel fel, ebből a szempontból is jelentős hasonlóságot mutat a többcélú kistérségi társulásokkal, Varga István ezért „többcélú regionális társulásnak” nevezi a modellkísérletet. Szerinte az együttműködés sokfélesége széles szakmai előkészítő tevékenységet igényel, amely sajátos munkamódszereket és működési rendet tesz szükségessé, melyen túlmenően az ellátandó közös feladatok elvégzését időrendbe kell állítani, hogy egy időszakban csak kevesebb feladatra irányuljon a figyelem és az erőforrások.⁷⁹

3.5. A modellkísérlet kivitelezése

A társulás legfőbb szerve a *tanács*, melybe minden résztvevő két-két főt delegált, akik megbízással helyettesíthetők is voltak,⁸⁰ azaz már ebből a szabályozásból is kitűnik, hogy a társulás szervezetileg is jobban hasonlít egy önkormányzati társuláshoz, mint egy választott szervhez.

Fő szabály szerint a tanács tagjai a közgyűlési elnökök és polgármesterek, amely létszám kiegészült további egy-egy önkormányzati képviselővel. Az ülések állandó meghívottai a három megyei közigazgatási hivatal vezetői, továbbá meghívták a Dél-Dunántúli Regionális Fejlesztési Tanácsot és az előterjesztéseket is megküldték számára.⁸¹ Elnökét és elnökhelyettesét tagjai sorából választotta, 2006-ig Pécs Megyei Jogú Város polgármestere, majd a Baranya Megyei Önkormányzat Közgyűlésének elnöke elnökölt. A tanács évente két-három alkalommal ülésezett.⁸² Működésének rendjét a társulási tanács által elfogadott szervezeti és működési szabályzatában, valamint egyéb szabályzataiban határozta meg.⁸³

A megállapodás szerint a Társulási Tanács akkor határozatképes, ha ülésén legalább a tagok több mint a fele jelen van. Az egyszerű többséget igénylő döntések mellett minősített többség szükséges a pénzügyi hozzájárulást igénylő fejlesztési pályázat benyújtásához, a társulás költségvetésével kapcsolatos dön-

⁷⁸ PÁLNÉ KOVÁCS (2007) i. m. 65.

⁷⁹ Ld. bővebben: VARGA i. m. 231.

⁸⁰ A Baranya Megyei Önkormányzat Közgyűlése 71/2005. (VI. 16.) Kgy. határozata a Dél-Dunántúli Társult Önkormányzati Régió létrehozásáról szóló megállapodás jóváhagyásáról.

⁸¹ PÁLNÉ KOVÁCS (2007) i. m. 65.

⁸² HARGITAI (2009) i. m. 60.

⁸³ VARGA i. m. 231.

tésekhez, az Ötv. által szabályozott zárt ülés elrendeléséhez, továbbá a hatáskörébe utalt személyi és fegyelmi döntésekhez.⁸⁴

A társulási tanács munkáját a pénzügyi bizottság, a munkaszervezet és néhány munkacsoport segítette.⁸⁵ A társulás jogi személy, költségvetési szerv, kis létszámú munkaszervezete a tagönkormányzatok hivatalainak ágazati szakembereiből álló munkacsoportok együttműködésével végezte feladatát. Székhelyét előbb Pécs Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatala, majd 2007-től a Baranya Megyei Önkormányzat Közgyűlése biztosította, pénzügyi-gazdálkodási feladatait az önkormányzat hivatala látta el.⁸⁶

A társulás részben önálló költségvetési szervként, a tagok hozzájárulásából, valamint a Belügyminisztérium egyszeri 80 millió forintos támogatásából, illetve az elnyert pályázati támogatásokból gazdálkodott. A munkaszervezet elhelyezését, valamint a rendezvényekhez szükséges tárgyalókat térítésmentesen Pécs város biztosította.⁸⁷

A vállalt feladatok közül a kezdeti tevékenységet azokra a feladatokra koncentrálták, amelyekben gyorsabb előrehaladás volt elérhető.⁸⁸

Ennek megfelelően a tanács leginkább a gyermekvédelem, a levéltári szolgáltatás, valamint a digitális régió megvalósításának pályázati előkészítése témakörében vállalta fel a regionális közszolgáltatási együttműködést. Ezeken belül is kiemelt feladatának tartotta a speciális gyermekotthoni ellátás regionális megszervezését, mivel ez hatékonyan csak regionális szinten szervezhető az igények nagysága, a feladat speciális jellege, valamint térben, időben nagymértékű ingadozása miatt. A pszichoaktív szerekekkel küzdő gyermekek ellátását Tolna megyében a Bezerédi-Kastélyterápia Alapítvánnyal kötött szerződéssel oldotta meg 2006-tól. Szigetvári telephellyel megteremtette a 16 fős speciális gyermekotthon működésének lehetőségét, az ott foglalkoztatott 16 fő közalkalmazott a társulás alkalmazottja volt.⁸⁹

A dél-dunántúli megyék levéltárai a társulás támogatásával szakmai, technikai területen működtek együtt.⁹⁰

A Mintarégió *célja* volt az ellátás, a szolgáltatások színvonalának növelése a szociális szféra, a szakképzés, a levéltárak működése, valamint a közösségi

⁸⁴ A Baranya Megyei Önkormányzat Közgyűlése 71/2005. (VI. 16.) Kgy. határozata a Dél-Dunántúli Társult Önkormányzati Régió létrehozásáról szóló megállapodás jóváhagyásáról.

⁸⁵ VARGA i. m. 231.

⁸⁶ HARGITAI (2009) i. m. 60–61.

⁸⁷ VARGA i. m. 231.

⁸⁸ Uo. 231.

⁸⁹ HARGITAI (2009) i. m. 61.

⁹⁰ Uo.

közlekedés területén, aminek módszere a tér- és időkorlátok nélküli ügyintézés kiépítése volt.⁹¹

Azért mellőzzük a működés jellegzetességeiről és az egyre bővülő feladatkörökről szóló beszámolót, mert a társulási megállapodás és az alapító okirat számtalan módosítását áttanulmányozva arra jutottunk, hogy a működést tekintve a modellkísérlet nem mutat eltéréseket bármilyen más társulás működésétől, míg az ellátott feladatokat tekintve egyre inkább a speciális gyermekotthoni ellátásra koncentrált. A társulás 2011. április 30. napjával jogutód nélkül szűnt meg.⁹²

3.6. A modellkísérlet tapasztalatai

A regionális társulás Varga István szerint egyszerre minősíthető nagy jelentőségű és egyedülálló modellkísérletnek, de a választott regionális önkormányzathoz viszonyítva egyfajta szükségmegoldásnak is, amely bizonyítékot vagy cáfolatot szolgáltat arra az előfeltevésre, hogy a regionális átalakítás megvalósítható a kétharmados törvénymódosítások nélkül is.⁹³

Hargitai János már 2006-tól kezdődően hangsúlyozta, hogy bár továbbra is támogatandó a modellkísérlet, de az csak akkor lehet példaértékű, ha nem kizárólag a jelen hatályos jogszabályaiban megfogalmazott önkormányzati feladatkörben mozoghatna, valamint nagyobb finansziális forrásokra is szüksége lenne.⁹⁴ Ezek voltak azok az alapvető problémák, amelyekből a modellkísérlet minden későbbi diszfunkciója származott.

A társulás kompetenciájába kizárólag megyei önkormányzati és megyei jogú városi feladatok kerülhettek, így ezt a megoldást bármelyik magyar megye illetve régió alkalmazhatta volna már korábban is, így Pálné Kovács Ilona *szerint a kísérleti műfaj lényegi kelléke nem érvényesülhetett*. Másrészt hangsúlyozta azt is, hogy a társulási forma nem ad lehetőséget kormányzati kompetenciák az új szervezeti keretbe kerülésére, így nem lehetséges tesztelni azt, hogy a régió valóban alkalmas-e kormányzati kompetenciák fogadására.⁹⁵

Ha a kormányzat az önkormányzati régiók modellezésének szánta a regionális társulások létrehozását, akkor ösztönző rendszert kellett volna kialakítania a

⁹¹ PÁLNÉ KOVÁCS (2007) i. m. 67.

⁹² Dél-Dunántúli Önkormányzati Regionális Társulás a 11/2011.(IV.22.) sz. határozata.

⁹³ VARGA i. m. 218.

⁹⁴ HARGITAI JÁNOS: A Baranya Megyei Önkormányzat pénzügyi-gazdasági helyzete. *Comitatus önkormányzati szemle*, 2007/6. 63., valamint Uő: *Ars poetikák. Comitatus önkormányzati szemle*, 2006/11–12. 64–65.

⁹⁵ PÁLNÉ KOVÁCS (2007) i. m. 64.

közösen végzett feladatokra, s emellett központi hatásköröket és forrásokat kellett volna decentralizálnia a valódi kísérletek lefolytatása érdekében. Logikus és indokolt lett volna az is, ha a kistérségi társulások a regionális társulás tagjai lehetnének, azonban erre a társulási törvény nem adott lehetőséget.⁹⁶

Eközben a társulási megállapodásban olyan feladatok is szerepeltek, amelyek sem a megyei önkormányzat, sem pedig a megyei jogú város hatáskörébe nem tartoztak, így elvileg lett volna mód a kompetenciák szélesebb értelmezésének, de ezek jellegüket tekintve önmagukban kevésbé tudták volna a modellkísérlet regionális karakterét és pozícióját erősíteni.⁹⁷

A szereplők nem voltak képesek felülemelkedni saját földrajzi, szervezeti, politikai érdekeiken, ráadásul a régió gazdasági, társadalmi fejlettsége, szerkezete sem kedvezett a régiófejlődésnek. A gyenge eredmény okaként sorolható fel az is, hogy a kormányzat viselkedéséről trendszerűen az mutatható ki, hogy a régiót saját befolyási terepének tekinti.⁹⁸

Ami a konkrét feladatokat illeti, a kistérségekkel történő együttműködés gyakorlati megvalósítása egyáltalán nem volt érzékelhető, amelyet nem is igényelt egyik fél sem, miközben viszonylag sikeresnek nevezhető a szociális és a közgyűjteményi feladatok ellátása (szemben a közlekedés és szakképzés összehangolásával).⁹⁹

A regionális társulás azért sem volt képes tökéletesen betölteni az önkormányzati regionális modell szerepét, mert a hiányos régióidentitásra épülő elvek nem érvényesültek maradéktalanul, az önkormányzati társulások alapelvei erősebbek voltak. Végül soron a politikának el kellett volna dönteni, hogy milyen szerepet szán az önkéntes regionális társulásoknak: átmenetet az önkormányzati régiók irányába, vagy a többi régióra is kiterjesztendő tartós szerepet?¹⁰⁰

Nem véletlenül fogalmazódott meg, hogy a modellkísérlet csak átmeneti megoldásként értékelhető, amely a politikai regionalizáció alternatívájaként nem fogható fel, nem tud beilleszkedni a területfejlesztés rendszerébe. A modellkísérlet akkor lett volna igazi kísérlet, ha lehetőséget kapott volna a térségi sajátosságoknak megfelelő speciális jogi megoldások tesztelésére is.¹⁰¹

Pálné Kovács Ilona még 2008-ban összefoglalta a mintarégió legfontosabb tapasztalatait, amely megállapításokat az ezt követően eltelt időszak még inkább alátámasztotta: „A mintarégió eddigi működésének szerény eredményei

⁹⁶ VARGA i. m. 232.

⁹⁷ PÁLNÉ KOVÁCS (2007) i. m. 65–66.

⁹⁸ Uo. 68.

⁹⁹ Uo. 66–67.

¹⁰⁰ VARGA i. m. 235.

¹⁰¹ HARGITAI (2009). i. m. 61–62.

egyrészt a külső körülményekkel, másrészt azonban a belső ambíciók hiányával is magyarázhatók. A társulás megmaradt a szűken vett közigazgatás területén, azon belül is a meglehetősen csekély politikaformáló erővel bíró intézményfenntartási területen. Nem mutatott elhatározást regionális fejlesztési vagy közszolgáltatási program vagy bármilyen más jövőformáló tervdokumentum föllállítására. Nem tett lépéseket a gazdasági szféra irányába sem, és nem törekedett sem szakmai, sem civil kapcsolatrendszer kiépítésére.”¹⁰²

A modellkísérlet céljai megkérdőjeleződtek, kivitelezése időben nagyon elhúzódott, a résztvevők egyre kevesebb feladatot vállaltak fel, egyre inkább egy szokványos társuláshoz kezdett hasonlítani. Ez önmagában természetesen nem baj, mivel még így is eredményesen lehet együttműködni bizonyos kérdésekben, azonban ebben az esetben a társulást kár modellkísérletként aposztrofálni. Vagy mégsem? A kérdés azért vetődhet fel, mert önmagában a modellkísérlet létrehozásának indokoltságát nem feltétlenül határozza meg az, hogy a célok nem valósultak meg. Sőt, adott esetben a nemleges válaszok világítanak rá arra, hogy a kísérlet alapján bevezetni kívánt új modell nem életképes. Viszont, ha innen közelítjük meg a problémát, akkor az vetődik fel, hogy egyáltalán az elérni kívánt célok és az ahhoz biztosított eszközök megfelelőek voltak-e.

A mintarégióval a legnagyobb probléma talán az volt, hogy eleve kényszermegoldásként született. A 2002-es Kormányprogram világosan lefektette az elérni kívánt célt, amely a választott regionális önkormányzatok létrehozása volt. A kormánypártoknak azonban ennek eléréséhez nem volt meg az Országgyűlésben a szükséges minősített többsége, így nem járhattak eredményel. Ebben a helyzetben talán logikus lehet egy modellkísérlet lefolytatása, hiszen az kedvező esetben az elérni kívánt célok helyességét támaszthatja alá, ez viszont újabb kérdéseket vet fel. Egyrészt felmerül, hogy vajon a politikai támogatottság megléte esetén is vállalkoztak volna-e a modellkísérlet lefolytatására, másrészt pedig kétséges, hogy valóban az elérni kívánt célokat akarták-e igazolni, vagy csak kikaput kerestek a rendszer bevezetéséhez. Ami az első kérdést illeti, ez inkább a teoretikus része a problémának, viszont a második nagyon is a politikai valóságot tükrözi. Adott ugyanis egy cél, amelyhez adott a mozgásteret behatároló politikai helyzet is. Az viszont már kétségesé teszi az egész kísérlet célját, amennyiben ebben a helyzetben a politikai szándék az, hogy a meglévő keretekbe kell az új célokat beletuszkolni. Ilyenkor ugyanis felmerül, hogy valóban az önkormányzatiság kiteljesítése-e a cél, vagy csak hatékonysági (nevezetesen például uniós támogatások sikeresebb lehívása) kérdés-ként kezeli a kormány a problémát. Ezt a kétséget jelen esetben tovább árnyalja még az a körülmény is, hogy ugyanebben az időszakban a regionális átalakítást

¹⁰² PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: *Helyi kormányzás Magyarországon*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2008. 280.

a kormánypártok az államigazgatásban annak ellenére is véghezvitték, hogy állítólag ez (a kormányprogramok alapján is) csak az önkormányzati átalakításhoz kapcsolódó járulékos kérdés volt, ráadásul a politikai támogatottság hiánya folytán szintén csak félmegoldás születhetett.

Az önkormányzati regionalizáció terén azonban nem volt lehetőség ilyen félmegoldás megszületésére, mivel a modellkísérlet egyértelműen igazolta, hogy a mögötte meghúzódó cél (nevezetesen a hatályos jogi keretek között történő átalakítás) élethéptelen. Ebből a szempontból pedig a modellkísérlet tapasztalatait úgy is lehet értékelni, mint egy eleve elhibázott, rossz kérdésre adható egyetlen lehetséges választ.

II. ELEMZÉS, ÉRTÉKELÉS

A KÖZIGAZGATÁSI MODELLKÍSÉRLETEK KORLÁTAI

VARGA Zs. András*

A közigazgatás nem önmagáért létezik, hanem a rajta kívül – kormányzati döntések által – meghatározott célok elérése érdekében. Azt tanítjuk ezekről a célokról, hogy közösségek, röviden: a közügyekkel azonosíthatók. Közügynek pedig olyasmit minősítünk, aminek kívánatos állapota túlmutat az – alkotmányos rendünkben egyébként értékelt és védett – egyéni érdekeken, és azokkal szemben is megérdemli a közhatalom birtokában végzett érvényesítést.¹ A legfontosabb, egyszersmind a legáltalánosabb közügy nyilván maga az alkotmányos rend és annak fenntartása, értve ezen nem kizárólag a közhatalmat gyakorló szervezeti rendet, hanem az alapvető jogokat is, melyek biztosítása és védelme az állam elsőrendű kötelezettsége. A közügyeknek az Alaptörvényben megfogalmazott absztrakt körét a jogszabályok tételesen rögzítik, ezeket az anyagi jogi szabályokból ismerjük meg, és ismerik meg a közigazgatás szereplői is.

A közügyek jogszabályi rögzítése természetesen mindig absztrakt,² és a közigazgatás tényleges működése – a jogszabályok végrehajtása – során derül ki, hogy a szabályozás alkalmas-e arra, hogy a valós élethelyzetekre megfelelő válasz adjon. Mindennapi tapasztalatunk az, hogy nem, ezért a jogszabályok és tényleges élethelyzetek összhangjának megteremtése érdekében a közigazgatást meghatározó jogszabályok folyamatosan változnak. Akár az állami akarat megjelenítését (anyagi jog), akár hordozóját (szervezeti jog) akár érvényesítését (eljárásjog) kívánjuk megváltoztatni, vannak olyan kérdések, amelyeket nem kerülhetünk meg. A *Mit?*, *Miért?* (*Milyen célból?*), *Hogyan?* biztosan ezek közé tartoznak. Nincs ez másként akkor sem, ha a közigazgatási modellkísérletekre vonatkoztatjuk őket. Mint látni fogjuk, a modellkísérletek esetén a fentiek közül két kérdés viszonylag egyszerűen megválaszolható – legalábbis abban az értelemben, hogy meg tudjuk jelölni, melyek a válaszhoz vezető utak. Egyikük azonban – mégpedig a *Hogyan?* – nagy bizonytalansághoz vezet. Ebben a dol-

* Egyetemi tanár, PPKE JÁK.

¹ PATYI András– VARGA Zs. András: *Általános közigazgatási jog*. Budapest–Pécs, Dialóg-Campus, 2012. 48.

² TAMÁS András: *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat, 2010. 319.

gozatban egy általános áttekintés után elsősorban ezt a bizonytalanságot, a modellkísérletek korlátait próbáljuk meg körüljárni.

1. A modellkísérletek fogalmi keretei

Elsőként a modellkísérlet fogalmához szükséges közelebb jutnunk, amit akkor tudunk a legegyszerűbben elvégezni, ha a szóösszetétel két elemét külön-külön is értelmezzük.

1.1. A modellről

A modell a természettudományokban széleskörűen használt fogalom és módszer. Egyszerűsége és kézenfekvő volta miatt kiindulásként azt a definíciót választjuk, amelyet Rácz Ervin használ: „*A modell a valóság olyan egyszerűsített mása, amely a vizsgált jelenség, és ezen belül a meghatározott cél szempontjából a valósághoz hasonlóan viselkedik.*”³ A modell fenti definíciója már fogalmi szinten is nyomban jelzi alkalmazásának kockázati pontjait:

- a modell nem azonos a valósággal,
- a modell a valóságot egyszerűsíti,
- a modellnek a valósághoz hasonlóan kell viselkednie.

Ezeket a kockázati pontokat a modell kialakítása során nyilván nem lehet figyelmen kívül hagyni. Rácz Ervin ezzel kapcsolatos – nyilván a saját természettudományos – szempontjai szerint többek között arra hívja fel a figyelmet, hogy

- a modellalkotás során az elmélet és a kísérlet szerepe egyaránt fontos;
- a modell eredményeként induktív módszerrel a részből (a modell vizsgálata) az egészre (a valóságra) tudunk következtetni; (mert)
- a természeti törvények (n. b. ezt nyilván nem a természetjogi fogalom értelmében használja) invariánsak;
- viszont a modell alkalmazásával megválaszolni kívánt kérdés (cél) meghatározza a modell alkalmasságát;
- a modell alapján kapott eredményeket ellenőrizni kell, mégpedig úgy, hogy azokat a valósággal összevetjük.⁴

Ha ezeket a szabályokat megpróbáljuk összefoglalni, és a természettudományos értelmezéshez képest tágítani, akkor azt mondhatjuk, hogy a modellt

³ Ld. Rácz Ervin: *Elosztott paraméterű hálózatok modellezése*. http://uniobuda.hu/users/racz.ervin/EPHM_1ea_webre.pdf (letöltés dátuma: 2013.07.17.)

⁴ Uo.

elméleti ismeretek alapján kell felállítani (megfogalmazni), ha a már meglévő ismeretek szerint létezik olyan összefüggés, amely alapján a modelltől szerzett információ a valósággal adekvátnak tekinthető, a modell alapján szerzett új információk valóság-adekvátságát azonban ellenőrizni kell (akár kísérleti úton is).⁵

A modellképzés, modellek alkalmazása jellemző a jogtudományra is, ugyanakkor a természettudományhoz képest némiképp eltérő jellemzőkkel. A pozitív jog nem invariáns, értelmezése-alkalmazása még kevésbé az (azaz a jog logikai értelemben nem-teljes, értelmezési eredménye pedig határozatlan⁶). Az elméleti modellek valóság-adekvátsága ezért jóval kisebb valószínűséggel állapítható meg, mint a természettudományok esetében, ami a modellképzésnél eleve fokozott óvatosságot igényel. Leginkább azt kell figyelembe vennünk, hogy a jogtudományi modell nem a valóság 'kicsinyített' mása, hanem annak elméleti 'átírata'. Jó közelítéssel ugyanaz mondható el a jogtudományi modellképzésről, amit Avery Dulles írt az Egyház modelljeit vizsgálva: a modellek olyan 'képek', a valóságról alkotott mesterséges leírások, amelyek a valóság elméleti megértését segítik elő. A valóság egy-egy elemére vonatkozóan is több modell alkotható aszerint, hogy a valóság melyik tulajdonságát helyezi a kutató előtérbe. Ugyanakkor *nehéz, sőt, valószínűleg nem is lehet olyan szupermodellt alkotni, amely minden kérdésre választ ad, helyette „[...] azt kell választanunk, hogy összhangba hozzuk a modelleket, úgy, hogy különbségeik egymás kiegészítését, ne pedig kioltását szolgálják. Ennek érdekében mindegyik modellt az összes többinek a fényében kell bírálnunk.”*⁷

A jogtudományi modell tehát a valóságról alkotott valamiféle kép, azzal a további bizonytalanító tényezővel, hogy ilyen képből egynél biztosan több alkotható. Ezt a többféle megközelítésen ('képen') alapuló többszörös (egymást részben átfedő) modell-használatot javasolja a Pokol Béla-féle jogréteg-teória is, amely szerint a pozitivista, dogmatikai és (jog)szociológiai szempontok a jog *elkülönült*, de egy jogi természetű magatartási szabály, illetve a jogrend egésze tekintetében *egymás mellett létező rétegeit* jelentik, mégpedig az elkülönült (professzionális) intézmények saját megközelítési módjaként.⁸ A későbbiekben ezt a bontást fogjuk alkalmazni.

⁵ A modellek természettudományi jelentőségéről ld. SIMONYI Károly: *A fizika kultúrtörténete*. Budapest, Akadémiai, 2011. (Ötödik kiad.) 23–25.

⁶ Ld. erről: VARGA Zs. András: A jogrendszer és a jogalkalmazás határozatlansága és nem-teljessége. *Jogtudományi Közlöny*, 2013/3. 109–119.

⁷ Avery DULLES: *Az egyház modelljei*. (ford. Kató Eszter, Bretz Annamária) Budapest, Vigilia, 2003. 24–25., 226.

⁸ Ld. POKOL Béla: *A jog szerkezete*. Budapest, Gondolat–Felsőoktatási Koordinációs Iroda, 1991. 113–130.

1.2. A kísérletről

A kísérlet a modellnél is erősebben természettudományos kötődésű fogalom. A lényege a természetben létező valamilyen valóságelem tulajdonságainak meghatározása mérés útján, illetve valamilyen elméleti modell valóság-adekvátságának ellenőrzése szintén mérések útján. A kísérlet előtérbe kerülése húzta meg a határt egykor a természet- és társadalomtudományok, illetve tudomány és spekuláció között.

A gondolkodás írásos emlékeinek kezdetéig visszanyúló egységes világkép ugyanis a Kr. u. II. évezred közepén repedezni kezdett. Ennek első jele a ‘duplex veritas’ elv megjelenése volt a Katolikus Egyház válaszaként a hitigazságoktól eltérő, tudományos igazságként feltűnő tapasztalati jelenségekre. A Bellarmino bíborosnak tulajdonított elv szerint a kinyilatkoztatott igazságot önmagában az nem sérti, ha az emberi ész, a tapasztalati (tudományos) igazság attól eltérni látszik. Mindaddig, amíg további kutatások az összhangot megteremtik, a kétféle igazság megfér egymás mellett.⁹ A világkép azonban tovább hasadt, és a descartes-i ész-primátus következtében elvált egymástól a pozitív, tapasztalati (‘laboratóriumi’) igazságokon alapuló természeti valóságkutatás, azaz a természettudomány, és a társadalmi valóságot egyre inkább természettudományos módszerekkel kutatni igyekvő társadalomtudomány. Minden, ami ezen kívül esett, spekulációként kiűzetett a tudományosság köréből (a kísérlet mint ismeretszerzési forrás módszerét, az indukciót, azaz az egyediből az általánosra következtetés lehetőségét Francis Baconnek köszönhetjük¹⁰).

Mivel mérésről, megismételhető laboratóriumi technikák alkalmazásáról van szó, a kísérlet eredetileg távol állt a társadalomtudományok eszköztárától, így a jogtudományétól is. A jogalkotás és jogalkalmazás esetén ugyanis kísérlet

⁹ Ld. FÁBRI György: A tudomány és az oktatás szabadságáról. In: TRÓCSÁNYI László (főszerk.): *A mi alkotmányunk*. Budapest, Complex, 2006.; MÁTÉ-TÓTH András: Tudomány és vallás a keresztény teológia szemszögéből. *Tudomány és vallás színtézise*, 1998. február, <http://www.tattva.hu/index.php?tattva=cikk&id=56> (letöltés dátuma: 2012. 02. 05.); SZABÓ Ferenc: *Az illúziótól a szent valóságig. Kultúra és élet*, <http://www.tavlatok.hu/74kultura.htm> (letöltés dátuma: 2012. 02. 05.), <http://www.peetandcook.hu/katforum/site/index.php?articleid=37> (letöltés dátuma: 2012. 02. 05.). Mások szerint a kettős igazság elve Averroësre vezethető vissza, ld. LENDVAI L. Ferenc – NYÍRI J. Kristóf: *A filozófia rövid története*. Budapest, Kossuth, 1981. 83., 89.; NYÍRI Tamás: *A filozófiai gondolkodás rövid története*. Budapest, Szent István Társulat, 2001. 167–168.; Bertrand RUSSELL: *A nyugati filozófia története*. Budapest, Göncöl, 1997. 380–381.; BOLBERITZ Pál – HOSSZÚ Lajos: *Bölcselettörténet*. Budapest, Szent István Társulat, 2004. 74–75. Az viszont nem vitás, hogy hatása Descartes-ig tartott, ld. LENDVAI-NYÍRI i. m. 92.; RUSSELL i. m. 474.; Étienne GILSON: *A középkori filozófia szelleme*. Budapest, Paulus Hungarus – Kairosz, 2000. 16.; SIMONYI i. m. 161.

¹⁰ Ld. LENDVAI-NYÍRI i. m. 96–98.; NYÍRI T. i. m. 197., 245., 335.; RUSSELL i. m. 449–452., GILSON i. m. 14–15.; BOROS Gábor (szerk.): *Filozófia*. Budapest, Akadémiai, 2007. 730–732., 740., 853.; BOLBERITZ-HOSSZÚ i. m. 129., 136., 171., 182.; SIMONYI i. m. 216–218., 295.

nem alkalmazható a maga tiszta valóságában. A megalkotott jogszabály vagy érvényes és (a megfelelő időpontban) hatályba lép, ettől kezdődően viszont ez a kötelező magatartási szabály mindaddig, amíg hatályát nem veszíti, vagyis a hatályos jog nem ismeretszerzési forrás, hanem maga a valóság. Hasonlóképpen a jogalkalmazásban egy kereseti forma, egy érvelés, egy értelmezés nem kísérleti jellegű, mert a megfelelő eljárás végén igazsággá ('res iudicata pro veritate accipitur') válik, azaz beépül a valóságba. Szó nincs tehát arról, hogy egy jogszabály vagy egy jogalkalmazói döntés (illetve az ahhoz vezető érvelés) korlátlanul megismételhető ismeretszerzési forrás lenne. Más a kockázata, mint a kísérletnek: jogkövetkezményt állapít meg, illetve ezt a jogkövetkezményt végrehajtható módon alkalmazza.

Előző megállapításunk természetesen nem azt jelenti, hogy a jogalkotás vagy jogalkalmazás hatása ne lenne mérhető, feldolgozható, értelmezhető, és végső soron ne vezethetne más megoldás (új jogszabály vagy eltérő jogalkalmazói értelmezés/döntés) kialakításához. Azt viszont igen, hogy a jogalkotás és jogalkalmazás ideáltípusa esetén azért nincs kísérlet, mert a modell és a valóság összeolvad, a modell egyszerűvé és megismételhetetlenné válik.

1.3. A modellkísérletről

A modellkísérlet mint módszer a jogtudománnyal összefüggésben tulajdonképpen a kísérlet előzőekben kifejtett alkalmazhatatlanságát kívánja meghaladni, már amennyire a társadalmi valóság és a jog sajátosságai ezt lehetővé teszik. Egy elméleti modell (elsősorban a jog- és/vagy más tudomány felhasználásával kialakított új jogszabály, új jogalkalmazási keret vagy új döntési mechanizmus) kipróbálását jelenti korlátozott körülmények között. Nem valódi kísérlet persze, mert nem ismételhető meg korlátlanul, és nem is laboratóriumi körülmények között zajlik, inkább úgy fogalmazhatunk, hogy a modellkísérlet esetén a modell kipróbálása (területi, személyi, tárgyi vagy akár időbeni értelemben) korlátozott hatállyal történik.¹¹ A továbbiakban ennek sajátosságait keressük, immár visszatérve szűkebb területünkhöz, a közigazgatáshoz és a közigazgatási joghoz.

2. Mit és miért szeretnénk „modellkísérletezni”?

A bevezetőben jelzett három alapkérdés közül ezt a kettőt együtt tárgyaljuk, mivel egyrészt összefüggnek, másrészt viszonylag egyszerűen meg-

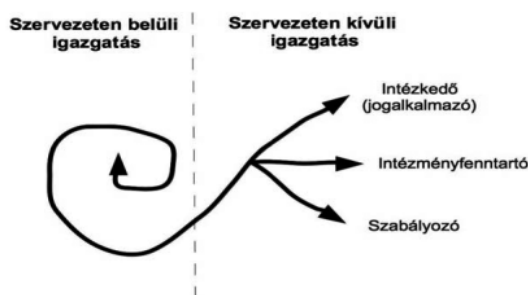
¹¹ Stephen B. HULLEY: *Designing Clinical Research*. Philadelphia, Lippincott Williams & Wilkins, 2007. 81., 169.

oldható párhuzamos megválaszolásuk. Ennek érdekében mindenekelőtt felvázoljuk a vonatkoztatási rendszerünket, amely nem más, mint a közigazgatással foglalkozó jellemző elméleti leírás (amely persze maga is modell). A modell/kísérlet/modellkísérlet alkalmazhatóságát, és az alkalmazásukkal elérni kívánt célokat tehát külön-külön vizsgáljuk a közigazgatás mint tevékenység és a közigazgatási jog tekintetében.

2.1. Modell és kísérlet a közigazgatásban

Amint már utaltunk rá, a közigazgatásra vonatkozó nézetek maguk is modellként jelentkeznek. Az egyszerűség kedvéért a saját iskolánk által alkalmazott modell definícióiból indulunk ki. Eszerint a közigazgatás a végrehajtó hatalomnak az a tevékenysége, melynek eredményeként a társadalom tagjai és szervezetei magatartását ténylegesen befolyásolja, mégpedig az állami közhatalom (impérium) birtokában végzett döntés-előkészítés, döntés, végrehajtás és ellenőrzés során, elkülönült állami szervezet által végzett jogalkalmazás (jogérvényesítés), szervezés és a jogalkotásban való közreműködés által.¹²

A közigazgatás vizsgálata során elválasztható egymástól egyrészt a közigazgatásra vonatkozó tudományok rendszere, másrészt a közigazgatás-tudományok (és a jogszabályok) alkalmazásának eredményeként leírt közigazgatási működés, amelyet rendszerint két ágra, belső vagy másodlagos vagy szervezeten belüli, illetve külső vagy elsődleges vagy szervezeten kívüli ágakra bontunk.¹³ A szervezeten kívüli tevékenységek közül pedig – most csak a legfontosabbakat említve – az intézkedő (jogalkalmazó, hatósági és közvetlen szolgáltató), az intézményfenntartó, valamint a szabályozó tevékenységek különíthetők el. Képi modell alkalmazásával ezt a következően mutathatjuk be:



¹² Lásd. PATYI–VARGA i. m. 56.; ld. még MADARÁSZ Tibor: *A magyar államigazgatási jog alapjai*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 1995. 32.; EREKY István: *Közigazgatás és önkormányzat*. Budapest, MTA, 1939. 187.

¹³ Az itt alkalmazott leírás nagyrészt Patyi András nézetein alapul, ld. PATYI–VARGA i. m. 173–195.

Külön-külön megvizsgálva a közigazgatásra mint tevékenységre vonatkozó legfontosabb megközelítéseket, illetve tevékenységfajtákat, öt eltérő vonatkoztatási irányban tudjuk a modellezést értelmezni.

a) A *közigazgatás-tudományok* tekintetében egyszerű a dolgunk. Ezek ugyanis a szűkebb vagy tágabb tudományos kérdésük tekintetében elméleti leírást adnak, azaz valamilyen fogalmi modellt képeznek. Az elméleti modellképzés tárgya és oka vagy célja eleve adott: a közigazgatás működésének, belső törvényszerűségeinek megértése, avagy valamilyen előre tételezett szempont (törvényesség, hatékonyság, átláthatóság stb.) szerinti javítása.

Ezzel szemben a „hogyan” kérdése már jóval bonyolultabb; erre a későbbiekben, a modellezés korlátaival vizsgálataánál visszatérünk, egyelőre beérjük annyival, hogy a modellek kialakítása a szokásos tudományos szabályokat követi: már elfogadott, elméletben igazolt, illetve tapasztalati tényeken alapuló igazságok segítségével próbál a céljának megfelelő hipotéziseket felállítani és azokat igazolni vagy cáfolni. Az eredmény tehát rendszerint egy többé vagy kevésbé új modell lesz.

Ha maradunk a szoros értelemben vett közigazgatásnál, akkor többet nem is mondhatunk, mert a közigazgatás esetén a modellekkel kapcsolatos kísérletek – a modell gyakorlati kipróbálása – általában nem lehetséges, hiszen a modern államfelfogásban a közigazgatás erőteljesen joghoz kötött,¹⁴ tehát az új tudományos modell csak abban az esetben próbálható ki, ha a megfelelő jogalkotás eredményeként kötelező alkalmazását elrendeli az állam. Ebben az esetben tehát a kísérlet lényegében fogalmilag kizárt, a tudományos modell azonnal érvényesülni kezd. Önmagában tehát a modellkísérlet sem áll a közigazgatástudomány rendelkezésére. Kivételesen persze erre is lehetőség van, ha a jogalkotó lehetővé teszi egy tudományos modell kipróbálását korlátozott hatállyal, ilyenkor viszont a tudományos megközelítés megkettőződik, azaz a modell kipróbálásának kereteit is meg kell határozni. Másként fogalmazva ilyenkor a modellkísérlet elméleti megalapozása is tudományos kérdéssé válik, vagyis az elsődleges modell kipróbálásához a modellkísérletet magát is modellezni szükséges. Ezt végezte el Magyary Zoltán híres tatai modellkísérlet-leírása.¹⁵

Ha a látószögünket tágítjuk, és a közigazgatás mellett a magánigazgatást is érdeklődési körünkbe vonjuk, már jóval árnyaltabb képet kapunk. A magánigazgatás esetén ugyanis a szoros jogi kötöttség helyett az igazgatás vagyoni

¹⁴ Lásd. MAGYARI Zoltán – KISS István: *A közigazgatás és az emberek*. Pécs, Dunántúl Pécsi Egyetemi Könyvkiadó és Nyomda Rt., 1939., hasonmás kiadás: Budapest, Magyary Zoltán Népfőiskolai Társaság, 2010. 21., 24.

¹⁵ MAGYARI–KISS i. m.

alapja és célját illető hatékonysága az elsődleges szempont.¹⁶ Ebből két következtetés is adódik.

Egyfelől az a – eddig nem magyarázott – minősítés, amely a közigazgatás tekintetében a szervezeten kívüli igazgatást tekinti elsődlegesnek, hiszen ennek érdekében folyik a tevékenység, a szervezeten belülit pedig másodlagosnak, a magánigazgatás tekintetében megfordul. Példával szemléltetve: építésügyi igazgatás tekintetében az építésrendészet az elsődleges tevékenység, mert ez biztosítja a jogszabályban meghatározott célt, a biztonságos, környezetet nem terhelő épületek létrehozását, míg az építésügyi hatóság belső szervezeti felépítése, vezetése, irányítása, technológiájának szabályozása másodlagos, mert mindvégig az elsődleges tevékenység céljainak alárendelten kell léteznie és folynia. Ezzel szemben a valódi magánigazgatás esetén a cél a vagyoni előny, a profit elérése a kockára tett vagyon tulajdonosa számára. Ennek megfelelően a vagyon hatékony kezelése és felhasználása – osztályozásunk szerint a másodlagos tevékenység – a meghatározó jelentőségű, az a kifelé végzett árutermelés vagy szolgáltatás, amely ezt a vagyoni növekedést eléri, voltaképpen kevésbé fontos. Újból példával élve: egy részvénytársaság részvényesei számára tulajdonképpen érdektelen kérdés, hogy a részvénytársaság autót termel, új autót fejleszt vagy megtakarításokkal kapcsolatos pénzügyi műveleteket végez. A lényeg az, hogy a lehető legkisebb ráfordítással a lehető legnagyobb eredményt elérje. Ez a következtetésünk máris jelentős tárgyunk szempontjából, ugyanis eleve ad egy modellezési korlátot: a magánigazgatásra kialakított modellek csak alapos megfontolás esetén alkalmazhatók a közigazgatásra, mivel alkalmazásuk esetén elvesz a közigazgatás szigorú célhoz és joghoz kötöttsége (*1. korlát*).

A másik következtetés – amely az előzőeken nyugszik – az, hogy a magánigazgatás a közigazgatáshoz képest jóval inkább megenged(het)i a modell kísérleti kipróbálását. A bevált, ténylegesen alkalmazott, működő modell mellett megfelelő körülmények között kísérletképpen ki lehet próbálni bármely ígéretes új ötletet, megoldást. Ha erre rászánja magát a magánigazgatás alanya, akkor tulajdonképpen modellkísérletet hajt végre. Ezt is megfogalmazhatjuk a közigazgatási modellezés korlátjaként: azt találtuk ugyanis, hogy ha a magánigazgatásban egy új modell kipróbálása nem öletszerűen történik, hanem egy megfogalmazott elméleti modell eredményességét ténylegesen vizsgálni akarjuk, akkor a modellnek megfelelő működési környezetet kell kialakítani, azaz az igazgatási elmélet által létrehozott modellek egyszerű kísérlettel nem, hanem csak egészében, modellkísérletként próbálhatók ki (*2. korlát*).

b) Az *intézkedő közigazgatás* – nyilvánuljon meg ez a tevékenységfajta hatósági jogalkalmazásban, avagy bármely reálcselekményben (szolgáltatás tényle-

¹⁶ TAMÁS i. m. 298.

ges nyújtásában), a lehető legtávolabb áll a modellekkel kapcsolatos kérdésektől. Annak érdekében, hogy a közigazgatási jog általános tanait részletesen megismételnénk, a jól ismert körülményekre szorítkozunk: a hatósági jogalkalmazás jogállami körülmények között szigorúan joghoz kötött,¹⁷ ezért hatósági intézkedési modellek csak nagyon szigorú feltételek mellett próbálhatók ki (néhány részletére kitérünk majd a modellkísérletek „hogyan”-jával összefüggésben). Új modellek kialakításának célja persze ebben az esetben is van, amely nem más, mint a közigazgatási eljárások alapvető céljának, az anyagi jog érvényesítésének minél gyorsabb, olcsóbb, hatékonyabb, kényelmesebb megoldása. Ennek jól ismert megnyilvánulása az állandósult jogszabály-módosítás. Csakhogy a modell – kivételesnek látszó esetektől eltekintve – itt sem próbálható ki, mert a jogszabály-módosítás itt is éppen a kísérletet hagyja ki: a modellt azonnal a jogi valóság részévé teszi a jogalkotó kötelező alkalmazásra vonatkozó parancsaként.

A látszat csalóka, mert ha rejtve is, de lehetőség van kísérletezésre. Ha a hazai eljárási alapkódexünket, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényt (Ket.) vesszük alapul, akkor azt látjuk, hogy az általános modellként megjelenő szabályaitól nagyszámú eltérést engedélyez (témánk szempontjából a fontosabbak a külön tartott, más néven részlegesen kivett és a privilegizáló szabályok, valamint az egyes rendelkezésekhez fűzött, eltérésre adott felhatalmazások¹⁸). Ezek az eltérések ugyanis a hazai ágazati jogszabályok között megjelenő, a Ket.-től eltérő eljárási szabályok formájában, a Ket. alapmodelljéhez képest más modelleket jelenítenek meg. Nincs okunk elzárkózni attól, hogy egy-egy ilyen eltérő szabályegyüttest modellkísérletként fogjunk fel. Önmagában ugyanis az, hogy az adott ágazatban a modell (és ezáltal kísérlete) állandósul, nem kizáró ok. Azt a korlátot viszont fel kell ismernünk, hogy a hatósági jogalkalmazásban modellkísérlet csak jogszabály kifejezett felhatalmazásával, lényegében ágazatai keretek között folytatható (3. korlát).

Az intézkedő közigazgatás másik megnyilvánulása, a tényleges szolgáltatás nyújtása esetén már kevésbé kötött a modellek alkalmazása. Itt a közigazgatás működése jóval közelebb áll a magánigazgatáshoz, mint a hatósági jogalkalmazáshoz. Célja ugyanis a jogszabályok szerint a külső jogalanyoknak nyújtandó szolgáltatás tényleges biztosítása, ehhez fűződik a külső igénybe vevők alanyi joga, mely a szolgáltatás nyújtásának szervezeti és eljárási kereteihez nem, vagy legalábbis kevésbé kapcsolódik, mint a hatósági jogalkalmazás esetén. Ebben a körben egy igen jól körüljárt hazai modellkísérletre támaszkodhatunk, mégpe-

¹⁷ PATYI–VARGA i. m. 192–195. Részleteiről ld. PATYI András (szerk.): *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban*. Budapest–Pécs, Dialóg-Campus, 2012.

¹⁸ PATYI i. m. 77–87.

dig az ún. irányított betegellátásra.¹⁹ A modellkísérlet ebben az esetben alaposan kidolgozott elméleti modellen alapult, amelyet pontosan körülhatárolt keretek között, a megfelelő szabályozás alapján végeztek (ide értve a költségvetési források biztosítását).²⁰ Mégis látható volt, hogy a modellkísérlet céljának, stratégiai megalapozásának hiányában a modellkísérlet eredményessége nehezen volt értékelhető,²¹ arra vonatkozóan pedig végképp nem lehetett következtetést levonni, hogy a modellkísérlet összességében kívánatosabb eredményre vezetett-e, mint a mellette párhuzamosan működő alapmodell. Adódik ebből egy újabb korlát, nevezetesen az, hogy a modellkísérlet lefolytatásánál a szolgáltatások körében is meg kell teremteni a kísérleti modell és az alapmodell elhatárolhatóságát annak érdekében, hogy az értékelés elvégezhető legyen, és az értékelést ne befolyásolja az alapmodellre mint biztonsági háttérre támaszkodás lehetősége (4. korlát).

c) Az *intézményfenntartó közigazgatás* újra a modellkísérletek lehetséges terepe. Az intézménynek ugyanis nincsenek, vagy legalábbis korlátozottak a fenntartó közigazgatási szervvel szembeni alapjogai, ezért közel azonos a kísérletezés szabadsága, mint a közigazgatás belső tevékenységfajtái esetén (ld. ott). Nem arról van szó természetesen, hogy az intézményfenntartás körében önkényesen járhatna el a fenntartó (akár modellkísérletnek álcázva ezt), hiszen a jogszabályok ilyen esetben is közvetlenül (az intézményfenntartó hatásköreit szabályozva) vagy közvetve (a fenntartott intézmény által biztosított szolgáltatások igénybe vevőinek jogait szabályozva) behatárolják a fenntartó mozgásterét. Ez a szabályozás azonban nem éri el azt az aprólékosságot, szigorúságot, mint az intézkedő (azon belül a hatósági jogalkalmazó) közigazgatás esetén; és főleg a fenntartó és fenntartott viszonylatában nincs bírói kontroll, vagyis itt a fenntartó az *administratio pura* birtokában formális aktusokkal járhat el.²² A fenntartó mozgásterére annál nagyobb, minél kisebb a fenntartottat védő jogszabályi kötöttség (ami 5. korlátként is felfogható).

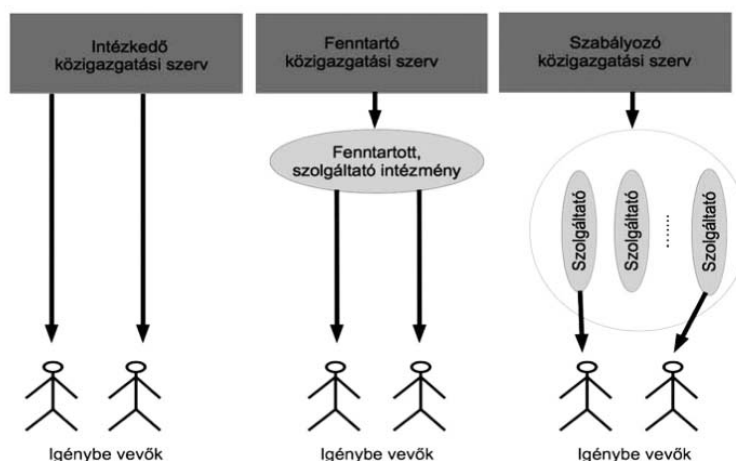
d) A *szabályozó közigazgatás* esetén a modellkísérletek szabadsága újra csökken. Itt ugyanis – szemben az intézményfenntartással, nem kizárólag a szolgáltatások végső igénybe vevőinek vannak alanyi jogai, hanem a közigazgatási szervvel kapcsolatba kerülő tényleges szolgáltatásnyújtóknak is. Ezek ugyanis többen vannak, és a szabályozó közigazgatási működés lényege nem más, mint az, hogy nem egyenként áll kapcsolatban a szolgáltatás egyes nyújtóival,

¹⁹ Ld. *Jelentés az irányított betegellátási modellkísérlet ellenőrzéséről (0508)*. Budapest, Állami Számvevőszék, 2005. (a továbbiakban: *IBE-jelentés*).

²⁰ Ld. *IBE-jelentés* 11.

²¹ Uo. 14–15.

²² PATYI–VARGA i. m. 222–227.



miként az intézményfenntartás esetén tenné, hanem teljesen a külső jogalanyokra bízva, hogy a szolgáltatás nyújtásában részt kívánnak-e venni; viszont a priori szabályozza a szolgáltatás nyújtása során követendő szabályokat. Ezek pedig a diszkrimináció-mentesség követelménye folytán nem lehetnek eltérőek. A szabályozás előtt tehát modellek szabadon alakíthatók, bevezetésük azonban nem lehet kísérleti jellegű, legalábbis egy-egy ágazaton belül nem.

Megfogalmazható tehát egy újabb korlát: minél egyedibb egy kapcsolat a közigazgatási szerv és az általa nyújtott szolgáltatás (ide értve a hatósági jogalkalmazást is) végső igénybe vevői között, annál nyitottabb a lehetőség a modellkísérletekre (6. korlát).

e) Végül az utolsó vizsgálandó vonatkoztatási irány a *közigazgatás belső, önigazgató* tevékenysége. Ha az előzőekben elemzett körülményekre figyelemmel vagyunk, kézenfekvő a következtetés, hogy a közigazgatás belső működésének kialakítása során, ahol az egymással kapcsolatba kerülő közigazgatási szervek jogviszonyaiban elenyésző a bíróság által védett alanyi jog, különösen nagy szabadság kínálkozik a modellekkel való kísérletezgetésre. Valójában a közigazgatás egésze felfogható a szabad modellkísérlet terepének, amelyet csak a közigazgatás működési céljai korlátoznak. Nem véletlen, hogy az elmúlt negyed században szinte megszámlálhatatlan intézményi átalakítás történt, némely esetekben egészen eltérő filozófia alapján – új közmenedzsment,²³ új weberi

²³ György HAJNAL – Gábor PÁL: Some Reflections on the Hungarian Discourse on (Good) Governance. *Iustum Aequum Salutare*, 2013/3. 29–40.

állam,²⁴ erős önkormányzati decentralizáció,²⁵ illetve ennek az ellentéte, erős kormány-kontroll majd önálló, autonóm államigazgatási szervek létrejötte,²⁶ és sorolhatnánk. Nyilván ez sem korlátlan lehetőség, viszont a korlátok már a „hogyan” keretei között válaszolhatók meg.

2.2. A közigazgatási jog és a modellkísérletek

A közigazgatás mint tevékenység és összetevői mellett a modell/kísérlet/modellkísérlet vonatkoztatási rendszerének másik nagy területe a közigazgatási jog, azaz a közigazgatási intézményrendszer (struktúra) és működése szabályozása (azaz a szisztéma²⁷). Amint jeleztük, a közigazgatási jog vizsgálata során Pokol Béla jogréteg-teóriájára támaszkodunk, vagyis elkülönítetten vizsgáljuk a tételes modell/kísérlet/modellkísérlet alkalmazhatóságát jogtudomány, a jogalkotás, valamint a jogalkalmazás területén figyelembe véve, hogy ezek önkényesen nem választhatók el egymástól, hanem a jog egymás mellett létező rétegei. A jogalkotáson belül – a közigazgatási jog szabályozási területeinek megfelelően²⁸ – az anyagi, alaki és szervezeti jogra külön-külön fordítunk figyelmet. Ezzel újra egy ötelemű bontáshoz jutunk.

a) A *közigazgatási jogtudomány* egyrészt a közigazgatással foglalkozó tudományok része, másrészt tárgya a jogtudomány egyik ága, következésképpen mindaz elmondható róla, amit általában a közigazgatás-tudományról, illetve a jogtudományról eddig mondtunk. A részletek megisméltése nélkül a legfontosabb következtetések tehát ebben a vonatkozásban is fenntarthatók. Eszerint mindenek előtt arra támaszkodhatunk, hogy a jogtudomány mint tudomány elsősorban modelleket alkot, de a jogtudományi modell nem a jogi valóság kicsinyített mása, hanem *de lege lata* a jogi valóságról, *de lege ferenda* pedig a kívánatos létrehozandó vagy megváltoztatással elérendő jogi valóságról alkotott kép. Mivel vizsgálatunk a modellkísérletek alkalmazásának korlátaira irányul, mindkét vonatkozás, a *lex lata* és a *lex ferenda* is figyelembe veendő.

Amikor a jogtudományi modellek valóság-adekvátságára vonatkozóan kí-

²⁴ STUMPF István: A „szuperkapitalizmus” válsága avagy erős állam és társadalmi kiegyezés. *Közigazgatási Szemle* 2008/ 3–4. 16–23.

²⁵ PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: *Helyi kormányzás Magyarországon*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2008.

²⁶ PATYI–VARGA i. m. 293–294., 312–318.

²⁷ TAMÁS i. m. 60–61.

²⁸ PATYI–VARGA i. m. 103–116.

vánunk következtetéseket levonni, abból kell kiindulnunk, hogy a közigazgatás-tudomány számára ilyenkor a tételes, pozitív jog mindenképpen tényvalóságként jelenik meg, vagyis *Sein* jellegű. (Bármennyire nagy a kísértés, hogy kitérjünk a kelsen-i Sein-Sollen kategóriák kritikájára,²⁹ a következtetéseink enélkül is megfogalmazhatók.) Amikor tehát azt vizsgáljuk, hogy milyen változtatásra lehet szükség valamilyen közigazgatási jogi kérdést illetően a hatályos jogban, akkor a hatályos jog modelljét tényként kezeljük, és ehhez képest fogalmazunk meg új, létrehozandó alternatív modelleket.

Másik következtetésünk pedig az, hogy a közigazgatási jogtudomány új modelljeit tisztán tudományos keretek között nem lehet kipróbálni, vagyis a kísérlet kizárt, hiszen ahhoz jogalkotási és jogalkalmazási tevékenységre van szükségünk. Ehhez kapcsolódik végül a harmadik, immár az eddig írtakhoz képest új következtetésünk, hogy a közigazgatási jogtudomány kipróbálásra szánt modelljei nem hozhatók létre függetlenül a jogtudományban létező általánosabb modellektől. Hiába tudnánk a hatékonyság fokozása érdekében olyan új modelleket megfogalmazni, amelyek figyelmen kívül hagyják az alapvető jogok és szabadságok tiszteletben tartására és védelmére vonatkozó szabályokat mint korlátokat, mert az ilyen modell tényleges jogalkotással, mint kísérlettel nem lenne kipróbálható. A közigazgatási jogtudományi modelleket tehát az aktuális jogi paradigma figyelembe vételével lehet csak kialakítani (7. korlát).

b) A *közigazgatási jogalkotásról* azt állítottuk, hogy az a jogtudományi modellek kipróbálásának szükségszerű módja: ahhoz, hogy egy elméleti modell alkalmazhatóságról meggyőződhesünk, azt a gyakorlatban kell kipróbálni, ehhez pedig valamilyen mértékben jogalkotásra van szükség. A jogalkotás tehát a kísérlet első lépése, az elméleti modell valósággá konvertálásának módja. Pontosan ez az a tulajdonsága, amely miatt eleve visszahat a tudományos modellek lehetséges formáira. Ha ezt a visszahatást a közigazgatás szabályozási területeinek ismeretében vizsgáljuk, viszonylag egyszerűen felismerhető korlátokhoz jutunk. A pozitív közigazgatási jog azoknak a jogi normáknak az összessége, amelyek az alkotmányjogi szabályozás keretei között a természetes személyek és szervezetek (együtt: jogalanyok), valamint az állam közötti viszonyokat szabályozzák, és amelyek (megalkotása mellett) érvényesítésében a közigazgatási szerveknek szerepük van.³⁰ A kísérletként kipróbálható modellek legfontosabb korlátját tehát az alkotmányjogi szabályok jelentik, amelyek eltérően jelentkeznek egyfelől az egyes szabályozási területeken, másfelől a szabá-

²⁹ Ld. FRIVALDSZKY János: *Klasszikus természetjog és jogfilozófia*. Budapest, Szent István Társulat, 2007. 405–418.

³⁰ Ld. PATYI-VARGA i. m. 105.; FICZERE Lajos (szerk.): *Magyar közigazgatási jog. Általános rész*. Budapest, Osiris, 1999. 56–68.; MADARÁSZ Tibor: *A magyar államigazgatási jog alapjai*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 1995. 173–176.

lyozási területeken belül az egyes szabályok címzettjei szerint.

b1) A közigazgatási *anyagi joghoz* a jogalanyok magatartásának célirányos befolyásolására vonatkozó szabályokat, valamint a befolyásolásra vonatkozó konkrét felhatalmazást (hatáskör) tartalmazó szabályokat soroljuk. Az anyagi jog jellemző szabályai táblázatos formában az alábbiak³¹:

A közigazgatási anyagi jog jellemző szabályai		
<i>Szabálytípus alanya/ címzettje</i>	<i>Jellemző szabály</i>	<i>Jellemző szabálytípus</i>
Közigazgatáson kívüli jogalany	Jogosító	Alanyi jogot megállapító
	Kötelező	Kötelezettséget megállapító
	Tiltó	Szankcionáló
Közigazgatási szerv	Jogosító	Tevéstől v. folytatásától tiltó
	Kötelező	Hatáskört megállapító
		Feladatkijelölő

Az alkotmányjogi paradigma alkalmazásával a közigazgatáson kívüli jogalanyokat jogosító, de különösen a kötelező és számukra valamilyen magatartást megtiltó szabályok esetén kivétel nélkül figyelembe kell venni az alapjogi korlátokat; kísérlet – modellkísérlet is – csak ezeken belül képzelhető el (*8. korlát*). Ez a korlát igen erős, mert a jogok egyenlősége folytán nehezen elképzelhetővé teszi a különbségtételt. A korlát tehát nagyon egyszerűen is megfogalmazható: az anyagi természetű alanyi jogokat érintő modellkísérlet a legtöbb esetben nem végezhető el.

Más a helyzet közigazgatási szervek esetében. Ezeknek ugyanis nincsenek az alkotmányos elvek által védett jogaik, ami természetesen nem jelenti azt, hogy valamely alkotmányos intézmény vagy intézménytípus szabályai megsérthetők lennének. Esetükben tehát csak az alkotmány tételes, de nem elvi jelentőségű korlátai veendők figyelembe; (*9. korlát*) például az, hogy önálló szabályozó szervvé csak sarkalatos törvényben adott felhatalmazással válhat egy közigazgatási szerv, egyszerű törvénnyel tehát nem végezhető modellkísérlet.

b2) A közigazgatási *alaki jog* célja az anyagi jog érvényesítése, amelyre irányadó mindaz, amit az intézkedő közigazgatással kapcsolatban már írtunk (ld. a 3. és 6. korlátot), vagyis az eljárási szabályok tekintetében csak az ágazati eltérések képzelhetők el, egyazon ügytípus tekintetében a modellkísérleteknek komoly akadálya van. Ezzel szemben a belső eljárási szabályok, az ügyvitel és az ügyrend tekintetében jóval szabadabb a kísérletezés lehetősége, mivel ezek külső jogalanyokra nem gyakorolnak közvetlen hatást.

b3) Végül a közigazgatási *szervezeti jog*, amely az egyes közigazgatási szer-

³¹ PATYI–VARGA i. m. 110., 113.

vek létrehozatalát, belső felépítését (szervezeti egységeit), vezetési struktúráját és a szervezeten belüli munkamegosztást szabályozza,³² az előzőekben írtak alapján a kísérletek szinte teljesen szabad terepe.

c) A *közigazgatási jogalkalmazás* tekintetében szinte nincs is más dolgunk, mint az előzőek összefoglalása, mivel a jogalkalmazás fogalmilag a jogszabályok tényleges, konkrét helyzetekre történő érvényesítését jelenti, amelyben mindhárom szabályozási terület szerephez jut. Egy meghatározott közigazgatási szerv eljárása során nevesített jogalanyra alkalmazva érvényesíti az anyagi jog előírásait. Annyiban alkalmas tehát a kísérletezésre, amennyiben a pozitív közigazgatási jog azt lehetővé teszi. Mivel a pozitív közigazgatási jog leírásunkban az elméleti modell kísérleti kipróbálása, a jogalkalmazás úgy jelenik meg, mint a kísérlet (mérhető) eredménye.

Mindez azt jelenti, hogy ha a jogalkotást és a jogalkalmazást nem egyszerűen kísérletként fogjuk fel (habár jellemzően ez történik), hanem korlátozott keretek között kívánunk modellkísérletet folytatni, akkor mindazt figyelembe kell vennünk, amit eddig írtunk. A legfontosabb korlátot – immár nem általában a kísérletre, hanem kifejezetten a modellkísérletre vonatkoztatva – úgy foglalhatjuk össze, hogy a modellkísérlet szervezeti és eljárási értelemben valamely ágazatra szűkítve, lehetőség szerint a diszkriminációt elkerülendő, területi hatályra korlátozottan folytatandó le. Ennek a korlátnak az utolsó fordulata az igazán jelentős: a területi hatályra szűkítés elvi lehetősége előmozdítja a modellkísérlet lefolytathatóságát (*10. korlát*).

Ez a körülmény a hazai államszervezeti valóságra is alkalmazható: az önkormányzatok léte elvileg lehetővé tenné a modellkísérletek széleskörű folytatását, hatásköreik szűkítése azonban ennek lehetőségét szűkíti. Nem tehetjük meg, hogy ne hívjuk fel a figyelmet arra, hogy a Magyary-féle leírás még abból indult ki, hogy az intézkedő közigazgatási hatáskörök a vármegyei, illetve községi önkormányzatoknál vannak, a központi államigazgatás helyi szerve, a járás hatáskörei pedig szűk kivételektől (főként a rendészettől) eltekintve az önkormányzatok fölötti ellenőrzésre korlátozódnak.³³ Mindazt, amit a modellkísérletekkel kapcsolatban hivatkozott munkája tartalmaz, a jelenlegi erősen centralizált közigazgatás keretei között csak korlátozottan lehet figyelembe venni. Korlátként megfogalmazva: a modellkísérletek folytatásának lehetősége egyenesen arányos az önkormányzatok hatásköreinek bőségével, és fordítottan arányos a centralizáltság fokával (*11. korlát*). A központosított államigazgatásban kevés lehetőség van a kísérletezésre.

³² PATYI–VARGA i. m. 115.; FICZERE i. m. 72.; MADARÁSZ i. m. 216.

³³ MAGYARI–KISS i. m. 149.; 153–157., 160.

3. Hogyan (nem) folytatható egy modellkísérlet?

Tanulmányunk bevezetőjében azt ígértük, hogy a modellkísérletek lefolytatásának módjára (*Hogyan?*) vonatkozó fejtegetéseinket külön fogjuk tárgyalni a modellkísérletek tárgyától és okától. Ehhez képest az első két fejezetben azonosított 11 korlát már a „hogyan”-ra (részben a „hogyan nem”-re) vonatkoznak, ezért most nem maradt más hátra, minthogy kitérjünk néhány olyan körülményre, amelyek a *Miért?*, *Hogyan?* és *Hogyan-nem?* összefüggéseire világítanak rá.

3.1. Korlátozott társadalommérnökség?

Arra a kérdésre, hogy a pusztán tudományos érdeklődésen túl miért kísérletezünk a közigazgatásban, azt a választ találtuk, hogy az új modellek kialakításának célja nem más, mint a közigazgatás működésének, belső törvényszerűségeinek megértése, avagy valamilyen előre tételezett szempont (törvényesség, hatékonyság, átláthatóság stb.) szerinti javítása, a közigazgatási eljárások alapvető céljának, az anyagi jog érvényesítésének minél gyorsabb, olcsóbb, hatékonyabb, kényelmesebb megoldása. Abból pedig, hogy az elméleti modellt a gyakorlatban csak „élesítve”, jogalkotás eredményeként létrejövő jogalkalmazásban tudjuk kipróbálni, nem nehéz eljutni a társadalom-mérnökség gondolatához.

A társadalommérnökség Popperhez kötődő fogalma a természettudományos kísérletek alkalmazását javasolja a társadalomtudományok számára is,³⁴ oly módon, hogy a tudatosan tervezett megoldásokat mintegy mérnöki módon (a történeti kötöttségektől és ideológiáktól mentesen) kell átültetni a társadalomba.³⁵ Erre pedig azért van szükség, mert egy-egy társadalmi igényre, szükségletre nincs biztos megoldás, nincs eleve jó vagy rossz társadalmi technika, tehát az ötleteket ki kell próbálni.³⁶ Anélkül, hogy bonyolult okfejtésekbe kezdenénk, belátható, hogy a valódi és a társadalommérnökség között van egy megkerülhetetlen különbség, mégpedig az, hogy a közigazgatás tekintetében a társadalommérnökség nem viseli el a selejtet (valószínűleg más esetben sem, de ebben a tekintetben bizonyosan nem).

Jelentős korlátja a közigazgatási kísérleteknek tehát az, hogy bármennyire is jobbító szándékú a változtatás, sem általános (mindenkire kiterjedő hatályú) kísérlet, sem korlátozott hatályú modellkísérlet esetén nem lehet tudatosan azal számolni, hogy a kísérlet nem sikerül, tehát alanyainak a jogai bizonyosan

³⁴ KARL POPPER: *A historicizmus nyomorúsága*. Budapest, Akadémiai, 1989. 34–37.

³⁵ Uo. 81–82.

³⁶ Uo. 110–113., 125.

megsérülnek (12. korlát). Csak olyan modell próbálható ki, amely alapos megfontolás alapján a sikerrel kecsegtet.³⁷ Ez pedig egy további – habár az előzőből származtatott – korlát megfogalmazását is lehetővé teszi, mégpedig azt, hogy a modellnek a kísérlet közben is működnie kell, eredményt kell hoznia, sőt, a kísérleti szakaszban sem vezethet tudatosan rosszabb eredményre, mint az a rendszer, amelynek jobbítása érdekében a kísérletet folytatjuk (13. korlát). Ha ennek ellenkezője látszik kialakulni, a mégoly kecsegtető modellkísérlet sem folytatható tovább. Ezt követeli ugyanis a morális korláton túl kifejezetten is az alapvető jogok tiszteletben tartása.

3.2. A jogalanyok antropológiai dimenziója

Az alapvető jogok, amint már többször írtuk, korlátozzák a modellkísérleteket. Ezek ugyanis úgy jelennek meg, mint a priori kötelező, illetve a priori zárt norma-tartalmak. A (tisztá) pozitív jogi teóriák szerint ugyan nincs ilyen a priori kötöttség,³⁸ de a második világháborút követően megfogalmazott ún. *Radbruch-formula értelmében* már igen. Eszerint ugyan a hibás norma is a jog része, de előfordulhat, hogy a norma az igazságossággal olyan mértékben áll szemben, hogy már nem tekinthető többé jognak. Ez akkor következik be, ha a norma már nem is törekszik az igazságosságra, ha „*az egyenlőséget, ami az igazságosság magja, a pozitív jogalkotás által tudatosan megtagadják.*”³⁹ Ebben az esetben a szabály már nem pusztán helytelen, hanem a törvény köntösébe bújt jogtalanság.

Radbruch formulájának megfogalmazása idejéhez képest ma kevésbé egyértelmű, hogy a jogalanyok (emberek) egyenlőségére épülő, a jogfogalom nélkülözhetetlen korlátjaként tételezett igazságossági követelményt pontosan hogyan kell értelmezni. Egyre jellemzőbb ugyanis, hogy azt az önrendelkezési jogból származó minden (bármikor megváltoztatható) törekvésre alkalmazzuk.⁴⁰ Ez következik az emberek természetes akarat-egyenlőségének más megfogalma

³⁷ Ezt segíti elő a hatásvizsgálat, amelyet elvileg minden jogalkotási aktus előtt el kell végezni. Ld. KOVÁCSY Zsombor – ORBÁN Krisztián: *A jogi szabályozás hatásvizsgálata*. Budapest–Pécs, Dialóg-Campus, 2005.

³⁸ Hans Kelsen: *Tiszta jogtan*. Budapest, ELTE, Bibó István Szakkollégium, 1988. 1.

³⁹ Gustav Radbruch: *Gesetzliches Unrecht und übergesetzliches Recht*. Idézi: Ligeti Katalin: A jogállami büntetőjogról. In: Wiener A. Imre: *Büntetendőség – büntethetőség*, Budapest, KJK, 1997. 91.

⁴⁰ Az egyéni törekvések figyelembe vétele persze nem újkeletű igény, a mai jogállamiság egyik gyökereként felfogható német felfogásban is megjelent, l. Robert von Mohl: Jogállam. In: Takács Péter (szerk.): *Joguralom és jogállam*. Budapest, ELTE, 1995. 32–36.

zásaira, az *egyenlő méltóságra*, az *általános személyiségi jogra*, leginkább pedig az *önrendelkezési jogra* vonatkozó eseti jogértelmezésekből.⁴¹

A jogegyenlőség pillanatnyi ötletekre is irányadó alkalmazása újkeletű fejlemény. Eredetileg nem a mindenki (minden személy és személyek minden csoportja) jogos érdekének feltétlenül, mindenáron való megfelelést jelentette, hanem csak azt (de azt feltétlenül!), hogy a jognak legalább törekednie kell az igazságosságra. Ha korlátlanul alkalmazzuk a jogra (amely értelmezésünk szerint nem öncélú eszmei képződmény, hanem magatartási szabályok összessége, amelynek az a logikailag is szükségszerű rendeltetése, hogy az emberek együttélésében legyen egy minimálisan érvényesülő szabályrendszer), az annyit jelent, minthogy figyelmen kívül hagyjuk a jog kötöttségeit.

A jog érvényesüléséhez ugyanis több tényezőt kell figyelembe venni, így többek között a *fizikai világ törvényszerűségeit* (mivel ezekkel ellentétes szabályt értelmetlen alkotni), az *emberből mint személyből fakadó követelményeket* (ezeket határozza meg a természetjog, és ma az alkotmányos alapelvekben jelennek meg), az emberek *szervezett együttéléséből* (társadalom) fakadó szükségszerűségeket, és végül a társadalom manifesztálódott (megfogalmazódott) elvárásait. Csak ezeknek a tényezőknek a figyelembevételével fogalmazható meg a joggal szemben minimálisan támasztható *igazságosság* követelménye. Ha viszont mindezt figyelmen kívül hagyjuk, akkor a jogalany személyiségének egyedisége felbomlik a különféle jogviszonyokban megjelenő jogosultságokra, amelyeket személyisége (méltósága, önrendelkezése) nevében, de személyiségének egysége nélkül védünk. Az egyén tehát dimenzió nélkül marad.⁴²

A modellkísérletek szempontjából ennek azért van jelentősége, mert a di-

⁴¹ Nem véletlen tehát, hogy ezt tekinti a magyar jogrendszer alapjának is az Alkotmánybíróság ld. az első ilyen tartalmúak közül a 8/1990. (IV. 23.) AB (ABH 1990, 42, 45), 27/1990. (XI. 22.) AB (ABH 1990, 187, 189) vagy 57/1991. (XI. 8.) AB (ABH 1991, 272, 279) határozatokat. Az utóbbiban az Alkotmánybíróság ismételt utalt arra, hogy „*az emberi méltósághoz való jogot az ún. »általános személyiségi jog« egyik megfogalmazásának tekinti. Leszögezte, hogy a modern alkotmányok, illetve az alkotmánybírói gyakorlat az általános személyiségi jogot különféle aspektusaival nevezik meg: pl. a személyiség szabad kibontakoztatásához való jogként, az önrendelkezés szabadságához való jogként, általános cselekvési szabadságként, avagy a magánszférához való jogként. Az általános személyiségi jog »anyajog«, azaz olyan szubszidiárius alapjog, amely az egyén autonómiájának védelmére szolgál, ha az adott tényállásra a nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható. // Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az »általános személyiségi jog« részét képezi az önazonossághoz és önrendelkezéshez való jog is.*” A hivatkozott határozatokban írtak elméleti jelentőségét emeli ki SÓLYOM László is, ld. *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Budapest, Osiris Kiadó, 2001. 452–459.

⁴² Még a Marcuse által meghagyott dimenzióját is elveszíti (ld. Herbert MARCUSE: *Az egydimenziós ember*. Budapest, Kossuth, 1990.), mert az az egy dimenzió legalább a társadalmi célszerűség kötöttségére épült. A pillanatnyi igények védelmének korában ez már nem jelentős szempont.

menzió nélküli jogvédelem elvének elfogadása esetén nemcsak a társadalmi célok, de még az egyén akár rövid, akár hosszú távú előnye sem szolgálhat egy hibás kísérlet során elszenvedett jogi (akár eljárásjogi) hátrány ellensúlyaként (14. korlát). Példa lehet erre a közlekedésrendészet terén folyamatossá váló vita a bírság céljáról és mértékéről: a közlekedési bírság hiába a jogellenes magatartás szankciója, alkalmazása hiába célozza a sérülések és más károk elkerülését (többek között a szankcióval sújtott személyt érintően is), komoly politikai és jogi vita folyt arról, hogy a szankció lehet-e olyan magas, ami a bírságoltak már a megélhetését (de legalábbis a kényelmét) érinti (mintha szolgáltatási díjról és nem szankcióról lenne szó). Az Európai Bíróság ugyan kevésbé élesen fogalmazott, de a szankció arányosságának követelményét kimondta.⁴³ Ha figyelembe vesszük a személyiségi jogok megsértésére alapított perek egyre növekvő népszerűségét, a dimenzió-nélküli személyiségvédelem modellkísérleteket korlátozó súlya még nyilvánvalóbb.⁴⁴

3.3. *A totális jogállam*

A modellkísérletek e dolgozatban említendő utolsó korlátjának levezetését máshol részletesen már megírtuk,⁴⁵ ezért csak a lényegére térünk most ki.

Jogállamiságon általában azokat az elveket értjük, amelyek megalapozzák a jogszabályok hierarchiáját, élén egy alkotmánnyal, a visszaható hatály tilalmát, az alapvető jogok és szabadságok garanciáit, az államhatalmi működés jogi szabályozását, a közigazgatás bírói kontrollját, az ártatlanság vélelmét, a kormányzat demokratikus legitimitációját, a hatalmi ágak elválasztását, egyenlőséget, vagyis olyan elveket, amelyek hiányában egy állam és jogrendszere aligha tekintheti magát demokratikusnak. Ha tehát a hatalmi ágak elválasztásának elvére épülő alkotmányos állam kormányzatával szemben megfogalmazott követelményeket akarjuk összefoglalni, a *törvényesség, legitimitás és eredményesség* hármas tényezőjét nem hagyhatjuk figyelmen kívül.

A valóságban a legalitás, legitimitás, eredményesség hármasának megvaló-

⁴³ C-210/10. számú ügy (Az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Hajdú-Bihar Megyei Bíróság (Magyarország), a Bírósághoz 2010. május 3-án érkezett, 2009. október 19-i határozatával terjesztett elő az előtte Urbán Márton és a Vám- és Pénzügyőrség Észak-alföldi Regionális Parancsnoksága között folyamatban lévő eljárásban).

⁴⁴ Ld. VARGA Zs. András: *Ombudsman, ügyész, magánjogi felelősség. Alternatív közigazgatási kontroll Magyarországon*. Budapest, Pázmány Press, 2012. 230–234.

⁴⁵ András Zs. VARGA: Beyond the Rule of Law. *Pázmány Law Working Papers* No. 2012/44. <http://plwp.jak.ppke.hu/hu/muhelytanulmanyok/2012/89-2012-44.html> (letöltés dátuma: 2013. 07. 17.)

sítása nem egyszerű. A legalitás és legitimitás nemcsak fékezi az eredményes-séget, hanem egymás ellenében is hatnak. A végrehajtó hatalomnak, szélesebb értelemben a kormánynak szinte lehetetlen törvényesnek, legitimnek és eredményesnek lennie, a követelmény-háromszög mindig elbillen, egyik oldala túlsúlyos lesz. Jogállamra épülő kultúránkban a fent bemutatott kormányzati szerkezetben főként a legalitás a túlsúlyossá váló oldal. Néha viszont nemcsak ezzel szembesülünk, hanem az alkotmánybíróságok, az Európai Bíróság vagy az Emberi Jogok Európai Bírósága tevékenysége következtében, az eredményesség blokkolásával is. Bizonyos esetekben pedig a legitimitáció szempontja marad figyelmen kívül. A helyzet magyarázata egészen egyszerű: a végső és megfellebbezhetetlen jogértelmezési jogosultsággal rendelkező bíróságok nemcsak az egyének jogvitáinak ítélkező fórumai, hanem egyúttal a végrehajtó hatalom, vagy tágabb értelemben az egész kormányzat döntő és kizárólagos felügyelői is. Ha a bíróságok, és csakis a bíróságok gyakorolnak kontrollt a végrehajtás felett, és a felelősség, elszámoltathatóság egyéb aspektusai, úgymint a politikai ésszerűség, a gazdasági hasznosság vagy a társadalmi elfogadottság csak másodlagosak,⁴⁶ akkor az egyetlen ténylegesen érvényesülő mérce a legalitás marad. Napjaink legalitás-fogalma legalábbis így érvényesül.⁴⁷

Amint azonban megpróbálunk a normák és az ítélkezés természetének mélyebb rétegeibe tekinteni, a legalitás kizárólagossága felől kétségeink támadnak. A normák értelmezése során érvényesülő paradigma a *jogbiztonság* elvére és a jogi normák *zárttságának* elméletére épül, vagy – ahogy ez az alkotmányos rendelkezésekben is megjelenik – az alkotmány zárttságának (logikai teljességének) teóriájára. Ennek pedig az a következménye, hogy ha a bírósági jogértelmezésnek nincs ellensúlya, akkor a kormányzati tevékenység kontrollja éppolyan önkényes lesz, mint egy abszolút kontrollálatlan szuverén tevékenysége, aki az Istentől kapott korlátlan hatalmára hivatkozva kormányoz.

Egy ilyen rendszerben az alkotmány, illetve általánosan a jog magányossá, egyedüli legitim szabályozó tényezővé válik, aminek az a következménye, hogy semmilyen jogosítás vagy jogkorlátozás nem fogadható el, amit valamilyen érvényes jogszabály nem tartalmaz. Ez viszont azt is jelenti, hogy az államot, vagy bonyolultabb közösségi rendszerben, mint amilyen az Európai Unió már ma is, a jogalkotó entitást, illetve intézményeit fetisizáljuk: feltételezzük, mivel mást nem tehetünk, hogy a jogalkotó döntése helyes, a bíróságának döntése

⁴⁶ Lásd Carol HARLOW *European Government and Accountability*. In Nicholas BAMFORTH – Peter LEYLAND (szerk.): *Public Law in a Multi-Layered Constitution*. Oxford–Portland, Oregon, Hart Publishing, 2003. 79–102.

⁴⁷ Magyarországon: SÓLYOM I. M.; CSINK LÓRÁNT – FRÖHLICH JOHANNA: *Egy alkotmány margójára*. Budapest, Gondolat, 2012.

pedig megkérdőjelezhetetlenül az.⁴⁸

Ha ezt a modellkísérletekre vonatkoztatjuk, azt látjuk, hogy a kísérletezés szabadsága erősen lecsökkent. Az Alkotmánybíróság egy tipikus modellkísérletre adott felhatalmazást semmisített meg, amikor alkotmányellenesnek találta az önkormányzatok számára törvényben biztosított lehetőséget a pénzbírsággal sújtható közösségellenes magatartások meghatározására, mivel a felhatalmazást a jogbiztonsággal nem találta összeegyeztethetőnek.⁴⁹ A látókört tágítva ide sorolhatjuk az Európai Bíróságnak a magyar bírák és ügyészek korhatáros nyugdíjazásával kapcsolatos döntését,⁵⁰ amely akár úgy is felfogható, hogy az Alaptörvény modellkísérletét tekintette szabálytalannak.

A jogállam tehát totálissá vált, az egyén dimenzió nélküli jogosultságainak védelmén kívül nagyobb közösségek, egyre inkább még államok számára sem biztosít lehetőséget az önálló elképzelések kialakítására, így a kísérletekre sem. Úgy tűnik, hogy a totális jogállamban a kísérletek egyre inkább csak a közösség (állam, unió) egészére kiterjedő hatállyal végezhetők, annak minden kockázatával együtt, azaz a modellkísérletek lehetősége egyre jobban szűkül (*15. korlát*).

Ha a modellkísérletek kockázatosak, a totális jogállam modellkísérlet-mentes jogalkotása még inkább az.

⁴⁸ A bíróságok aktivizmusa – úgy tűnik – egyre inkább érdeklődést vált ki egész Európában, ld. Mark DAWSON – Bruno DE WITTE – Elise MUIR (eds.): *Judicial Activism at the European Court of Justice*. Cheltenham–Northampton, Edwar Elgar, 2013., vagy Matthew PARISH: *Mirages of International Justice*. Cheltenham–Northampton, Edwar Elgar, 2012.

⁴⁹ Ld. 38 /2012. (XI. 14.) AB határozat, kiegészítette a 39/2012. (XII. 6.) AB határozat.

⁵⁰ A C-286/12. számú ügy (Az EUMSZ 258. cikk alapján kötelezettségszegés megállapítása iránt a Bírósághoz 2012. június 7-én az Európai Bizottság (képviselek: J. Enegren és Talabér-Ritz K., meghatalmazotti minőségben, kézbesítési cím: Luxembourg) felperesnek Magyarország (képviselek: Fehér M. Z., meghatalmazotti minőségben).

A JOGI SZABÁLYOZÁS SZEREPE A MODELLKÍSÉRLETEKBEN

CSINK Lóránt* – KURUNCZI Gábor** – VARGA Ádám**

1. Bevezetés

Modellkísérlet és modellkísérlet között hatalmas különbségek vannak. Ezek azonban nem csak az egyes tudományágak eltérő sajátosságaiból és módszereiből adódnak, hiszen a társadalomtudományokon, de azon belül még a jogtudományon belül sem lehet egységes képet festeni. Sőt, a modellkísérletezés egyáltalán nem is a tudomány sajátja. Az üzleti életben például a nagyobb cégeknél teljesen természetesnek tekinthető különböző pilotok lefolytatása egy-egy új szolgáltatás vagy üzleti megoldás bevezetését megelőzően. Amíg azonban egy cég viszonylag könnyedén teheti kockára egy „kísérleti” fiókjának forgalmát, addig a társadalom mérnökei számára némileg komplikáltabb a helyzet, itt ugyanis nem termékek forognak kockán, hanem minden egyes kísérlet a társadalom kisebb-nagyobb csoportjaira gyakorol közvetett vagy közvetlen hatást. Arról sem szabad elfeledkezni, hogy éppen emiatt a határokat sem belső előírások, hanem normatív tartalmú szabályok szabják meg. Éppen ezért a jogalkotásnak több szempontból is nagy szerepe lehet a modellkísérletek során. Egyrészt a modellkísérletek tapasztalatainak levonását követően szükségessé válhat megalkotni azokat a normákat, amelyek lehetővé teszik a rendszer átalakítását, másrészt már a pilot előkészítése során is szükséges lehet a normaalkotásra annak érdekében, hogy a modellkísérlet lefolytatható legyen.

Jelen tanulmányban annak elemzésére teszünk kísérletet, hogy a jogi szabályozásnak milyen szerepe lehet a modellkísérletekben. Ennek érdekében röviden áttekintjük a jogi szabályozás, a magatartások jogi úton való rendezésének sajátosságait, majd megvizsgáljuk a modellkísérletek előnyeit és veszélyforrásait. Bízunk benne, hogy a szabályozástörténeti áttekintés segítségül lesz az egyes modellkísérletek lefolytatása és eredményeinek értékelése során.

* Egyetemi docens, PPKE JÁK.

** Doktoranduszok, PPKE JÁK.

2. A szabályozás szükségessége, a jogi szabályozás sajátosságai

A jogi szabályozás létét és funkcióját a gyakorlati kutatások adottnak veszik. Aligha kérdőjelezhető meg, hogy a társadalmi viszonyokat rendezni kell, és ez a rendezés a modern korokban az állam, azon belül is elsősorban a központi hatalom, a kormányzat feladata.

A modern kor egyes jelenségei, az ön- és társszabályozás elterjedése, valamint a szabályozó hatóságok egyre jelentősebb szerepvállalása ezt a tézist megdönti, legalábbis a hagyományos elképzelés újragondolását teszi szükségessé. Azt tapasztalhatjuk, hogy a klasszikus (központi) állami szabályozás mellett vagy helyett vannak más lehetőségek is, amelyek az adott esetben célszerűbbek és hasznosabbak, mint a szabályozás hagyományos intézményei. Így a modellkísérletezés területén is bevezetett szabályozási módszer beilleszthető a jogi szabályozás rendszerébe. Ennek bizonyításához szükséges általánosságban áttekintenünk a jogi szabályozás alapvető célját, funkcióját és rendszerét.

Eme áttekintés során nem törekedhetünk teljességre, a „szabályozás” fogalmának jogelméleti mélységű kidolgozására. Ehelyett csupán a fejlődés irányainak felvázolására tehetünk kísérletet. Ennek keretében azt kívánjuk ismertetni, hogy a társadalmi viszonyok szabályozása során a jogi normák előtérbe kerültek más normarendszerekkel szemben, és a történeti fejlődés során a jog univerzálissá, zárt rendszerré alakult. A fejlődés szükségessé tette a jog differenciálódását (az egyedi és a normatív aktusok elhatárolását, valamint a normatív aktusok hierarchiába rendeződését).

2.1. A társadalmi viszonyok rendezésének szükségessége

„Nem jó az embernek egyedül lenni”¹ – a Biblia eme igazságát számos szociológiai, pszichológiai kutatás és empirikus megfigyelés erősítette meg. Az ember alapvetően társas lény. A gyakorlati tapasztalat azonban azt mutatja, hogy „társakkal sem feltétlenül jó lenni”. A szociológia alapvető paradoxona tehát, hogy bár az ember társas lény, a többi ember közösségébe (a társadalomba) való beilleszkedése nem zökkenőmentes; az „őszállapot” a bellum omnia contra omnes, mindenki harca mindenki ellen.

„És mivel az emberek [...] a mindenki mindenki ellen hadiállapotban élnek, ezért minden embert csakis saját értelme vezérel, s mivel nincs olyasmi, amit élete megoltalmazása érdekében ellenségeivel szemben esetleg fel ne használhatna, ezért ilyen körülmények közt mindenkinek mindenre joga van, még mások testére is. És így, mindaddig, amíg ez a mindenkinek mindenre vonatkozó joga fenn-

¹ 1Móz 2,18.

áll, senki – bármilyen erős vagy bölcs – nem lehet biztos abban, hogy végigélt-e azt az időt, amit a természet nekünk általában engedélyez. Következtetésképpen az értelem előírása vagy általános szabálya, hogy *mindenki békére törekedjék, ameddig csak annak elérésére reménye van, ha pedig erre nincs többé reménye, a háború minden eszközét és előnyét igénybe veheti és felhasználhatja*. Ennek a szabálynak első fele az első és alapvető természeti törvényt foglalja magában, nevezetesen, hogy *békére törekedjünk, és őrizzük meg a békét*. A második fele pedig a természetjog summáját tartalmazza, nevezetesen, hogy *minden rendelkezésre álló eszközzel megvédhetjük önmagunkat*.²

Alapvető felismerés tehát, hogy az ember társas viszonyait – azt, hogy milyen magatartásokat kell tanúsítania másokkal szemben és milyen magatartások tanúsításától kell tartózkodnia – szabályozni kell. Kell, hogy legyen tehát olyan parancs, autoritás, amely a társadalmi együttélés érdekében befolyásolja az egyén cselekvéseit. Ebből következően „a társadalmi normák léte egyidős az emberi társadalommal. Minden típusa a helyes, a követendő magatartásformát írja elő, melyek képesek az emberi cselekedetek befolyásolására és irányítására”.³

Ebben a kontextusban a norma az az autoritás, amely a magatartási szabályt meghatározza. Ha a norma céljának a társadalmi viszonyok rendezését tekintjük, akkor a norma „sikeressége” azon múlik, hogy általában be is tartják-e az abban foglaltakat. Önmagában nem jelenti a norma sikertelenségét, ha egy-egy ember nem követi azt. Ha viszont a „nemkövetés” elér egy kritikus számot, akkor maga a norma is értelmetlenné válik.

Ez a tétel a következő példával szemléltethető: egy közlekedési tábla (pl. egy stoptábla) norma abban az értelemben, hogy egy kötelező magatartási szabályt ír elő: „állj meg, és adj elsőbbséget az oldalról jövőknek!”. Ebben az esetben a norma célja az, hogy kiszámíthatóvá tegye a közlekedést; az oldalirányból jövők biztosan számíthatnak arra, hogy elsőbbségük van. A stoptáblánál – ideális esetben – az autóvezető nem mérlegeli, hogy van-e ott annak a táblának értelme. Elfogadja, hogy általában a stoptáblák a közlekedés biztonságát szolgálják, és ezért nem vizsgálják a konkrét esetben a közúti jelzés értelmét.

Ezáltal a stoptábla be is tölti rendeltetését; az autóvezetők engedelmeskednek neki, az elsőbbségadásra kötelezettek elsőbbséget adnak, és a közlekedés kiszámíthatóvá válik. A stoptábla sikerét nem érinti alapvetően az sem, ha egy-egy autóvezető megtagadja a normakövetést, és nem áll meg a táblánál. Az oldalirányból érkezők továbbra is bíznak abban, hogy általában a stoptábla irányából érkező autóvezetők elsőbbséget adnak nekik, ami miatt kiszámítható marad a

² Thomas HOBBS: *Leviatán*. Kolozsvár, Polis, 2001. 159–160.

³ SZABADFALVI József: *Jog- és államtudomány*, 1995. 53. A jog autoritás jellegével kapcsolatban lásd Joseph RAZ: *The Authority of Law: Essays on Law and Morality*. Oxford, Clarendon Press, 1979.

közlekedés. Ha viszont a járművezetők egy kritikus száma nem engedelmeskedik a stoptáblának, akkor már nem lehet ténylegesen számítani arra, hogy megadják az elsőbbséget, és ezáltal a norma által kitűzött cél (a közlekedés rendjének szabályozása) elérésére a norma alkalmatlannak bizonyul.

A norma forrása eltérő lehet; magatartási szabályt meghatározhat vallás, szokás, erkölcs vagy akár az illem és a divat is.⁴ Valamennyi normában közös elem, hogy magatartási szabályokat írnak elő,⁵ és hogy a társadalmi viszonyokat akkor tudják sikerrel alakítani, ha az egyes emberek elfogadják azokat.

2.2. A jogi normák megjelenése és kiteljesedése

A jogi normák megkülönböztetett helyet foglalnak el a normák között. A jogi norma „végső soron nem más, mint a jogalkotó (állam) parancsa, amely tartalmazza az elvárt magatartásra vonatkozó szabályt, mégpedig a jogalkotónak az az »ígéretével«, hogy a kötelező magatartási szabály érvényesülésének akár kényszerrel is érvényt szerez”.⁶ A jogi normák attribútuma tehát az államilag biztosított kikényszeríthetőség, ami minden más társadalmi normától elhatárolja a jogi szabályozást.⁷

Vagyis a jogi normát nem is annyira tartalma, vagy keletkezésének módja különbözteti meg a többi normától, hanem az állami elismerés ténye. Tartalmi oldalról azért is lenne nehéz az elhatárolás, mert számos esetben a jog „mért” más normarendszerekből. Sokszor egy jogi normának vallási, erkölcsi vagy szokásból származó eredete van. Azonban a keletkezés módja sem egyértelműen elhatároló ismérv, előfordul ugyanis, hogy a jogi normát nem az állam (pontosabban: a közhatalom valamelyik szerve) alkotja, csupán elismeri jogi normaként a más által alkotott aktust.

Bár a jogi normák jellemzője a kikényszeríthetőség, ez nem jelenti azt, hogy minden jogi norma minden elemét ténylegesen ki is kényszeríti az állam.

⁴ Uo. 53.

⁵ Kétségtelen, hogy jogi normával nemcsak magatartási szabály írható elő, nem szükségszerű, hogy a norma hatására emberek valamilyen magatartást tanúsítsanak. Hart szerint egyrészt léteznek másodlagos szabályok, amelyek az elsődleges szabályok megalkotásáról szólnak, ezen kívül Dworkin szerint vannak olyan szabályok, amelynek lényege nem egy bizonyos cselekedet megtétele, hanem a cselekedet megítéléséhez szükséges mérlegelési szempontok megadása (a témakörhöz lásd: Scott SHAPIRO J.: The Hart-Dworkin Debate. A Short Guide for the Perplexed. *Michigan Law, Public Law and Legal Theory Working Paper Series*, 2007/77.). Mindez nem változtat azon a tényen, hogy a jogi normák elsődleges célja a társadalmi viszonyok meghatározása.

⁶ VARGA Zs. András: Gondolatok a kodifikáció mélyrétegeiről. *Magyar Közigazgatás*, 2011/3. 67.

⁷ SZABADFALVI i. m. 54.

Többször magából a jogi norma szövegéből következik, hogy a kikényszerítés lehetetlen.⁸ Állításunk tehát azzal a megszorítással igaz, hogy a jogi normák azok a szabályok, amelyekhez elviekben közhatalmi úton jogkövetkezmény kapcsolható.

A fentiekből látható, hogy a jogi norma az állam létehez kötődik. Az állam már a megjelenésétől kezdve él a jogi szabályozás (a jogi normák kibocsátásának) lehetőségével, és egyes társadalmi viszonyokat a jogi normák uralma alá rendelt.

A történeti fejlődés következő lépése, hogy az egyes életviszonyok szabályozására alkotott normák rendszerré álltak össze. A fejlődés iránya az volt tehát, hogy a jog ne csupán egyes területeket szabályozzon, hanem az állam és az egyén, valamint az egyének egymás közötti viszonyait átfogóan jogi normák rendezzék. Mindez természetesen nem jelenti a többi norma eltűnését, a jog által szabályozott társadalomban is helye van vallási és erkölcsi szabályoknak. Kétségtelen ugyanakkor, hogy a (hosszú) fejlődés iránya a partikuláris jogi normáktól a homogén, zárt rendszer felé, a tagoltságtól az univerzalizmus felé mutat. Ez a fejlődés nem volt öncélú, a magánjog terén „a jog tagoltsága a kereskedelmet és a gazdaságot azért zavarta, mert alanyai számára megnehezítette, hogy tevékenységeik hatásait, következményeit előre lássák”.⁹

A jogi normák e kiteljesedésének fontos eszköze a kodifikáció. Bár a jogi normák írásba foglalása korai jelenség, ez azonban még önmagában nem kodifikáció, ugyanis nem irányul rendszerezett, teljes körű szabályalkotásra egy adott területen. Bátran kijelenthető ezért, hogy a kodifikáció nem csupán jogtechnikai megoldás, hanem szellemiség is.

„A kódexek a jogforrási rendszeren belül kiemelkedő helyet foglalnak el, aminek az alapját viszonylagos állandóságuk, a magatartások adott körének relatív teljesség igényével történő szabályozása és a szabályok egységes rendszerbe foglalása képezi. [...] A kódexek viszonylagos általánossága mindenekelőtt abban fejeződik ki, hogy az foglalja magában az adott jogág általános jogelveit, szabályozási céljait és alapvető intézményeit”.¹⁰

Annak ellenére, hogy a nagyobb ívű törvénykönyvek a jogfejlődés korai szakaszában megjelentek (pl. Hammurapi törvényei vagy a XII táblás törvények), mégis a kódexek indokoltságának a kérdése csak a XVIII. században vetődött fel. „A filozófiai racionalizmus, a matematikailag rendezett világgép, a ter-

⁸ Klasszikus példája ennek a családjogi törvény 24. §-a: „A házastársak hűséggel tartoznak egymásnak és egymást támogatni kötelesek.” Ezt az – alapvetően erkölcsi – parancsot az állam nem tudja kikényszeríteni, és nem is kapcsol hozzá közvetlenül jogkövetkezményt.

⁹ KECSKÉS László: A jogösszehasonlítás eredményei és a kodifikáció. In: *Benedek-émlékkönyv*. 1996. 134–135.

¹⁰ SZILÁGYI Péter: Jogalkotás, törvényhozás, kódex. *Kodifikáció*, 2002. 8–9.

mészetjogi doktrína és ezek axiomatikus gondolata ekkor szerveződött olyan egységes nézetrendszerre, mely egy kibontakozó kodifikációs elmélet mögöttes ideológiáját alkothatta”.¹¹ Jellemző, hogy maga a kodifikáció szó is csak a XIX. század terméke.¹²

A változás az egyes országok történelmi sajátosságai szerint az abszolút uralkodók időszaka után, az alkotmányos monarchia idején, általában a XIX. században végbemenő gyors gazdasági és társadalmi időszakban következik be, amikor elválnak a közjog és a magánjog területe.¹³

A XVIII. század vége, XIX. század eleje tehát a kodifikáció „hőskorszaka”; a jelentős polgári törvénykönyvek közül ekkor született a porosz Allgemeines Landrecht (ALR, 1794), a francia Code Civil (1804) és az osztrák Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch (ABGB, 1811). Közös jellemzőjük a kodifikáció fő célja: a jogegység biztosítása. A jogegység pedig a formális jogegyenlőséghez vezető út elengedhetetlen állomása.¹⁴ A kodifikáció másik fontos hozománya, hogy kiszámíthatóvá teszi a jogrendszert, erősíti a jog normativitását. Segítségével előre lehet ugyanis tudni, hogy a jogalanyok milyen magatartás tanúsítására kötelezettek, és hogy az egyes magatartásoknak mi a lehetséges jogkövetkezménye. Modern szóval élve tehát a kodifikáció a jogbiztonságot szolgálja.

Hiba lenne azonban eltekinteni az egyes XVIII-XIX. századi kodifikációk közötti különbségektől. Ebben az időszakban a kodifikáció globális¹⁵ jelenség volt; az egyes törvénykönyvekben több közös elem figyelhető meg, de a kodifikáció országokként eltérő módon és szellemiségben ment végbe. Az ALR a felvilágosodás szellemiségének visszatérő befolyása ellenére alapvetően Frigyes államának osztályrendszerében gyökeredzik, melynek paternalista tekintélyelve nem hagyott túl sok szabad teret a tárgynak, és a bírák, jogtudósok el voltak tiltva a törvénykönyv rideg részletessége miatt a kreatív fejlesztéstől”.¹⁶

A túlzottan részletes, rideg kódexek problémája, hogy a jogalkotó csak az adott társadalmi körülményeket láthatja, csak azokra tud szabályt alkotni. A

¹¹ VARGA Csaba: *A kodifikáció mint társadalmi-történelmi jelenség*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2002. 10.

¹² Ennek részleteit lásd Uo. 15.

¹³ S. Meder-t idézi HARMATHY Attila: *Kódex és társadalom*. In: *Bérczi Imre-jubileum*. 2000. 206.

¹⁴ Ezzel részben ellentétesen Varga Csaba szerint csak demokratikus keretek között jelent a jogegység jogegyenlőséget, feudalizmusban a kodifikáció az abszolutisztikus kormányzás technikai feltétele. VARGA Cs. i. m. 152.

¹⁵ A „glocal” angol szójáték, a „global” és a „local” szavakból; olyan jelenségekre utal, amelyek mindenfelé jelentkeznek ugyan, de mindenhol a helyi sajátosságokkal.

¹⁶ Konrad ZWIEGERT – Hein KÖTZ: *A romanista jogkör*. In: BADÓ Attila – LOSS Sándor (szerk.): *Betekintés a jogrendszerek világába*. Szeged, E-press, 2004. 127.

későbbiekben azonban más korok jogalkotói más kihívásokkal szembesülnek. Az értelmezés és az alkalmazás az, amely a jogszabálysöveget új tartalommal tudja megtölteni, ehhez viszont a jogszabály tartalmi rugalmassága szükséges.¹⁷ Az ALR-rel szemben az ABGB-t sokkal inkább átjárta a felvilágosodás idealizmusa és racionalizmusa; rövidebb volt, átláthatóbb, absztraktabb és könnyebben érthető. „Mindez azonban megelőzte a társadalmi valóságot, mivel a 19. század kezdeti éveiben Metternich vezetése alatt Ausztria volt az abszolút monarchia restaurációjának nagy győztese, otthon és külföldön egyaránt, és ez nem nyújtott megfelelő feltételeket a Kódex liberális eszméinek fejlődéséhez”.¹⁸ Mint látható tehát, a túlzott proaktivitás sem célravezető megoldás.

Összességében megállapítható, hogy az egyes kodifikációk a jog normativitásához hozzájárultak; a magatartási viszonyok meghatározása terén felértékelődött a normatív aktusok szerepe. Ezzel magyarázható, hogy az alapvetően polgári jogi kodifikációk struktúrája a jogtudománnyal foglalkozók figyelmét is felkelti; az egyes kodifikációk és a hatalmi ágak viszonya között szoros összefüggés figyelhető meg. Átfogó kódex esetében ugyanis élesen elkülönül a kódex megalkotója a jogalkalmazótól.

2.3. Az ön- és társszabályozás helye a jogrendszerben

A jogi szabályozás alapvető célja a társadalmi viszonyok alakítása. A jogalkotás ennek érdekében jövőre vonatkozóan, absztrakt módon határoz meg magatartási szabályokat.

Megállapítható azonban, hogy a jogalkotás a társadalmi viszonyok alakításának nem kizárólagos módja. Egy másik, lehetséges út, ha a jogalkotó teret enged az ön- és társszabályozásnak; lehetővé teszi, hogy a szabályozás alanyai magukra nézve állapítsanak meg normákat, amelyekhez (állami) joghatás kapcsolódik. A külföldi példák összehasonlító elemzése segítséget nyújthat az ön- és társszabályozás helyének meghatározásához, nem hagyható figyelmen kívül, hogy mindig az adott társadalmi viszonyok, kultúra függvénye, hogy milyen mértékben van szükség állami adminisztrációra, illetve milyen mértékben bízható a szabályozás a piaci szereplőkre.

A jogalkotás kultúrát és minőséget „teremteni” nem tud, ez leginkább az etika feladata, de megalkothatja azokat a feltételeket, amelyek mellett az kialakulhat. Az állam szerepvállalása során mutatott önkorlátozás, háttérbe húzódás nem jelent szabályozatlanságot, csupán a hatósági jelleg visszaszorulását. Ez

¹⁷ CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna: ...az alkotmányjogon innen. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2011/1. 30.

¹⁸ ZWEIFERT–KÖTZ i. m. 127.

semmiképpen nem jelent felelőtlen döntést, a jogbiztonság vagy a professzionizmus veszélybe sodrását, csupán az állam által bölcsen gyakorolt önkritikát, pontosabban: saját korlátainak a felismerését. Mindez egyidejűleg nyitást jelent a piac és a társadalom felé, amely a magasabb szintű szakmai ismeretek bevonásával egy átértékelt, egyszerűsített és várhatóan hatékony szabályozáshoz vezethet.

A fentiekben nyert következtetések és összehasonlító elemzést követően választ kell keresni a kérdésre: mikor alkalmazandó tehát az önszabályozás, azaz mikor alkalmasabb az önszabályozás a jogi szabályozásnál a társadalmi viszonyok rendezésére?

Tiszta önszabályozás esetében, amikor a jogalanyok az államtól függetlenül döntenek (akár formális, akár informális keretek között) arról, hogy valamely szabályrendszert magukra nézve kötelezőnek fogadnak el, ez a kérdés az állam számára nem merül fel. A tiszta önszabályozás ennyiben az állami szabályozástól független; nincs tartalmi átfedés a két szabályozó szerep között.

Más a helyzet akkor, amikor az állam tudatosan „tartózkodik” egy terület szabályozásától, és teret enged az önszabályozásnak. A kérdést tehát úgy kell feltenni, hogy mikor tartózkodjon az állam a szabályozástól, és bízza rá a kérdést az érintettek önszabályozására?

Álláspontunk szerint e kérdés megválaszolásakor az államnak több szempontot kell figyelembe vennie.¹⁹

- 1) Az első szempont a szubszidiaritás. A jogi szabályozás és az önszabályozás közötti mérlegelésnél is fontos rendező elv Occam borotvája;²⁰ a több lehetséges jó megoldás közül az egyszerűbbet kell választani. A jogi szabályozásnál állandó „kísértés” az állam számára a túlszabályozás veszélye, ezzel szemben az önszabályozás – mint azt az előnyök terén kiemeltük – rugalmasabb, hatékonyabb és közelebb van az érintettekhez. Ha tehát valamely tárgykör szabályozására *egyformán* alkalmas a jogi szabályozás és az önszabályozás, akkor az önszabályozást érdemes előnyben részesíteni.
- 2) Az első szempontból az következik, hogy vizsgálni kell, hogy valóban egyformán alkalmas-e az önszabályozás és az állami szabályozás a cél elérésére. A második szempont tehát az alkalmasság; alkalmas-e az önszabályozás a társadalmi viszony rendezésére.

Erre vonatkozóan általános ismerv aligha határozható meg. Mindig az adott szabályozási terület (ágazat) fejlettsége, piaci kultúrája, az érintet-

¹⁹ A szempontok részletezését lásd CSINK Lóránt – MAYER Annamária: *Variációk a szabályozásra*. Budapest, MTMI, 2012. 72–73.

²⁰ „Pluralitas non est ponenda sine necessitate” magyarul: „A sokaság szükségtelenül nem tételezendő.”

tek száma és motivációja, valamint több más tényező alapján határozható meg, hogy az érintettek készek-e és képesek-e az önszabályozás keretei között a szabályokat kialakítani, mennyire jelentkezik esetleg a fent említett „szabályozási elfogultság”.

- 3) Az állam oldaláról nem hagyható figyelmen kívül, hogy az önszabályozás nem veszélyeztetheti az állam céljainak elérését, intézmény- és alapjogvédelmi kötelezettségeit. Az államnak számos alkotmányos kötelezettsége van. E kötelezettségek teljesítése alól nem szabadulhat arra hivatkozással, hogy az adott terület szabályozását „kiengedte” a jog szabályrendszeréből. A mérlegelésnél szükséges lehet akár azt is figyelembe venni, hogy az érintettek mennyire képesek az általuk megalkotott szabályokat betartani, betartatni. A végrehajtás ugyanis az önszabályozás területén az elfogultság, és az állami szabályozáshoz képest szűkebb szankcionálási eszköztár miatt ellentmondásos lehet.

Azokban az esetekben, amikor valamilyen alkotmányos kötelezettség köti az államot, nem mondhat le teljes mértékben a jogi szabályozásról. Minél szorosabb az alkotmányos kötődése az államnak a tárgykörhöz, annál kevésbé van helye az önszabályozásnak.²¹ A harmadik szempont tehát az állam alkotmányos érdeke.

Következtetéseink szerint az a kérdés, hogy az adott tárgykörben a jogi szabályozást vagy az önszabályozást kell-e előnyben részesíteni, e három szempont segítségével dönthető el.

3. A jogi szabályozás szerepe a modellkísérletekben – a jogalkotás szükségességének, szintjének elvei

A modellkísérletek és a jogi szabályozás kapcsolatának vizsgálatát megelőzően fontos tisztázni, hogy mit is értünk modellkísérlet (pilot) alatt? A pilot egy olyan kutatási és/vagy fejlesztési tevékenység, amely egy komplex probléma megoldása érdekében, kis mintán, valamint szűk, de állandó résztvevői kör bevonásával zajlik. Nevéből adódóan, egy pilotprojekt valós feltételek között, kis idő- és költségvetési ráfordítással, tehát hatékonyan próbálja ki a bevezetni kívánt módszert illetve tevékenységet. Fontos, hogy ugyanolyan szakmai igényességgel valósuljon meg, mint egy hasonló, nagyobb léptékű kutatás vagy fejlesztés. Célja ezért a nagyobb léptékű tevékenység megalapozása, eredmé-

²¹ Gyakorlati példával megvilágítva: az állam nem bízhatja az önszabályozásra a rendvédelmet, még akkor sem, ha azt a lakosság is meg tudná szervezni, és ténylegesen alkalmasak is lennének az érintettek a rendvédelemre vonatkozó szabályok kialakítására (és ezáltal az első két szempont teljesülne). A rendvédelem ugyanis az állam alkotmányos kötelezettsége, alkotmányosan „nem kockáztathatja meg” ennek a tárgykörnek a kiengedését a jogi szabályozás alól.

nyes beágyazódásának segítése. A pilotban létrejött kutatási tapasztalat vagy fejlesztési produktum inputként és egyfajta modellként szolgál egy további, nagyobb léptékű tevékenység megvalósításához is.²²

3.1. A jogi szabályozás szerepe a modellkísérletek módszertanának kialakításában

Minden modellkísérlet során szükséges meghatározni azokat a módszertani kérdéseket (pl. modellezni kívánt újítás, kísérleti terület, személyek stb.), amelyek a pilot lefolytatásához feltétlenül szükségesek.

Kérdés azonban az, hogy vajon a jogi szabályozás alkalmas eszköz-e annak meghatározására, hogy milyennek kell lennie egy modellkísérletnek? Meg lehet-e és meg kell-e határozni azt a jogalkotónak, hogy mi 'A' pilot módszertana?

Egy modellkísérlettel kapcsolatban az elsőként tisztázandó kérdés, hogy mit akarunk elérni vele? Ahogy az a fenti definícióból is kiderül, egy ilyen projekt célja, annak modellezése, hogy az alkalmazni kívánt megoldás bevezetése esetén milyen hatékonysággal és hogyan fog működni. Ennek érdekében azonban a pilot során meg kell találni a legmegfelelőbb helyszínt és kontrollcsoportot, ahol a kísérletet el lehet végezni. A pilotkutatás során az is fontos, hogy a tesztelni kívánt megoldás valamennyi eleme bevezetésre kerüljön a modellkísérlet területén.

Egy modellkísérlet során tehát elsősorban arra keressük a választ, hogy az adott területen (legyen annak célja akár társadalomtudományi, orvostudományi, építészeti, vagy épp a közigazgatás hatékonyabbá tétele), hogyan valósítható meg leghatékonyabban az alkalmazni kívánt újítás. Ehhez azonban mindenképpen szükség van a megfelelő kontrollcsoport kiválasztására (amely szükséges-szerűen determinálja a modellkísérlet területét is), akiken a modellkísérlet elvégezhető. Egy rosszul kiválasztott csoport ugyanis teljesen téves következtetések levonására vezetne, ami nem adna valós képet a modellezni kívánt helyzetről. Egy társadalomtudományi kérdéseket modellező pilot (és ebben tágabb értelemben beleérthetjük a közigazgatási modellkísérleteket is) sikere érdekében olyan kontrollcsoport kiválasztására van szükség, amely nem túl homogén, de nem is túl heterogén összetételű. Tudniillik egy teljesen azonos jellemzőkkel bíró tagokból összeálló csoport, és egy teljesen különböző személyek alkotta közösségben elvégzett kísérlet sem adna választ a feltett kérdésekre (így például arra, hogy az alkalmazni kívánt újítás hatékonyan működik-e, amennyiben nem, akkor mivel lehetne a hatékonyságot növelni). Egy pilot legfontosabb célja

²² Pályázati útmutató a Társadalmi Megújulás Operatív Program „Iskolai tehetséggondozás” című pályázati felhívásához. (http://www.nfu.hu/download/22006/TAMOP_343-081_Palyazati_utmutato_09_2009_2004.pdf letöltés dátuma: 2013. június 20.) 43—44.

egyértelműen annak vizsgálata, hogy a modellezett újítás milyen joghatásokat fog kiváltani, azok összességében pozitív hatást fognak-e gyakorolni, vagy épp ellenkezőleg, csökkentik a rendszer működésének hatékonyságát.²³ Ennek jól „mérhetőségéhez” azonban szintén fontos a megfelelő csoport kiválasztása.

A megfelelő kontrollcsoport kiválasztásának követelményei azonban nem határozhatóak meg egyértelműen. A csoport jellemzői ugyanis mindig függnek a lefolytatni kívánt pilot jellegétől, céljától, várt hatásaitól. Egyértelmű, hogy teljesen más szempontok alapján kerül kiválasztásra egy, a bevándorlók integrációját vizsgáló modellkísérlet kontrollcsoportja, mint például egy a közbeszerzési rendszer modernizálását célul kitűző pilot. Ezért a kontrollcsoport kiválasztása mindig egyedi döntést igényel, és megköveteli egyfajta előzetes hatásvizsgálat lefolytatását is.

A modellkísérletezés módszertanát illetően fontos megvizsgálni a jogi szabályozás szerepét is, különös tekintettel arra, hogy a *jogalkotónak van-e feladata a módszertan kialakításában*, azaz vajon szükséges-e alapvető szabályokat meghatározni arra vonatkozóan, hogy egy modellkísérletet hogyan kell lefolytatni, és ha igen, milyen lényegi szabályoknak kell megfelelnie a pilotnak ahhoz, hogy azt egyáltalán modellkísérletként aposztrofálhassuk?

Valójában magának a módszernek a jogszabályi keretek között történő rögzítése akkor vetődhetne fel követelményként, amennyiben a modellkísérlet lefolytatásának sikerességéhez vagy eredményeinek elfogadtatásához feltétlenül szükséges lenne, hogy pontosan meghatározott keretek között menjen végbe. Ez gyakorlatilag egyfajta „szabvány” kialakítását jelentené. Ennek viszont álláspontunk szerint csak akkor lenne jelentősége, ha ahhoz garanciális jelentőségű következményeket kellene fűzni. Példának okáért amennyiben a jogszabályok lehetővé tennék bizonyos alapvető jogok érvényesülésének felfüggesztését egy modellkísérlet során, úgy nyilván nagy jelentősége lenne annak, hogy az adott modellkísérlet valóban „szabvány szerinti” pilot legyen, hiszen ennek hiányában nem lehetne a kívánt kedvezményt sem hozzárendelni. Tekintve azonban, hogy ilyen garanciális jellegű követelményt nem tudunk megfogalmazni (ez éppen a pilot műfajából következik), így a módszer jogszabályi keretek között történő rögzítésére sincs szükség.

Az, hogy egy modellkísérlet igényel-e jogi szabályozást, arra a későbbiekben visszatérünk, azt azonban mindezek alapján már most rögzíteni kell, hogy a *módszertan meghatározása* (azon belül különösen a kontrollcsoport kiválasztása) *nem jogalkotási kérdés*. A megfelelő alanyok kiválasztása ugyanis *tervezési szempont*, amelyet attól függetlenül el kell végezni, hogy a modellkísérlet előtt szükséges-e jogi aktus meghozatala. Természetesen amennyiben a modellki-

²³ Ennek kapcsán érdemes kiemelni a Dél-Dunántúli régióban lefolytatott pilotkísérlet tapasztalatait, amelyek kapcsán egyértelműen a negatív hatások jelentek meg.

sérletet megelőzi jogalkotás, abban rendelkezni szükséges annak személyi és területi hatályáról is, amennyiben azonban a fennálló jogi keretek között kerül lefolytatásra a pilot (mint pl. a kanadai bevándorlási modellkísérletben), elegendő a módszertani kérdéseket jogi szabályozáson kívüli eszközökkel (mint pl. tervezési dokumentum) meghatározni.

3.2. A modellkísérletezés elveinek kapcsolata a jogi szabályozással

A modellkísérletek tervezése és kivitelezése során természetesen figyelemmel kell lenni az *alkotmányos alapelvekre*, és biztosítani kell az *alapvető jogok* érvényesülését is. Ezek közül elsősorban a *jogállamiság* alapelvét kell kiemelni, ebből vezethetők le ugyanis a modellkísérletek során alkalmazandó egyes elvek is. A modellkísérlet során így kiemelkedő jelentőséggel bír az, hogy annak során ne csökkentsük a pilot maximális hatásfokát (azaz a kívánt hatást), ne sértsük a kívülállók érdekeit (azaz ne sérüljön az egyenlőség elve), valamint hogy a lehető legalacsonyabb szintű és legkisebb mértékű legyen a beavatkozás (a szabályozás túlhatásának elkerülése érdekében). Mivel a modellkísérlet egyik fontos célja, hogy annak lefolytatását megelőzően, illetve lezárultával meghatározzuk a szükséges jogalkotói lépéseket, amelyek hozzájárulnak a modellkísérlet hatékonyságához, és elősegítik annak kivitelezését, ezért ezen elvek figyelemmel követése és betartása a jogalkotóra is kötelezettségeket rónak.

A modellkísérletek és a jogalkotás kapcsolatában tehát mindenekelőtt érdemes egy-két gondolatot kiemelni a jogállamiság alkotmányos alapelveivel összefüggésben. Herbert Küpper szerint a jogállamiság – legalapvetőbb szinten – úgy határozható meg, hogy a jogállamban a jog minden társadalmilag jelentős életviszonynak a végső és legmagasabb zsinórmértéke.²⁴ Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a kezdetektől fogva kitűnik, hogy a jogállamiság nélkülözhetetlen elemének tekinti a jogbiztonságot.²⁵ A kontinentális jogban a jogbiztonság kifejezi azt az „alapelvet”, hogy elsődlegesen a jogban, tartalmában és stabilitásában lehet bízni.²⁶ Az Alkotmánybíróság több határozatában is foglalkozott a jogbiztonság fogalmával. A 9/1992. (III. 5.) határozatában kimondta: „a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság; a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi [...] hogy az egyes jogszabályok világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előre láthatóak legyenek a norma címzettjei

²⁴ HERBERT KÜPPER: A jogállam követelményei az Európai Unióban és Magyarország Alaptörvénye. *Jura*, 2011/2. 97.

²⁵ BÁNÁTI János – RÉTI László – TÓTH Ádám: A jogbiztonság kirívóan súlyos sérelme. *Ügyvédek lapja*, 2010/2. 19.

²⁶ KÜPPER i.m. 102.

számára. [...] a jogbiztonság [...] az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is megköveteli. Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák. Csak formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működnek alkotmányosan a jogintézmények". A jogbiztonság tehát az állam köteleességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze és egyes részterületei is megfeleljenek ezen alkotmányos elvnek.²⁷ Az irányadó Alkotmánybírósági tétel szerint a jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtsék ki tevékenységüket.²⁸ Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.²⁹ Ezt erősíti meg az Alkotmánybíróság 11/1992-es határozata is, amely kimondja, hogy „a jogállamiság és jogbiztonság elvéből fakadnak az eljárási garanciák; ezek alapvető jelentőségűek az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatósága szempontjából. Csak a formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működik alkotmányosan a jogszolgáltatás.”

A jogállamiság elvéből levezethetőek a modellkísérletezés egyes elvei.

3.2.1. Az egyenlőség elve

A jogállamiság alapelveivel legszorosabb kapcsolatban az egyenlőség elve áll, melynek jelentősége valójában nem igényel különösebb magyarázatot. Jogállami keretek között ugyanis általános követelmény, hogy egyik jogalany se kerüljön hátrányosabb helyzetbe másokhoz képest. Így elképzelhetetlen olyan pilot lefolytatása, amelyben a hatásterületen élőkre például szigorúbb előírások vonatkoznak az általános szabályoknál. Pozitív megkülönböztetés természetesen lehetséges – hiszen adott esetben a modellkísérlet irányulhat éppen arra, hogy egy olyan új rendszert modellezzen, amely végső soron a társadalom egésze számára is kedvezőbb szabályokat kíván bevezetni – azonban amennyiben a modellkísérlet kidolgozója, illetve a jogalkotó azt észleli, hogy a pilot lefolytatása diszkriminatív lenne, úgy be kell látni azt, hogy az adott kérdés valószínűleg alkalmatlan a modellezésre. Az egyenlőség elvének egy másik vetülete az is – amely szintén elvárás –, hogy a modellkísérletben résztvevők ne jussa-

²⁷ Uo. 19.

²⁸ Az Alapvető Jogok Biztosának AJB-2302/2012 számú indítványa az Alkotmánybírósághoz, az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseinek (Ár.) megsemmisítésére.

²⁹ BÁNÁTI–RÉTI–TÓTH i. m. 19.

nak olyan előnyökhöz, amely a kívülállók számára hátrányként jelentkezik. A modellkísérlet célja ugyanis egy működő modell jobbá tétele, vagy egy új és hatékonyabb rendszer bevezetése, és nem pedig a társadalom egy bizonyos rétegének egyedi és másokra ki nem terjedő pozitív megkülönböztetése.

3.2.2. A legkisebb mértékű beavatkozás elve

A pilotkutatással összefüggő esetleges jogalkotás során nagy figyelemmel kell lenni a lehető legkisebb mértékű beavatkozás követelményére is. A pilot műfajának pontosan az lehet a hatalmas előnye, hogy éppen magával a szabályozással való kísérletezés kerülhető így el. Kiküszöbölhető ezáltal ugyanis az, hogy íróasztal mellől szabjunk át teljes intézményrendszereket, ahogy az is, hogy az észlelt diszfunkciókat folyamatos módosításokkal próbáljuk meg orvosolni. A lehető legkisebb mértékű beavatkozás tehát követelménye és egyben következménye is a pilotnak. A jogi szabályozás szempontjából ez az elv olyan követelményt fogalmaz meg, ami alapján a jogalkotónak minden esetben mérlegelnie kell, hogy a modellezni kívánt megoldás milyen mértékű beavatkozást igényel, ugyanis – ahogyan azt az elemzett pilotkutatások is mutatják – nem minden esetben szükséges a központi szintű jogalkotás, sőt számos esetben arra sincs szükség, hogy a jogalkotó bármiféle jogalkotói lépést tegyen.

3.2.3 A maximális hatásfokra törekvés elve

A lehető legkisebb mértékű beavatkozás követelményével szorosan összefügg a maximális hatásfokra törekvés is, amely megköveteli, hogy a pilot gazdája csak a legszükségesebb kereteket szabja meg, és úgy alakítsa ki a feltételeket, hogy az mindenféle felesleges diszfunkciótól és mellékszálától mentes terepet teremtsen a modellkísérlet számára. El kell kerülni ugyanis azt, hogy túl sok dolgot tuszkoljunk bele a modellkísérletbe, viszont fontos az is, hogy minden olyan területre kiterjedjen, amelyre indokolt. Valójában azonban, szigorúan véve ez nem is a jogalkotással összefüggő kérdés, hiszen ehhez elsősorban a minden részletre kiterjedő előkészítő munka szolgáltatathat alapot. A jogalkotó felelőssége itt elsősorban abban rejlik, hogy a modellkísérlet előkészítése során feltárt kérdések megválaszolásához a maga eszközeivel segítséget nyújtson, és maximálisan vegye figyelembe az előkészítés során feltárt szükségleteket.

3.2.4. A legalacsonyabb szintű beavatkozás elve

A legalacsonyabb szintű beavatkozás követelménye szintén nagyon fontos elve a pilotkutatásnak, ugyanis a modellkísérlet során vizsgálni kell azt, hogy hol lehet a leghatékonyabban beavatkozni a rendszerbe. Ez elsősorban a modellkísérlet helyszínének kiválasztása miatt bír jelentőséggel, azonban a jogalkotóra is felelősséget ró azáltal, hogy a pilot lefolytatását esetlegesen követő jogszabályok megalkotása milyen szinten történjen. Nem igényel különösebb magyarázatot az, hogy felesleges egy kérdésben törvényt alkotni, ha a kívánt célt miniszteri rendelet szintjén is el lehet érni. Valójában ennek a kérdésnek kevés köze van magához a modellkísérlethez, sokkal inkább a szubszidiaritás elvének érvényesítéséből következő általános jogalkotói felelősség.

A szubszidiaritás elvének segédfogalmi felhívása abból ered, hogy az maga is pontosan a lehető legalacsonyabb szintű beavatkozást követeli meg. Már maga a subsidium latin szó is tartalékot, átvitt értelemben segítséget, támogatást jelent.³⁰ Olyan segítségről van szó, mely elősegíti a magánszemélyek kezdeményezőképességét a magasabb társadalmi szinten lévő szervezetekkel szemben, illetve annak segítségét az adott közjó eléréséhez.³¹ A Quadragesimo Anno című körlevél szerint: „amit az egyes egyének saját erejükből és képességeik révén meg tudnak valósítani, azt a hatáskörükből kivenni és a közösségre bízni tilos; éppen így mindazt, amit egy kisebb és alacsonyabb szinten szerveződött közösség képes végrehajtani és ellátni, egy nagyobb és magasabb szinten szerveződésre áthárítani jogszerűtlenség és egyúttal súlyos bűn, a társadalom helyes rendjének felforgatása, mivel minden társadalmi tevékenység lényegénél és bennerejlő erejénél fogva segíteni – szubszidiálni – köteles a társadalmi egész egyes részeit, ellenben soha nem szabad bomlasztani vagy bekebeleznie azokat.”³²

Az érme másik oldalát nézve azonban megállapítható, hogy a jogalkotónak a pilot lefolytatását megelőzően is szükséges figyelembe vennie a legalacsonyabb szintű beavatkozás követelményét. Lehetséges ugyanis, hogy csak azért mutatkozik szükségesnek a modellkísérlet kivitelezésének megkezdése előtt a jogszabályi környezet módosítása, mert a pilot előkészítői nem jól mérték fel a beavatkozás szintjét, miközben a megfelelő szinten lehetséges, hogy nem is lenne szükséges a jogalkotói lépés. Ebben az esetben a jogalkotó felelőssége az, hogy ezt a tévedést észlelje és kiküszöbölje.

³⁰ PACZOLAY PÉTER: Szuverenitás és a szubszidiaritás az Európai Unió és annak tagállamai között. In: FRIVALDSZKY JÁNOS (szerk.): *Szubszidiaritás és szolidaritás az Európai Unióban*. Budapest, Faludi Ferenc Akadémia, 2006. 60.

³¹ NOVITZKY PÉTER: *A szubszidiaritás fogalma*. (http://web.axelero.hu/kesz/jel/06_01/novitzky.html, letöltés dátuma: 2012. február 26.)

³² XI. PIUSZ PÁPA *Quadragesimo Anno* kezdetű enciklikája, 79.

3.3. Jogalkotás és modellkísérlet a gyakorlatban

A modellkísérlet és a jogalkotás ideális esetben egymást segíthetik. Megfelelő jogszabályi környezet elősegítheti ugyanis a sikeres modellkísérlet lefolytatását, míg a sikeres pilot hozzájárulhat ahhoz, hogy a jogszabályi környezetet lehessen hatékonyabbá tenni. Nagy veszélyt hordoz azonban magában a jogalkotás és modellkísérlet szembeállítása, holott a kettő nem feltétlenül alternatívája egymásnak. Az még könnyedén belefér a műfaji keretekbe, ha modellkísérlet lefolytatásával kívánjuk a meglévő jogi kertek adta lehetőségeket eredményesebben kiaknázni. A probléma ott bújik meg, ha az elmaradt jogalkotást próbáljuk meg egy pilottal pótolni. A modellkísérlet ugyanis nem csodaszer, nem minden kérdésre ad megoldást. A dél-dunántúli mintarégió tapasztalatai például rámutatnak arra, hogy mi történik akkor, ha megpróbálunk „modellezni” egy teljesen új jogintézményt egy arra alkalmatlan jogszabályi környezetben. Az említett pilottal kapcsolatban megemlítendő, hogy 2002 és 2010 között a kormánypártoknak nem volt meg a kétharmados többségük ahhoz, hogy a megyei önkormányzati rendszert átalakítsák. Ezért egy pilot keretei között igyekeztek modellezni a regionális önkormányzat működését, csak hogy a kísérlet az annak megágyazó jogszabályi környezet megalkotása nélkül eleve kudarcra volt ítélve, az gyakorlatilag nem különbözött egy szokványos önkormányzati társulástól, és éppen a modellkísérlet szükséges elemeit nélkülözte.

Természetesen a kutatás során elemzett modellkísérletek rengeteg pozitív tapasztalattal is szolgálnak az imént említett hibás megoldás mellett. Ezek alapján a pilot és a jogalkotás kapcsolatát tekintve *négy különböző modell különíthető el*:

1. Egyfelől lehetséges egy olyan megközelítés, amely szerint a pilot megvalósítása *nem igényel külön jogalkotási aktust*, azaz nem szükséges új magatartási szabályt előírni. Ebben az esetben a modellkísérlet lefolytatása a meglévő jogszabályi keretek között történik, és sikeressége esetén sem igényel új szabályozást. Ezekben az esetekben a modellkísérlet célja elsősorban a hatályos jogi keretek hatékonyabb kiaknázása, azaz nem új rendszer megalkotása, hanem a végrehajtás szintjén új mechanizmus bevezetése. Az elemzett pilotok közül ilyennek tekinthető például a kanadai bevándorlási integrációs projekt, ahol a fennálló jogi keretek között valósították meg a modellkísérletet. Ez az irány azonban csak akkor lehet sikeres, ha a bevezetni kívánt újítás nem igényeli a fennálló jogszabályi környezet gyökeres átalakítását.

2. Egy másik irány, amikor a pilot megvalósításához külön jogalkotás ugyan nem szükséges, egy *stratégia meghatározása* mégis fontos. A „Biztos kezdet” program során kialakításra került például egy nemzeti stratégia, amelyet az Országgyűlés 2007 májusában fogadott el. A „Legyen jobb a gyerekeknek”

nemzeti stratégia keretében minden olyan alapidokumentum meghatározásra került, ami a pilot kivitelezéséhez és annak értékeléséhez szükséges volt. Ezen megoldás működőképességéhez fontos követelmény, hogy a modellezni kívánt újítás vagy olyan területet érintsen, amely nem, vagy csak kis mértékben igényel(ne) jogi szabályozást, vagy olyat, ahol a jogszabályi környezet lehetővé teszi a program szintű szabályozást.

3. A harmadik utat tekinthetjük talán a klasszikus módszernek is, amikor a modellkísérlet megvalósításához külön *jogalkotás szükséges*, annak érdekében, hogy a megfelelő jogszabályi környezetet sikerüljön megteremteni, ennek hiányában ugyanis a pilot téves eredményt mutathat. Ebben az esetben a cél nemcsak új módszer, de egyben új rendszer bevezetése is, a modellkísérlet lefolytatását megelőző jogalkotást pedig ez utóbbi követeli meg. Ennek a megoldásnak jó példája lehet a Spanyolországban lefolytatott távmunka - pilot, amelyet hosszúságos szakmai előkészítés, hatásvizsgálat, és végül egy 2007-ben kiadott királyi rendelet előzött meg. Így a modellkísérlet lefolytatását előtt megfelelő jogszabályi környezet került kialakításra, amelynek keretein belül a pilot sikeresen lefolytatható lett.

4. Végül meg kell jegyeznünk, hogy – amint arra a fentiekben már utaltunk – a modellkísérlettel vissza is lehet élni. Erre példa, amikor a pilot külön jogalkotási aktus nélkül, de más megoldás bevezetésével került lefolytatásra. Ez a modell, annyiban különbözik az első pontban meghatározott iránytól, hogy amíg ott lényegében egy már működő rendszer javításáról van szó, ezért egy modellkísérlet keretében igyekszünk azt jobbá tenni (leginkább módszereiben, struktúrájában, megoldásaiban stb.), addig jelen pontban felvázolt irány esetében az *újítást más eszközökkel erőltetjük bele* a fennálló jogszabályi keretekbe. Tulajdonképpen az első és a harmadik pontban felvázolt megoldás vegyítésével úgy akarjuk megreformálni a rendszert, hogy arra nincs felhatalmazásunk. Ennek tipikus példája – a már említett – Dél-dunántúli mintarégió kialakítása, ahol egy 2/3-os törvényben deklarált megyerendszer keretein belül próbálták modellezni a jövőben kialakítandó regionális rendszert.

Ebből is látható, hogy egy ilyen megoldás rendkívül sok veszélyt rejt magában. Már a pilot fogalmából kiindulva le lehet vonni azt a következtetést, hogy egy olyan modellkísérletet, amely alapjaiban kívánja megváltoztatni a fennálló rendszert és annak működését, a régi jogszabályi környezetben eredményesen nem lehet lefolytatni.

4. Összegzés

A modellkísérletek kétséget kizáróan fontos szerepet játszanak a társadalomtudományokban is. A jogtudomány és a közigazgatás-tudomány is segítségül tudják hívni a modellkísérletet egyes területek fejlesztése és új módszerek bevezetése érdekében.

A társadalom mérnökei számára nem hagyható figyelmen kívül, hogy egy modellkísérlet lefolytatása során *ugyanazokat a jogállami követelményeket kell érvényre juttatni*, mint amikor klasszikus jogalkotási megoldáshoz folyamodunk. Ez már önmagában is számos alkalommal megköveteli azt, hogy a pilot lefolytathatósága érdekében előzetes jogalkotás történjen.

Fontos azonban, hogy a modellkísérletek nem feltétlenül járnak együtt a jogi szabályozás igényével. Sok esetben ugyanis pont a jogi szabályozás mellőzése vezethet a sikeres pilot lefolytatásához. Éppen ezért a legfontosabb kritérium a pilotkutatás előtt a *megfelelő tervezés és hatásvizsgálat*, amelynek keretében a szükséges módszertani és az esetleges jogalkotói lépések is meghatározásra kerülnek.

Ezen felül azonban minden felesleges jogalkotói lépést ki kell hagyni a modellkísérletekből. Így például nem szükséges magának a módszernek a jogszabályi keretek között történő rögzítése, viszont figyelemmel kell lenni a pilotok során betartandó általános elvekre.

Mindezek figyelembevételével és nem öncélú felhasználásával a közigazgatás fejlesztése érdekében is eredményesen tudjuk alkalmazni a modellkísérletezés eszközét, ami által növelni tudjuk a közigazgatás hatékonyságát.

MODELLKÍSÉRLETEK MODELLEZÉSE

A tervezés és kivitelezés módszertana

GERENCSÉR Balázs Szabolcs

1. A tervezési fázis, azaz a modellezhetőség meghatározása

A modellkísérletek, mint minden prototípus, céljukat akkor töltik be, ha – sikerességüktől függetlenül – értékelhető eredményt tudnak mutatni a modellezett tárgyban. A modellkísérlet megtervezése és megvalósítása során tehát annak *ideiglenességéről* nem szabad megfeledkezni, mégis a modellezés „teljes verziót” valósít meg – csak kicsiben.¹

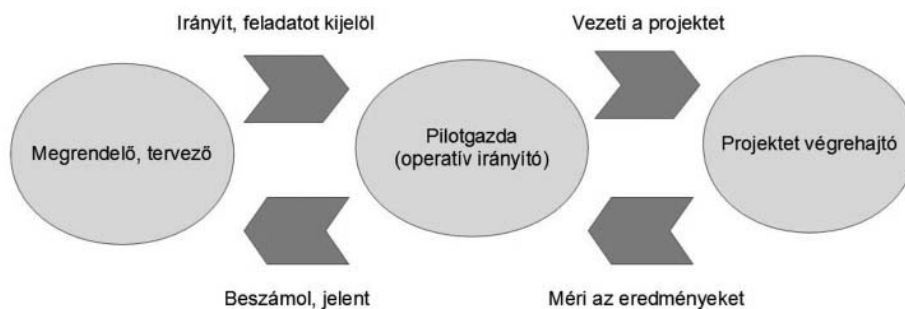
A modellkísérlet fázisait tekintve a tervezés-előkészítés a legtöbb időt igénylő elem. A vizsgált modellek után jól látható, hogy a projekt sikere sokkal inkább múlik a jó tervezésen, mint az operatív lebonyolításon. Szembetűnő volt ez az elemzett mintarégió-projekten, amelynek sikertelensége egyértelműen a rossz tervezésen múltott. Azzal, ha a modellkísérlet lényegi elemével (újszerűség kicsinyített megvalósítása meghatározott ideig) nincs tisztában a tervező, tulajdonképpen már a tervezési fázisban sikertelenségre ítéli a kezdeményezést. A hivatkozott baranyai példa esetében, hogy az alapvető kérdéseket nem tették fel a tervezés során: Ki akar modellezni? Mit akarunk modellezni? Modellezhető-e a kiválasztott tárgy?

Az előkészítés fő kérdési a modellező (pilotgazda) és a modellezni kívánt jelenség (modellezhetőség) kapcsolatát érintik. Az alábbiakban ezt a két elemet és a hozzájuk kapcsolódó további szempontokat vizsgáljuk meg.

* Egyetemi docens, PPKE JÁK.

¹ *Managing Pilot Projects – Some Guidelines Derived from experience.* WCI (Workplace Competence International Limited), Canada, 2002. 2. [a továbbiakban: *Managing Pilot Projects*]

1.1. A modellkísérlet alanyai



1.1.1. A „megrendelő” vagy „kezdemenyező”

A modellkísérlet kezdeményezését a vizsgált minták szerint a legváltozatosabb körhöz lehet köthetni. Elöljáróban elmondhatjuk, hogy a kormányzati kezdeményezéstől (up-down) a helyi közösségben megfogalmazott igényig (bottom-up) sokféle módszert találtunk.

Megismertünk olyan modellkísérletet, amely *egyes kormányzati szervek* kezdeményezésére valósult meg. Az elemzett magyar mintáknál különösen jellemző, hogy a kormányzat magánál tartja a kezdeményezést, nehezen fogadja be a decentralizált modelleket. Érdekes következtetésre jutunk, ha összevetjük az első modellkísérletekkel a maiakat. Az 1940-es években az Esztergár–Magyary modellek jellemzően helyi kezdeményezések voltak, hiszen az egyik modell egy polgármester, a másik egy egyetemi professzor fejéből pattant ki, majd a kormányzat az ötlet mögé állt és a helyi megvalósítást támogatta. A módszer gyümölcsét jól láthattuk, hiszen a magyar szociálpolitika egyik legjobb programja nőtt ki a modellkísérletekből. A rendszerváltozás utáni kísérletek túlnyomó többségében kormányzati kezdeményezést találunk. A kistérségi modellkísérlet, a biztos kezdet gyermekházak, vagy a rendészeti modellkísérlet mind a legfelsőbb döntéshozói szinten megfogalmazott ötletekből fakadtak. Ugyanígy, természetesen, külföldi példákat is látunk kormányzati kezdeményezésű modellkísérletre. Ilyen volt a finn rendészeti kísérlet, vagy a spanyol tisztviselői távmunka program.

A kormányzati kezdeményezésű mintáknál jól látható, hogy a legmagasabb döntéshozó kilép a hagyományos szerepéből, amely a fejlesztési igényt rövid tervezés után azonnal jogszabályi nyelvre fordítja le. Itt a kormányzat *időt enged a megfelelő tervezésre*, és összeegyezteti a politikai céljait a kutatás módszereivel. Mint látni fogjuk, alapvetően két eredménnyel zárulhat a modellkísérlet: vagy sikeres lesz, vagy sikertelen. Tekintettel arra, hogy kísérletről van szó, mindkét végeredményre fel kell készülnie a döntéshozónak, sőt, a modellkísérlet kudarca is pozitív eredmény, hiszen már a kísérlet során kiderült a vizsgált

módszer, intézmény vagy egyéb eszköz alkalmatlansága és nem okozott a teljes ország gazdaságában, társadalmában károkat. Nyilvánvaló, hogy minden kormányzat sikereket kíván elérni, azokat nyilvánosságra hozni. A modellkísérlet eredménye azonban tulajdonképpen *egyfajta döntés-előkészítés, döntéstámogatás*, és így, mint a hatásvizsgálati eredményeket, ezt sem célszerű politikai célra felhasználni.

A modellkísérlet műfaja tudományos módszertant alkalmaz, így nem véletlen, hogy vannak olyan modellek, amelyeket kifejezetten *tudományos műhely* kezdeményez és/vagy bonyolít le. Történetileg első példánk a Magyar Zoltán által vezetett Magyar Közigazgatástudományi Intézet volt. A szociális vármegye gondolatának és kivitelezésének modellkísérlete teljes egészében a Pázmány Péter Tudományegyetem mellett működő tudományos műhely munkája volt. A tervezés mellett a modellkísérlet lebonyolítását is az Intézet munkatársai végezték, hiszen ők alkották a modell-szövetkezet vezénylő operatív testületét, míg a döntéshozói feladatokat a vármegye (mai szóval) államigazgatási vezetése látta el. Külföldi példának a kanadai bevándorlási projektet említhetjük. Ez utóbbi kísérletet a Kanadai Főiskolák Társasága (Association of Canadian Community Colleges – ACCC) bonyolította le, amely a koncepcionált képzésen alapuló kísérlethez szakmai háttérrel is nyújtott amellelt, hogy a program kivitelezését is végezte. Amellelt, hogy tudományos műhelyek, egyetemek, intézetek modellkísérletek megtervezését és kivitelezését végzik, jelentős számban olvashatunk olyan beszámolókat is, amikor akár a döntéshozói, akár a megvalósítói oldalon működnek közre független tudományos testületek.

A kutatás során láttunk továbbá olyan kezdeményezéseket, amelyek önkormányzatoktól, helyi közösségektől, vagy civil-gazdasági szervezetektől eredtek. *Helyi közösségek, civil szervezetek* jellemzően nonprofit módon, helyi (köz-) érdekek megvalósítását tűzik ki célul. Van Buuren és Loorbach egy holland pilot projekt² elemzése során például arról számolnak be, hogy 2004-ben egy víztározó gondozása-kezelése miként volt kivitelezhető hat település, a helyi vízügyi testületek és a megyei szintű önkormányzat kezdeményezésére. Ahogy a szerzők leírják, többször környékezték meg a hatóságokat annak érdekében, hogy az áradások, talajsüllyedés és más, környezeti problémát helyben orvosolni tudják. Az első kezdeményezést a vízügyi hatóságok elutasították. Ezt követően egy tudományos műhelyt vontak be a programba (Habiforum), amely mediációval segítette a helyi közösséget és az államigazgatást a probléma közös megoldása felé. Mikor a hatóság ezt követően is megkérdőjelezte a technikai és pénzügyi fenntarthatóságot, a tervezés új fordulatot vett és gazdasági alapokra helyezve, önfenntartóvá vált.

² Arwin VAN BUUREN – Derk LOORBACH: Policy innovation in isolation? – Conditions for policy renewal by transition arenas and pilot projects. *Public Management Review*, 2009/11. 383–386.

Gazdasági szervezetek által kezdeményezett projektekre szintén találunk példákat. A feldolgozott modellek esetében valós modellkísérlet az Egyesült Államokbeli MATRIX volt, amely egy adathalász gazdasági társaság által megtervezett, kutatásokkal alátámasztott terrorizmusellenes program volt. A modellkísérlet olyan adatkapcsolási módszert dolgozott ki, amely a rendőrségi tevékenységet volt hivatott segíteni. A kísérlet tehát amellett, hogy for-profit gazdasági célokat is szolgált, állami feladatokat látott el, amely miatt először egy tagállam (Florida) állt be a program mögé, később pedig sok más tagállam is. (Megjegyezzük, hogy az angolszász jog jellemzőiből eredően máshogy viszonyul a magántőkének a közigazgatási feladatok ellátásában való részvételéhez, mint a kontinentális jogrendek. Nem szabad tehát a jogi környezetből kiragadva értékelni az eltérő jogrendben megvalósított modelleket.)

A magyar elektronikus közbeszerzési programfejlesztés viszont csak félig viseli magán a közigazgatási modellkísérlet jegyeit. A tanulmányból ugyanis látjuk, hogy a projekt elsősorban egy magántársaság fejlesztése, amely mögött nincs állami kontrolláló szerv, illetve csak később, mint felhasználó jelenik meg az állam. Ebben a minőségében a vizsgált szoftver fejlesztése nem különbözik a magánszervezetek egyéb kísérleteitől, modellezésétől. Ahogy a gyógyszerészeti protokollban a különböző kísérleti stádiumok szükségesek, az informatika is hasonlóan több fázisban készíti el a maga termékeit.

A közigazgatási modellkísérletnek tehát jól láthatóan egyik fontos feltétele, hogy *a politikai vagy a közigazgatási döntéshozó valamilyen formában részt vegyen* a projektben. Ez igaz a kormányzati projektekre és az ún. „bottom-up” kezdeményezésekre is. A közigazgatási modellkísérleteknek így

- szükségszerűen alanya a közigazgatás valamely szerve,
- jellemzően alanya a tudományos élet valamely szereplője,
- lehetőség szerint alanya valamely decentralizált szerv, amely biztosítja a központi hatalom kontrollját és a modell függetlenségét, valamint
- opcionálisan alanya lehet valamely civil- vagy gazdasági társaság.

A modellkísérlet tudományos jellegéből adódik azonban, hogy az sem helyes, ha a közigazgatás csak maga végzi a kísérletet, külső kontroll nélkül.

Nemzetközi szervezet által végzett modellkísérlet hasonló jegyeket visel magán, azzal, hogy természetesen a nemzetközi szervezet képviselteti magát a modellkísérletben, és alanya valamelyik tagállam vagy annak egy része.

1.1.2. Az operatív megvalósító, a „pilotgazda”

A modellkísérlet megrendelője mellett a másik kulcsszereplő a projekt operatív vezetője, „gazdája”. A WCI tanulmánya szerint a modellkísérlet sikerének

egyik titka a jó projektvezetés (team leadership).³ A tanulmány külön kiemeli, hogy első lépés egy *jó projektvezető* kiválasztása. Legyen szakmailag képzett, kreatív. Azt is mondhatjuk a vezetőről, hogy szinte az egyetlen „stabil pont” a modellkísérletben, hiszen körülötte szinte minden (a modell keretei, kivitelező személyzete, szervezete, stb.) változhat, azonban az ő személye állandó. Emellett a vezetőnek át is kell látnia szakmailag a projektet, valamint a többi munkatársával együttműködésre is képesnek kell lennie (vezetési képesség).

Ugyanígy az operatív végrehajtó csapat tagjainak is komoly szakmai felkészültséget kell mutatniuk, valamint határhelyzetekben is jó együttműködési képességet kell tanúsítaniuk. A modellkísérlet során bármikor bekövetkezhet olyan változás, amely azonnali beavatkozást és halasztást nem tűrő döntést igényel. Ilyen esetekben kiszámítható munkavégzéssel úrrá lehet lenni a kísérlet időszakos nehézségein.

A feldolgozott mintákból is jól látható, hogy a modellkísérlet eredményes lebonyolításának feltétele a *kis létszámú professzionális operatív vezetés*, amelyet nevezhetünk tulajdonképpen „pilotgazdá”-nak, hiszen egyetlen és legfontosabb feladata, hogy az adott modellt a tervezéshez szükséges lehető legnagyobb hűséggel levezényelje, gondozza. Legfontosabb jellemzőit a feldolgozott és a szakirodalomban megtalálható minták alapján az alábbiak szerint foglalhatjuk össze:

- A pilotgazda személyében is elkülönül a tervezőtől vagy megrendelőtől. Ha például a közigazgatás valamely szerve a megrendelő, akkor ugyanő nem vezényel modellt.
- A pilotgazda személye elkülönül a projektet végrehajtó szervektől is. A projektgazda feladata az irányítás, koordinálás, nem pedig a tényleges feladat ellátása. Általában ez utóbbi feladat visszatér valamely közigazgatási szervhez, hiszen igazgatás feladat modellezéséről lehet szó.

Az operatív irányító csoport méretére a WCI javaslata legfeljebb 8-10 fő, mivel ekkora létszám munkája látható át a vezető által.⁴ A feldolgozott minták e tekintetben elég változatos képet mutatnak. A legáltalánosabb kép, hogy *egy koordináló szerv van, amely 3-5 fővel működik*.

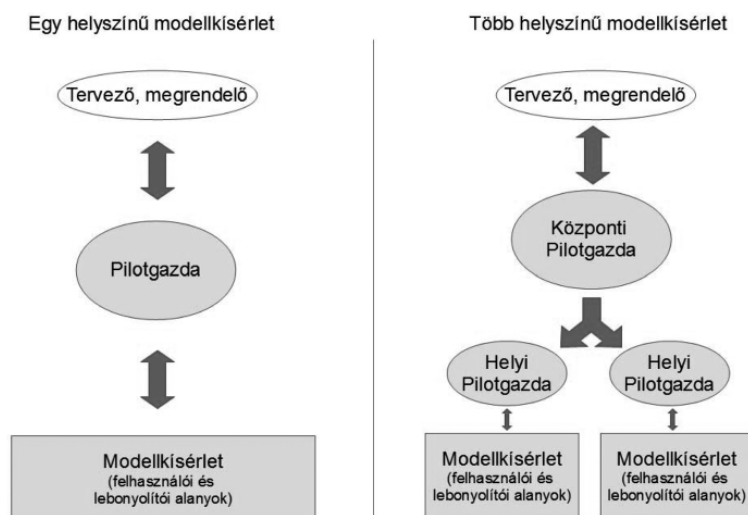
A kiválasztott minták között azonban volt olyan is (OKRI-pilot, kistérségi modellkísérlet, „Biztos kezdet gyerekházak”, kanadai bevándorláspolitikai modell) ahol a tényleges modellkísérlet *több helyszínen* valósult meg. Ilyen esetekben azt állapítottuk meg, hogy az *operatív irányítás is többszintű lett*, azaz volt egy felső szintű pár fős irányító csapat, és külön a modellkísérlet helyszínén egy ugyancsak kis létszámú helyi irányító bázis.

Az operatív irányító szerv másik jellemzője, hogy helyben irányítja a modellkísérletet. A gyors reakcióképesség fontos jellemzője a pilotgazdának, aki

³ *Managing Pilot Projects* i. m. 3–4.

⁴ Uo. 4.

akkor tudja a leghatékonyabb módon ellátni feladatait, ha legközelebb van a megvalósításhoz.



1.1.3. További együttműködők

A modellkísérlet további közreműködője a *kísérlet felhasználói alanya*. Ez a szereplő tulajdonképpen a kísérlet megvalósítója. A spanyol modellkísérletben azok a tisztviselők, akik vállalták az együttműködést, a kanadai bevándorlási modellkísérletben azok a bevándorlók, akik szintén önkéntesen vettek részt a modellképzésekben. Amennyiben a kísérlet speciális alanyi kör bevonásával zajlik le, úgy minden esetben *kizárólag önkéntes részvételtől* lehet beszélni. Igaz ez az ENSZ által lefolytatott modellkísérletekre is, ahol államok voltak a kísérlet alanyai – szintén önkéntes részvétellel. Az önkéntesség egyrészt lehetővé teszi a modell függetlenségének biztosítását, másrészt az alanyok oldaláról is nagyobb elkötelezettség várható, hiszen tudatában vannak annak, hogy az ő tevékenysége mérésre kerül. Ugyanígy azt is elmondhatjuk, hogy az önkéntesség segítségével az adatvédelmi szempontok is könnyebben érvényesíthetőek. Ezen a ponton viszont fel kell hívnunk arra a figyelmet, hogy bár a minták elemzése során nem merült fel, és a pilot-dokumentációk sem térnek rá ki, de a kísérlet alanyainak *adatait fokozottan kell védenie* a lebonyolító szervnek.

További közreműködő a *kísérlet lebonyolítói alanya*. Ez a szereplő az a szerv, intézmény vagy társaság, amely működése körében ellátja azokat a feladatokat, amelyek a modellkísérlet megvalósítását jelentik. A megismert minták közül jó példák erre az Esztergár–Magyary kísérletben azok a jegyzők és más helyi hatóságok, összeírók, akik a közigazgatás szereplőiként, a szövetkezet irányítása alatt működtek; a Biztos kezdet gyerekházak esetében azok az önkormányzatok

vagy civil szervezetek, amelyek pályáztak a program megvalósítására. A lebonyolításban résztvevő alanyok jellemzően közigazgatási szervek és nem önkéntesen, hanem *kijelölés alapján* vesznek részt a projektben, számukra nem adott a választás lehetősége. Láthattunk azonban olyan lebonyolítást is (Kanada) amelyet oktatási intézmények végeztek képzés és személyes tanácsadás útján. Ilyen esetben *megállapodás* útján nyeri el megbízását a végrehajtásért felelős intézmény. Mindkét esetben a lebonyolítás *pontos feladat-meghatározás* alapján történik, amelytől eltérni nem lehet. A feladatot a megrendelő/tervező jelöli ki, a pilotgazda irányítja és végül a kijelölt vagy megbízott szerv hajtja végre.

Az alanyokra általában jellemző, hogy akár személyükben, akár szervezetükben *elkülönülnek a tervezőtől és a pilotgazdától*. Ezt még abban az esetben is megfigyelhettük, amikor egy közigazgatási szerv maga készíti elő és bonyolítja le a kísérletet. Ilyen példa volt a finn rendészeti modellkísérlet, ahol a helsinki rendőrkapitányágon belül egy ötfős elkülönített csapat végezte a kísérletet, amely önálló szervezeti egységet nem alkotott, mégis a kísérlet idejére „nagyfokú önállóságot élvezett”. Általában elmondhatjuk, hogy bár a modellkísérlet időben kötött, mégis ésszerű lehet az ilyen elkülönült szervezeti egység szervezeti és működési szabályzatban való rögzítése, amely által így a feladatok (ügyrend) pontos meghatározása is lehetséges.

Harmadsorban említjük meg a *tudományos élet részvételét* a modellkísérletekben. A feldolgozott és a szakirodalomban hozzáférhető minták vizsgálatát követően megállapíthatjuk, hogy a modellkísérletek nagy részében a tudományos élet valamilyen szereplője részt vett a kísérlet valamelyik stádiumában. Ennek oka egyrészt az, hogy a modellkísérlet mint tudományos módszer alkalmazásának szakmai függetlenségét tudja garantálni, valamint akár a tervezés, akár az értékelés stádiumában külső és emiatt objektív szereplőként tud megjeleníteni. A Magyar-kísérletben a Magyar Közigazgatástudományi Intézet dolgozta ki a terveket és Szaniszló József valamint Kiss István személyében az intézet munkatársai ténylegesen részt is vettek a lebonyolításban, mint pilotgazdák. A kanadai mintában is mind a kezdeményezés, mind a lebonyolítás a felsőoktatási intézményhez kötődött.

1.2. A modellezhetőség megállapítása

A modellkísérlet tervezési szakaszának első kérdése volt az alanyok meghatározása, valamint a szerepek és a szereplők kijelölése. A következő tervezési lépés annak vizsgálata, hogy a modellezni kívánt tárgykör egyáltalán modellezhető-e? Ennek során külön ki kell térni a tárgy, a terület és az alanyok kiválasztására. Az alábbiakban csak az előbbi kettő vizsgálatra szorítkozunk, hiszen az alanyok önkéntes és kötelező részvételét az előző fejezetben már láthattuk.

1.2.1. Mitől modell és mitől kísérlet?

A modellkísérletek vagy pilotprojektek módszertana feltételezi, hogy mind a kísérleti kritériumoknak, mind a modellezés jellemzőinek feleljen meg. A tervezési stádiumban kell tehát azt mérni, hogy a vizsgálat tárgya a) kísérleti jellegű-e, azaz korábban nem létező megoldást, módszert vagy intézményt „próbál ki” a közigazgatás, valamint b) a lefolytatott kísérlet arányosan felnagyítva, az ország egészére vagy egy részére azonos módon alkalmazható-e. Mindkét szempont megléte szükséges ahhoz, hogy valódi modellkísérletet folytathassunk le.

*Kísérleti vonások*at jellemzően a közigazgatástól távolabb eső (főleg civil szférából, vagy más szakterületekről eredő) megoldásoknak a közigazgatásban való beilleszthetőségén figyelhetjük meg.

A vizsgált mintákban ilyen például:

- a) *módszer*: a bevándorlók oktatásalapú kanadai integrációja, a közösségi média használata a finn rendőrség tevékenységében, az integrált adatfűzión alapuló terrorizmusellenes nyomozás, a spanyol közigazgatási dolgozók távmunkában való foglalkoztatása;
- b) *intézmény*: a szövetkezet társulati formájának alkalmazása szociális támogatások juttatásában, az univerzális és programozott gyermekellátást biztosító otthonok, a szubregionális szintű államigazgatási térszint (kistérség), vagy az ENSZ egyfős tagállami koordinációja.

Mindezek továbbá nemcsak egyedülállóak, nívumok, hanem alkalmasak arra is, hogy kiterjedtebb méretekben is megvalósuljanak. Az arányos „felnagyítás” lehetősége a tulajdonképpeni modellezés. A kiválasztott kísérleti tárgy célja tulajdonképpen nem egy szűk környezetben való megvalósulás, hanem az országos működtetés előtt annak megvizsgálása, hogy alkalmas lesz-e a vizsgált tárgy arra, hogy a közigazgatás befogadja? A modellezhetőség további kritériumai, hogy maga a választott tárgykör alkalmas legyen valós idejű, de csökkentett módú megvalósításra, továbbá a terület, amelyen a kísérlet lezajlik, jól reprezentálja a kivetítés után felmerülő környezetet.

1.2.2. A tárgy kiválasztása

A modellkísérletek megvalósításának legfontosabb előfeltétele, hogy a vizsgálni kívánt módszer, eszköz, intézmény valóban modellezhető legyen. Egyben talán ez a legnehezebb része az egész modellkísérletnek és a legtöbb buktatót is ez foglalja magában. A feldolgozott minták alapján látható, hogy a vizsgálat tárgya akkor helyes, ha *pontosan körülhatárolt, egyértelműen azonosítható*. A tárgy definiálásának precizítása egyrészt a kísérlet szempontjából fontos, hiszen ez alapján lehet meghatározni a tervezés minden elemét, másrészt a ki-

vetítés szempontjából is lényeges. Amennyiben nem precízen meghatározott a modell, akkor az 1:1 arányú „nagyítása” torzul.⁵

A közigazgatási jog területén nemcsak a feldolgozott minták, hanem az elérhető szakirodalom alapján is megállapítható általában, vagy egyes módszerek alkalmazásának, vagy intézmények bevezetésének modellkísérleteit találjuk, azaz jellemző módon a *szervezeti jog*, illetve kevésbé az *eljárási jog* tárgyköréből találunk beszámolókat. Anyagi jogi természetű modellkísérlet nagyon ritka és csak azért nem mondhatjuk ebben a tanulmányban, hogy nincs ilyen, mert bár nagyszámú mintát vizsgáltunk meg, nem a világon előforduló összes kísérletet.

Ha a közigazgatási jog további szabályozási területeire vetítjük a megvalósult modelleket, a szervezeti modellek legtöbbje a *humánigazgatás* tárgykörében valósult meg (szociális igazgatás, oktatási igazgatás, kulturális igazgatás). Kevesebbet találunk, de még jellemző a *környezetjogban* végzett kísérlet, mint például a hollandiai víztározóval kapcsolatos vízhasználati modellkísérlet.⁶ A gazdasági szakigazgatások területén alig találunk kísérleti projektet.

A vizsgált eljárási jogi természetű modellek pedig mindig a normatív eljárási szabályok keretei között egy-egy alternatív módszer, hatékonyság-javító megoldás kipróbálása volt. Ilyennek mondhatjuk a büntető eljárásban a finn modellkísérletet, ahol a közösségi média használatát is bevezette a rendőrség; hasonló eljárási természetű modellkísérletet folytatott le az EU Bizottsága 1998-ban, amikor hat önként jelentkező tagállam közbeszerzési hatóságai között új kommunikációs csatornákat és modellt vezetett be anélkül, hogy a tagállami közbeszerzési rendszer változott volna.⁷

Látható tehát, hogy a modellezésként választható tárgykörök elég szűk spektrumban találhatók. Ennek további szabályozás-technikai és dogmatikai okairól a következő fejezetekben olvashatunk részletesebben.

A tárgy kiválasztásának további szempontja az *időben ésszerű modellezhetőség* lehetősége. Tapasztalataink szerint modellkísérletet olyan tárgykörben érdemes tervezni, amelyet 6-18 hónapos időtartamon belül lehet modellezni. (Lásd alább a 2.1. fejezetet.)

⁵ Magyarországon a 2000-es évek közepén tervezett Integrált Betegirányítási Rendszer olyan kísérlet volt, amely helyi modellként az adott környezetben jól működött, azonban országos méretben való megvalósítása teljesen pontatlan volt, amelynek így áldozata is lett, amikor a rosszul megtervezett rendszer az adott megyében rossz kórházba szállította a beteget, aki a késedelmes ellátás miatt meg is halt.

⁶ VAN BUUREN–LOORBACH i. m. 383–385.

⁷ Auke HAAGSMA: The European Pilot Project on Remedies in Public Procurement. *Public Procurement Law Review*, 1999/8. CS25–33

1.2.3. A terület kiválasztása

A modellkísérlet mindig egy nagy területre vonatkozó koncepciónak a kicsinyített, vagy időben korlátozott mása. Nem szükséges kizárólag *országos* bevezetésre szánt pilotokban gondolkozni, hiszen működő modelleket láthatunk *regionális fejlesztések* között is. Ez utóbbira jó példa akár az Esztergár—Magyary-pilot, amely csak az elmaradott és szociálisan veszélyeztetett vármegyékben kívánt újszerű megoldást mutatni; ugyanígy a már hivatkozott holland víztározó körüli problémák orvoslása is csak helyben igényeltek megoldást.

A „terület” fogalma alatt a továbbiakban azt értjük, *ahol a modellkísérletre sor kerül*. Legyen ez akár egy közigazgatási egység (település, kistérség, megye), akár egy szervezet (pl. rendőrség, minisztérium, bevándorlási hivatal, vagy mindezek szervezeti egysége).

A modellezésre szánt terület legfontosabb ismérvei: az *alkalmasság* és a *reprezentativitás*. Az előbbi alatt azt értjük, hogy megfelelő intézmények, infrastruktúrák rendelkezésre álljanak, valamint a modellt végrehajtó helyi csoport is szakmailag felkészült legyen (lásd 1.1.3. További együttműködők). Az utóbbi kifejezés jelentése magán viseli mindazokat a jegyeket, amelyet egy rész kinagyítása során az egész tekintetében figyelembe kell venni. A reprezentativitás jelentését vizsgálva pontosabb fogalmat kapunk a nyelvészeti szakirodalomból: egyrészt azt tudjuk, hogy „részleges, de az egészről mégis megközelítően igaz képet adó vizsgálat, adatgyűjtés.”⁸ Másrészt az értelmező szótár szerint „egyedi voltában valamely általános jelenséget tipikusan képvisel”, továbbá „létével, működésével valamilyen jelleget, minőséget, kort, erőt, értéket fejez ki, képvisel.”⁹

A reprezentatív kísérleti területre értelmezve a fenti definíciókat az alábbi ismérvekre jutunk:

- a választott területről alapos előzetes felméréssel szerzett információk álljanak rendelkezésre;
- a választott terület a modellkísérlet szakági jellegének megfelelő infrastruktúrával rendelkezzen, vagy ha éppen egy infrastruktúra kiépítése a cél (pl. internet-hozzáférés apró települések számára) akkor a kiépíthetőség feltételei álljanak fent (előző példa nyomán pl. telefonvonal, 3G adathálózat elérhetősége, stb.);
- a végeredmény valamilyen pontosan meghatározott (területi, népességi, gazdasági) jellemzőjét a választott modellterület reprezentatíván viselje magán;¹⁰

⁸ BAKOS Ferenc (szerk.): *Idegen szavak és kifejezések szótára*. Budapest, Kossuth, 1979. 728.

⁹ *A magyar nyelv értelmező szótára – 5. kötet*. Budapest, Akadémiai kiadó, 1962. 1001.

¹⁰ Például egy ügyfélszolgálati iroda modellkísérletét általában helyes a lakosság által legsűrűbben lakott területen vagy leggyakrabban látogatott településrészekben végezni. Azonban, ha

- amennyiben több modellterület kerül kiválasztásra, azok vagy egyformán reprezentatívak¹¹, vagy a végeredménynek éppenséggel különböző jellemzőit reprezentálják.

Az első kritériumként megjelölt előzetes információgyűjtésről egy gondolatot szükséges még itt jeleznünk. Magyarország legújabb kori történetében még csak *egy olyan tanulmány született, amely egy terület közigazgatásának vizsgálatában minden adatra kitért*: ez Magyary Zoltán és iskolája által elkészített tatai mintajárás felmérése volt.¹² A kötet egy olyan alapos kutatás eredményeit közli, amely önmagában is mintaként szolgálhat minden közigazgatásszervező előtt. A kötet két könyvre tagolódik. Az első könyv (29—148. oldal) foglalkozik a tatai járás földrajzi helyzetével, tárgyalja a népesség számának alakulását, a népmozgalmat, a népesség társadalmi-, egészségügyi-, és gazdasági helyzetét. A további fejezetekben tárja fel községek történeti kialakulását, majd a közigazgatási működésük alapjait (törvényi kereteit). A Népfőiskola könyvismertetése szerint az egyes fejezetekben nemcsak száraz adatok kapnak helyet, hanem érzéketes leírások is a vagyoni-jövedelmi körülményekről, nemzetiségi hovatartozásról vagy az említett közegészségügyi viszonyokról (pl. milyen berendezése van lakásuknak, van-e árnyékszék? stb.). A második könyvben (149—344. oldal) vizsgálják és elemzik a szerzők a közigazgatás szervezetét (önkormányzat, általános és rendészet, kulturális és más szakigazgatási ágak). A következő fejezetben a közigazgatás működését írják le részben az előző felsorolás szerint, de külön részben szerepel pl. a vallás- és közoktatásügyi igazgatás. A tanulmány utolsó fejezete a költségeket vizsgálja az igazgatásra, területre, népességre való tekintettel és a szervezetek működésével összefüggésben.¹³

A harmadsorban említett reprezentativitás kapcsán jeleztük, hogy a választott modellterület *lehet egy vagy több helyszín* is. A helyszínek kiválasztása alapvetően két szempontot követhetnek: vagy egymást erősítő, azonos ismérvek modellezését várja a megrendelő, vagy éppen ennek ellentétét, azaz különböző jellemzők ütköztetését tervezi. Ez utóbbira jó példa az a magyar büntetés-végrehajtási mediációs modellkísérlet, amely során egyrészt a felnőttkorúakat fogva tartó intézményben, másrészt a fiatalok büntetés-végrehajtási intézetében

a célunk a peremkerületek vagy alacsony népsűrűségű települések legjobb ügyfélszolgálati kiszolgálásának modellezése, úgy éppen az előző helyszín vezet torz eredményre.

¹¹ Például két azonos szerkezetű és kor-összetételű településrész az ország különböző pontjain.

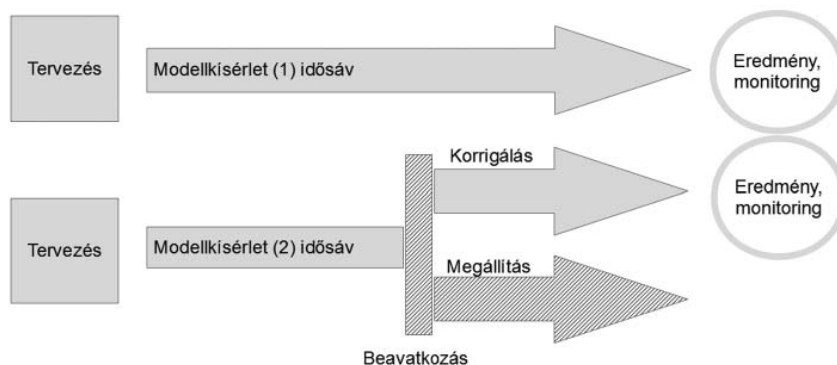
¹² MAGYARY Zoltán – KISS István: *A közigazgatás és az emberek*. Budapest, Dunántúli Nyomda, 1939. Hasonmás kiadásban megjelentette 2010-ben a Magyary Zoltán Népfőiskolai Társaság (2898 Tata, Erzsébet királyné tér 13., <http://www.magaryz.hu>)

¹³ <http://www.tata.hu/varosunk/civil/magyaryzoltan/6871> (letöltés ideje: 2013. július 10.)

bonyolították le a kísérletet azért, hogy mindkét típusú intézetben vizsgálják a mediáció hatását és eredményeit.¹⁴

2. Tervezés és megvalósítás kapcsolatának két eleme: a beavatkozás és az időzítés

A modellkísérletek megvalósításának főbb kritériumait Patyi Gergely tanulmányában részletesen olvashatjuk. Az alábbiakban két olyan körülményt vizsgálunk meg, amelyeket a modellkísérlet tervezési fázisában kell meghatározni ahhoz, hogy a modellezés a lehető legpontosabb és értékelhető eredményre vezessen, továbbá jogok korlátozásához ne vezethessen.



2.1. A modellkísérlet időbeli kötöttségei

A modellkísérlet időzítése azt jelenti, hogy a tervezés során (naptári napra) pontosan meg kell határozni a modellezés szakaszait. A modellkísérlet időzítése a *tárgy által meghatározott körülményektől* függ. Így például az első fejezetben hivatkozott ausztrál felsőoktatási tutorprogram kísérlete csak tanévben történhet, és ugyanígy a romániai sakk oktatása általános iskolákban szintén tanítási időben lehetséges. Vannak viszont olyan modellkísérletek is, amelyek bármelyik évszakban kivitelezhetőek. Ilyen például az elemzett kanadai bevándorlási oktatási program vagy a finn rendőrségi pilot.

A modellkísérlet három időszakaszát tudjuk elhatárolni:

- tervezés
- lebonyolítás
- monitoring, értékelés

¹⁴ Lásd: BARABÁS Tünde: Megbékélés és helyreállítás a börtönben? In: BARABÁS Tünde – FELLEGI Borbála – WINDT Szandra: *Felelősségvállalás, kapcsolat és helyreállítás*. Budapest, P-T Műhely az Országos Kriminológiai Intézet megbízásából, 2011. 23–62.

A modellkísérlet teljes időtartamába mindhárom szakasz beletartozik, így joggal mondhatjuk, hogy a modellkísérlet *időigényes fejlesztési eszköz*. Ha azonban csak a tényleges modellezési időt számítjuk, jelentősen torzulhatnak eredményeink, hiszen mindez vagy a tervezés vagy az értékelés, esetleg mindkettő rovására megy. Bár a modellkísérlet nagy időigénye tagadhatatlan, azt mégis meg kell említeni, hogy az általa biztonságos körülmények között megszerzett ismeretek pótolhatatlanok a további fejlesztésben.

A tényleges modellezés időbeli korlátainak kijelölése a tervezés során felmerülő feladat. Az optimális időtartam is a modell tárgyához kötődik, hiszen az fogja meghatározni, hogy *mennyi idő alatt lehet értékelhető adatot szerezni a kísérlethől*.

A vizsgált kísérletek időtartamainak szélső értékén egyrészt az ENSZ közel 3 éves szervezeti modellkísérlete, a 18 hónapról további 24 hónappal meghosszabbított kanadai bevándorlási projekt, valamint a magyarországi kísérletek közül a Biztos Kezdet Gyerekházak 30 hónapos projektje áll. A vizsgált modellek közül a legrövidebb a 3 hónapos spanyol köztisztviselői modellkísérlet volt. A vizsgálat alapján *átlagosnak a 6-18 hónapos időtartam* tekinthető.

Az időbeliség legfontosabb szempontja a *beláthatóság*, amely kezelhetővé teszi projektet. A túlságosan hosszú modellkísérlet a monitorozást akadályozhatja, a túl rövid pedig azt a veszélyt rejti magában, hogy nem lesz lehetőség elég adatot szerezni a kísérlet tárgyáról.

2.2. Az operatív irányító és az azonnali beavatkozás lehetősége

A korábban hivatkozott WCI pilot-módszertan alapvetően nem társadalomtudományban használt pilotok leírását tartalmazza. Az ajánlott módszereiben is fontos azt figyelembe venni, hogy általában egy termék előállításához szükséges modellezés kellékeit írja össze. Mégis érdemes közelebbről megvizsgálni azt, hogy a „pilotgazda” számára milyen jogosultságokat előírását javasolják.¹⁵

A pilotgazda olyan operatív irányító (vezető), akinek a modellkísérlet lebonyolítása során konkrét intézkedési jogosultságot kell biztosítani már a tervezéskor. A pilotgazda jogosultságai természetesen nem a modellkísérlet tárgyát képező tevékenységében jelennek meg, hanem magában a modellkísérlet vezénylésében. Az 1.1.2. fejezetben meghatározott adatgyűjtésen és jelentéstételen túl tehát fontos szerepet kap a pilot működtetésében is. Például egy személyi változás esetén (kieső végrehajtói szereplő) a pilotgazda az a legközelebbi szereplője a kísérletnek, aki ismeri a folyamatban lévő tevékenységet, tudja, hogy milyen beavatkozás szükséges a pilot eredményes befejezéséhez. Ezért már

¹⁵ *Managing Pilot Projects* i. m. 4–5.

a tervezési szakaszban szükséges arra előre gondolni, hogy kezdeményezési, vagy közvetlen intézkedési jogosultságot kap az operatív vezénylő.

Az egyik (jogi és igazgatási értelemben is) legkülönlegesebb jogkör a *beavatkozás lehetősége*. Ez alatt WCI-módszertan természetesen egy termék tesztelésének folytatását vagy megállítását érti. Mi azonban tovább gondolhatjuk ezt a jogosultságot, hiszen a közigazgatási modellkísérletek alapkövetelménye, hogy jogkorlátozásra, megkülönböztetésre nem vezethetnek (lásd Varga Zs. és Csink tanulmányok). Abban az esetben, ha ez, vagy más kritikus veszély fenyegetne a modellkísérlet során, szükséges (sőt, kötelező) a beavatkozás. A beavatkozás irányát fenti ábránk szemlélteti és látható, hogy két irányt vehet a modellkísérlet ezt követően: korrigált módon folytatódik, hogy a célt végül elérje, vagy egyértelmű paranccsal megáll a kísérlet.

Mikor lehet beavatkozni? Erre a kérdésre a WCI-módszertan nem ad egyértelmű választ, azonban a modellkísérletek korlátait vizsgálva látjuk, hogy ha kritikus probléma lép fel, mindenképpen.

Mikor és mennyire lehet eltéríteni egy kísérletet? Illetve *Mi a megállítás kritériuma?* Ezekre a kérdésekre adott választ elsősorban az határozza meg, hogy orvosolható-e a hiba. Lehet-e olyan megoldást választani, amely az *eredeti cél elérését* más úton, megváltoztatott körülmények között is lehetővé teszi? Természetesen a modellkísérlet a beavatkozást követően alapjaiban nem térhet el a megrendelő igényeitől, mégis (esetről-esetre eldöntendő helyzet lévén) azt látjuk, hogy csekély jellegű módosítást visel el egy modellkísérlet.

A WCI-módszertan hangsúlyozza, hogy a beavatkozási jogosultság már a modellkísérlet kezdetén egyértelmű legyen. Megjegyezzük, hogy itt az operatív irányító szakmai felelősségének kérdése annyiban felmerül, hogy akár politikai, akár szakmai megrendelőt *flyamos és korrekt tájékoztatással* kell ellátni ahhoz, hogy az esetleges beavatkozás elérje a célját (pl. jogkorlátozást megelőzze, vagy ha bekövetkezett, megszüntesse).

A beavatkozásnak viszont *gyorsnak* kell lennie. Amikor kritikus veszély merül fel, hosszas döntéshozatalra (testületi ülésekre) rendszerint nincs idő. A pilotgazda így akkor jár el helyesen, ha a megrendelővel állandó kapcsolatban van, így az általa meghozott, halasztást nem tűrő döntésekről is tájékoztatni tudja. A Magyar–Esztergár-projektben például jól megfigyelhető volt az, hogy a szociális szövetkezet operatív vezetése és a szövetkezeti döntéshozó szerv elnöke (alispán) állandó kapcsolatban volt a vármegye egy alkalmazottján keresztül. A döntésekről és cselekményekről így első kézből és azonnal értesülhetett a megrendelő.

MODELLKÍSÉRLETEK ELLENŐRZÉSÉNEK ÉS ÉRTÉKELÉSÉNEK LEHETSÉGES MEGOLDÁSAI

PATYI Gergely

1. Bevezetés

Szilágyi Péter szerint „a jogalkotás kifejezetten a jogalkotó hatáskörrel fölruházott állami szerveknek a tudatosan, kimondottan és kizárólagosan közvetlenül, általános és absztrakt magatartásszabályok formájában megfogalmazódó jogi normák létrehozására irányuló tevékenysége”.¹ Talán kiegészíthető annyival, hogy nem egy tevékenység, hanem egy folyamat, ami nem egyéb, mint időben logikusan egymásra épülő tevékenységek sorozata, amely bemenetektől kimeneteket hoz létre. A jogalkotás folyamán a kimenet az a szabályozási szükséglet, amelyet az állam és/vagy a társadalom fogalmaz meg, a bemenet pedig az az adott helyzet, amelyet szabályozni kívánnak.

Ha ez igaz, akkor a jogalkotásra is mint műveletre érvényesek a folyamatok jellemzői, azaz az idő, a minőség és a költség, mint minden más technológiai folyamatra. A szervezéstudomány elveinek, módszereinek a közigazgatásban való alkalmazása, figyelembevétele a Magyar-iskolánál jelentkezett először. Fluck András, Magyar Zoltán munkatársa volt az, aki továbbvívte a szervezéselméleti gondolkodást, a közigazgatás korszerűsítése érdekében a közigazgatási szervek munkafolyamatait vizsgálta. Törekvése a gyors, gazdaságos és hatékony közigazgatási munkafolyamatok kialakítása volt az szervezéselméleti alapokra támaszkodva.² A közigazgatást technológiai folyamatként értékeli Tamás András is. Megállapítása szerint működésére, mint bármely más szervezetére, a személyi és dologi feltételek hasznosítása a jellemző.³

* Egyetemi adjunktus, PPKE JÁK.

¹ SZILÁGYI Péter: *Jogalkotás, törvényhozás, kódex*. 1. (http://www.ajk.elte.hu/file/Kodifikacio_SzilagyPeter.pdf letöltés dátuma: 2013. augusztus 15.)

² ALMÁSY Gyula: *A közigazgatási szervezés és technológia fejlődése Magyarországon*. Doktori értekezés. Budapest, 2012. 32–37.

³ TAMÁS András: *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat, 2005. 368.

2010 tavaszán elindult a Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program a magyar közigazgatás, a magyar állam újjászervezésére. Annak érdekében, hogy a megvalósítás helyes irányba haladjon, a 20. század magyar közigazgatás-tudományának nemzetközi hírű művelője, Magyary Zoltán életművére támaszkodva a folyamatszemléletű megközelítés figyelembevételével került kialakításra „Jó állam” modellje, ahol egyértelműen meghatározásra kerültek a célok, a feladatok, a megközelítési módok és eszközök, valamint a megvalósítás figyelemmel kísérésének, azaz monitoringozásának és ellenőrzésének módja.⁴ Akár a jogalkotás, akár az élet egyéb területein hogyan történhet egy új gondolat bevezetése ellenőrzött módon? Ha valamit szeretnénk megváltoztatni, akkor keményen kell dolgozni annak érdekében, hogy megfogalmazzuk azt, hogy hová akarunk a jövőben eljutni. Szeretnénk biztosak lenni abban, hogy a választott módszerrel a legjobb megoldást sikerül megtalálnunk. Ott, ahol a helytelen megoldás következményei súlyosak, célszerű először egy pilotprojektet lefuttatni. Mi is az a pilotprojekt? Olyan kutatási és/vagy fejlesztési tevékenység, amely egy összetett probléma megoldása érdekében, kis mintán, de állandó résztvevői kör bevonásával történik. Valós feltételek közt, kis idő- és költségvetési ráfordítással próbálja ki az adott tevékenységet. Egyfajta modellként szolgál a nagyobb léptékű tevékenység megvalósításához.⁵ Ami nagyon lényeges, ha a pilotprojekt nem hozza az elvárt eredményeket, akkor lehetőség van a hatékony változtatásra. Szükséges azonban megjegyezni, hogy a közigazgatás esetén csak korlátozott módon van lehetőség modellkísérletek lefolytatására, és elsősorban az intézményfenntartó közigazgatás, valamint a belső, öngazgató közigazgatás területén alkalmazható, mint ahogy azt Varga Zs. András részletesen leírja.⁶

Hogyan győződhetünk meg arról, hogy a helyes úton járunk? Keresni kell egy olyan módszert, amelyet ha követünk, akkor nagy valószínűséggel meg tudjuk az adott problémát oldani, vagy a szükséges változást előidézni. Ezt egy olyan eljárás fogja biztosítani, amely magába foglalja a tervezést, a megvalósítást, az ellenőrzést és a visszacsatolást.⁷ Ez a népszerű eszköz a PDCA-ciklus

⁴ Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program. (MP 11.0) A haza üdvére és a köz szolgálatában. Közigazgatás és Igazságügyi Minisztérium, Budapest, 2011. (a továbbiakban: MP 11.0)

⁵ Egységes Fogalomjegyzék. Közoktatási kiemelt és pályázati konstrukciók – (http://www.nfu.hu/download/13846/8_mell%C3%A9klet_Egys%C3%A9ges_Fogalomjegyz%C3%A9k.pdf) letöltés dátuma: 2013. augusztus 15.)

⁶ VARGA Zs. András: A közigazgatási modellkísérletek korlátai...

⁷ http://www.mindtools.com/pages/article/newPPM_89.htm (letöltés dátuma: 2013. augusztus 15.)

(Plan-Do-Check-ActCycle), vagy más néven a Deming-kör,⁸ de nevezik még Shewhart-ciklusnak is.⁹

A PDCA-ciklus négy fázisa:

- Plan: A probléma azonosítása és elemzése.
- Do: Egy lehetséges megoldás kifejlesztése és tesztelése.
- Check: Annak a vizsgálata, ellenőrzése, hogy a kiválasztott megoldás milyen hatásos volt, és elemzése a továbbfejlesztésre.
- Act: A továbbfejlesztett módszer megvalósítása.

A Do és a Check fázisok száma bármekkora lehet a megoldás finomításának és ismételt vizsgálatának függvényében.

2. A projekt fogalma, projektfázisok

Napjainkban a projekt széles körben használt kifejezés, értelmezése tág keretek között mozog. Projektnek elsősorban azt tekintjük, amikor egy szervezet komplex tevékenységet végez egy tervezet kialakítására és megvalósítására, korlátozott időtartam és költségek mellett. Egyszeri és összetett, komplex tevékenység. A projekt lebonyolítása saját szervezeti háttérrel történik, befejezése után pedig levonhatók a tanulságok, tapasztalatok, ami a további hasonló projekteknél hasznosíthatók.

A projektek típusai a szervezetben általuk kiváltott változások alapján lehetnek

- származékos projektek, amelyek csak ki mértékű változást idéznek elő (pl. Többcélú kistérségi társulások),¹⁰
- átütő projektek, melyek új dolog létrehozását célozzák meg (pl. Elektronikus közbeszerzési rendszer¹¹);
- olyan projektek, amelyek az előző két típus között helyezkednek el (pl. Magyar Program¹²);
- K + F projektek.

⁸ <http://www.skymark.com/resources/leaders/deming.asp> (letöltés dátuma: 2013. augusztus 15.)

⁹ VIDA Csaba: *Vállalatirányítás IV. Módszerek és eszközök*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Pollack Mihály Műszaki Főiskola, 2000. 10.

¹⁰ DR. SZEGVÁRI Péter: *Önkormányzatiság és oktatásigazgatás – avagy hol tart ma a kistérségi közigazgatás?* www.localmonitoring.eu/data/fajl/.../szegvari_onkormanyzatisag.pdf (letöltés dátuma: 2013. augusztus 15.)

¹¹ 257/2007. (X. 4.) Korm. rendelet a közbeszerzési eljárásokban elektronikusan gyakorolható eljárási cselekmények szabályairól, valamint az elektronikus árlejtés alkalmazásáról.

¹² MP 11.0 20.

- A projektfolyamat ciklusokból áll és a projektmenedzsment ezen elv alapján
- a projekt életciklusát szakaszokra tagolja;
 - minden szakaszhoz hozzárendeli a kulcsdöntéseket, a felelősségeket, és az információigényt;
 - előfeltételként határozza meg, hogy a következő szakasz csak az előző befejezése után folytatható, és
 - az értékelés tanulságai hasznosulnak a későbbi projektek tervezésénél.¹³

A projektciklus alapján a projektekben előforduló operatív tevékenységek lefolytatása négy szakaszra bontható: koncepció kidolgozása, tervezés, megvalósítás és befejezés.¹⁴ A koncepció szakaszban történik az igény meghatározása, a megvalósíthatóság értékelése, alternatívák kidolgozása, a javasolt megoldás és a projektterv kidolgozása. A másodikban kerül sor a projekt eredményének megfogalmazására, valamint a részletes projektterv kidolgozására. A harmadik szakasz a projekteredmény létrehozása, a negyedik pedig a működésbe helyezés.

Más felosztás szerint a projektciklusnak három jól megkülönböztethető szakasza van, úgymint előkészítés, lebonyolítás és ellenőrzés. Az előkészítés szakaszában a problémák, korlátok és lehetőségek feltárására kerül sor (kockázateértékelés), annak érdekében, hogy reális projekttervek készülhessenek. A projektterveket minden esetben megvizsgálják a megvalósíthatóság és a fenntarthatóság szempontjából. A lebonyolítási szakasz a projekt tényleges megvalósítása, és 'menet közbeni' figyelemmel kísérése (monitoring), melynek alapján eldönthető, hogy a projekt valóban a kitűzött célok megvalósítását szolgálja-e. Ez a figyelemmel kísérés lehetőséget ad az időközbeni változások – különösen hosszabb átfutási idejű projektek esetén – beépítésére, átvezetésére a projekten. A projekt végrehajtásának lezárulásával, az ellenőrzési szakaszban történik meg a megvalósított projekt értékelése, az elért eredmények áttekintése és a tanulságok levonása a jövőbeni programok és projektek tervezéséhez.¹⁵

3. Projektmenedzsment

A projekt értelmezése mellett értelmezni kell a projektmenedzsmentet is. A projektmenedzsment magába foglalja az elérendő célok megfogalmazását, és a célok teljesítését biztosító módszertani és technikai feltételrendszer alkalmazását. A projektmenedzsment „olyan ismeretek, készségek, eszközök és

¹³ EGRI Imre: *Projektmenedzsment. Tankönyv*. Nyíregyháza, Nyíregyházi Főiskola, 2012. 3–5.

¹⁴ David I. CLELAND: *Project Management: strategic design and implementation*. Michigan, McGraw-Hill, 1994. 47.

¹⁵ http://users.atw.hu/hummen/anyagok/eu/4_Pojktelokeszites.pdf (letöltés dátuma: 2013. augusztus 15) 3.

technikák alkalmazása a projekttevékenységek során, amelyek kielégítik vagy meghaladják az érintettek által a projekttel szemben támasztott igényeiket és elvárásaikat”.¹⁶ A projektcélok megvalósításához szükséges három, egyensúlyban levő elem: a projekt hatóköre, azaz az elvégzendő feladatok összessége; az erőforrások, azaz projektcélok megvalósításához szükséges személyi és tárgyi feltételek, melyek a projekt költségvetésétől függenek; a harmadik elem pedig az ütemterv, mely tartalmazza az egyes feladatok időzítését és sorrendjét. Mivel egyetlen projekt sem követi az eredeti tervet, ezért a sikeres projektmenedzsment nem más, mint állandó tervezési és felülvizsgálati folyamat, azaz a PDCA-ciklus Do és Check lépéseinek ismétlése. A projektcélok elérésének érdekében nélkülözhetetlen a megvalósítás menetének folyamatos figyelemmel kísérése, monitorizálása, valamint a folyamatok és eredmények értékelése a korábban megadott értékelési keretek közt.

Görög Mihály megfogalmazása szerint „a projektmenedzsment nem más, mint magának a projekt megvalósítás folyamatának a vezetése, irányítása, szervezése, amely egyrészt az erőforrásokat, másrészt az információkat, továbbá a rendelkezésre álló módszertani és technikai eszköztárat a definiált cél elérésére összpontosítja.”¹⁷

A projekt és a projektmenedzsment fogalmak csak együttesen értelmezhetők, habár a két fogalom jellegét tekintve elkülönül egymástól. A megvalósítási folyamat, a projekt alapvetően reálfolyamatokkal (műszaki, kereskedelmi, pénzügyi stb.) jellemezhető, míg a projektmenedzsment a menedzsment általános eszközrendszerével (vezetés, irányítás, szervezés) írható le.

4. Előkészítés, a projekt tervezése

A projekttervezés egy olyan probléma-megoldási folyamat, amelyben meghatározzuk a célok kitűzésének menetét, és meghatározzuk az elérésükhöz szükséges és alkalmas eszközöket. Tisztázni kell, hogy a tervezendő projekt milyen problémákra adjon választ, és milyen típusú projekt az, amelyik elősegíti a kitűzött cél elérését.

A tervezés folyamatának lépései a következők: a kiindulópontok meghatározása, a cél(ok) előzetes megválasztása, a kiinduló helyzet vizsgálata, a lehetséges megoldások kitalálása, a projekt tartalmának megtervezése illetve megvalósíthatóságának vizsgálata, a kitűzött célok ellenőrzése, módosítása, a megfelelő projekt(ek) kiválasztása.

¹⁶ PMI Standards Committee: *A Guide to the Project Management Body of Knowledge* (PMBOK). Project Management Institute, 1996. 12

¹⁷ GÖRÖG Mihály: *Bevezetés a projektmenedzsmentbe*. Budapest, Aula Kiadó, 1996. 15–16.

Az előkészítés lényege, hogy még a végső döntés előtt látnunk kell, hogy az adott probléma megoldására hányféle (projekt) képzelhető el, és ezek közül melyik az, amelyik megvalósításához reális feltételeink vannak, illetve a feltételek adta korlátok között a legnagyobb eredmény érhető el. A projekt tervezésénél ajánlott az előzőekben felsorolt lépések betartása, a lépések felcserélése ugyanis számos hibához vezethet. A tervezés során figyelembe kell venni a megvalósítás nehézségeit, akadályait, és ha szükséges, módosítani kell a célt.¹⁸ A közigazgatás azon területein, ahol a modellekkel kapcsolatos kísérletek – a modell gyakorlati kipróbálása – általában nem lehetséges, ott rendkívül lényeges a lehetőségek és korlátok értékelése, azaz a lehetőség szerinti, minél többoldalú kockázatértékelés. Az első hazai közigazgatási modellkísérlet atyja, Esztergár Lajos, a projektmenedzsment-szemlélet nélkül is hasonlóképpen oldotta meg modellkísérletének megvalósítását, a szociális szövetkezetek kialakítását. Munkáját alapos helyzETFelméréssel indította, amelyben részt vett a kormányzat, a helyi közigazgatási hatóság, az egyházak és a társadalom. Tudta, hogy a kihívásokat a társadalom bevonása nélkül nem lehet leküzdeni. Meghatározta a célterületet, és megvalósítási formának a szövetkezetet választotta.¹⁹

5. Lebonyolítás, a projektek megvalósítása

A projekt-megvalósítás folyamatában a projekttervezés során megfogalmazott feladatok és tevékenységek végrehajtására, illetve a végrehajtási folyamat irányítására, koordinálására, menedzselésére kerül sor, melyet azonban jelentősen befolyásol a tervezés mikéntje, azaz hogy a tervezés fázisában figyelembe vették-e a külső feltételeket és a projekt megfelelő támogatását. A projektmenedzsernek tudatában kell lennie, hogy ugyan a megvalósítás folyamatának alapvetően a projektcélok elérését kell szolgálnia, de a tervben megfogalmazott feladatok és tevékenységek végrehajtása nem minden esetben vezet el a projektcélok eléréséhez.

A projekt megvalósításnak lépései: a projektterv áttekintése, a szükséges korrekciók elvégzése; a projektszervezet felállítása és működtetése; az eltérő érdekek kezelése, koordináció és az együttműködés biztosítása; projektfelügyelet és irányítás (program monitoring – tartalmi, szakmai, időbeli, pénzügyi és egyéb szempontból); kommunikáció és projekt PR.²⁰

¹⁸ DÁVID János – MÁTYÁSI Sándor – TAJTI József: *Projekt menedzsment kézikönyv*. 6–7. <http://www.3kconsens.hu/files/Projekt%20menedzsment%20kezikonyv.pdf?PHPSESSID=cdbcb5f92d6ca0854e8445639cf9fd48> (letöltés dátuma: 2013. augusztus 15.)

¹⁹ ESZTERGÁR Lajos: *A szociális munka útján*. Pécs, Kultúra Könyvnyomdai Műintézet, Mayer A. Géza és társai, 1939. 14–29.

²⁰ DÁVID–MÁTYÁSI–TAJTI i. m. 27–28.

5.1. A projektterv áttekintése

A projektterv áttekintése elsősorban a projektmenedzser feladata, ami különösen akkor fontos, ha a tervezés és a megvalósítás között hosszabb idő telik, mert olyan környezeti és egyéb változások következhetnek be, amelyek jelentősen befolyásolhatják a megvalósítás folyamatát. Az áttekintés során vizsgálni kell, hogy a projektcélok érvényesek-e még, és elérhetőek, rendelkezésre állnak-e a szükséges erőforrások a tervezett időben az ütemterv tartása érdekében. Ha szükséges, módosítani kell a projekttervet.

5.2. A projektszervezet felállítása és működtetése

Az eredményes és hatékony megvalósításhoz egy jól működő projektszervezet felállítása szükséges, ami nem egyéb, mint a projekt által érintett szereplők és szervezetek összessége és szabályozott együttműködésük. Az eltérő érdekek és motívumok kezelése, a szereplők közötti koordináció megteremtése a projektvezető feladata. A jól kialakított munkamegosztás, az információs, felelősségi és beszámolási rendszer jelentős mértékben megkönnyíti a projektvezető munkáját. A projektszervezet kialakításának fő célja, hogy a projekt a tervezett eredményeiket hatékonyan érje el. A projektszervezet felállítása során tisztázni kell e teamtagok felelősségi és hatáskörét a projekt sikeres végrehajtása érdekében.²¹

Esztergár Lajos ezen a területen is úttörő munkát végzett. Felismerte, hogy a problémák megoldásához eszközök kellenek, és a pénz mellett ugyanolyan jelentőséggel bírnak az emberek és a szervezetek a kitűzött célok sikeres megvalósításához.²² Modellkísérletben, mai szóhasználattal élve, szintén létrejött a 'projektszervezet.' A megalakított szövetkezet szorosan belekapcsolódott a közigazgatásba, legfelsőbb vezetője a vármegye adminisztratív vezetője, az alispán lett, aki felügyelte a szövetkezet működését és biztosította az induló tőkét. Az ő tevékenységét segítette a vármegyében másodfőjegyzői szinten létrehozott 'közjóléti előadó', akinek feladata a szövetkezettel kapcsolatos vármegyei munkákat végzése volt. Alsó szinten ugyancsak szoros kapcsolat volt a szövetkezet és a helyi igazgatás között. A helyi feladatok ellátására minden faluban a jegyző mellett egy fő személyzet volt biztosítva.²³

Az Esztergár-féle modellkísérlet után rövidesen Magyary Zoltán szervezett egy másik modellkísérletet. Komárom megyében hozott létre szövetkezetet, melynek legfelsőbb döntéshozó szerve a közgyűlés volt, és elnök pedig a vár-

²¹ Uo. 30–32.

²² ESZTERGÁR i. m. 29–30.

²³ Uo. 27., 77.

megye alispánja. Az alispán munkáját a közjóléti előadó támogatta. A végrehajtásért felelős szerv az igazgatóság, vezetője szintén az alispán volt. A szövetkezet szigorú pénzügyi működését felügyelő bizottság ellenőrizte. A szövetkezet operatív tevékenységet az ügyvezető igazgató, a helyettes ügyvezető, adminisztrátor és könyvelő(k) vezette.²⁴

Jól mutatja például, hogy milyen jelentősége van a projektszervezetnek a „Jogszabályok és folyamatok egyszerűsítése a Vidékfejlesztési Minisztériumban” projekt, ahol a projektmenedzser, a pénzügyi menedzsment és projekt asszisztensek feladatai mellett egyértelműen meghatározásra kerültek a projektgazda képviselőjének és pénzügyi vezetőjének a feladatai is.²⁵

5.3. Az eltérő érdekek kezelése, koordináció és az együttműködés biztosítása

A projektek megvalósítása során a legkülönbébb, gyakran egymásnak ellentmondó és nem mindig racionális szempontok, szándékok kerülnek felszínre. A projektszervezet alapvető feladata, hogy törekedjenek az ilyen jellegű problémák megelőzésére, kezelésére, hogy a projekt cél elérését segítő megoldások szülessenek. Ennek érdekében már a projekt céljait és a választott megoldásokat a szereplők és az érintettek legszélesebb körének bevonásával célszerű kitűzni, és az információ folyamatos oda-vissza áramlását biztosítani a megvalósítás során. Úgyszintén fontos, hogy a projektszervezet időben felismerje, hogy a projekt tervezését vagy megvalósítását akadályozó konfliktusokat mikor kell az illetékes döntéshozó testület elé bocsátani. Hatékony eszköz a projektszervezet kezében a konfliktusok feloldására az együttműködés kialakítása az érintett projekt partnerek között.

5.4. Projektfelügyelet és irányítás

A projektfelügyelet, vagy más néven a monitoring fő célja annak vizsgálata, hogy az egyes projektelemek megvalósítása a projekttervben kitűzött céloknak megfelelnek-e. A monitoring során a projektmenedzsment feladata, hogy a végrehajtás alatt jelentkező problémákat, kockázatokat feltárja, megfogalmazza a megoldási alternatívákat, és előkészítse azokat a döntésekhez.

²⁴ MAGYARY Zoltán: *A szociális vármegye – a Komárom vármegyei Közjóléti és Gazdasági Szövetkezet működése*. Budapest, Magyar Közigazgatástudományi Intézet, 1941. 8.

²⁵ ÁROP-1.2.6/A-2011-2012-0002. Jogszabályok és folyamatok egyszerűsítése a Vidékfejlesztési Minisztériumban projekt alapító dokumentum. 2012. 12. 14.

A továbblépés előtt azonban tisztázni kell a projektfelügyelettel kapcsolatos három tevékenység tartalmát: monitoring, ellenőrzés, értékelés.

A 'monitoring' folyamatos adatgyűjtésen alapszik, amely alapján a menedzsment, a döntéshozók vizsgálhatják a tevékenység előrehaladását a kitűzött célok viszonylatában, azaz a monitoring a projekt eredményességének mérésére szolgál. Az 'ellenőrzés' a folyamatok, tevékenységek állandó felülvizsgálatát jelenti, az adminisztratív és jogszabályi előírások tükrében. Az 'értékelés' a projekt egészének áttekintése, célja a tevékenység hatásának vizsgálata a megoldani kívánt társadalmi-gazdasági probléma viszonylatában.²⁶

A monitoring tevékenység három lépésre bontható. Az első a nyomon követés, melynek során a projekttervezési fázisban meghatározott mutatókat, más néven indikátorokat vizsgáljuk. Második lépés az eredmények értelmezése, azaz a kapott adatok értelmezése és információ előállítása belőlük. A harmadik lépés pedig a jövőbeli beavatkozási döntések előkészítése, az információknak a beavatkozási döntések megalapozása szempontjából történő rendezése és dokumentálása az igényeknek megfelelő formával és tartalommal.²⁷

A monitoring tevékenység kulcsa, hogy a mutatók, indikátorok aktuális értékei folyamatosan gyűjtésre és elemzésre kerüljenek. Az elemzések teszik lehetővé, lehetőséget biztosítva a projektmenedzsment számára, hogy rendszeresen egyértelmű jelzést kapjanak a projekt aktuális állásáról. Ezen információk alapján dönthető el, hogy a projekt az előzetes terveknek, elképzeléseknek megfelelően halad-e, és a tervektől való eltérés esetén szükséges-e beavatkozni, helyesbítő vagy megelőző intézkedéseket hozni. A monitoring tevékenység elsősorban a menedzsmentet támogatja, de ha a tevékenység során csak az adatgyűjtésre helyeződik a hangsúly és az elemzés elmarad, akkor a projektmenedzsment vagy nem tud dönteni a megfelelő intézkedésekről, vagy pedig téves döntéseket hozhat.

Az ellenőrzés gyakran hasonló adatokra épít, de az ellenőrzés feladata nem a projekt előrehaladásának a kézben tartása, hanem az, hogy a megvalósítás során biztosítsa a törvényi és jogszabályi előírásoknak és más kötelezettségeknek való megfelelést, kiszűrve ezáltal a visszaéléseket. A projektek ellenőrzési rendje magába kell, hogy foglalja a pénzügyi ellenőrzések mellett a személyekre, gépekre, eszközökre, a felelősségi és hatáskörökre, az információbiztonságra és titoktartásra vonatkozó vizsgálatokat is. Az ellenőrzés során egyrészt vizsgálni kell a projekt saját belső szabályrendszerének való megfelelést, ami lehet

²⁶ EX ANTE Tanácsadó Iroda: *Az EU pályázatok rendszere és projektmenedzsmentje*. Budapest, Nemzeti Fejlesztési Hivatal Strukturális és Kohéziós Alapok Képzéskoordinációs Központ (SAKK), 2004. 102.

²⁷ MÁRKUS Béla: *Térbeli döntéselőkészítés*. Nyugat-magyarországi Egyetem. 2010. – http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/0027_TED3/ch01s03.html (letöltés dátuma: 2013. augusztus 15.)

a projekt által saját magára kidolgozva, illetve a támogató által megfogalmazva. Másrészt meg kell felelni a külső szabályrendszernek, azaz a hazai és közösségi jogszabályoknak.

A monitoring és az ellenőrzés a végrehajtáshoz közvetlenül kapcsolódó, operatív jellegű feladatok, amelyek folyamatosan zajlanak, és végigkísérik a megvalósítás egészét.

Az Esztergár-féle korai modellkísérletben a nyomon követésről, a mérés módszertanáról nem találunk feljegyzést, habár a projekt sikeresnek bizonyult.

A Magyary Zoltán által végzett modellkísérlet esetén már konkrétan beszélhetünk monitoring tevékenységről, mert egyrészt a célok meghatározása hosszas felmérések alapján készült, elkészítve az érintett települések statisztikai alapokon nyugvó állapotrajzát, térkép és grafikon mellékletekkel, igazolva, hogy a statisztikai adatok összefüggéseinek bemutatása és figyelembe vétele milyen hasznos a tények megállapításánál, és az azok megváltoztatására irányuló javaslatok kidolgozásánál. A felmérésekbe egyrészt bevonták a járási és községi szerveket, másrészt a helyi adminisztrációt felkészítették a projekt-végrehajtására. Ehhez dolgozták ki a családkartoték rendszert, és erre épült a szövetkezet tájékoztató és ellenőrző rendszere is, amely lehetőséget adott a projekt megvalósításának folyamatos nyomon követésére. A családkartotékok adatfeldolgozása során, a helyszínen kapott információkat a Statisztikai Hivatal adataival vetették össze, amelyeket – keltezésüket figyelembe véve – kritikával kezeltek. A korábbi megállapítások igen jelentős része valódinak bizonyult, azaz a helyi adatfelvétel módszere pontos volt, alkalmas jelentős politikai, gazdasági és igazgatási döntéshozatalra.²⁸Más esetekben, mint például az elektronikus közbeszerzési projekt megvalósítása során a monitoring tevékenység – a jól bevált számítógépes gyakorlatnak megfelelően – a kidolgozott szoftver folyamatos tesztelését jelentette, először a rendszert kidolgozó cégen belül, majd pedig kisebb lépésekkel nyitva a szolgáltatást igénybe venni szándékozók felé, nyomon követve a közbeszerzés jogszabályi előírásainak változásait is. A rendszer működésének monitorozása a mai napig folyamatos, a kidolgozó cég felhasználói elégedettségi kérdőíve, és az ott jelzett észrevételek felülvizsgálata és szükség szerint rendszerbe építése által.²⁹

A működés folyamatos értékelésének gondolata kiterjeszthető a közigazgatás területére is, hiszen a szervezet tevékenysége mutatószámok alapján értékelhető, amihez szükségesek előre meghatározni célértékeket, elvárásokat, majd pedig ennek tükrében gyűjteni a tényeket. A közigazgatásban azonban a kiértékelésnek ezt a módját, amikor egy rendszer számára előírt szabályokat a tény-

²⁸ MAGYARY i. m. 42–47.

²⁹ https://notes.electool.com/ethu_customersatisfaction.nsf (letöltés dátuma: 2013. augusztus 15.)

leges működésével vetik össze, ellenőrzésnek nevezik.³⁰ Az ellenőrzés ebben az esetben is térbeli és időbeli művelet, azaz egymásra épülő tevékenységek sorozata, tehát a tervezése és végrehajtása szintén a PDCA-ciklus szerint történik.

5.5. Ellenőrzés

Míg a monitoring, ellenőrzés a projekt teljes időtartama alatti tevékenység, és a megvalósítást támogatja, addig az értékelés a projektet egységes egészként kezelve vizsgálja azt a befejezésekor. Az értékelés a tervezéskor meghatározott célok és a választott stratégia tükrében ítéli meg a projektet a fontosság, az eredményesség és a hatékonyság szempontjából.

A fontosság értékelésekor választ kell kapni arra, hogy tényleg lényeges célokat sikerült-e kitűzni és megoldani. Az eredményesség vizsgálata arra keresi a választ, hogy sikerült-e, illetve milyen mértékben sikerült elérni a kitűzött célokat, a hatékonyság pedig, hogy milyen áron, vagyis milyen ráfordításokkal, erőforrásokkal sikerült ezeket a célokat elérni.

Az értékelés a monitoringgal szemben nemcsak a projektet magát, hanem a projektet és a környezetét együttesen kezeli, lehetőséget adva a kitekintésre, a projekt értelmezésére és elemzésére a társadalmi-gazdasági környezet viszonylatában. A projekttervezés fázisában történik meg a projekt megvalósulása következtében várható hatások feltérképezése, az utólagos értékelés pedig elemzi a tényleges hatásokat.

A három tevékenység, – monitoring, ellenőrzés, értékelés – közötti különbség jobb megértését segíti elő a hatásmechanizmusuk közötti különbségek bemutatása. Egy projekt operatív célja, kimenete az a végeredmény, aminek érdekében a projektet indították. Az ellenőrzés ennek a meglétét vizsgálja. (Például a Biztos Kezdet Program esélyt kíván adni a programban résztvevő, általános iskolás kor alatti, különösen 0-5 éves korú gyermekek, valamint családjaik számára, hogy a gyermekek életének legkorábbi időszakában segítséget kapjanak a testi, értelmi, érzelmi és szociális fejlődésükhöz.³¹) A specifikus célja, azaz az eredménye az, hogy közvetlen előnyöket nyújtson a megcélzott célcsoport számára. (A gyermekek testi, érzelmi, közösségi, értelmi, fejlődésének elősegítése, tanulási képességeinek javítása; a családok, szülők támogatása a hátrányos helyzet ismétlődésének megakadályozására; az egészségkultúra fejlesztése; a speciális nevelést igénylő gyermekek és családjuk támogatása; a segítő szakmák koordinációja, a közösségi részvétel és a helyi közösségek erősítése, a civil

³⁰ TAMÁS i. m. 371–372.

³¹ A Biztos Kezdet Programok szakmai összefoglalása. http://www.gyerekesely.hu/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=202 (letöltés dátuma: 2013. augusztus 15.)

részvétel terepeinek bővítése.³²⁾ Az eredmények hosszabb távon áttételes hatásokat fejthetnek ki a célcsoportra. (Rövid távon javul a 3-4 éves halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek óvodáztatási aránya, valamint az 5 éves korban óvodai fejlesztő foglalkozáson résztvevők száma/aránya. Hosszabb távon javul a 6 éves korban „iskolaérett” gyerekek aránya, a napközbeni ellátásban részesülő 1-4 éves korú gyermekek aránya, a hátrányos helyzetű gyermekek sikeres továbbtanulása és csökken a felső tagozatosok lemorzsolódása.³³⁾ A projektek átfogó céljait, vagyis az eredeti társadalmi-gazdasági problémák orvoslását, felszámolását, azaz a várható hatást még a tervezés folyamán meghatározzák, és kijelölik a kapcsolódó specifikus célokat, amelyek a fejlesztési tevékenységek eredményeire vonatkoztak. A végrehajtáshoz kapcsolódó operatív célok pedig a tevékenységek kimeneteit érintik.

A legszűkebb intervallumot a három tevékenység közül az ellenőrzés fogja át. Az első lépéstől az utolsó, meghatározott kimenetig vizsgálja, hogy a vonatkozó előírásoknak, szabályoknak megfelelően történt-e a lebonyolítás. Nem tartozik azonban az ellenőrzéshez annak felmérése, hogy a kimenetek valóban kiváltották-e azokat az eredményeket, hatásokat, amelyek a projekttervben szerepeltek.

A monitoring a kitűzött célok, lefektetett tervek, elképzelések és a megvalósulás viszonyát vizsgálja. A projekttervben meghatározásra kerülnek a mérőszámok, indikátorok a különböző szintű célok számszerűsítésével. A monitoring ezekből kiindulva, ezekhez viszonyítva vizsgálja a megvalósulás során kapott tényadatokat, és ha a tervekhez, célokhoz képest eltérést tapasztal, akkor lehetőséget biztosít a döntéshozóknak a beavatkozásra. Operatív jellegéből adódóan azonban a monitoring nem igazán képes a hatások elemzésére, hiányoznak azok az elemzési, adatgyűjtési eszközök, és időzítését tekintve sem úgy zajlik, hogy képes legyen a hatások mérésére és elemzésére.

Az értékelés az eredetileg megoldani kívánt társadalmi-gazdasági problémához nyúl vissza, és ennek szemszögéből ítéli meg a projekt egészét. Az érinteni kívánt társadalmi-gazdasági problémára a megoldást a hatások szolgáltatják, ezért az értékelés a fontosság kapcsán azt vizsgálja, hogy az eredmények, kimenetek esetében, a kitűzött célok valóban relevánsak voltak-e. A hatékonyság kapcsán pedig azt fogja vizsgálni, hogy a befektetett erőforrások, bemenetek aránya milyen volt a kiváltott hatásokhoz képest. Tehát a projektértékelés vizsgálódási köre a bemenetektől a hatásokig terjedő teljes területet átfogja.

Az ellenőrzés és a monitoring operatív jellegű, a végrehajtást kísérő, és annak részét képező tevékenység, így a projektek életciklusában a végrehajtás fázisában jelennek meg, de nem folytonos jelleggel, hanem pontszerű tevékeny-

³²⁾ Uo.

³³⁾ Uo.

ségként. Egy-egy projekt esetében ez a projektterv elkészültekor, a végrehajtást megelőző értékelésként, valamint a tevékenységek lezárulását követő utóértékelésként jelenik meg.

A három tevékenység a visszacsatolás módja alapján is elkülöníthető. Más módon reagál a rendszer arra, ha az ellenőrzés, a monitoring vagy az értékelés eltérést, nem megfelelőséget tár fel. A nem megfelelőség a külső vagy belső szabályrendszer valamely elemétől, kötelező előírásától való eltérést jelent. A visszacsatolás ilyenkor többnyire valamilyen szankció, ami a feltárt szabálytalanság, eltérés mértékétől és jellegétől függően eltérő lehet. Ha a monitoring tár fel eltérést, akkor ez azt jelenti, hogy a tevékenységek nem az előre eltervezett módon zajlanak, a kitűzött célokat nem sikerül teljesíteni, a tényadatok elmaradnak a tervezettektől. A monitoring feltárja az eltérés hátterét, okait, és ezzel lehetőséget teremt a döntéshozók számára, hogy módosítsák a projekt végrehajtásának mikéntjét abból a célból, hogy az eredeti tervek, célkitűzések ténylegesen megvalósulhassanak, azaz a monitoring esetében a visszacsatolás egyfajta kiigazítás lesz az eredményesség érdekében. Az értékelés esetében a nem megfelelőség a projekt logikája, eredményessége, hatékonysága, vagy a hatásmechanizmus egésze tekintetében jelentkező eltérésként értelmezhető. Az értékelés ezekre a stratégiai vagy gyakorlati ellentmondásokra, hiányosságokra hívja fel a figyelmet, amelynek tapasztalatai egyfajta tanulási folyamatba épülnek be a további projektek kidolgozásánál.

Mint az eddig elmondottakból kiderül, bár a felhasznált alapadatokban és részben az elemzés módjában is vannak hasonlóságok, a három tevékenység alapvetően más jellegű, más céllal zajlik a projekt életciklusában, azon belül is jól elkülöníthető.³⁴

A projektszemlélet érvényesülésének jó példázata Széchenyi Terv, amelynek projektjeiben egyértelműen meghatározásra kerülnek a célok, a monitoringhoz szükséges mutatók, projekttervnek megfelelő eredmény és hatás elérése érdekében.³⁵

A korábban már többször hivatkozott Esztergár Lajos-féle modellkísérlet sikeres volt, annak ellenére, hogy külön értékelésével nem találkozunk. Egy teljesen új, munkára épülő szociális támogatási forma kidolgozásával a legégetőbb szociális és demográfiai problémákat igyekezett orvosolni, azaz elérte a modellkísérlet indításakor megfogalmazott célját, amelyet a következőként jelölt meg: „Az intézkedések kétirányúak: egyfelől az élet infernóját kell kitisztítani, másfelől a meggyengült egzisztenciákat kell megerősíteni.” Sikerét mutatja, hogy befejezését követően szinte azonnal más megyékre is áttérjett.³⁶

³⁴ EX ANTE i. m. 104–108.

³⁵ PI. ÁROP-1.2.6/A-2011-2012-0002. 5–7.

³⁶ ESZTERGÁR i. m. 15.

5.6. Kommunikáció és projekt PR

A projektek megvalósítása alatt biztosítani kell a folyamatos tájékoztatást, a projekt 'jó' hírének fenntartását. Ez nagyon fontos mind a folyamatban résztvevő szervezetek számára (pl. presztízs-növelő), másodszor nagyon fontos a projekt (és a felelős team) számára is, mivel növeli az elkötelezettségüket. Alapvető követelmény az átláthatóság, a hiteles tájékoztatás, ezért ezt a projektmenedzsernek (illetve a projekt-teamnek) kézben kell tartania a tájékoztatást. A tájékoztatás előre tervezett, azaz amikor a projektszervezet szándékainak megfelelően, a jelentős eseményeknél történik tájékoztatás, és lehet spontán érdeklődés vagy információközlés, ami a tájékoztatás nehezebben kézben tartható formája, aminek veszélye, hogy nem teljes információ birtokában helytelen, sokszor a projekt szempontjából negatív kép alakul ki.³⁷

6. Összefoglalás

A pilotprojektek áttekintése alapján elmondható, hogy a jogalkotásban és jogalkalmazásban is jól használható, megfelelő adaptálás után, a műszaki területen használatos folyamatszemplétű projektmegvalósítás, abból kiindulva, hogy minden tevékenységünk a PDCA-ciklus mentén történik, annyi eltéréssel, hogy a különböző területeken az egyes szakaszok hossza és időtartama egymástól igencsak eltérő lehet. Például a jogszabályalkotásnál a tervezés fázisa a leghosszabb kell, hogy legyen, hisz gyakorlatilag magában foglalja a megvalósítást is.

³⁷ DÁVID–MÁTYÁSI–TAJTI i. m. 38.

A *PILOT* MINT TERVEZÉS-MÓDSZERTANI ESZKÖZ, *avagy tervezési „kép a képen”*

SÁNTHA György*

1. Bevezetés

Jelen írásban a modellkísérlettel mint a közcélú tervezést segítő módszertani eszközzel foglalkozom. Kiindulópontunk ennek során, hogy a *pilot* a hosszabb ívű stratégiák kialakítása és megvalósítása érdekében alkalmazott sajátos útke-resés, melynek lényege a folyamatos felfedezés, a korábban még nem alkalmazott vagy tételesen nem igazolt megoldások kipróbálása, tapasztalatok szerzése, végül – az elért eredmények kiértékelése alapján – a jövőre vonatkozó további következtetések levonása. Ilyen módon a *pilot*nak magának is mindig közvetlen következménye valamilyen stratégiai horderejű döntés (ún. „go”/ „no go” döntések), mely által a *pilot* döntés-előkészítő eszközként is egyértelműen definiálható.

Közfeladatot ellátó rendszerekben a *pilot* döntéstámogató szerepe alapvetően két makroszintű folyamathoz kapcsolódhat: (1) a stratégiaalkotáshoz, illetőleg (2) a jogalkotáshoz. E tanulmányban alapvetően a közcélú tervezés oldaláról vizsgáljuk a modellkísérlet fogalmi, módszertani jellemzőit, valamint azt, hogy hol és milyen esetekben lehet indokolt az alkalmazása. Ez ugyanakkor nem jelenti azt, hogy következtetéseink ne lennének a jogszabály-előkészítés folyamatára is értelmezhetők. A jogra és a többi normatív szabályozóra ugyanakkor elsősorban mint a stratégiák megvalósításának egyik fontos eszközére tekintünk. Ennek kapcsán a végrehajtás részleteinek kimunkálásakor a társadalmi és gazdasági viszonyokba való beavatkozás felelősségét átérezve nő meg a precíz előkészítés – végső soron az operatív tervezés – jelentősége.

Elemzésünk során a XX. század végi amerikai menedzsment szakirodalomban elterjedt *tervezés* fogalomból indulunk ki, amely a tervezésre olyan analitikus folyamatként tekint, mely magában foglal egy jövőre vonatkozó előrejelzést, a jövőben elérni kívánt célok meghatározását, az elérésükhöz vezető

* Doktorandusz, PPKE JÁK.

alternatív cselekvési módok kidolgozását és az ezek közötti választást.¹ Ez a megközelítés annyiban nem áll távol a XX. század eleji tudományos vezetési iskola definíciós kereteitől, hogy pl. Henri Fayol, majd Luther Gullick is a tervezésre mint az igazgatási akciók előkészítési fázisára – Gullick az általa megalkotott „POSDCoRB” modellen belüli *planning* funkcióra – tekintett.

A fejlett országok gyakorlatait végigtekintve módszertani szempontból megkülönböztethetünk centralizált és decentralizált tervező rendszereket, attól függően, hogy ez a sokszereplős folyamat felülről vezérelt, avagy alulról szerveződik. Ezzel együtt fontos leszögezni, hogy miként a tervezés, úgy a *pilot* fogalma sem egyértelműen definiált. Az európai országok jogalkotására jellemző, hogy a jogi normák szintjén a tervezés mint közfeladat, illetőleg adott esetekre kötelezően előírt és kikényszeríthető tevékenység nagyon ritkán jelenik meg. Tény ugyanakkor, hogy a nagy társadalmi alrendszerekre kiterjesztett stratégiai tervezés a mindennapokban felmerülő problémák megoldására alkalmazott generális módszer és – elsősorban az angolszász és skandináv országokban – a munkakultúra része anélkül is, hogy azt részletesen szabályoznák. Ezzel szemben az állami vagy kormányzati tervezésről szóló jogszabályok megalkotása, illetőleg általános hatáskörű tervező intézmények felállítása inkább azokban a – dél-európai és volt szocialista – országokban jellemző, ahol azért is hangsúlyozni kell a tervezés fontosságát, mert az a napi gyakorlatban nem – vagy csak felületesen – alkalmazott.²

A kormányzati stratégiai irányításról Magyarországon néhány éve megalkotott jogszabály³ egész Európában unikálisnak – álláspontunk szerint haladónak – tekinthető, ám ebben a kormányzati tervezés fontosabb fogalmait, a tervezés kötelező eseteit és szereplőit, valamint a stratégiai tervdokumentumok hierarchikus rendszerét meghatározó kormányrendeletben sem találunk utalást modellkísérletekre. Mindezek alapján megállapítható, hogy a *pilot* közcélú ter-

¹ Ld. John C. CAMILLUS: *Strategic Planning and Management Control: Systems for Survival and Success*. New York, Lexington Books, 1986. 9.

² 2010-ben 27 európai uniós tagállam alkotmányának összehasonlító elemzését végeztük el abból a szempontból, hogy az államszervezetet és a fontosabb intézmények működését meghatározó alapszabályok szintjén megjelenik-e – és ha igen, hol, milyen összefüggésben – a tervezés gyakorlata. Kutatásaink során azt találtuk, hogy a társadalmi és gazdasági szempontból fejlettebbnek tartott észak- és nyugat-európai országokban (Egyesült Királyság, Dánia, Svédország, Finnország, Norvégia) az alaptörvények szintjén szinte egyáltalán nem tapasztalhatók tervezésre vonatkozó normatív előírások, míg a mediterrán térség országaiban (Spanyolország, Portugália, Olaszország, Görögország és Ciprus) és a volt szocialista országokban (Románia, Szlovénia, Magyarország) sok esetben külön cikkekben is szabályozott a társadalmi és gazdasági tervezés. A jelenség okainak gyökerét inkább kulturális különbségekben láttuk, melynek lényege, hogy a tervezést vélhetően ott kell hangsúlyosan szerepeltetni és az alapvető normák szintjén is meghatározni, ahol annak szisztematikus alkalmazása a mindennapokra nem jellemző.

³ Ld. a kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012. (III. 12.) Korm. rendeletet.

vezéshez köthető jogszabályi alapjai – definíciós keretei és módszertani meghatározásai – ez idő tájt egyszerűen még nem léteznek. Megjegyezzük azonban, hogy – ahogyan azt Csink Lóránt és szerzőtársai is megállapítják (Csink–Kurunczi–Varga 3.1. fejezet) – erre nem is feltétlenül van szükség.

Összefoglalva tehát, a *pilot* kapcsán sokkal inkább népszerű – divatos, sokszor és sok helyen kommunikált – projektmenedzsment gyakorlatokról beszélhetünk, mintsem normatív módon definiált és módszeresen leírt döntés-előkészítési eszközről. Mindezek miatt a „pilot-jelenség” feltárása és a – jellemzően fejlesztési célú projektekben használt – *piloteszközök* módszeres leírása kifejezetten érdekes és aktuális kutatási feladatként fogalmazható meg.

Az egyes nemzeti szabályozási megoldásokhoz képest nagyobb gyakorlati jelentősége és szemléletformáló hatása van a nemzetközi szervezetek által folytatott stratégiai fogalom meghatározó és tervezés-módszertani standardizációs tevékenységnek. A fontosabb nemzetközi szervezetek a II. világháború után egyre nyilvánvalóbb módon innovációs központjai vagy éppen kísérleti műhelyei („boszorkánykonyhái”) lettek a legújabb állam- és közigazgatás-fejlesztési irányzatoknak.⁴ Példaként említhető itt az ENSZ Közigazgatási Hálózata (UNPAN), az OECD közigazgatási ügyekkel foglalkozó szolgálata (PUMA) által koordinált közigazgatás-fejlesztési együttműködés, az OECD és az Európai Unió által közösen létrehozott SIGMA-kezdemenyezés⁵ vagy éppen a Világbank tevékenysége keretében kifejtett széleskörű nemzetközi elemző és tanácsadó gyakorlat. Megjegyezzük, hogy utóbbi esetében a kísérleti jelleg a 2008-tól világszerte kiszélesedő pénzügyi és gazdasági válság kezelésének módja tekintetében államonként differenciáltan válságkezelési – kiadáscsökkentési,

⁴ A II. világháborút követő újjáépítési időszakban a vezető közgazdászok körében lényegében két fejlődésméleti megközelítés vált uralkodóvá: a *liberális-neoklasszikus irányzat* képviselői egyetértettek abban, hogy a fejlődést alapvetően a piacra kell bízni, mely tekintetben lényegében minden állami beavatkozás veszélyt rejt magában. A másik – *keynesista-marxista* – irányzat szerint fejleszteni állami keretek között, tudatos és szervezett tevékenységként célszerű, amelyben a mindenkor közpolitika meghatározó szerepet játszik. Az ENSZ Alapokmányát 1945. június 26-án San Franciscóban aláíró államok képviselői szakmai és erkölcsi szempontból egyaránt elkötelezett humanisták voltak, akik lényegében egyetértettek abban, hogy a fejlődés nem bízható a szabad piac erőire. Az ezt követő '50-es és '60-as évtized így lényegében a nemzetközi fejlesztési tervezés megszületésének időszakává vált. 1962-ben New Yorkban az ENSZ égisze alatt felállt a Fejlődés-tervezési Prognosztikai és Fejlődés-politikai Központ, majd ezt követően a '60-as évek végére a fejlesztés-tervezés meghatározó fontosságúvá válik a fejlett államokban.

⁵ A SIGMA a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) Közigazgatási Szolgálata (Public Management Service, PUMA) által a közép- és kelet európai országok állam- és közigazgatási fejlesztési programjainak támogatására 1992-ben az Európai Unió közösen útjára indított kezdeményezés, mely 13 fejlődő országban támogatott közigazgatási reform-kezdeményezéseket, 2004-ig főként az Európai Unió Phare Programjából. (forrás: <http://www.oecd.org/gov>)

állam- és közigazgatás-szervezési – tanácsadó tevékenység alkalmasságában is tetten érhető.

2. A pilot fogalmi megközelítése

E tanulmánykötet következetes elméleti megközelítése (lásd Gerencsér, fogalmak, 1.3. fejezet, Varga Zs. 1. fejezet), hogy a *pilot* is azokhoz az alapvető jelentőségű kérdésekhez kapcsolódik, amelyek egy nagy ívű társadalmi vagy gazdasági beavatkozás-sorozat megkezdésénél megkerülhetetlenek: így a „Mit?” „Miért?” és a „Hogyan?” kérdések megválaszolásához. A *pilot* ezen belül is a „hogyan”-ra ad válaszokat, amelynek pedig a háttérben mindig van valamilyen módszertani relevanciája is.⁶ A standard metódusok lejegyzése eleinte a természettudományokban és a konyhaművészetekben terjedt el, ahol tehát egyáltalán nem volt mindegy, hogy „ki?” „mikor?” „hol?” „mennyi?” és „milyen?” összetevőket elegyít egymással a kívánt cél elérése érdekében. Hozzáteesszük, a tanulmányunkban vizsgált modellkísérletek meghatározását is egyelőre ilyen – tehát empiriákon alapuló – jó gyakorlatok gyűjteményes leírását tartalmazó publikációkban⁷ találjuk.

Az általános fogalmi alapvetésekhez visszatérve, a kutatásunkban már a *pilot* kifejezésre használt magyar „modellkísérlet” szóösszetétel első felének meghatározása is fontos tanulságokkal szolgál: a természettudományi megközelítésben fogalmat alkotó Rácz Ervinnél például „*A modell a valóság olyan egyszerűsített mása, amely a vizsgált jelenség, és ezen belül a meghatározott cél szempontjából a valósághoz hasonlóan viselkedik.*”⁸ Varga Zs. András definíció-keresését azzal szeretnénk kiegészíteni, hogy ezeket a méréseket ma már a modern társadalomtudományok is egyre inkább standard módszertani keretek közé szorítják – megkülönböztetve azok kvantitatív, illetve kvalitatív formáit.

A modellkísérletek ugyancsak tipikus – műszaki, illetve mérnöktudományokban alkalmazott – formáit jelentik az ún. *deszkamodellek* vagy *prototípusok*. Bár ezeknek inkább szakmai gyakorlati, továbbá ipargazdaságossági és sorozatgyártási szempontból van jelentősége, a megalkotásuk során szerzett tapasztalatok tudományos igényű feldolgozása is komoly jelentőséggel bírhat.⁹

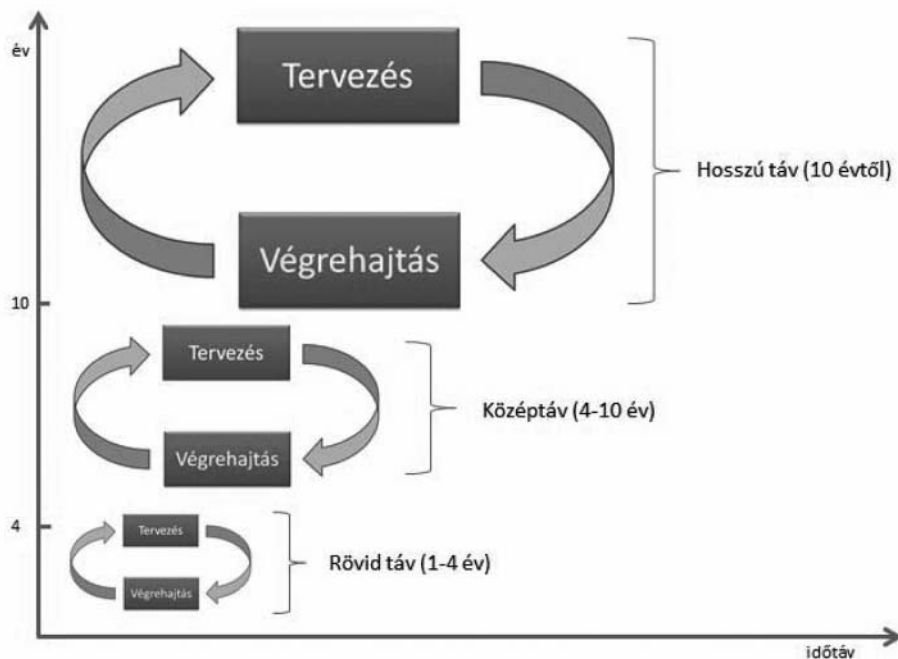
⁶ Ld. a „hogyan?”-nal és módszertanokkal kapcsolatban: SÁNTHA György: A gazdaságos, hatékony és eredményes állami feladatellátás tesztje. *Új Magyar Közigazgatás*, 3. évf. 2. szám.

⁷ Ld. pl. *Managing Pilot Projects – Some Guidelines Derived from experience*. WCI (Workplace Competence International Limited), Canada, 2002.

⁸ Rácz Ervin: *Elosztott paraméterű hálózatok modellezése*. http://uniobuda.hu/users/racz_ervin/EPHM_1ea_webre.pdf (letöltés dátuma: 2013.09.05.)

⁹ Példaként említjük a Sir William Grove (1811–1896) oxfordi fizikus által a fordított elektrolízis

Saját megközelítésünkben a *pilot* a társadalmi és gazdasági szintű tervezés során alkalmazható módszertani eszköz. Normális esetben – „békeidőkben” – a tervezés egy ciklikusan ismétlődő folyamat, amely során a tevékenységek megtervezése és végrehajtása meghatározott ritmus szerint váltakozik. Magyarországon a már hivatkozott, a kormányzati stratégiai irányításról szóló rendelet 7.§ 3-5 pontja értelmében, amennyiben ez a ritmikus időszak 1-4 év közötti, úgy rövid távú, amennyiben 4-10 év közötti, középtávú, míg ha 10 évnél hosszabb, akkor hosszú távú tervezésről beszélünk.



1. sz. ábra: tervezési és végrehajtási ciklusok a különböző tervezési időtávokban

A tervezési időtávok meghatározásának azért van jelentősége, mert a különböző hosszúságú tervciklusok mentén más és más tervezési és végrehajtási megoldások használандók. Rövid távon az operatív végrehajtási szempontok kerülnek előtérbe és ezért – logikus módon – a tervezésre is rövidebb idő jut. Ezzel szemben közép- és hosszú távon csak a jelenbeli trendeknek a távolabbi jövőre történő kivetítésével és a különféle folyamatok szakszerű modellezésével

vizsgálata során 1839-ben megalkotott *gas battery*-nek nevezett – később *fuel cell* (üzemanyagcella) néven említett – kísérleti berendezést, melynek alapjain 1953-ban Harry Karl Ihring már egy 20 lóerős üzemanyag-cella hajtású traktort mutatott be. Az üzemanyag-cellák alkalmazhatósága azóta az energetikában és a közlekedéstudományokban önálló kutatási területté vált. (Forrás: www.itszotar.hu/uzemanyagcellakletoltés)

vel van mód bármilyen következtetés levonására, majd ez alapján a végrehajtás stratégiai irányainak és céljainak meghatározására. Ráadásul a négyévesnél hosszabb makro-folyamatok befolyásolásakor a kivetített időtáv hosszúságával arányban nő a helyes irányok megtalálásának társadalmi és gazdasági tétje. Ezek miatt közép- és hosszú távon a megalapozott és módszeres tervezésre helyeződik a hangsúly, mely nyilvánvalóan hosszabb időt vesz igénybe, továbbá – legalább is elméletileg¹⁰ – több és bonyolultabb tervezés-módszertani eszköz alkalmazását teszi szükségessé.

A tervezési eszköztár meglehetősen széles, amely mellett a kör folyamatosan bővülve változik – nagyrészt attól is függően, hogy adott időszakban mely üzleti menedzsment eszköz alkalmazása válik népszerűvé.¹¹ A módszertani egységesítésben nemzetközi szervezetek, valamint szakmai civil szervezetek (NGO-k) járnak élen.¹²

Az alábbiakban néhány általánosan elterjedt tervezés-módszertani eszközt sorolunk fel példaszerűen – kiemelve egyúttal azt is, hogy alkalmazásuk rövid vagy hosszú távú társadalmi és gazdasági tervek kidolgozásakor lehet indokolt.

¹⁰ A gyakorlatban ma még egyáltalán nincs egységes módszere annak, hogy a közép- vagy hosszú távú stratégiai tervek kidolgozásakor a tervezésért felelős intézmények vagy személyek milyen módszertani eszköztárból válogatnak. E területen napjainkban inkább módszertani ajánlások, illetve jó gyakorlatok biztosítanak eligazodást, melyek tényleges és/vagy szakszerű alkalmazásától függően a különféle stratégiai tervdokumentumok minősége nagyon különböző.

¹¹ Magyarországon a '90-es évektől jórészt európai uniós közvetítéssel terjedtek el stratégiai vagy fejlesztési célú tervezéshez használatos, illetőleg projektmenedzsment módszertanok. Ezek alkalmazása az euro-atlanti integrációs folyamatot támogató – különösen a Phare-projektek esetében normatív előírás volt (ld. *Practical Guide – PRAG*), melyek mellőzésének eredménye a források megszerzését és felhasználhatóságát veszélyeztette. A 2000-es évek elejére az EU tagjelölt országokban így terjedt el pl. az ún. *Logframe matrix* (logikai keretmátrix) használata, melyet multinacionális tanácsadó cégek fejlesztettek ki az Európai Bizottság megbízásából, és amelynek segítségével bonyolult fejlesztések esetében is egyetlen táblázatba sűrítve lehetett átlátást biztosítani a brüsszeli döntéshozók számára az adott projekt céljairól, tartalmáról, indikátorairól, előfeltételeiről. Később – az előcsatlakozási alapok eltüntével és a fejlesztési támogatásokról hozott döntéseknek a teljes jogú tagállamokhoz decentralizálásával – a logikai keretmátrix használata háttérbe szorult.

¹² Pl. saját tapasztalat, hogy a bevett projektmenedzsment módszerek tekintetében a magyarországi közbeszerzésekben leggyakrabban az 1984-ben alapított Nemzetközi Projektmenedzsment Intézet (*Project Management Institute*) – immár öt kiadást megélt – PMBoK (*Project Management Body of Knowledge*) standardjait hivatkozzák.

Tervezés-módszertani eszköz	Eszköz célja / tartalma	Alkalmazásra javasolt időtáv
Tervezés-módszertani eszköz		
Projektdefiníciós dokumentumok készítése: Projektvázlat (PDD) Előzetes megvalósíthatósági tanulmány (PFS) Részletes Megvalósíthatósági Tanulmány (DFS) Projekt Alapító Okirat (PFD)	a tervezett projektek céljának, tartalmának (tevékenységek), időbeli ütemezésének, költségvetésének és a megvalósítás részleteinek –projektevölucióis gyakorlatot követő – egyre részletesebb és átláthatóbb módon történő leírása, dokumentálása	rövid táv
Gantt diagram (projekt ütemterv)	sávok diagram, mely a tervezett kezdő- és végidőpontok közötti egymás alatt ábrázolja a projektben tervezett tevékenységeket	rövid táv
Logikai keretmátrix (Logframe matrix)	programok vagy projektek áttekintését segítő eszköz, mely egy összetett táblázat mezőiben adott sorrendben haladva ismerteti a tervezett beavatkozások céljait, tartalmát (tevékenységek), mérőszámait (indikátorok) és előfeltételeit	rövid táv
Költség-hasznon elemzés (Cost-Benefit Analysis – CBA)	egy program vagy projekt keretében felhasználni tervezett források, valamint a várható bevételek alakulását vizsgáló döntés-előkészítő eszköz, mely a különböző megvalósítási változatok közötti választást segíti	rövid- és közép-táv
Probléma diagram / „problémafa”	helyzetlemezhez használt eszköz, mely a feltárt problémák közötti ok-okozati összefüggések alapján állít fel egyfajta hierarchiarendszert	rövid, közép- és hosszú táv
Cél diagram / „célfá”	stratégiai célmeghatározáshoz és programozáshoz használt eszköz, mely az előzetesen feltárt problémákra tükrözve állít fel hierarchikus célrendszert (átfogó, sarkalatos, specifikus célok)	rövid, közép- és hosszú táv
Hatáselemzés (Impact assessment)	nagy jelentőségű ügyekben hozott döntések megalapozottságát segítő döntés-előkészítő eszköz, mely több alternatíva mentén, objektív módon vizsgálja a döntések közvetlen és közvetett következményeit	rövid, közép- és hosszú táv
Kockázatelemzés (Risk analysis)	egy tervezett beavatkozás kapcsán fellépő kockázatok azonosítása, mérése és rangsorolása, mely alapján javaslatok állíthatók össze a kockázatok mérséklésének helyére, idejére és módjára	rövid, közép- és hosszú táv
Kiegyensúlyozott stratégiai mutatószám-rendszer (Balanced Scorecard – BSC)	stratégiai tervezési, monitoring és szerveztirányítási eszköz, mely négy nézetben (pénzügyek, ügyfelek, működési folyamatok, tanulás-fejlődés) biztosít áttekintést, illetőleg visszacsatolást egy adott szervezetről	rövid, közép- és hosszú táv
SWOT-tábla (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats)	helyzetlemez alkalmazásával stratégiai célmeghatározáshoz és programozáshoz használt eszköz	közép- és hosszú táv
Társadalmi vita (Partnership)	hosszabb távú stratégiai irányok, illetve célok meghatározását és megalapozását elősegítő, széleskörű konzultáción alapuló döntés-előkészítő eszköz	közép- és hosszú táv
Modellkísérlet (Pilot project)	...	közép- és hosszú táv

A fenti táblázat utolsó sorában szerepeltetett – szándékosan kipontozott – *pilot projekt* munkahipotézisünk szerint jól illik a felsorolt 14 tervezés-módszertani eszköz alkotta sorba. A *pilot program* vagy *projekt* formában a közép- és hosszú távú tervezést segítő, hasznos döntés-előkészítő eszköz lehet. Lényege, hogy a stratégiai döntésekért felelős entitás megrendelésére – a végleges döntések meghozatala előtt, azaz még a tervezési fázisban – lehetőség nyílik a nagyobb horderejű beavatkozások gyakorlati következményeinek empirikus vizsgálatára és ilyen módon a további teendők tekintetében fontos következtetések levonására.

A gyakorlat azt mutatja, hogy – bár a különféle *pilotprogramok* sem ritkák – sikeres modellkísérletek jellemzően inkább *projekt* formában valósulnak meg. A projektek végeredményben egyedi szervezeti környezetben megtervezett és végrehajtott lépéssorozatok, melynek keretei között meghatározott idő alatt kell konkrét célokat és eredményeket elérni, és amely érdekében a megrendelő meghatározott (humán és anyagi) erőforrásokat bocsát a projektvezetés rendelkezésére.

A projektek (munkaprogramok) sokféleképpen csoportosíthatók. Példaszerűen megkülönböztethetők:

- *Származékos* (*derivative* – konvencionális) projektek, melyek valamilyen átfogó stratégiára visszavezethető, konkrét programokból levezetett beavatkozások;
- *Átütő* (*break through* – innovatív) vagy más néven *kutatás-fejlesztési* (*R&D*) projektek, melyek újdonság faktora olyan mérvű, hogy akár önmagukban – átfogó stratégiák vagy programok hiányában – is képesek a hagyományos trendek befolyásolására, ritkább esetben megfordítására;
- *Beruházási* (ezen belül pl. zöld mezős) illetve *fejlesztési* projektek, melyek jellemzően olyan – valamilyen korábban nem létező – műszaki létesítmények vagy szolgáltatások létrehozására irányulnak, melyek kivitelezése jelentős tőkebevonást igényel, illetve hosszabb megtérülési idővel jár;
- *Szervezetfejlesztési* (*organizational*) projektek, melyek középpontjában valamely szervezet, intézmény belső működési folyamatainak és/vagy ügyfélkapcsolatainak megváltoztatása áll előzetesen kitűzött minőségi – hatékonysági, eredményességi elégedettség – célok elérése érdekében.
- *Tudományos* (*scientific*) *kutatási és elemzési* – ezen belül *kísérleti* vagy *modell* – projektek, melyek valamely tudományos tétel standard kutatási módszertanokkal igazolható megerősítésére vagy megcáfolására irányulnak, egy előre meghatározott kutatási költségvetés által lehetővé tett mélységben;

- *hatásvizsgálati* projektek, melyek nagy jelentőségű ügyekben hozott döntések közvetlen és közvetett következményeinek megállapítására irányulnak – standard mérési és modellezési módszerekkel – egy előre meghatározott költségvetési és időkeret által lehetővé tett mélységben;
- végül a finanszírozó személyétől vagy a finanszírozó alaptól függően, kormányzati, európai uniós (Phare, ISPA, Sapard, Svájci Alap, Norvég Alap, Strukturális és Kohéziós Alap), civil alapítványi, egyházmegyei, stb. projektek.

A *pilotprojektek* megközelítésünkben a hosszú távú (stratégiai) tervezéshez, illetőleg a stratégiai tervek végrehajtásának előkészítéséhez kapcsolódóan megvalósított, lecsökkentett területi és/vagy időbeli hatályú beavatkozások. Mint ilyenek a tudományos projektek körébe sorolható kísérleti vagy modellprojektek önállósult formái, melyek a mai napig magukon hordozzák a természettudományi kutatási projektekre jellemző próbálgató, kísérletező és a valóságot kicsiben lemodellező megközelítést.

A modellkísérletek emellett a hatásvizsgálati projektekkel mutatnak szoros rokonságot. Ezen belül is az utólagos hatásvizsgálatokkal, amennyiben a *pilotok* esetében is konkrét tényekre és mérési tapasztalatokra alapozottan lehet következtetéseket levonni. Elemzési vagy kutatás-módszertani szempontból az így levont következtetések egy nagyobb ívű, társadalmi vagy gazdasági tervezési folyamatban azért is kiemelkedő jelentőségűek, mert azok tapasztalati tényeken – *empíriákon* – alapulnak. Ehhez képest az előzetes hatásvizsgálatok esetében már absztrakt síkon kell bizonyos döntések következményeit modellezni, amely során az előzetes feltevéseknek – *percepcióknak* – nő meg a szerepe. Ugyanakkor erre a megközelítési módra a *pilotok* esetében is szükség van, hiszen a *pilot* során szerzett tapasztalatok alapján a nagyobb volumenű beavatkozások várható következményeit és eredményeit – az előzetes hatásvizsgálatokhoz hasonló – leginkább percepciók módszerekkel lehet kivétíteni.

3. A pilotprojektek tulajdonságai

A *pilotprojektek* megvalósítása – más beavatkozásokhoz hasonlóan – alapos előkészítést, tervezést igényel. A tervezési fázison belül az első és legfontosabb lépés a *pilotprojekt* céljának és értelmének meghatározása, mely alapvetően a projektért felelős döntéshozó (egyben legtöbbször a finanszírozó, „szponzor”) megrendelésétől is függ.



2. sz. ábra: feladat-meghatározási projektszakasz

Ebben a fázisban tehát kulcsjelentősége van a kiinduló feltételezések – premisszák, hipotézisek – világos rögzítésének és ez alapján a pilot során teljesítendő *feladatok* egyértelmű meghatározásának. E feladatok alaki forrása közcélú beavatkozások esetében alapvetően háromféle lehet:

- jogszabályok, jogi normák,
- társadalmi és gazdasági tervek, stratégiai tervdokumentumok, valamint
- a megrendelő (projektszponzor) valamely rendkívüli élethelyzetre (esetenként katasztrófákra) válaszul – a legtöbbször ad hoc módon meghozott – döntése.

A pontos feladat-meghatározás a modellkísérletek esetében még fontosabb, mint más beavatkozások esetében, itt ugyanis – a tudományos kísérletekhez hasonlóan – első lépésben meg kell határozni azt a szakmai vagy tudományos tételt, amelynek igazolására mind a *pilotprojektet*, mind pedig az azt követő nagyobb ívű beavatkozás-sorozatot megvalósítják. Más szavakkal a *pilotprojekt* valamely társadalmi vagy gazdasági problémára adott válaszként olyan új, innovatív megoldást modellez, amelynek később „nagyban”, „élesben” is működnie kell. Ehhez pedig a problémakör (pl. egészséges ivóvíz hiánya, élelmiszerhiány, terrorizmus, társadalmi rétegek leszakadása, digitális írástudatlanság, stb.) precíz feltárása és a lehetséges összes megoldás, problémakezelési foratókönyv alapos szakmai kidolgozása szükséges.

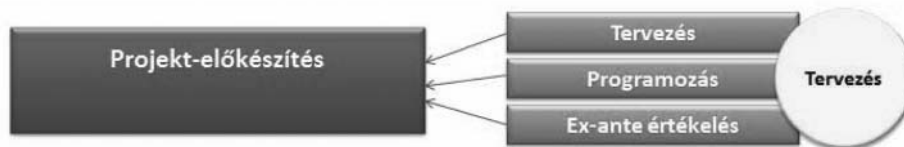
A fentiek alapján egy *pilotprojekt* elindítását szükségszerűen szakmai konferenciák, publikációk, tudományos igényű megalapozó tanulmányok sora előzi meg. Ezek tehát olyan magas valószínűségét jelezik a diagnózis és a javasolt problémakezelő terápia közötti logikai összefüggéseknek, hogy annak ismeretében a megrendelő (szponzor) tűréshatáron belüli kockázatok mellett vállalhatja fel a *pilotprojektről* hozott döntést – nem utolsósorban a projekt finanszírozását.

A kutatásunk keretében vizsgált *pilotok* jelentős része nemzetközi szervezetek globális akcióihoz kapcsolódik, melyek háttérében hosszú távú stratégiai célok megvalósítása (pl. fenntartható vízgazdálkodás¹³ vagy a tömegpusztító

¹³ Ld. pl. az ENSZ kezdeményezésére 2004–2012 között Kenyában a Nemzetközi Agrárfejlesztési Alapítvány támogatásával megvalósított vízgazdálkodási pilotprojektet (*Mt. Kenya East Pilot Project for Natural Resources Management Project*), melynek célja – a termésátlagok kiegyensúlyozásával és az általános élelmiszerbiztonsági szint javításával – a szegénység leküzdése volt. A pilotban résztvevő mérnökök a természetes vízfolyások biztosította erő-

fegyverek elterjedésével szembeni fellépés¹⁴) áll. Ennek folytán a *pilotok* feladat-meghatározásainak és céltételezéseinek alapját jellemzően nyilvános stratégiai dokumentumok vagy nemzetközi szervezetek testületi szervei által elfogadott ünnepélyes nyilatkozatok, határozatok adják. Itt jegyezzük meg, hogy Európában – az uniós szervek speciális döntés-előkészítő gyakorlatára jellemző módon – gyakran ún. „fehér könyvek”¹⁵ vagy „zöld könyvek”¹⁶ szolgálnak az ehhez hasonló stratégiai döntések alapjául.

A feladatkeretek és a kiinduló feltételezések meghatározását követően – immár a megrendelői iránymutatások ismeretében – kezdődhet a tényleges előkészítés, tehát a *pilotprojekt* érdemi *tervezése*.



3. sz. ábra: tervezési projektszakasz

A tervezés során – *pilotprojektek* esetében – a 2. fejezetben felsorolt tervezés-módszertani eszközök közül a rövid távon is alkalmazható megoldásokat célszerű igénybe venni (tehát pl.: projektdefiníciós dokumentumok készítése, ezen belül a tevékenységek megtervezéséhez problémafa, célfa, Gantt-diagram készítése, majd költség-haszon elemzés, kockázat- és hatáselemzés stb. elvégzése). A rövid távú megoldások indoka, hogy magát a *pilotprojektet* nem lehet túl sokáig kifuttatni – hiszen kiértékelését követően még a nagyobb ívű stratégiai

forrásokkal való hatékonyabb és ésszerűbb gazdálkodásra alakítottak ki olyan modellszerű agrárgazdálkodási és közösség-szervezési megoldásokat, amelyek Afrika más tájain is sikerrel alkalmazhatók. (forrás: <http://www.un.org>)

¹⁴ Ld. pl. az Amerikai Államok Szervezetének az ENSZ-szel közös 2006 és 2011 között megvalósított pilotprojektjét (*Pilot project on Physical Protection and Accounting of CBRN (Chemical, Biological, Radiological, and Nuclear Defense) Materials*) azzal a céllal, hogy Kolumbia cselekvési tervet állítson össze az ENSZ Biztonsági Tanácsának a tömegpusztító fegyverek elterjedésének megelőzése érdekében meghozott 1540 számú határozatában foglaltaknak való megfelelés érdekében. (forrás: <http://www.un.org>)

¹⁵ A *fehér könyv* egy szakpolitikai területről készített átfogó, más stratégiai tervdokumentum megalapozását szolgáló rövid- vagy középtávú stratégiai tervdokumentum, amely azonosítja az adott szakpolitikai területhez köthető legfontosabb, kormányzati lépéseket igénylő problémákat; bemutatja az adott szakpolitikai területen elérendő rövid- vagy középtávú célkitűzéseket és konkrét problémákkal kapcsolatban megoldási lehetőségeket vázol fel, beavatkozási módokra tesz javaslatot. (38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet 34.§ (1)).

¹⁶ A *zöld könyv* valamely más stratégiai tervdokumentum előkészítése érdekében készített vitaindító, kötetlen struktúrájú és tartalmi elemeket tartalmazó, középtávú stratégiai tervdokumentum. A zöld könyv felhívja a figyelmet valamely ágazat, szakpolitikai terület legfontosabb megoldatlan kérdéseire és kezdeményezi, hogy az érintett szervek a kérdésekkel a kormányzati stratégiai irányítás keretein belül foglalkozzanak. (38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet 38.§).

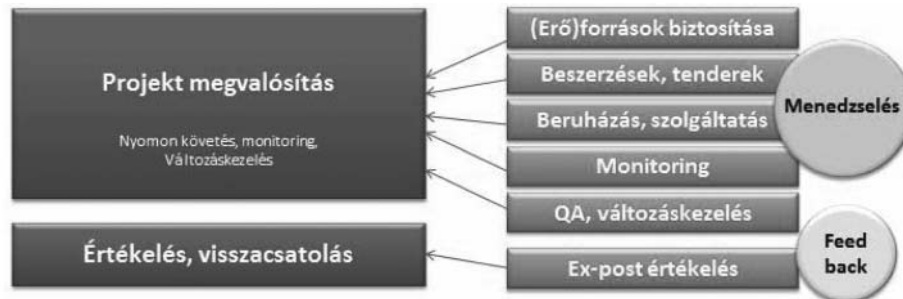
beavatkozások megvalósításának idő- és erőforrásigényével is számolni kell – melyből következően a *pilotprojektek* előkészítését is szigorú időkeretek között kell tartani. Bár az ENSZ globális fejlesztési programjai esetében az 5 évnél hosszabb idejű *pilotprojektek* sem ritkák, a gyakorlatban egy *pilotprojekt* megvalósítását 1-2 évnél nem célszerű hosszabb ideig húzni, melyből következően a pilot előkészítése tekintetében sem szerencsés, ha az a fél-egy évet meghaladja. (lásd: Gerencsér, módszertan, 2.1. fejezet)

Projektek esetében tervezés alatt elsősorban a projekt céljainak, tartalmának (tevékenységek), mérföldköveinek, költségvetésének, indikátorainak, személyi háttérének és időkeretének meghatározását értjük. Ehhez képest a *programozás* már a végrehajtást segítő konkrétumokat határoz meg, lényege pedig az eszközök (anyag, személyi és információs erőforrások) célokhoz rendelése. Ennek kapcsán jegyezzük meg, hogy *pilotprojektek* esetében inkább ez a programozó fázis bír jelentőséggel, hiszen a klasszikus tervező fázis a pilotprojektek esetében már előzetesen – a feladat-meghatározás idején – szorosan összefonódik azon magasabb szintű stratégia tartalmi elemeinek meghatározásával, amelynek verifikálása a *pilotprojektek* egyik fő célja.

Az előzetes tartalmi, logikai konzisztenciát vizsgáló *ex-ante értékelés* *pilotprojektek* esetében – más projektekhez képest – ugyancsak fontos projekt-előkészítési fázisként jelentkezik. S bár ehhez általában itt szűk időkeretek biztosítottak, lényeges, hogy a pilot által igazolni kívánt stratégia és a *pilotprojekt* közötti összhang mindenkor tökéletesen biztosított legyen.

A feladatkeretek és a kiinduló feltételezések meghatározását, valamint a pilotprojektek megtervezését követően kezdődhet meg a *végrehajtási szakasz*, a pilotprojektekben meghatározott tevékenységek ütemezett megvalósítása. A végrehajtási szakaszt alapvetően két további fázisra bontja az üzleti projektmenedzsment szakirodalom,¹⁷ mely a *pilotprojektek*re is érvényes. Ennek értelmében a végrehajtási vagy megvalósítási szakaszon belül célszerű egymástól megkülönböztetni a projekt menedzselésének és utólagos – *ex-post* – kiértékelésének fázisait.

¹⁷ Ld. AGGTELEKY Béla – BAJNA Miklós: *Projekttervezés, projektmenedzsment*. Budapest, KözDok Rt., 1994.; BOD Péter Ákos: *Stratégiai tervezés – vállalati stratégia*. Budapest, Informatikai Központ, 1990.; CSATH Magdolna: *Stratégiai vezetés – vállalkozás*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1990.; GAÁL Zoltán – SZABÓ Lajos: *Segédlet a projektmenedzsmenthez I–II*. Veszprém, Veszprémi Egyetemi Kiadó, 2003.; GÖRÖG Mihály: *Bevezetés a projektmenedzsmentbe*. Budapest, Aula Kiadó, 1999.; Uő: *A projektvezetés mestersége*. Budapest, Aula Kiadó, 2003.; Uő: *Általános projektmenedzsment*. Budapest, Aula Kiadó, 2003.; Uő: *Projektvezetés*. Budapest, Aula Kiadó, 2008.; PAPP Ottó: *Projektmenedzsment*. Budapest, BME Egyetemi Kiadó, 1995.; VÁGÁSI Mária: *Marketing – stratégia és menedzsment*. Alinea Kiadó, 2007.



4. sz. ábra: projekt megvalósítási (menedzsment) és értékelési (feed back) projektszakasz

A megvalósítás – mint ahogyan az más projektek esetében is szokott lenni – a projekt menedzseléséért felelős személy kinevezésével kezdődik. A projektvezető főszabály szerint egy személyben felelősségviselő, illetőleg garancia arra, hogy a *pilotprojekt* a tervekben foglaltaknak megfelelően valósul meg, továbbá, hogy a kitűzött célokat és indikátorértékeket sikerül elérni.

A projektvezető (avagy „pilotgazda” – Gerencsér, módszertan, 1.1.2. fejezet) az első intézkedései között gondoskodik a *pilotprojekt* személyi háttérének biztosításáról, melynek érdekében felkutatja és alkalmazza a feladatra legalkalmasabb szakembereket. A projektvezető gondoskodik a projekt szervezeti és működési, továbbá költségvetési és tárgyi feltételeinek biztosításáról. A *pilotprojektekre* jellemző, hogy a szükséges pénzügyi *erőforrásokat* már pilotról hozott döntéssel egyidejűleg biztosítja a projektszponzor, így az első időszakot nem pályázással, illetve a szükséges finansziális háttér biztosításával kell tölteni. Nemzetközi projektek esetében jellemző továbbá, hogy a projektért felelős személy – esetenként pályázaton nyertes szakmai konzorcium – vezetői megbízásának kiadásával egyidejűleg a szükséges mértékű pénzügyi kerethez (*grant*) való hozzáférést is biztosítják.

A projekt megvalósításához szükséges erőforrások biztosítását és a projektért felelős személy(ek) definiálását követően a *pilotprojekt* tartalmát képező eszközök és szolgáltatások beszerzése, valamint – beruházások esetén – műszaki tervezők és kivitelező bevonása, továbbá a szükséges engedélyeztetés jelentkezik feladatként. A beszerzések szokásos formája a legkedvezőbb ajánlat felkutatására irányuló tendereztetés. Az Európai Unió tagállamaiban közpénzt felhasználó szervek esetében a tendereztetés a közbeszerzési szabályok betartásának kötelezettségével is együtt jár, mely ugyanakkor a *pilotprojektekre* megvalósítását nagymértékben lassíthatja.

A sikeres beszerzéseket követően lényegében megvalósul a pilot, melynek keretében a projekt a szükséges *szolgáltatásokat* igénybe veszi, illetőleg a tervezett *beruházásokat* – szerződött partnereinek közreműködésével – megvalósítja. A *pilotprojektekre* esetében lényeges különbség, hogy ez a fázis szigorúbb-

ban ellenőrzött körülmények között zajlik – a pilot későbbi kiértékelhetősége és rekonstruálhatósága érdekében. Ilyen módon *pilotprojektek* esetében az általánosnál nagyobb jelentősége van a folyamatos mérések dokumentálásának, a folyamatok, eredmények *monitorozásának*.¹⁸

A végrehajtás nyomon követését jelentő monitoring – tehát az egyes indikátorokhoz kapcsolódó mérések és adatgyűjtések – tétje, hogy a későbbiekben elegendő információ, illetőleg adat álljon rendelkezésre ahhoz, hogy a pilot eredményei kiértékelhetők legyenek. Mindezek miatt fontos, hogy a már *pilotprojekt* tervezésekor megtörténjenek a szükséges intézkedések megfelelő mérő- és információs rendszerek kiépítésére, valamint elegendő számú tudományos kutató, szakértő projektbe történő bevonására.

Elmondhatjuk tehát, hogy míg a hagyományos projektekben a monitoring és mérő tevékenység jellemzően a projekt vezetését segíti az indikátorértékek nyomon követése és a problémák megfelelő időben történő (*ex-ante*) azonosítása – a fellépő kockázatokhoz mérten szükséges *minőségbiztosítási intézkedések (QA) és változáskezelési* döntések meghozatala – érdekében, addig a *pilotprojektekben* a monitoring rendszerek működtetése a pilot kiértékelését, tudományos mélységű (*ex-post*) kielemezhetőségét is segíti. Példaképpen egy űrszonda pályára állítását követően a földi laborba sugárzott jelek és adattömegek feldolgozását azonnal megkezdik, de ezek kielemezése még hónapokig, évekig is eltarthat.

Ezzel eljutottunk az – *ex post* – kiértékelési, visszacsatolási (*feed back*) projektszakaszhoz, mely a *pilotprojektek* esetében sokkal markánsabb és lényegesebb projektelem, mint a hagyományos projektek esetében. A kiértékelési szakasz általános esetben a projekt megrendelőinek (szponzor) jelent belső, valamint a nyilvánosság számára külső visszacsatolást arról, hogy a projekt milyen mértékben érte el az eredetileg megfogalmazott céljait és a tervezett indikátor értékeket – tehát összességében mennyiben tekinthető sikeresnek. A belső visszacsatolás formái sokfélék lehetnek: írásos jelentés, műhelymunka (*workshop*), projektzáró értekezlet. A tágabb szakmai nyilvánosság és a közvélemény számára történő külső visszacsatolás a hagyományos kommunikációs eszközökkel történik: publikációk, közlemények, nyilvános konferenciák.

Általános esetben a kiértékeléstől függ a projektben résztvevők premizálása (teljesítményértékelés), illetőleg további kapcsolódó projektek elindítása is. A kiértékelés emellett projekt-evolúciós szempontból is fontos, hiszen ciklikusan megújuló fejlesztések esetén a kiértékelés mozzanata összegzi azokat a tapasztalatokat, amelyek birtokában legközelebb minőségileg jobb projekteket,

¹⁸ A pilot végrehajtási körülményei leginkább az orvos-biológiai kísérletekhez hasonlíthatók, amikor a laborban – az egyes beavatkozásokra adott reakciók hatását vizsgálva – folyamatosan mérik a kísérleti alany pulzusát, vérnyomását, testhőmérsékletét, agyhullámain, adrenalin szintjét, stb.

hatékonyabban és eredményesebben lehet megvalósítani. *Pilotprojektek* esetében ugyanakkor a kiértékelés tétje elsődlegesen annak a nagyobb ívű beavatkozásnak a sikere, amelynek indításáról („go/ no go”) éppen a *pilotprojekt* megvalósításáról készített záró riport alapján hoznak döntést. Ilyen módon a *pilotprojektek* esetében sokkal mélyebb – szakmai és tudományos szempontból megalapozottabb, tényeken, mérési adatokon alapuló – írásos jelentést szükséges készíteni. Olyat, amely minden döntés-előkészítő dokumentumokkal szemben elvárt követelménynek megfelel.

A fentiekén túl ugyancsak a modellkísérletekre jellemző, hogy az értékelési szakasznak sokkal jelentősebb következményei vannak, mint egyéb projektek esetében. Ezek a következők:

- *pilotprojektek* esetében az értékelésről szóló riportról a megrendelő (szponzor) minden esetben döntést is hoz, ilyen módon a riport nem csupán tájékoztató, hanem döntés-előkészítő funkciókkal is bír;
- amennyiben egy *pilotprojekt* záró beszámolóját elutasítják, úgy
 - lényegében kizárható a pilottal modellezett nagyobb ívű beavatkozások megkezdése is;
 - másfelől, a tágabb értelmű stratégia, illetve program (beavatkozás-sorozat) áttervezése, felülvizsgálata is szükségessé válik;
- amennyiben egy *pilotprojekt* záró beszámolóját módosításokkal fogadják el, úgy a tágabb értelmű stratégia, illetve program (beavatkozás-sorozat) áttervezése, felülvizsgálata is szükségessé válik, melynek jelentős idő- és erőforrás kihatása lehet;
- amennyiben a *pilotprojektek* záró beszámolóját módosítások nélkül elfogadják, úgy a tágabb értelmű stratégia, illetve program (beavatkozás-sorozat) végrehajtása is megkezdődik, illetőleg nyomban esedékessé válik, melynek nagyságrendekkel nagyobb idő- és erőforrás kihatásaival számolni kell.

A teljes projekttervezési, illetve projekt végrehajtási ciklust áttekintve, az alábbiakban – táblázatos formában – a generális gyakorlattól eltérő, kifejezetten a *pilo* projektekre jellemző eltéréseket összegezzük.

Projekt-szakasz	Hagyományos projektek	Pilotprojekt	Tanulság
1. Feladat-meghatározás	A feladat-meghatározás alapja, formája jellemzően egy szervezet vezetőinek vagy a tulajdonosnak a döntése.	A feladat-meghatározás alapja, formája sok esetben egy tágabb stratégia, program, illetőleg jogi norma, nemzetközi szerződés vagy testületi döntés.	Pilotokban a feladat-meghatározás alapja szélesebb társadalmi rétegek érdeke (közérdek).
2. Feladat-meghatározás	A helyzetlemezésben körülírt helyzet (probléma) kezelésének egyetlen, a szponzor szerint megfelelőnek ítélt megoldása jelenti a feladat-meghatározást.	A projekt által kezelt helyzetet (problémát) alaposan – esetenként tudományos igénnyel – feldolgozzák, és a lehetséges összes megoldást, forgatókönyvet kidolgozzák.	A pilotokban a feladat-meghatározás alaposabb, mert a legjobb megoldás megtalálásának magasabb a társadalmi, gazdasági téje.
3. Feladat-meghatározás	A feladat-meghatározást külső adottságként kezelik, amely éppen csak annyira alapos és kidolgozott, amennyire azt a megrendelő (szponzor) fontosnak tartja.	Fontos a pontos feladat-meghatározás, mert meg kell határozni azt a szakmai vagy tudományos tételt, amelynek igazolására a mind a pilotprojektet, mind pedig az azt követő nagyvívű beavatkozás-sorozatot megvalósítják.	Pilot esetében a feladat-meghatározás téje többszörös; annak elrontása a pilotot követő nagyvívű beavatkozás-sorozatot is megüthetheti.
4. Tervezés	Inkább a projektek alapos megtervezésére, mintsem a feladat-meghatározásra fordítanak figyelmet.	Az alapos feladat-meghatározást követően a tervezést szűk időkerek között tartják, mivel a kiértékelés után még a pilotot követő nagyvívű beavatkozások megvalósításának idő- és erőforrásigényével is számolni kell.	A hagyományos projektekkel szemben a pilotok esetében nem a tervezés, hanem a feladat-meghatározás és a kiértékelés a leghangsúlyosabb projektszakasz.
5. Tervezés	A tervezés minden eleme lényeges. Mind a kiinduló helyzet pontos feltárása, mind a források bevonásának és célkhoz rendelésének pontos megtervezése hangsúlyos.	A tervezés keretében a programozó – a célkhoz eszközöket hozzárendelő – fázis hangsúlyos, továbbá nagy figyelmet fordítanak a végrehajtás körülményeinek megtervezésére, így a megvalósítási mérő és értékelő rendszerek projektbe építésére.	A tervezési szakaszban pilot-projekteknek inkább a programozás kap szerepet, mivel a klasszikus tervező funkciók már a feladat-meghatározástól végig kísérik a projekteket (szorosan összefonódva azon magasabb szintű stratégia elemeinek meghatározásával, amelynek igazolása a pilot célja).
6. Tervezés	A tervezést záró ex-ante értékelés elsődlegesen a projektek belső konzisztencia-zavarainak kiszűrésére szolgál. Stratégiákhoz köthető projektek esetében a külső konzisztencia vizsgálat is megjelenik.	Az ex-ante értékelés során a szokásos külső és belső konzisztencia szempontokon felül a pilot által igazolni kívánt stratégia, illetve nagyvívű beavatkozás-sorozat, valamint a pilotprojekt közötti összhang vizsgálatát is elvégzik.	Pilotprojekteket esetében az ex-ante értékelés fontosabb és kiterjedtebb tervezőfázis, mivel az nagyon nagy kockázatot jelent, ha a pilot, valamint a pilottal igazolni kívánt stratégia közötti tökéletes összhang nem látszik biztosítottnak.

7.	<i>Tervezés</i>	A tervezés sok esetben a megvalósításhoz szükséges erőforrások biztosításának megszervezésére is kiterjed, a végrehajtás pedig a projektvezető kinevezésével és az erőforrások megszerzésével kezdődik.	A megvalósításhoz szükséges pénzügyi és személyi erőforrás jellemzően adottság, illetve azokat a már pilottól hozott döntéssel egyidejűleg biztosítja a projektszponzor.	Pilotprojektek esetében a tervezés során kisebb hangsúlyt kap a megvalósításhoz szükséges erőforrások biztosítása, mivel az a pilotoknál külső adottságként kezelhető.
8.	<i>Menedzselés</i>	A megvalósítás során az eredményesség – a projektcélok és az indikátorok teljesítése – az elsődleges cél; az alkalmazott módszerek rögzítése és a megvalósítás folyamatos dokumentálása kevésbé kötött, másodlagos kérdés.	A projekt megvalósítása szigorúan ellenőrzött körülmények között zajlik – a későbbi kiértékelhetőség és rekonstruálhatóság érdekében. Az eredményesség mellett az alkalmazott módszerek rögzítése és a történések folyamatos dokumentálása legalább olyan fontos kérdés.	Pilotprojektek esetében a projektvezetéssel szemben – az eredményesség mellett – fokozott elvárásként jelentkezik a módszeres és rekonstruálható projektmenedzsment stílus (köztöttebb, nehezebb vezetői szerep).
9.	<i>Menedzselés</i>	A projektek monitorozása alapvetően a projektvezetést támogatja az eredményesség mérésében és a változások követésében; a végrehajtás folyamatos nyomon követése a megrendelő (szponzor) szempontjából inkább csak másodlagos kérdés.	A projektben alkalmazott monitoring megoldások nemcsak a projektvezetést segítik a szükséges beavatkozásokban, hanem a pilot későbbi kiértékelését, tudományos mélységű kiemelezhetőségét is, továbbá – folyamatos külső betekintést engedve a projektbe – a megrendelő (szponzor) egyidejű tájékoztatására is szolgálnak.	Pilotprojektek esetében a folyamatos mérést végző, tényeket és adatokat rögzítő, valamint monitorozó és dokumentáló rendszerek más projektekhez képest fejlettebbek, és már a végrehajtás során is külső betekintést engednek a pilot kiértékelésében érdekeltek számára.
10.	<i>Értékelés (feed back)</i>	A megvalósítást követő szóbeli vagy írásbeli kiértékelés visszacsatolást (<i>feed back</i>) enged a megrendelőnek a történetekről, az elért eredményekről és a projektben nyújtott (egyéni) teljesítményekről.	A megvalósítást követően alapos kiértékelő munka kezdődik, melynek szakmai, tudományos és módszertani szempontból meg-alapozott írásos dokumentum eredménye is van (jellemzően nyilvános riport vagy záró tanulmány).	A kiértékelés és visszacsatolás (<i>feed back</i>) a pilot-projektek esetében sokkal markánsabb és lényegesebb projekttelem, mint a hagyományos projektek esetében, mert fontos sarokköként funkcionál a pilottól követő nagyívű beavatkozássorozat tervezésében.
11.	<i>Értékelés (feed back)</i>	Az értékelési eredménynek és a visszacsatolás minőségének alapvetően a megrendelőre és a projekt személyzetére nézve vannak következményei; a külső kommunikáció, a nyilvánosság reakciója és a további projektek indításának kérdése kevésbé releváns.	Az értékelési eredménynek és a visszacsatolás minőségének az egész (nagyobb ívű) stratégiai beavatkozássorozat megindítására („go/no go”) és sikerességére kiható következményei vannak; emellett mind a kommunikációs és a nyilvánosság reakciója, mind a további projektek indításának kérdése releváns.	Pilotprojektek esetében az értékelés további döntések tekintetében végzett előkészítő munkának, illetve a pilottól követő nagyobb ívű stratégiai beavatkozássorozat előkészítésének és stratégiai tervezéseként is tekintendő.

4. A Pilotok csoportosítása

A projektek csoportosítása eleve sok szempont – ld. a projektek tárgya, ideje, nyilvánossága, résztvevői köre, földrajzi, intézményi, ágazati, jogszabályi vagy kulturális környezete – szerint elvégezhető, melyekből kiindulva nyilván a modellkísérletek között is sokféle csoport képezhető. Ezekkel ugyanakkor itt most azért nem kívánunk foglalkozni, mert a fenti táblázatban összegzett tulajdonságok szerint is érdekes csoportosítások végezhetők – attól függően, hogy az ott felsorolt kritériumoknak milyen mértékben feleltethetők meg az egyes pilotprojektek.

A feladat-meghatározást tekintve például két szélsőséges eset képzelhető el:

- Amikor a pilot problémaháttérének előzetes feltárása olyan alapos, és a pilottal igazolni kívánt tétel olyannyira egyértelmű, hogy a várt eredmények eléréséhez nem férhet kétség, akkor a pilotnak inkább a megvalósítás módszereinek csiszolásában, a végrehajtás begyakorlásában és a legjobb megoldások megtalálásában, megtanulásában van jelentősége. Ezeket a továbbiakban kutatásunkban „*tanpilot*”-nak nevezzük. Közigazgatás-fejlesztési területen lényegében csak tanpilotokat lenne szabad indítani, ennek hiányában ugyanis jó eséllyel sérülhetnek fontos ügyfél jogok, amely jogállami keretek között még az egyes fejlesztés céljainak megközelítése esetén sem vállalható projektkockázat. Úgy is fogalmazhatunk, hogy a jog uralmára épülő rendszerekben nincs helye az ügyfelek kárára történő kísérletezgetésnek.
- A tanpilottal szöges ellentétben határozhatók meg azok a projektek, amelyek feladat-meghatározása különböző okokból rendkívül bonyolult vagy bizonytalan. Ezekben az esetekben is előfordulhat ugyanakkor, hogy – bár a pilot eredményessége, sikeressége nagyon is kétséges – a megrendelőnek nyomós érdeke fűződik ahhoz, hogy a pilot sikertelenségével kapcsolatos költségeket vagy magas kockázatokat egyszerűen bevállalja, mivel egy lehetséges siker későbbi lehetőségeit megsokszorozhatja. Ebbe a csoportba sorolható lényegében az összes XV-XIX. század közötti felfedező út (ld. pl. az észak-nyugati átjáró keresését), továbbá az úttörő projektek, az innovációs vagy kutatás-fejlesztési (K+F) projektek nagy része, amely miatt a pilotoknak ezt a csoportját a továbbiakban „*pionír pilot*”-nak vagy „*vakpilot*”-nak nevezzük. Ezek a pilotok szélsőséges esetben lényegében egyszerű próbálgatások, még akkor is, ha maga a pilotprojekt megvalósítása (a programozás) egyébként jól tervezett. Nem nehéz belátni, hogy közigazgatás-fejlesztési projektek esetében a vakpilot alkalmazása lényegében kizárható – legalábbis jogállami keretek között.

A tervezési szakaszt tekintve is több eltérő pilotmegoldás képzelhető el. Ahogyan azt korábban már leírtuk, a pilotprojektekre jellemző a rövid tervezési idő, amelyen belül kevésbé a helyzetelemzés és célok meghatározása hangsúlyos – mivel az legtöbbször már a feladat-meghatározás keretében megtörténik – inkább az erőforrás-tervezés, az eszköz-hozzárendelés, az időütemezés és a költségvetés-készítés kerül középpontba. A programozás tekintetében főleg aszerint lehet különbséget tenni, hogy a pilothoz szükséges források már eleve rendelkezésre állnak, vagy – éppen ellenkezőleg – a végrehajtás megkezdése előtt még azokért is meg kell küzdeni.

- Az első esetben a megrendelő a pilot indításáról hozott döntéssel egyidejűleg a megvalósításához szükséges költségvetési forrásokat is biztosítja – pl. előzetesen kalkulált keretösszeg számlára utalásával vagy egy ún. felül nyitott pénzügyi alap létrehozásával. Ilyenkor a pilot általában rövid, belátható időn belül megvalósítható, amely miatt jellemző, hogy egyidejűleg a projekt zárásának idejéről is döntés születik. Ezzel a pilottípussal van általában a legkevesebb gond, amelyet kutatásunkban a továbbiakban „szponzorált pilot”-ként hivatkozunk.
- Magyarországon a teljes jogú európai uniós tagság elnyerése óta jellemző, hogy a nagyobb társadalmi és gazdasági tervek/projektek megvalósítása szinte kivétel nélkül európai uniós fejlesztési alapokból finanszírozott. Ez sok más megkötés mellett azzal is jár, hogy a forrásokért előzetesen – pályázatokon vagy ún. kiemelt projekt-eljárásokon keresztül – meg kell küzdeni. Sajnos ez jelentős mértékben a pilotok ellen hat. Egyfelől, mert a támogatási konstrukciók nevesítésétől, és a felhívás megjelenésétől a támogatási szerződések megkötéséig felmérések szerint¹⁹ legalább 180 nap (6 hónap) telik el, másfelől, mert az európai uniós strukturális alap-pályázatok eleve nem támogatnak pilotokat. Az ilyen projektek indulásának időpontja bizonytalan, továbbá időtartamuk a forrásszerzés körülményeihez képest menet közben is jelentősen módosulhat, mely ugyanakkor közvetlenül is kihathat a pilotot követő beavatkozás-sorozat sikerére. Kutatásomban a továbbiakban az ilyen projekteket „kalapozós pilot”-ként hivatkozunk.

A pilotprojektek menedzselését tekintve nehéz típusos megoldásokat azono-

¹⁹ A Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanács által 2012 decemberében végzett elemzés megállapította, hogy „[...] a jelenlegi eljárásrendet követve, az akciótervi nevesítésektől számítottan minimálisan 67 nap telhet el a részletes tervezési felhívás és útmutató megjelenéséig és további minimum 113 nap a projekt javaslatok (pályázatok) benyújtásától a támogatási szerződések megkötéséig.” A gyakorlatban azonban nem ritka, hogy mindez egy évnél is jelentősen több időt vesz igénybe.

sítani. Vizsgálataink során feltűnt ugyanakkor, hogy az egyes pilotokat nagyon különböző időtávok alatt valósították meg, mely más és más felhatalmazással bíró projektvezetést, illetve projektvezetési stílust igényel. A projektek időtartama természetesen függ a pilotprojekt tárgyától, illetve a projekt vagy program nagyságától, jelentőségétől is. Az ENSZ globális akciói keretében megvalósított pilotprojektek például jellemzően egy kormányzati ciklusnál is hosszabbak. Más esetben a kormányzatoknak általában nincs egy vagy két évnél hosszabb idejük egy pilot elindítására és kiértékelésére. Kutatásfejlesztési területen még ennél is rövidebb időt diktálhat a piac (pl. egy mobiltelefon-rendszereket fejlesztő cégnek rendszerint csak hetei, hónapjai vannak arra, hogy a „versenytársai elé robbantsa magát” egy sikeres pilottal). Mindezek alapján logikus a különbségtétel a „gyors pilot”-ok és a sok éven át megvalósuló, önmagukat gyakran menetközben is átíró – „*fejlődő (evolutív)*” – pilotprojektek között.

A *pilotprojektek kiértékelését* tekintve elsősorban aszerint tehetünk különbséget, hogy a pilot végén elkészülő értékelés, illetve a további beavatkozás-sorozat tekintetében készülő döntés-előkészítő anyagok nyilvánosságát előzetesen milyen körben határozzák meg. Eszerint különbséget tehetünk *nyilvános* és *titkos* pilotprojektek között. A kutatásunk keretében feldolgozott projektek mindegyike szabadon megismerhető és kutatható, nyilvános pilot volt, azonban védelmi és titkosszolgálati területeken sem ritkák az ilyen jellegű beavatkozások, mely utóbbiak ugyanakkor – értelemszerűen – kutatásunknak nem képeztek tárgyat.

5. „Kép a képben”

A *pilotprojektek* tulajdonságait elemezve, valamint a különféle csoportosítási lehetőségeket összegezve, tervezés-módszertani szempontból mindenképpen a pilotprojektek „kép a képben” (angolul: *picture in picture – PIP*) jellege tekinthető a legérdekesebbnek.

Ahhoz, hogy ezt jobban megértsük, a tervezési folyamatot nem a *pilotprojekt*, hanem a pilot által megalapozni vagy megerősíteni kívánt átfogóbb program, illetve stratégia szemszögéből célszerű megközelíteni. Stratégiai tervezési szempontból a *pilotprojekt* nem más, mint egy izgalmas tervezési eszköz, mely lehetőséget biztosít a stratégiai célok meghatározására, illetőleg arra, hogy a stratégiában meghatározásra kerülő célok, illetve prioritások helyességéről, alkalmasságáról a stratégiáért felelősséget vállaló (tipikusan a megrendelő) még az előtt meggyőződhessen, hogy magát a teljes stratégiai megvalósítási folyamatot elvinné egy olyan irányba, ahonnan már egyáltalán nem, vagy csak évek elmúltával lehet visszajönni.

A pilot tehát egy átfogóbb stratégiai tervezési folyamat részeként valósul

meg, amelyen belül természetesen a pilot tervezésének is megvan a maga helye. A pilot tervezési időszaka mind-emellett nem lehet hosszú, mint ahogy a *pilotprojekt* megvalósítása sem lehet hosszabb, mint maga a stratégiai tervezési folyamat. A tervezési síkok e különbözőségét, illetve a pilot- és stratégiakészítés „kép a képben” jellegét az alábbi ábrán szemléltetjük.

5. sz. ábra: a pilotok és a makroszintű tervek (stratégiák) tervezésének „kép a képben” (PIP) jellege

A fenti ábrán jól látható, hogy a pilot teljes egészében a – feladat-meghatározásra és tervezésre (programozásra) felosztható – projekt-előkészítő fázison belül, a végrehajtás megkezdésének időpontjáig valósul meg. Ennek tükrében megállapítható, hogy mindegyik pilot tulajdonképpen egy kisebb világ a világ-



ban („mikrokozmosz a makrokozmoszban”).



6. sz. ábra: Amerigo Tot: „Mikrokozmosz a makrokozmoszban” c. alkotása a kecskeméti Református Új Kollégium előtt

Gyorsulva kitáguló világunkban a stratégiai döntések mind nagyobbá váló tétje természetes módon értékeli fel napjainkban a tervezést mint társadalom-mérnöki tevékenységet – mind a stratégiák, mind pedig az egyes projektek szintjén. Mindezek miatt azt prognosztizáljuk, hogy – más tervezés-módszer-tani eszközök alkalmazásával együtt – a következő évtizedekben a pilotok jelentősége is nőni fog.

Magyarországon az elmúlt évtizedekre visszatekintve – utólag – több olyan stratégiai döntési helyzet is azonosítható álláspontunk szerint, amikor egy nagy horderejű kérdésben érdekes/érdemes lett volna valóságos pilotokat indítani, annak érdekében, hogy a legjobb megoldásokat az ország vezetői még megfelelő időben be tudják azonosítani, illetve, hogy ilyen módon a nyeresre legesélyesebb stratégiai pályára állítsák a társadalmi és gazdasági folyamatokat. Érdekes lett volna mindez 1989-ben a privatizáció vagy reprivatizáció dilemmájának eldöntéséhez, a kárpótlások során az optimális birtokméretek meghatározásához – ugyanúgy, mint a szocialista nagyüzemek megmentésére, a mind kedvezőtlenebb demográfiai folyamatok megfordítására, vagy éppen az elnéptelenedő falvak megtartására alkalmas megoldások megtalálása érdekében.²⁰

Utólag természetesen mindig könnyebb valóságos pilot döntési helyzeteket azonosítani, amely így a döntéshozóknak nem sok hasznára válik. Ezért is a következőkben azt igyekszünk összefoglalni, hogy – kutatásunkban szerzett tapasztalatink alapján – mikor van helye és ideje a pilot beavatkozásoknak.

²⁰ A demográfiai problémák kezelésére indított pilotok kapcsán a Kínában 1995-ben hat megyére kiterjesztett pilo program említhető (ld. részletesebben: J. KAUFMAN – E. ZHANG – Z. XIE: Egy kísérleti projekt a kínai népesedéspolitika szolgálatában. *Studies in Family Planning*, 2006/37. 17–28.).

6. A pilot projektek alkalmazásának helye és ideje

Mindenekelőtt érdemes leszögeznünk, hogy a modellkísérlet nem mindig és nem minden esetben vezet célra. Alkalmazásának éppúgy megvan a maga helye és ideje, mint a többi tervezés-módszertani eszköznek. Az alábbiakban ezeket a helyzeteket kíséreljük meg összegezni:

1. Az első ismerv a *távlatosság, illetve stratégiai szemlélet*. A pilot szükségessége minden esetben egy hosszabb távú koncepció, stratégia, program vagy más beavatkozás-sorozat megalapozása kapcsán kell, hogy felmerüljön. Rövid távú tervezési szituációban a pilot alkalmazásának lényegében nincs értelme, mivel a pilot saját időigényével is számolni kell. A stratégiai szemlélet jellemzően a stratégiai jelentőségű döntések időben történő meghozatala tekintetében is garanciát jelent. A döntésképtelenség, a döntéshozatalban a rövidtávú szempontok előtérbe kerülése és a vezetői elköteleződés hiánya mind-mind a pilotprojektek ellen hatnak.
2. A második ismerv a *beavatkozások átlagosnál magasabb társadalmi és gazdasági tétje*. A pilotok rendszerint olyan nagy jelentőségű ügyekhez kapcsolódnak, ahol sok pénz vagy valamilyen szélesebb társadalmi vagy gazdasági érdek (közérdek) forog kockán. Ugyancsak jellemző pilothelyzetet teremt, amikor a folyamatok részleges vagy teljes visszafordíthatatlansága miatt csak egyszer lehet hibázni. A pilot beavatkozások esetében ez a szokásosnál nagyobb téthelyzet vezet ahhoz, hogy a piloton belüli folyamatok túlnyúljanak a hagyományos szervezeti vagy intézményi kereteken, illetőleg az egyes társadalmi alrendszereken vagy akár államokon (globális folyamatok). Ebből következően a mikroszintű vagy egyéb intézményen belüli folyamatok kapcsán inkább tesztekről és kísérletekről, mintsem pilotokról lehet beszélni.
3. A harmadik ismerv az *innovációs cél, illetve a folyamatos minőségjavításra irányuló törekvés*. A pilotprojektekben kivétel nélkül felszínre jut egy olyan fejlesztő attitűd, melynek gyökere lényegében egy olyan innovatív és kísérletező megközelítés, amely a folyamatok és a folyamateredmények folyamatos tökéletesítésére törekszik. A kisebb pilotok a magasabb (makro) szintű folyamatok „tervezés”, „megvalósítás”, „ellenőrzés” és „értékelés” ciklikus ismétlődései mentén futnak le, lehetőséget biztosítva így a tapasztalatok felhalmozására, a folyamatos tanulásra és a minőség javítására. Ebből következően sok esetben jellemző a pilot projektek

öntökéletesítő PDCA-ciklusokba ágyazottsága.²¹ Mindebből következően a pilotnak nem igen van helye olyan rendszerekben, ahol a ciklikusan megújuló fejlődés, illetve a minőség folyamatos javítása nem cél vagy nem lényeges szempont.

4. A negyedik ismerv a *nyitottság, partnerség, erkölcsi tudatosság*. A pilotprojektekre jellemző, hogy sok szereplő partneri együttműködésében valósulnak meg sikerrel. Ez mind a projekten belül, – nyilvános pilotok esetében – mind a projekten kívül is a folyamatos párbeszéd és együttműködés fenntartását teszi szükségessé. Mindehhez napjainkban a lehetséges kommunikációs technikák széles tárháza áll rendelkezésre. A nagyobb téthelyzet nagyobb döntési és erkölcsi felelősséggel is jár. A kutatás keretében vizsgált pilotprojektekre jellemző volt a megrendelő, illetve a pilotgazda magas szintű erkölcsi elköteleződése, illetve nyíltan vállalt szándéka a példamutatásra, melyhez a résztvevők részéről – a másik oldalon – sok esetben az önkéntes részvétel párosult.

²¹ Más néven Shewhart-ciklus (ld. W. Edwards DEMING: *Out of the Crisis*. MIT Center for Advanced Engineering Study, 1986. 88.), később PDCA, ill. PDSA ciklus (ld.: G. LANGLEY – R. MOEN – K. NOLAN – T. NOLAN – C. NORMAN – PROVOST: *The Improvement Guide*. San Francisco, 2009. (2nd ed.) 24.), melynek lényege a következő fázisok ismétlődése: tervezés (Plan), megvalósítás (Do), ellenőrzés (Check) / tanulás (Study), beavatkozás (Act).

A MODELLKÍSÉRLETI PROJEKTBEN RÉSZT VEVŐ KUTATÓK

Aczél-Partos Adrienn (1978) jogász-könyvtáros, 2000-től köztisztviselőként dolgozik az Országgyűlés Hivatalában. 2005-ben végzett jogász szakon a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karán. 2009-ben a Kar Doktori Iskolájában abszolutóriumot szerzett. Kutatási területe alkotmánytörténet, közjogi dogmatizmus, jogi könyvtárak és jogi adatbázisok, jog és nyelvészet kapcsolata. [aczelpartos.adrienn@gmail.com]

Ádány Tamás Vince (1977) 2000-ben szerzett jogi diplomát a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karán, ahol azóta folyamatosan a Nemzetközi Közjog Tanszék munkatársa, PhD. Ösztöndíjasként 2001-ben a milánói Szent Szív Katolikus Egyetem „Alta Scuola Economia e Relazioni Internazionali” (ASERI) központjában szerzett nemzetközi kapcsolatok MA fokozatot. Megbízott előadóként szerződések jogával és nemzetközi környezetvédelmi joggal kapcsolatos kutatásokat végzett a Miniszterelnöki Hivatal Dunai Kormánybiztos Titkárságán, illetve emberi jogi és esélyegyenlőségi kérdésekben az Igazságügyi Minisztériumban. Tagja a hágai székhelyű International Criminal Law Network-nek. Kutatási területe a nemzetközi büntetőjog és annak határterületei, a nemzetközi béke és biztonság, a humanitárius jog valamint az emberi jogok szabályozása. [adany.tamas@jak.ppke.hu]

Berkes Lilla (1984) jogász, 2010 óta a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszékének megbízott oktatója. 2008-ban végzett ugyanitt, majd rövid ideig a Független Rendészeti Panasztestület (FRP) elnökének tanácsadója. 2008-2009 között Pekingben, a Kínai Népi Egyetemen (Renmin University of China) tanul kínaiul, majd ismét az FRP tanácsadója. 2010 októbere óta az ombudsman munkatársa. 2012-ben abszolutóriumot szerzett a PPKE JÁK Doktori Iskolájában, doktori disszertációját a multikulturalizmus témakörében írja. [dr.berkes.lilla@gmail.com]

Christián László (1979) 2002-ben szerzett jogi diplomát a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karán. A PPKE JÁK Doktori Iskolájában 2010-ben PhD szerez fokozatot. 2002-től a PPKE JÁK Közigazgatási Jogi Tanszék megbízott oktatója, 2004-től tanársegéd, 2010-től egyetemi adjunktus. 2002 óta a Vám- és Pénzügyőrség (immár NAV) hivatásos állományú tagja. 2009 szeptemberétől a Rendőrtiszti Főiskola Vám- és Pénzügyőri Tanszék oktatója, 2010 januárjától ugyanott tanszékvezető-helyettes. 2012-től: egyetemi docens (NKE). 2013-tól a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Magánbiztonsági és Önkormányzati Rendészeti Tanszékének vezetője. Kutatási területe: alternatív rendészet. Az NKE Rendészetelméleti Kutatóműhely alapító vezetője (www.rendeszetelmélet.hu).
[christian.laszlo@uni-nke.hu]

Csink Lóránt (1980) a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar Alkotmányjogi Tanszékének docense, valamint az alapvető jogok biztosának munkatársa. Korábban számos, alkotmányjoggal foglalkozó intézményben dolgozott (Országgyűlés, Köztársasági Elnöki hivatal, Alkotmánybíróság, Közigazgatási és igazságügyi Minisztérium, Adatvédelmi Biztos Irodája). PhD-dolgozatát (2008) a hatalommegosztásról és a köztársasági elnök szerepéről írta. Több mint 60 alkotmányjoggal és összehasonlító joggal foglalkozó publikáció szerzője. [csink.lorant@jak.ppke.hu]

Delbó Márta (1985) jogász, 2008-ban szerzett jogi diplomát a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karán. Jelenleg Budapest Főváros Kormányhivatala VI. Kerületi Hivatalának hivatalvezető-helyettese és a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Doktori Iskolájának doktorandusza. Kutatási témája a helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete. A Kar megbízott oktatójaként a Közigazgatási Tanszék munkáját is segíti. [delbomarta@gmail.com]

Előházi Zsófia (1981) jogász, 2004-ben szerzett jogi diplomát az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán, majd 2008-ban a Budapesti Corvinus Egyetemen jogász-közgazdászként végzett. 2009-től kezdte meg jogtudományi doktori képzésen való részvételét a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Doktori Iskolájában, ahol 2012-ben abszolutóriumot szerzett. Kutatási témája a helyi önkormányzatok (köz)szolgáltatási modelljei. A 2010/2011. tanévben a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karán, majd a 2011/2012. tanév 2. szemeszterében a Károli Gáspár

Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Karán oktató közgazgatási jogi területen megbízott oktatóként. 2004-től Hatvan Város Önkormányzatánál kezdte meg a munkavégzést, ahol elsősorban vagyongazdálkodással, közbeszerzésekkel és helyi közszolgáltatásokkal kapcsolatos jogi munkát végzett, 2006 és 2011 között aljegyzői minőségben. Jelenleg az ONMERIT Tanácsadó Kft.-nél dolgozik mint közbeszerzési szakértő és szakmai vezető. [sophie.vorhauser@gmail.com]

Farkas Vajk (1985) 2010-ben végzett a Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Karán, jogász szakon. Ettől az évtől kezdve a Kar Doktori Iskolájának hallgatója. 2011 és 2012 között a spanyol miniszterelnökség Politikai és Alkotmányjogi Tanulmányok Központja alkotmányjogi mesterképzésének hallgatója. 2010 és 2011 között a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium munkatársa, 2012-től pedig a Századvég Alapítvány vezető kutatója. [vajkfa@gmail.com]

Gerencsér Balázs Szabolcs (1978) jogász, PhD, a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar Közigazgatási Jogi tanszékének docense. Oktatási és kutatási területei: közigazgatási jog, autonómiák, kisebbségvédelem és nyelvi jogok. Megbízott oktató a Sapientia Szerzetesi Hittudományi Főiskolán. A PPKE JÁK Flachbarth Ernő Kisebbségi Jogi Kutatóműhelyének vezetője, az Ereky István Közigazgatási Kutatócsoport tagja. Oktatói-kutatói munkája mellett 2001-től köztisztviselőként, majd kormánytisztviselőként mind a központi, mind a területi államigazgatásban dolgozott. Így különösen az Igazságügyi Minisztérium Közjogi Kodifikációs Főosztályán, majd a közigazgatási államtitkár titkárságán (2001–2004); a Fővárosi, majd Közép-magyarországi Regionális Közigazgatási Hivatalban volt jogtanácsos (2006–2010); valamint a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumban államtitkári kabinetfőnök, illetve kormányfőtanácsadó, a Nemzeti Közigazgatási Intézet tudományos-vezetési osztályvezetője (2010). 2011-től legfőbb ügyészségi ügyész. [gerencser.balazs@jak.ppke.hu]

Jakab Hajnalka (1985) jogász, 2009-ben a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karon szerzett jogi diplomát. A Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Doktori Iskolájában 2012-ben abszolvált. Kutatási területei: közigazgatási és alkotmányjog, gyermekvédelem, gyámügyi igazgatás. Az Ereky István Közigazgatási Kutatócsoport tagja. Kutatói munkája mellett 2009-től ügyészségi fogalmazó a Balassagyarmati Városi Ügyészségen. [jakabhajni@citromail.hu]

Kurunczi Gábor (1987) 2011-ben szerzett jogi diplomát a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karán, ahol 2011-től doktori tanulmányokat folytat. Emellett a kar Alkotmányjogi Tanszékének megbízott oktatója, valamint az alapvető jogok biztosának munkatársa. 2011-től rövid ideig a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Alkotmányjogi Főosztályának jogi szakreferense. Doktori disszertációját a választójog alapjogi megközelítésének témakörében írja. [k.gabor87@gmail.com]

Patyi Gergely Sándor (1975) 2000-ben szerzett jogi diplomáját a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog és Államtudományi Karán. 2002-től a PPKE Jog- és Államtudományi Doktori Iskolájának hallgatója, ahol az abszolutórium megszerzését követően 2012-ben PhD fokozatot szerez. 2000-től a PPKE JÁK közigazgatási Jogi Tanszékének megbízott oktatója, 2002 februárjától egyetemi tanársegéd, 2008 óta pedig egyetemi adjunktus. Az egyetem elvégzését követően előbb ügyvédjelöltként, majd 2004-től ügyvédként dolgozik. 2007 februárjától 2010-ig a Budapesti Ügyvédi Kamara kamarai ellenőri feladatait is ellátja. 2008-óta miniszteri kinevezés alapján a Jogi Szakvizsga Bizottság tagja. Fő kutatási területe a közigazgatási jog és a közbeszerzési jog. [drpatyi@drpatyi.hu]

Sabjanics István (1985) Hivatásos katona (hadnagy) és a Pázmány Péter Katolikus Egyetem megbízott oktatója. Abszolutóriumot szerzett 2013-ban az egyetem Jog- és Államtudományi Doktori Iskolájában. Kutatási területe magában foglalja a jogállamiság és a terrorellenes jogalkotás, valamint a kivételes jogrend és hatalomgyakorlás összefüggéseinek vizsgálatát. Közel egy tucat tanulmánya született a témában, köztük több idegen nyelven. [sabjanics.istvan@jak.ppke.hu]

Sántha György (1977) 2000-ben szerzett jogi diplomát a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán, ahol egyidejűleg európai uniós jogászként is graduált. 2009-től a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Doktori Iskolájának hallgatója, ahol 2012-ben abszolutóriumot szerzett. Szakmai pályafutását kistérségi területfejlesztési programok koordinálásával kezdte a Miniszterelnöki Hivatalban. 2003-tól az igazságügyi tárca fejlesztéspolitikai, majd stratégiai osztályát vezette. Több sikeres fejlesztési projekt megvalósítása mellett, részt vett az első és második Nemzeti fejlesztési Terv, valamint a Korruptió Elleni Stratégia kidolgozásában is. 2008-tól három évig az Állami Számvevőszék fejlesztési, illetve módszertani ügyekért felelős osztályait vezette, 2011-től egy elektronikus kormányzati fejlesztésekre speci-

alizált tanácsadó cég vezető munkatársa. Kutatási területe a stratégiai tervező, illetve folyamat-menedzsment eszközök közigazgatási alkalmazásának vizsgálata. [santha.gyorgy@magyary.hu]

Varga Ádám (1987) 2011-ben szerzett jogi diplomát a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karán, ahol ezt követően doktori tanulmányokat folytat, kutatási témája az önkormányzathoz való jog és az önkormányzati igazgatás. A Kar Alkotmányjogi Tanszékének és Közigazgatási Jogi Tanszékének megbízott oktatója, melynek keretében szemináriumokat és speciálkollégiumot vezet, önkormányzati jogalkotást oktat, valamint a Közigazgatási Jogi Tanszék TDK titkára. Az Ereky István Közigazgatási Kutatócsoport tagja. 2010-től egy éven keresztül Felsőpáhok község alpolgármestere, 2011 óta ügyészségi fogalmazó. [varga.adam@jak.ppke.hu]

Varga Zs. András (1968) Tanszékvezető egyetemi tanár, 2013 ősze óta a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának dékánja, 2008 óta a kar Közigazgatási Jogi Tanszékének vezetője. Számos kötet, tanulmány, publikáció szerzője. 2000 és 2006, valamint 2010 és 2013 között a legfőbb ügyész helyettese, ezt megelőzően 1999-től 2000-ig az Országgyűlési Biztos Hivatalának hivatalvezetője. Fő kutatási területe az alkotmányosság és az emberi jogok, valamint a közigazgatási jog és a közigazgatási ellenőrzés formái. [varga.zs.andras@jak.ppke.hu]

TÁRGYMUTATÓ

A

agilis módszertan 200
Åland 90, 93
alaki jog 31, 258
alanyok 17, 254–255, 261, 286–291
alispán 143, 149, 305
Alkotmánybíróság 262, 265, 278–279
államigazgatás 150, 206, 208, 217, 221, 259, 287, 297
anyagi jog 147, 245, 253, 258–260, 293
Asher, Frank 81–82
autonóm közösség 90, 93, 111–115

B

beavatkozás 14, 16, 278, 280–281, 296–297
bevándorlás 49–52
Biztos Kezdet 25, 155
Biztos Kezdet Gyerekközpont 155
Biztos Kezdet Klub 156, 171
Biztos Kezdet program 160, 162
brainstorming 12
Bundesverfassungsgericht 87
bűnmegelőzés 99–101
bűnügyi statisztika 89, 94, 106

C

community policing 24, 97–105

D

decentralizáció 40, 115, 154, 221, 223, 227–228, 256, 286, 314
Dél-dunántúli mintarégió 221
DESA 22, 39, 46
DPADM 39–41

E

e-CERTIS 190, 192
ECOSOC 38, 40, 43
egyenlőség elve 51, 278–279
Egy ENSZ 44
egységben fellépve 42
elektronikus árlejtés 194–195
elektronikus kommunikáció 99, 191
elektronikus közbeszerzés 187
elektronikus út 188–189, 194, 198
ellenőrzés 17, 32, 61, 77, 248, 250, 299, 307, 309, 335
ENSZ 22, 28, 38–47
Erekly István 138, 250
Erekly István Közjogi Kutatócsoport 19–20
erőforrás 41, 52, 91, 97, 160, 178, 200, 303, 309, 320, 324–325, 328–329
értékelés *lásd kiértékelés*
Esélyek Háza 261
eszközök 11–17, 248, 269, 276, 291, 292, 297, 313, 317–319
Esztergár Lajos 9, 25, 140
ex-ante értékelés 324, 326, 328

F

feed-back *lásd visszacsatolás*
feldolgozott modellek 22–31
finn rendészet 92–97
fókuszpont-partner 59

Gy

gyermekintézmények 171, 173
Gyermekszegénység 156–157
Gyermekszegénység Elleni Nemzeti Program 156–157

H

hasonlóság 14–16, 18
haszonállat-juttatás 144–145
hatékony közigazgatás 40, 251–252
hatékonyság 18, 23, 42, 251–252, 260, 274, 276, 290, 293, 305, 320
hatósági ügyek 206, 214, 216–217, 250, 253–255, 319

hátrányos helyzetű régiók 25, 155, 232
házjuttatás 145
helyi önkormányzat *lásd önkormányzat*
HumanID 86

I

IDEA program 207, 228, 230, 235
időtartam 17, 21, 68, 76, 123, 293, 296–297, 301, 331
időzítés 296–297
információ-áramlás 28, 83, 99, 109, 131, 219
információ-gyűjtés 86, 94, 150, 294–295.
informatikai háttér 41, 94, 120, 124, 176, 195
integráció 52
internet 37, 99, 102–103, 124–125, 197, 294
intézményfenntartás 254–255, 300
Itäkeskus 99

J

jogalkalmazás 37, 248–250, 252–253, 259–260
jogalkotás 21–22, 249–251, 257, 259, 261, 267, 273, 282–283
jogállam 84, 88, 253, 263–265, 278–279
jogbiztonság 264–265, 272, 278–279
jogi szabályozás 35–36, 199, 245, 256–257, 267–268, 293
jogréteg 245, 254

K

kalapozós pilot 332
Kanadai Főiskolák Társasága 23, 52, 75
kapcsolatépítés 99, 101
kiértékelés 15, 21, 46, 134, 254, 296, 299, 302–304, 309–311, 313, 324–327, 329, 332
kísérlet 13–16, 17–19, 248–250, 253–254, 260, 265, 286, 292
kismintatörvény 13
kistelepülés 170–171, 173
kistérség 158–159, 205–207, 232, 234–235, 238, 294, 301
Komárom vármegye 147
kommunikációs csatornák 11–12, 55, 109, 194, 326
komplex kistérségi programok 158–159, 163–164, 208–210
kontrollcsoport 9, 276–277

korlátok 31, 252–259, 279, 204
körszék-központi település 206, 210
közigazgatás működése 250–255, 256, 258
közigazgatás-tudomány 8–9, 13, 16, 20, 138, 147, 250–251, 284, 288
közösségi rendészet 97–98
köztisztviselő 117
kutatás 17, 19, 40, 275, 286, 320, 330

L

legalacsonyabb szintű beavatkozás 281
legkisebb mértékű beavatkozás 280
LexisNexis 83

M

Magyar Közigazgatástudományi Intézet 20, 147, 150, 287, 291
magyar rendészet 89, 108
maximális határfok 278, 280
megrendelő 149, 286, 291, 322
megyerendszer 225
mentori hálózat 172
minták *lásd feldolgozott modellek*
mintarégió 221, 230, 285
modell 13, 17, 246–247
modellezés 285–298
modellkísérlet 8–9, 11, 17, 21, 249, 256, 260, 275, 285
alanyai 286–291
csoportosítása 320–321
fogalma 17–19
korlátai 252–259
monitoring 21, 28, 45, 58, 103, 166, 201, 296, 302, 304, 306–311, 326
multikulturalizmus 50
munkaerőpiac 23, 52, 59, 75
munkaidő 58, 117–118

N

Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet 161
Neo Weberian State *lásd új weberi állam*
New Public Management *lásd új közmenedzsment*

NGO *lásd társadalmi szervezetek*

O

ONCSA 140, 153

Open Space 12

Országos Esélyegyenlőségi Hálózat 162

Országos Kriminológiai Intézet 29, 296

Ö

önkormányzat 27, 90, 113–114, 156, 163, 166, 202, 205, 206–209, 212, 220, 224–229, 256, 259, 282, 287

önkormányzati autonómia 113, 222, 237

önkormányzati reform 205, 209, 221

P

pályázat 108, 155, 166, 176, 179, 235, 237, 240, 331

PDCA-ciklus 301, 336

PEPPOL-projekt 200, 196

pilotgazda 283, 288, 297, 325, 336

pionír pilot 330

POSDCoRB 314

PR 304, 312

preventív 100

Private Military Company 88

privatizáció 334

proaktív 96, 102, 105, 106

projekt 17, 19, 288, 289, 301–302, 315, 322–327

projektfázisok 301

projektmenedzsment 302–307, 315, 329

projekttervezés 303–304

Q

Quadragesimo Anno 281

R

Radbruch-formula 261

Rasterfahndung 87

régió 28, 46, 113–114, 222–229.

regionális átalakítás 225, 230, 241, 243
regionális műhelyek 167, 170
rendőrség 91, 105, 294
rendőrség társadalmi megítélése 24, 89, 99

S

Schengen II. 80, 96
SourcingTool 187
Spanyolország 111
stratégia 12, 33, 53, 99, 156, 160, 254, 282, 309, 313–315, 321, 322
stratégiai szemlélet 335
Sure Start 155

Sz

szakértői munkacsoport 161
Szatmár 106, 140, 146, 153
szervezeti jog 31, 245, 256, 258, 293
szociális szövetkezet 140
szövetkezet 140, 143, 149, 287, 290, 292, 304
szponzor 321–322, 331
szubjektív biztonságérzet 94, 96–97, 105
szubszidiaritás 9, 90, 106, 226, 274, 281
szuverén egyenlőség 35–36

T

tanpilot 330
tárgy 7, 12, 14, 17, 19, 260, 292–293, 296
társadalmi szervezetek 100, 105, 164, 281, 287, 318
társulás 205, 209, 234
társulási tanács 209, 216, 239–240
távmunka 111
Terrorism Information Awareness 85
terület 9, 249, 259, 274, 291, 294–295, 321
területfejlesztés 207–210, 213, 221, 227, 234–235, 238, 242
területi államigazgatás 22, 206, 210, 221
tervezés 9, 10, 11–13, 16–18, 20, 277, 285–287, 296, 302–304, 313–314, 317–318, 323–324, 331, 332–333

törvényességi ellenőrzés 218–219

Transition Arena 12

U

UNPAN 12, 41–42, 315

új közmenedzsment 255

új weberi állam 256

V

valóság 13–15, 18–19, 246–249, 256, 321

végrehajtó 250, 264, 289, 294

virtual community policing 99, 101–102

visszacsatolás 62, 178, 300–301, 311, 325–326, 329

W

workshop 21, 55, 59, 78, 326

reality
Hasonlóság
Tervezés
tervezés
DPADM Workshop
beavatkozás
kistérség
Decentralisation
távmunka
Közigazgatás-tudomány
Modell
Sure-Start
Prototype
egyenlőség-elve
hatékonyág
Pilotgazda
similarity
Open-Space Elektronikus-közbeszerzés
Bundesverfassungsgericht
Terrorism-Information-Awareness
Projekt PDCA
virtual-community-policing
közisztviselő
Munkaerőpiac
project-management
jogállamiság Asher PEPPOL-projekt
integration
Organization kapcsolatéptítés
Valóság
Jogrég Rasterfahndung szubsidiaritás
DESA internet Brainstorming
Experiment
Kísérlet kontrollcsoport
végrehajtó
Kistérség
Limitations
ONCSA multicultural
POSDCoRB