

Balaskó Angéla – Molnár Máté Bálint

joghallgatók (PTE ÁJK), az ÓNSZ közjogi tagozatának tagjai

## A közigazgatás és az emberek

*„Az államot közel kell hozni az állampolgárokhoz,  
a közigazgatásnak «emberarcúvá» kell válnia.” (Magyary Zoltán)*

A modern kor társadalma a gyors változások, egyre növekvő igények, a materializálódás korszakát éli. A globalizáció hatására az emberek számukra eddig ismeretlen problémákkal kénytelenek szembesülni, amelyekre a megoldást jórészt az államtól, mint felelős, biztonságot nyújtó hatalomtól várják.

A közösségi szféra újonnan felmerült, legégetőbb kérdései szoros összefüggésben állnak a közigazgatással, mivel az államhatalom a közigazgatás szervein keresztül jut el a polgárokhoz.

Az egyének mindennapi életére kiható legfontosabb jelenségek között kiemelkedő jelentőséggel bír a gazdasági válság, amelynek következményeként egyre szűkösebb keretből kell az államoknak gazdálkodniuk, holott az exponenciálisan növekvő társadalmi igények egyre jobb, differenciáltabb szolgáltatásnyújtást követelnek meg. Ezzel összefüggésben megemlíthető a társadalom szinte összes szintjén megjelenő adófizetési hajlandóság csökkenése,<sup>1</sup> amely azért okoz különösen nagy gondot, mert az egyre szerteágazóbb társadalmi igények kielégítéséhez nélkülözhetetlen a megfelelő mennyiségű állami bevétel rendelkezésre állása. A redisztribúció, vagyis az állampolgárok jövedelme egy részének beszedése, majd szociális alapon történő központi újraelosztása a szolgáltató, gondoskodó állam egyik nélkülözhetetlen ismérve, működésének alapfeltétele.

---

<sup>1</sup> Ercsey Zsombor: Az Sza-és az Áfa-szabályozás igazságossága a magyar adórendszerben. Doktori értekezés (PTE). Pécs 2012. 26. o.

A fent vázolt problémák azt jelzik, hogy a közigazgatásban – így az államigazgatásban és az önkormányzati igazgatásban egyaránt – szemléletváltás szükséges ahhoz, hogy az állam kellőképpen fel legyen vértézve a gazdasági és szociális biztonságot veszélyeztető jelenségekkel szemben. Tudományosan megalapozott koncepciók és hatékony reformprogramok útján olyan „új közigazgatás” megteremtése lenne szükséges, amely legfontosabb alapvető feladataként a polgárok optimális kiszolgálását határozza meg. A közigazgatási reformoknak mind strukturálisan, mind financiálisan és a személyzeti politikát tekintve is változást kell hoznia annak érdekében, hogy a közigazgatás valóban polgár-közeli, ügyfélbarát legyen. Az állammal és a kormányzással szemben tehát komoly társadalmi elvárások fogalmazódnak meg: az állam legyen a mindennapi élet aktív szereplője, legyen a „cselekvés” állama.

Esszénkben ezért Magyary Zoltán tudományos munkássága előtt tisztelegve, egy általa is kutatót örökérvényű témát, a magyar közigazgatás és az emberek viszonyát fogjuk vizsgálni. A kérdéskört a jelen kor aktualitásainak megfelelően, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium által kidolgozott, a híres közjogászról elnevezett Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program tükrében fogjuk elemezni.

## I. A Magyary Programról röviden

„A haza üdvére és a Köz szolgálatában” jelmondatú Magyary Program (MP) első kiadását 2011. június 10-én adta közre a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium. A program alapvető célkitűzése a magyar közigazgatás új céljainak s e célok megvalósítási útvonalának meghatározása. A program megalkotói az első kiadás, az MP 11.0 kereteinek kijelölésénél nagy hangsúlyt fektettek arra, hogy a társadalmi-gazdasági elvárások kellő figyelmet kapjanak.

A program második, bővített kiadása az MP 12.0. Ennek igénypontjai között fajsúlyos szerepet kap a polgár-közelség, amely az érthetőség, a megszólító jelleg és az értéktartalmúság kulcsszavaiban nyer megfogalmazást.

A 3. igénypont szerint a program érthetőségének lényege, hogy a Magyary Programnak olyan közlése, terjedelme, ábrázolása és nyelvezete van, hogy elvárható legyen, hogy a

folyamatokban résztvevő kollégák tételesen és pontosan ismerjék. A program jól érthető leírása és ábrázolása a kiismerhetőséget szolgálja.

A megszólító jelleg azt hivatott biztosítani, hogy az MP emberi, épít a kollégák személyes érzelmi, támogató viszonyulására mint kiemelt erőforrásra. Erre utal a jelmondatban szereplő „a Köz szolgálatában” fordulat is.

Fontos elvárás az MP 12.0-val szemben, hogy értéktartalmú legyen. Az 5. igénypont alapján a program olyan értékekre és hagyományokra épít, amelyek a közigazgatást magát is értékteremtő folyamatként határozzák meg, s egyben egy sikeres nemzet kibontakozásának részét képezik.

Mint arra az említett igénypontok is rávilágítanak, a Magyar Program keretében az állam (és ennek szervei), valamint az egyén viszonyát új alapokra kívánják helyezni a hatékony együttműködés és a közjó érdekében. E körben került megfogalmazásra a Jó Állam koncepció mint alkalmazandó államvezetési modell. A programalkotók definíciószerű meghatározást adtak arra a kérdésre, hogy mit is jelent pontosan a Jó Állam. Ez alapján „az állam attól tekinthető jónak, hogy az egyének, közösségek és vállalkozások igényeit a közjó érdekében és keretei között, a legmegfelelőbb módon szolgálja.”<sup>2</sup>

A Magyar Program 12.0 a magyar közigazgatás helyzetének felmérése során kritikákat fogalmazott meg az MP 11.0 végrehajtásával szemben. Az értékelés alapján felállították a magyar közigazgatás gyengeség-listáját, amely a legégetőbb problémákra mutat rá. Ezek a közül a legfontosabbak:

- az eljárások elhúzódása (ennek kiküszöbölése érdekében a program alkotói a személyzet minőségi javítását tartják szükségesnek),
- az érdekegyeztetés sokszor csak formális (ennek leküzdésére tényleges és értelmező társadalmi egyeztetés bevezetését javasolják),
- a feladat- és létszámalapú tervezés nem általános (megoldásként az ösztönző és érdekelttségi rendszer kiépítése merült fel).

A fent vázolt kritikus pontok arra világítanak rá, hogy a hazai közigazgatás teljesítőképessége erősen korlátolt, amely korlátokat a hatékonyság és az emberek

---

<sup>2</sup> <http://tinyurl.com/qa3gmh4> (2014. 04. 29.)

általános elégedettsége elérése érdekében szükséges mihamarabb lebontani. Az akadályokat pedig elsősorban a közigazgatás azon szintjén kell elhárítani, amely a legközebb áll az emberekhez és a legszorosabban érinti mindennapjaikat: az önkormányzatoknál.

## II. Az önkormányzatiságról

A rendszerváltozással az embereknek új kihívásokkal kellett szembenézniük, mivel a korábbi erőskezű államot a modern, piacgazdaságon alapuló államiság váltotta fel. Ennek megfelelően a tanácsi rendszert felszámolták, s bevezették az önkormányzati rendszert. A közigazgatás új alapokra helyezése általános optimizmussal töltötte el a magyar társadalmat, s a lakosság a politikai és állami intézmények működését illetően bizakodó volt.<sup>3</sup> Azonban a gazdasági átmenet következtében újonnan felmerülő problémák (infláció, munkanélküliség, egyre növekvő társadalmi egyenlőtlenségek) és a gyakori kormányváltások következtében a mindenkori kormány tevékenységének megítélésével együtt az önkormányzatok iránti bizalom szintje is megingott. Az önkormányzatok lakosság általi megítélését feltérképező közvélemény-kutatások kimutatták, hogy az emberek az önkormányzatokat jórészt „semleges” ítélik meg.<sup>4</sup> Természetesen e kérdőívek nem az önkormányzatiság egészének megítélését tárják fel, mivel amikor a válaszadók elismerően vagy marasztalóan nyilatkoznak az önkormányzat működéséről és hatékonyságáról, mindig saját településük politikai intézményeiről nyilvánítanak véleményt. Ennek megfelelően az egyes településeken megmutatkozó, egyértelműen pozitív vagy egyértelműen negatív értékelés alapján áll össze az önkormányzatiság mint egész általánosan semleges megítélése. Ennek jobbítása érdekében az önkormányzatnak, a helyi vezetőségnek a közbizalom elnyeréséért határozott lépéseket kell tennie.

Az Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdésének értelmében Magyarországon a helyi közügyek intézése és a közhatalom gyakorlása érdekében önkormányzatok működnek. Az önkormányzatok a lakosság, a helyi közösség érdekében fejtik ki tevékenységüket. A

---

<sup>3</sup> Kákai László: Önkormányzat és lakosság viszonya, avagy bizalom vagy bizalmatlanság? In: A közigazgatás és az emberek. Pécsi közigazgatás-tudományi közlemények 5. (szerk. Csefkó Ferenc). A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány, Pécs 2013. 153. o.

<sup>4</sup> Kákai: i. m. 158. o.

politikai intézmények közül ezek a szervek állnak legközelebb az állampolgárokhoz, éppen ezért a hatékony önkormányzás lényeges eleme a helyi lakosság igényeinek megfelelő munkavégzés. Az önkormányzat mint a decentralizált feladat-végrehajtás letéteményese, a központi hatalom ellensúlyozásának legfőbb elemeként jelenik meg.

Az önkormányzat nem a képviselő-testület, nem annak bizottságai, nem annak hivatala, nem a polgármester.<sup>5</sup> Az önkormányzat Mi vagyunk, maguk a polgárok. Az önkormányzati rendszerben különös kapcsolatban áll egymással e szisztéma két szereplője: maga az önkormányzat illetve annak szervei és a másik oldalon a lakosság. E kapcsolatot sokféle objektív tényező is befolyásolhatja, így az önkormányzat igazgatása, gazdasága és szolgáltatásai függnék a település fekvésétől, megközelíthetőségétől, történelmétől, hagyományaitól, a vállalkozók számától, a népesség demográfiai jellemzőitől.<sup>6</sup> A helyi közigazgatásnak e jellemzőket adaptálnia kell ahhoz, hogy megfelelően tudja szolgálni a település polgárait.

Jelenleg egy kiterjedt államigazgatási reform zajlik, amely a helyi önkormányzatok jogállását, feladatait is érinti.<sup>7</sup> A Jó Állam Fejlesztési Program elemei között kiemelt szerepet kap az önkormányzati reform, amely mélyreható változásokat hozott mind az igazgatás, mind az állampolgárok mindennapi élete területén, ugyanis a közjogi rendszer széleskörű átalakítására került sor. A korábbi, az önkormányzati rendszer kialakításáról szóló 1990. évi LXV. törvényt (Ötv.) az Országgyűlés hatályon kívül helyezte és elfogadta a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényt (Mötv.).

A Mötv. megszületésével egyfajta „új önkormányzatiság” vette kezdetét, mivel az önkormányzatok helyi közösségekben betöltött szerepe újrapozicionálásra került. A régi rendszerben a helyi önkormányzatok által ellátandó feladatok sokkal szerteágzóbbak, szélesebb körűek voltak. Az átfogó reform a helyi önkormányzatok tehermentesítése érdekében profiltisztítást hajtott végre, így például több, eddig a jegyző illetékessége alá

---

<sup>5</sup> Csefkó Ferenc: Települési önkormányzás – lakossági kapcsolatok. In: A közigazgatás és az emberek. Pécsi közigazgatás-tudományi közlemények 5. (szerk. Csefkó Ferenc). A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány, Pécs 2013. 173. o.

<sup>6</sup> Csefkó: i. m. 176. o.

<sup>7</sup> Csörgits Lajos: Az önkormányzati feladatellátás alakulása napjainkban – elméleti és gyakorlati problémák. Kodifikáció és közigazgatás 2013/2. sz. 5. o.

tartozó feladatot az újonnan felállított járási hivatalokhoz rendelt. A folyamat eredményeként a helyi önkormányzatok feladatai gyakorlatilag a helyi közügyek intézésére és a helyi közszolgáltatások ellátására korlátozódtak.

A Mötv. meghatározza a helyi közügy fogalmát. Eszerint a helyi közügyek alapvetően a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, valamint a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtéséhez kapcsolódnak. Az új szabályozás alapján a helyi közszolgáltatások nyújtása megoszlik az önkormányzat és az államigazgatási szervek között. A feladatok hatékony ellátásához azonban szükség van lakossági együttműködésre is. „A közigazgatási feladatok ellátását elsősorban a közigazgatási szervekre kell bízni, de korántsem mindegy, hogy államigazgatási vagy önkormányzati szervekre. Ha helyi közügről van szó, annak ellátását az önkormányzatokhoz kell telepíteni, megfelelő forrásokat biztosítva számukra.” Az önkormányzatnak nemcsak joga, hanem egyúttal kötelessége meghozni a lakosságot érintő döntéseket. A rendeletalkotási kötelezettség elmulasztása jelentős szankciókat vonhat maga után. Amennyiben a képviselő-testület nem tesz eleget rendeletalkotási kötelezettségének, a megyei kormányhivatal vezetője pótolhatja az elmulasztott közigazgatási aktust. Ezen kívül bírságok kiszabására is van lehetőség, amely jogintézmény szintén arra ösztönzi az önkormányzatokat, hogy aktívan munkálkodjanak feladataik ellátásában.

Annak ellenére, hogy a Mötv. a helyi közügy fogalmára pontos definíciót ad, a közfeladat fogalmát nem határozza meg, holott ez az önkormányzati igazgatás másik lényeges tartalmi eleme. Erre a kérdésre az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény ad választ. Eszerint közfeladat a jogszabályban meghatározott állami, vagy önkormányzati feladat, amit az arra kötelezett közérdekből, haszonszerzési cél nélkül, jogszabályban meghatározott követelményeknek és feltételeknek megfelelően végez. A Mötv. 13. §-a felsorolja a helyi önkormányzat által különösen ellátandó feladatokat. A szabályozás értelmében a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatnak minősül különösen például a településfejlesztés, a településrendezés, a településüzemeltetés, az egészségügyi alapellátás, az óvodai ellátás, a kulturális szolgáltatások támogatása, a szociális és

gyermekjóléti szolgáltatások ellátása, a helyi adóval, a gazdaság szervezésével és a turizmussal kapcsolatos feladatok ellátása, közreműködés a település közbiztonságának biztosításában, a távhő- és víziközmű-szolgáltatások nyújtása. Mindazonáltal törvény a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó más helyi önkormányzati feladatot is megállapíthat. Az önkormányzat által kötelezően ellátandó több mint húszféle feladatkör ellátásának módja ágazati törvényekben kerül részletezésre.

Az új önkormányzati törvény megalkotásának szükségességét több tényező indokolta. Elengedhetetlen faktor az önkormányzatok világának átalakításában, hogy a helyi önkormányzatoknak lényegesen feszebb keretek között kell a létszámgazdálkodást megvalósítaniuk. Az önkormányzatoknál az elmúlt évek folyamán felhalmozódott adósság túlzottan nagy terhet rótt az önkormányzatokra és azok intézményeire. Az adósságtólvállalás viszont konszolidálta az önkormányzatok működését: a magyar települések hátramaradt adósságát a kormány átvállalta, viszonzásul pedig azt várja a települések vezetőitől, hogy a helyi gazdaság élénkítésén intenzívebben és hatékonyabban munkálkodjanak. Ugyanakkor kritikaként elmondható, hogy a prudens gazdálkodást folytató önkormányzatok vezetői (akik a rendelkezésre álló anyagi keretet nem vagy csak minimálisan lépték túl) nem kaptak megfelelő kompenzációt a törekvéseikért. A települések számára fejlesztési célra nyitva álló anyagi források nagy része uniós támogatásokból származik. Ehhez azonban az önkormányzatnak megfelelő önrészt kell biztosítani és meg kell felelnie a pályázati feltételeknek. Ezek általában hosszú távú beruházások, amelyek kivitelezésére az esetek döntő többségében helyi vállalkozókat választanak, ezzel is támogatva az adott település szakembereit. Az uniós településfejlesztés növeli az infrastruktúrát, munkát biztosít a helyi lakosoknak, amelynek következtében nő a fogyasztás is.

Az új önkormányzati törvény a polgármester hatáskörét megerősíti: ha a képviselő-testület döntéshozatala eredménytelen, a polgármester az át nem ruházható testületi hatáskörök kivételével döntést hozhat.<sup>8</sup> A polgármester személye rendkívül meghatározó egy település életében, mivel ő „a település első embere”, aki közvetlenül a választópolgároktól nyeri a megbízatását. A polgármester és a jegyző

---

<sup>8</sup> Kákai: i. m. 161. o.

viszonyrendszerében a polgármester mint politikus jelenik meg, míg a jegyző a „törvényesség őre”, a szakember, aki jogi vagy közigazgatási menedzseri végzettséggel rendelkezik. A jegyző elsősorban a fogadóórák alkalmával találkozik közvetlenül a helyi lakosok problémáival.

A Mötv. szerint az Országgyűlés elismeri és védi a helyi választópolgárok közösségének önkormányzathoz való jogát. A helyi önkormányzatok az egységes állami szervezetrendszer részeként hozzájárulnak az Alaptörvényben foglalt államcélok megvalósításához, elősegítik a jogszabályi kötelezettségek teljesítését. A Mötv. 2. § (1) bekezdése szerint a lakosság a település választópolgárainak közössége, akiket megillet a választás joga. Tehát a helyi közakarat abban nyilvánul meg, hogy a közösség a helyi választás alkalmával gyakorolja a választás jogát. Azzal, hogy a polgár részt vesz a helyi választáson, kifejezésre juttatja politikai akaratát. A szavazat leadásával átruházza a közhatalom gyakorlásának jogát a megválasztott képviselő-testületre. A törvény alkalmazásában választópolgár fogalma alatt azt értjük, aki a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választójoggal rendelkezik. A választópolgárok választott képviselőik útján és a helyi népszavazáson történő részvételükkel gyakorolják az önkormányzathoz való közösségi jogukat. A képviselő-testület és a helyi lakosság közti együttműködés, a közvetlen állampolgári részvétel a helyi döntések alakításában több fórumon nyilvánul meg, ilyen például a helyi népszavazás és a közmeghallgatás.

Az állampolgárok számára a választás az egyik legfontosabb lehetőség arra, hogy kifejezzék politikai véleményüket hivatalos keretek között, s ezáltal részt vegyenek a helyhatóságok tevékenységének alakításában, beavatkozzanak településük irányításába. Ezért is nagyon fontos és célszerű lenne a lakosság körében a választási hajlandóság magas szintre emelése. Kiváltképp igaz ez az önkormányzati választásokra, mivel ebben az esetben saját, közvetlen környezetük jövőjének alakulása a tét.<sup>9</sup> A választáson való részvétel egyúttal a demokrácia fokmérőjeként is felfogható: ezáltal nyílik lehetősége a polgároknak arra, hogy törvényes módon befolyásolják a hatalomgyakorlók kiválasztását és döntéseit. Az önkormányzati választáson való részvételi hajlandóság Magyarországon az európai átlaghoz képest igen alacsony.

---

<sup>9</sup> Kákai: i. m. 165. o.



Ennek magyarázatára több ok is szolgál: egyrészt a közvetlen közeli ismeretség és a személyes befolyás adott esetben inkább taszító hatással lehet a választópolgárokra, másrészt az országgyűlési képviselők választását követően zajló önkormányzati választások kampánya kevésbé erőteljes, így a választópolgárok a helyhatósági voksolás tétjét kevésbé érzékelik.<sup>10</sup> A helyi önkormányzat legitimációs bázisa tehát maga a lakosság, a helyi társadalom. A fentiekben kifejtett gondolatok alapján az emberek elviekben érdekeltek abban, hogy részt vegyenek a helyi politikában, ennek ellenére a gyakorlati élet tapasztalatai mégis közömbös hozzáállást mutatnak, amely valószínűleg annak tudható be, hogy az emberek nem értik a politika rendszerét, nem látják át a problémák összetettségét, nem bíznak a helyi szintű döntéshozatal erejében, eredményességében.

Más a helyzet a lakosság társadalmi, civil szerveződéseit illetően. A civil szervezetek rendkívül fontos szerepet játszanak az önkormányzat és a helyi lakosság viszonyrendszerében. A Mötv. 6. § a) pontja szerint a helyi önkormányzat feladatai ellátása során támogatja a lakosság önszerveződő közösségeit, együttműködik e közösségekkel, biztosítja a helyi közügyekben való széles körű állampolgári részvételt. A civil szervezetek (egyesületek, alapítványok) funkciója elsősorban az érdekérvényesítés, így a lakosság körében felmerült problémákat integráltan és célirányosan, egységes fellépéssel képesek közvetíteni a település vezetőségéhez, amely ennek következtében a döntéshozatalnál figyelembe veszi a civil szervezet kívánalmait. Az elmúlt években azonban megváltozott a civil szervezetek szerepe, ugyanis jelentős részük képviselőket juttat a helyi képviselő-testületbe, s ezáltal e szervezetek tevékenysége átalakul, az érdekérvényesítés mellett politikai célzatú törekvések is megjelennek. A civil szervezetek elpolitizálódása és politikai értékek mentén való elkülönülése ellenségeskedéshez vezet, amely által csorbulhat a civil szervezetek eredeti funkciójának ellátása.

Az önkormányzati reformmal kapcsolatban a szakirodalom és a gyakorlati szakemberek (jegyzők, polgármesterek, helyi képviselők) fogalmaztak meg kritikákat. Sokak számára fájó pont a centralizáció, amely értelmében az eddig önkormányzati hatáskörbe tartozó feladatok jelentős része államigazgatási hatáskörbe, a járási

---

<sup>10</sup> Kákai: i. m. 167. o.

hivatalokhoz került. A helyi önkormányzás tartalmának „kiüresítése” megváltoztatta az önkormányzat autonómiájának határait, ugyanis az önkormányzati igazgatás hatóköre a központi igazgatástól függ. A települési igazgatást e két nagy rendszer relációja határozza meg. A legtöbb kétely az egészségügy és a köznevelés „államosítása” körében merült fel. E két terület ugyanis a legszorosabban függ össze a polgárok mindennapi életével: az közoktatásban az emberek szülőkként, diákokként kerülnek kapcsolatba az önkormányzattal, az egészségügyi intézményekkel pedig mint betegek találkoznak.<sup>11</sup>

Azáltal, hogy ezeket a jelentős területeket az önkormányzatok elveszítették, csorbulhat a helyi problémákra való érzékenység. Ugyanis több gyakorlati szakember véleménye szerint e két szektorban előnyösebb lenne a helyi viszonyok ismeretén alapuló és a speciálisan helyi problémákra fókuszáló együttműködés az oktatási illetve az egészségügyi szolgáltató intézmény és az igazgatási szerv között. A centralizációnak könnyen az lehet a következménye, hogy a lakosság önkormányzatok iránti bizalma megrendül. A rugalmas, polgár-közeli működés és működtetés hosszú távon sok szakember szerint ideálisabb lehet. A rendszer mindezek alapján még finomításra szorul. Az önkormányzatok megerősítése, mozgásterének kiterjesztése, az állampolgárok hatékony bevonása a közszférába kívánatos lenne, mivel a jó önkormányzás szerves részét képezi a jó államnak.

### III. A járások kialakításáról

A járás mint a magyar közigazgatás régi-új szereplője a területi államigazgatás újjászervezése körében különleges jelentőséggel bír, ugyanis a reform ezen ágának célja az, hogy a megyei szintnél alacsonyabb, általános elsőfokú hatáskörrel rendelkező szervezetrendszer hozzon létre. A járási hivatalok a megyei (fővárosi) kormányhivatalok kirendeltségeként, szervezeti egységeiként jönnek létre, így a megyei kormányhivatalok általános másodfokú hatóságként funkcionálnak. A történelmi alapokon nyugvó, klasszikus járási rendszert 1983-ban megszüntették,<sup>12</sup> s háromszintű közigazgatási

---

<sup>11</sup> Csefkó: i. m. 178. o.

<sup>12</sup> Fekete Géza: A magyar közigazgatás és az emberek új találkozási pontja: A járási hivatal. In: A közigazgatás és az emberek. Pécsi közigazgatás-tudományi közlemények 5. (szerk. Csefkó Ferenc). A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány, Pécs 2013. 291. o.

rendszert hoztak létre: helyi, megyei és országos szervek között oszlott meg a közfeladatok ellátása. A tavalyi évben, 2013-ban újra járásokra osztották fel az ország területét, amelynek eredményeként 175 vidéki és 23 budapesti járás került kialakításra. Azonban a járási rendszer megszüntetése és 2013-as bevezetése között eltelt 30 év, mialatt a „járás” mint közjogi fogalom eltűnt az emberek tudatából, így sokak számára „archaikusnak” tűnhet a járási felosztás újonnan történő bevezetése.

A járások kialakításának egyik fő oka abban rejlik, hogy a települési önkormányzatnak egyben fenntartó, működtető és munkáltató szerepet kellett betöltenie a közigazgatásban, így az állam nem rendelkezett a szükséges eszközökkel ahhoz, hogy a helyi közigazgatást alakítsa. A fenntartó önkormányzatok számára nyilvánvalóan a saját helyi érdekek érvényesítése, igények kielégítése élvezett primátust,<sup>13</sup> így gyakorta előfordult, hogy a nem szakmai feladatok ellátása hiányos volt, a rendelkezésre álló anyagi keretek felhasználása nem a legcélszerűbb módon történt. Ennek következtében az önkormányzatok túlterheltek lettek, a kötelezően ellátandó feladatok színvonala hanyatlásnak indult, s az államigazgatási feladatok ellátása nem volt biztosítva. Az eljárási szabályok pontos követése, a határidők betartása csorbát szenvedett.

E hibák orvoslása céljából 2011-ben kiadásra került az 1299/2011 Kormányrendeletet a járások kialakításáról. Ennek értelmében a járás az ország alsószintű területi és szervezeti egysége a település és a megye között. Ezt követően a járások kialakításának elvei törvényben is rögzítést nyertek: az Országgyűlés 2012. június 25-én elfogadta a járások kialakításáról szóló 2012. évi XCIII. törvényt. A járási felosztás célhatáridejeként 2013. január 1-jét határozták meg.

A járási hivatalok kialakításának legfőbb célkitűzése a jegyző illetve a polgármester tehermentesítése, amelynek keretében az államigazgatási feladatokat áttelepítik a járási hivatalokhoz. A reform értelmében a járási hivatalokhoz kerülnek az okmányirodai feladatok, egyes gyermekvédelmi ügyek, a szociális igazgatási ügyek, a köznevelési feladatok, az építésfelügyelet és az építésügy. Az eredeti célkitűzésekkel szemben nem minden államigazgatási feladat került át a járási hivatalokhoz: a jegyzőnél maradtak például egyes építésügyi igazgatási feladatok, a kereskedelmi igazgatás, a helyi

---

<sup>13</sup> Fekete: i. m. 292. o.

önkormányzati rendeletalkotáshoz kötött szociális ellátások, a gyermekvédelmi támogatások, az anyakönyvi igazgatás.<sup>14</sup> A gyakorlati életben sokszor problémát okoz, hogy a szabályozás nem elég pontos az egyes szervek közötti hatásköri és illetékességi megoszlás terén.

A reform kivitelezése nem volt problémamentes humánpolitikai szempontból. A létszámkeretek jelentősen megváltoztak, más-más képesítési előírások vonatkoztak a megyei, illetve a helyi önkormányzatoknál tevékenykedő köztisztviselőkre. A köztisztviselők áthelyezésének módja, az újonnan betöltendő státuszuk bizonytalan volt. A járási hivatalokban – amelyek a megyei kormányhivatalok szervezeti egységeiként működnek – vegyes szakembergárdák jöttek létre: a különböző önkormányzatoktól, eltérő fejlettségű szervektől érkezett dolgozók között kiütközött az eredeti önkormányzati hivatalok közti különbség. A közös munkavégzés, a kooperáció így kezdetleges nehézségekbe ütközött.

A járási felosztás akkor képes elérni kitűzött céljait, ha a szabályozás megfelelően precíz, pontos, a hatáskörök kellően tisztázottak, az ügyfelek tájékoztatása pedig korrekt. Szükséges továbbá, hogy rendelkezésre álljanak a modern közigazgatás megvalósításához szükséges technikai eszközök (az elektronikus ügyintézés körében például az ügyfélkapu rendszer). A teljes körű feladatellátás szakmai és személyi kapacitást egyaránt igényel. Az új rendszer lakosság általi elfogadásának elengedhetetlen feltétele a megfelelő tájékoztatás, az ügyfélorientált ügyintézés. Éppen ezért az itt dolgozó ügyintézőkkel szemben elvárás, hogy oly módon tájékoztassák az ügyfelet, hogy ő az eljárás minden szakaszában értse, mi történik a folyamatban lévő ügyben, tudja, hogy mik a teendői, ismeretében legyen lehetőségeinek.

Kérdéses azonban, hogy az előírányozott célt valóban el tudja-e érni a járási hivatalok működtetése, mivel jelenleg a rendszer lassúbb és bonyolultabb. Viszont mindenképpen üdvözlendő, hogy a reform következtében a közigazgatás valóban közelebb került a polgárokhoz, az ügyintézés ügyfélcentrikusabb lett. Az egységes ügyintézési gyakorlat átláthatóbb, közérthetőbb, kontrollálhatóbb rendszert hozott létre. Az ügyfélorientáltság elvének érvényre juttatása nagy jelentőséggel bír, a közigazgatás színvonala emelkedni

---

<sup>14</sup> Fekete: i. m. 297. o.

látszik. A járási hivatalok kialakításának eddigi pozitívumai azt jelzik, hogy a rendszer hosszú távon is képes lesz biztosítani az államigazgatási ügyek hatékony, gyors, polgárközeli intézését.

#### IV. A kormányablakokról

Ha a közigazgatás és az emberek kapcsolatát vizsgáljuk, az elsők között merülhet fel az ügyfélbarát közigazgatás fogalma. Az ügyfélbarát közigazgatásnak nincs általánosan elfogadott meghatározása, az egyes szerzők különböző álláspontokon vannak. Az ügyfélbarát közigazgatás tartalmába beletartozik az, hogy az emberek (az ügyfelek) gyorsan, jogszerűen, kényelmesen, azaz a lehető legkisebb ráfordítással – amely lehet fizikai, pénzbeli vagy időbeli ráfordítás – intézhessék ügyeiket, az ügyintézők, pedig szakmailag felkészültek és udvariasak legyenek.

Fontos azt is hozzátenni, hogy a közigazgatás ügyfélbarát jellegének úgy kell érvényesülnie, hogy nem csak az adott ügyben szereplő ügyfél igényeinek megfelelően járjon el a közigazgatás, hanem az összes többi állampolgár érdekeit is képviselve.<sup>15</sup> Ahhoz, hogy a közigazgatást ügyfélközpontúnak lehessen nevezni, soha nem elég egy szempont vizsgálata, mindig több jellemző együttes figyelembe vétele szükséges.<sup>16</sup>

Jogosak az ilyen és ehhez hasonló elvárások az emberek részéről, mivel Alaptörvényben biztosított joga mindenkinek az, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.<sup>17</sup> Az alaptörvényi szabállyal összhangban a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban Ket.) az alapelveket és alapvető rendelkezéseket tartalmazó I. fejezetében rögzíti, hogy az ügyfeleket megilleti a tisztességes ügyintézéshez való jog, a határidőben meghozott döntéshez való jog és az anyanyelv használatának joga.<sup>18</sup>

Másrészt azért támaszthatnak elvárásokat az emberek a közigazgatással szemben, mert az a közjót szolgálja, közérdekű tevékenységet végez. A modern, demokratikus

<sup>15</sup> Kerekasztalon a Magyar Program. Magyar Közigazgatás 2011/2. sz. 10. o.

<sup>16</sup> Fábrián Adrián: Közigazgatás-elmélet. Dialóg Campus, Budapest-Pécs 2010. 149. o.

<sup>17</sup> Alaptörvény XXIV. cikk (1)

<sup>18</sup> 2004. évi CXL. törvény 4. § (1)

jogállamok egyre több feladatot látnak el, egyre több – a történelmi fejlődés során egyre növekvő számú – szolgáltatást nyújtanak polgáraiknak. A magyar kormányzati kommunikációban többször is hangsúlyozták, hogy 2010 óta az állam szolgáltató jellegét erősítve zajlik a közigazgatás rendszerének átalakítása. A közigazgatás által nyújtott szolgáltatások minősége kiemelkedő jelentőségű az ügyfélcentrikus közigazgatás kialakítása szempontjából, a megfelelő minőséget, pedig úgy lehet biztosítani, ha adnak a polgárok véleményére.

A 2011-ben indult Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program, amely része a Jó Állam Fejlesztési Koncepciónak szintén nagy hangsúlyt fektet az ügyfélbarát közigazgatás megteremtésére. A Magyary Program átfogó célja a hatékony nemzeti közigazgatás megteremtése,<sup>19</sup> e cél elérése érdekében a Magyary Program négyes célrendszert is felállít, amelynek lényege, hogy megnevez négy olyan kategóriát, beavatkozási területet, amelybe az összes felmerülő, közigazgatással kapcsolatos kérdést, intézkedést be lehet sorolni.<sup>20</sup>

Ez a négy beavatkozási terület: a szervezet, a feladat, az eljárás és a személyzet. A Magyary Program éppen a kormányablakokat hozza fel példaként arra, hogy vannak olyan kérdéskörök, amelyek több vagy esetleg az összes beavatkozási területhez is tartoznak. Mégis van egy olyan beavatkozási terület, ahová elsődleges jellege alapján besorolható. A kormányablakok esetében ez az eljárás kategóriája.<sup>21</sup>

Az eljáráson mint beavatkozási területen belül a Magyary Program további célokat is megfogalmaz úgy, mint a belső eljárások megalapozása és racionalizálása, amely magába foglalja a minőségi jogalkotást, a sztenderdizálást és a visszacsatolást is. Továbbá az eljárás célrendszerén belüli alcél az ügyfélkapcsolatok javítása is, kiemelt figyelemmel az ügyfélközpontú szolgáltatások megvalósítására.

A Magyary Program már indulásának évében, 2011-ben jelentős előrelépést kívánt tenni többek között a jó ügyfélkapcsolatok terén, ez az igény összefüggésben áll a kormányablakok kialakításával.

---

<sup>19</sup> Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program 11.0. 18. o.

<sup>20</sup> Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program 11.0. 22. o.

<sup>21</sup> Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program 11.0. 22. o.

2011-ben, a Magyary Program kiadásakor feltétlenül szükséges volt a javulás, mert az MP 11.0 megállapítása szerint a közigazgatás történelmi válságát élte. Az ügyfélszolgálat vonatkozásában pedig elmondható, hogy az államigazgatás két évtizede nem alakított ki modern és szolgáltató jellegű, az állampolgárok számára könnyen megközelíthető, egységes ügyfélszolgálati rendszert.<sup>22</sup>

A nevesített statisztikákból<sup>23</sup> az derül ki, hogy az ügyfelek megítélése szerint nőtt a korrupció mértéke a közigazgatásban (az ügyintézésben), illetve, hogy az előző évtized végére a közigazgatási ügyintézés minősége nem változott, vagy inkább csak romlott a korábbi évekhez képest. A nemzetközi felmérések szintén romló színvonalat mutattak ki. (A változás tehát elkerülhetetlen volt, de a magyar közigazgatás nemzetközi megítélését tekintve már fordult a kocka, mert 2014 elején a közigazgatási és igazságügy miniszter egy konferencián elmondta, hogy a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet, az OECD referenciaként ajánlja más országok számára a magyar közigazgatási reformot.)<sup>24</sup>

A rossz eredmények hátterében több lehetséges okot is említ a Program. Így például azt, hogy szinte minden hivatalnak saját eljárása, űrlapjai, szokásai voltak, amelyek ezért bonyolulttá tették az ügyek intézését. Gondot jelentett, hogy az állam nem vagy csak alig alkalmazta a modern elektronikus megoldásokat az ügyintézés során, illetve az ügyfelek tájékoztatása is hiányos volt, ami szintén elégedetlenséghez vezetett. Virág Rudolf a Magyary Program indulásakor működő ügyfélszolgálati rendszer negatívumai közé sorolta, hogy azok csak egyes ügycsoportokhoz kötődnek, egymással semmilyen kapcsolatban nincsenek és egymás ügyeiről nincs információjuk. Az ügyfelek számára hátrányos, hogy csak munkaidőben közelíthetők meg az ügyfélszolgálatok, és egyik sem alkalmas arra, hogy adott ügycsoporton túl bármely más ügy intézésében segítséget nyújtson az állampolgárnak.<sup>25</sup>

A fent jelzett problémákra válaszul a Magyary Program célul tűzte ki az ügyfélközpontú szolgáltató működés kialakítását, az eljárások egyszerűsítését és magas színvonalú

---

<sup>22</sup> Virág Rudolf: A kormányprogram végrehajtása a területi államigazgatásban. Új Magyar Közigazgatás 2013/1. sz. 27. o.

<sup>23</sup> Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program 11.0. 9-10. o.

<sup>24</sup> <http://tinyurl.com/ptb4one> (2014. 04. 29.)

<sup>25</sup> Virág: i. m. 27. o.

szakmai működést is. Ennek érdekében jött létre az a kormányzati ügyfélszolgálati rendszer, amely lehetőséget teremt az egyablakos ügyintézésre, biztosítva a kulturált környezetet és a magasan képzett ügyintézőket is. Tehát 2011. január 3-án megkezdte működését az országban 29 új típusú, többcsatornás, integrált ügyfélszolgálati iroda, azaz kormányablak. A kezdeti tervek alapján 2013 végéig 300 darab kormányablakot kívántak létrehozni Magyarországon. A területi közigazgatás átalakításának végső célja az egyablakos ügyintézés megvalósítása. Az egyablakos ügyintézés lényege, hogy a kormányablak minden államigazgatási ügyben legalább (részletes) információt adjon az állampolgárnak az eljárás menetéről, az ügyféli jogokról, a költségekről. A következő lépcsőfokot jelenti, ha a kormányablak közreműködő hatóságként jár el meghatározott ügyekben, végül bizonyos ügyek esetén érdemi ügyintézésre kerül sor. Ha valóban létrejön a kormányablakok láncolata, amelyek a területi közigazgatási szerveknek továbbítják az ügyeket, ez a végeredmény – talán – megéri az időt, az energiát és az átalakítás kockázatát – véli Fábián Adrián.<sup>26</sup>

A kormányablakok létrehozásának és működésének jogi hátterét a Ket., valamint az annak végrehajtásául szolgáló kormányrendeletek adják. A Ket. – ahogy az a törvény nevéből is következik – csak általános rendelkezéseket, keretszabályokat tartalmaz a kormányablakokkal kapcsolatban.

A Ket. kimondja, hogy törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott ügyekben a kormányablak az elsőfokú eljárás lefolytatására hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóságnak minősül az ügyre vonatkozó külön jogszabályban meghatározott, az eljárásra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóság mellett.<sup>27</sup> Más esetekben a kormányablak közreműködő hatóságként jár el, tehát azokban az esetekben, amikor az ott (erre a célra szolgáló formanyomtatványon) benyújtott kérelmeket meghatározott határidőn belül továbbítja, a kérelem elbírálására hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósághoz.<sup>28</sup> Továbbá rögzíti a Ket. azt is,

---

<sup>26</sup> Fábián Adrián: Járások az átalakuló területi közigazgatásban: érvek és remények. Új Magyar Közigazgatás 2013/4. sz. 37. o.

<sup>27</sup> 2004. évi CXL. törvény 19. § (1a)

<sup>28</sup> 2004. évi CXL. törvény 38/A. § (1)



hogy a kormányablak kizárólag a jogszabályban meghatározott hatósági szolgáltatásokat nyújt.<sup>29</sup>

A kormányablakokkal kapcsolatos részletszabályokat kormányrendeletek tartalmazzák, legfontosabb ezek közül az 515/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet a kormányablakokról. A kormányablakok szakmai irányítását a közigazgatás szervezéséért felelős miniszter végzi. A szakmai irányítás keretében a miniszter ellátja az ügyfélszolgálati működés fejlesztésével, ellenőrzésével, elemzésével kapcsolatos feladatokat is.<sup>30</sup>

Ez a jogszabály a kormányablakok helyével összefüggésben úgy rendelkezik, hogy a kormányhivatal a járási hivatalokban (a járási hivatalok 2013. január 1-je óta működnek a fővárosi, megyei kormányhivatal szervezeti egységeiként)<sup>31</sup> kormányablakot működtet.<sup>32</sup> A kormányhivataloknak a kormányablakok szakmai működtetésében, üzemeltetésében van szerepük. Az 515/2013. (XII. 30.) Korm. rendeletben szabályozott kormányablak nem azonos a 288/2010. (XII. 21.) a fővárosi és megyei kormányhivatalokról szóló Korm. rendeletben szabályozott kormányablakokkal. Erre az előbbi rendelet utal, amikor kimondja, hogy ha jogszabály kormányablakról rendelkezik – a 288/2010. (XII. 21.) Korm. rendelet kivételével – ott e rendelet szerinti kormányablakot kell érteni.<sup>33</sup> A 288/2010. (XII. 21.) Korm. rendelet szerinti kormányablak a megyei kormányhivatal szervezeti egysége, szemben az 515/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet szerinti, a járási hivatalokban funkcionáló (járási) kormányablakokkal.

A 288/2010. (XII. 21.) Korm. rendelet kimondja, hogy a kormányablak elhelyezése a kormány egyedi döntése alapján történhet az állami vagyonról szóló törvény szabályai szerint állami tulajdonban lévő, legalább többségi állami tulajdonú gazdasági társaságok által üzemeltetett olyan ingatlanokon, amelyek az állampolgárok széles köre

---

<sup>29</sup> 2004. évi CXL. törvény 169/A. § (2)

<sup>30</sup> 515/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet 1. § (2)-(3)

<sup>31</sup> Kéki Zoltán: jó államigazgatást a falvakban, városokban. In: A közigazgatás és az emberek. Pécsi közigazgatás-tudományi közlemények 5. (szerk. Csefkó Ferenc). A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány, Pécs 2013. 68. o.

<sup>32</sup> 515/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet 1. § (1)

<sup>33</sup> 515/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet 15. § (5)

számára biztosítják a kormányablakok megközelítését, különösen vasúti és autóbusz pályaudvarokon.<sup>34</sup>

A fentiekkel összhangban áll az Erekly terv 4. üteme (a Magyar Program részeként Erekly Terv néven történik annak megvalósítása, hogy a kormányzat teherbíró-képessége szerint legmegfelelőbb elhelyezést és felszerelést biztosítsák a szervezetek és a személyi állomány számára),<sup>35</sup> amelynek keretében a területi közigazgatás, a kormányhivatalok épület- és informatikai infrastruktúrájának konszolidációja és az integrált üzemeltetés valósul meg. Így az állami cégek, például a MÁV Zrt., a Volánbusz Zrt. vagy a Magyar Posta tulajdonában/használatában lévő ingatlanokon alakítanak ki kormányablakokat. E cél realizálódásának egyik példája, hogy a MÁV-val kötött megállapodás alapján a jelenleg felújítás alatt álló pécsi főpályaudvaron is működik majd kormányablak a 2015-ös átadást követően. Azonban nem csak állami cégek ingatlanjain működhetnek kormányablakok, hanem más forgalmas, központi helyeken is mint például hipermarketekben (a KIM a Tesco-val is kötött megállapodást). Teljes körűen akadálymentesített kormányablakok is nyíltak az elmúlt hónapokban, a fővárosban és vidéken egyaránt – derül ki a kormányzati portál híreiből. Utóbbi amellet, hogy pozitív fejlesztés, felveti azt a problémát is, hogy a többi, nem akadálymentesítettként átadott kormányablak akkor a fogyatékkal élő személyek számára nehezebben megközelíthető. Ezzel kapcsolatban kiemelendő, hogy a területi államigazgatás célja az is, hogy az államigazgatási szolgáltatásokhoz való egyenlő esélyű hozzáférést biztosítsa.<sup>36</sup>

A kormányablakok kialakítását segítette a meglévő okmányirodák hálózata. Polner Eörs, a Csongrád Megyei Kormányhivatal főigazgatója a vele készült interjúban elmondta, hogy területi közigazgatás szintjén fejlődő egyablakos ügyintézés eszköze a kormányablak. Hozzátette, hogy az a lényeg, hogy az okmányirodák, az informatikai háttér, a kormányablakok, a háttérszervezetek és a szakigazgatási szervek egyszer összeérjenek és az ügyfél a hivatali ügyein valóban egyablakos ügyintézással essen túl. Kijelentette, hogy a kormányablakok és az okmányirodák nem konkurálnak, a kormányablakok csak erősebbek lesznek a jól működő okmányirodákban felhalmozott

<sup>34</sup> 288/2010. (XII. 21.) Korm. rendelet 21. § (1)

<sup>35</sup> Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program 11.0. 27. o.

<sup>36</sup> Zöld-Nagy Viktória: A járáások és járási hivatalok kialakítása. Jegyző és közigazgatás 2012/3. sz. 5. o.

tudás és tapasztalat átvételével.<sup>37</sup> A témához kapcsolódva Zöld-Nagy Viktória, a Közigazgatás és Igazságügy Minisztérium helyettes államtitkára egy előadásában megerősítette, hogy a kormányablakok hálózata támaszkodik az okmányirodák rendszerére. Elmondta, hogy minden okmányirodával ellátott településen működik kormányablak, ahol minden, a járási hivatalhoz tartozó ügyet lehet intézni. Utóbbi miatt pedig nem okoz a korábbinál nagyobb kényelmetlenséget az állampolgároknak az ügyek elintézése a járási rendszer kialakításával sem.<sup>38</sup> A kormányablakok lényeges ügyintézési területe az okmányirodai feladatok ellátása, ezt az államigazgatási feladatot korábban a jegyzők látták el, így az államnak kevesebb befolyása volt ezen a területen. Most a kormányablakok révén az állam teljes befolyással rendelkezik, ami előnyös az egységes színvonal fenntartása, a finanszírozás és a fejlesztés szempontjából.

A Ket. szabályozásához képest jóval differenciáltabban határozza meg a kormányablakok feladatait az 515/2013. Korm. rendelet. Erre a felhatalmazást maga a Ket. adja meg, amikor úgy rendelkezik, hogy felhatalmazza a Kormányt arra, hogy rendeletben jelölje ki a kormányablakot, illetve rendeletben határozza meg a feladat- és hatáskörét.<sup>39</sup>

A kormányrendelet hat csoportba, ügykörszintbe sorolja a kormányablakok feladatait. Az első két csoportba azok az ügykörök tartoznak, amelyekben a kormányablak kizárólagos hatáskörben vagy az eljárásra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóság helyett jár el. A két csoport közötti differenciát az jelenti, hogy egyes ügyek azonnali elintézésére van lehetőség, míg más ügyeket az eljárásra meghatározott ügyintézési határidőn belül intéz el a kormányablak. Azonnal intézhető – ha az ügyfél a kérelem benyújtásakor az összes jogszabályi feltételt biztosítja – ügyek közé több mint harminc ügy tartozik, például járművekkel kapcsolatos ügyek, különböző igazolványok kiállítása, kiadása iránti kérelmek, igazolványok elvesztésének bejelentése. A második

---

<sup>37</sup> Okmányirodák és Kormányablakok – köszönet a jegyzőknek. Interjú Dr. Polner Eörs főigazgatóval. *Jegyző és közigazgatás* 2012/2. sz. 9. o.

<sup>38</sup> A területi államigazgatás fejlesztésének, mint a járási rendszer kialakításának és működésének a településüzemeltetést érintő fontosabb vonatkozásai. Beszámoló Dr. Zöld-Nagy Viktória előadásáról. *Jegyző és közigazgatás* 2012/3. sz. 38. o.

<sup>39</sup> 2004. évi CXL. törvény 174/A. § (3)

csoportba negyvennél is több ügy tartozik például útlevéllel, vezetői engedéllyel, egyéni vállalkozói engedéllyel/tevékenységgel kapcsolatos kérelmek elintézése.<sup>40</sup>

A harmadik ügykörcsoport vonatkozásában a kormányablak közreműködő hatóságként jár el. A kormányablakban benyújtott beadványokat a kormányablak haladéktalanul, de legkésőbb a benyújtást követő munkanapon továbbítja a hatáskörrel rendelkező illetékes hatósághoz, főszabály szerint elektronikus úton.<sup>41</sup> A kormányrendelet utóbbi rendelkezése is erősíti azt a kormányzati szándékot, hogy a modern elektronikus, internetes kommunikációs formákat jobban kihasználják a közigazgatásban. Czímer István szerint a kormányablakoknak kiemelt szerepük van abban, hogy az elektronikus szolgáltatásokat közvetítsék azokhoz az állampolgárokhoz, akik számára az e-közigazgatás egyébként láthatatlan.<sup>42</sup> A kormányablaknál továbbítás céljából több mint száz különböző típusú beadvány terjeszthető elő, ezek közé tartozik például az építési engedély kiadása iránti kérelem, az anyakönyvi kivonat kiállítása iránti kérelem és a különböző támogatásokkal kapcsolatos kérelmek is.

A Ket. közreműködő hatóságra vonatkozó keretszabályai a kormányablakokban való ügyintézés gyorsítása és az ügyfelek adminisztratív terheinek csökkentése érdekében módosultak. Ha az ügyfél a kormányablak mint közreműködő hatóság előtt kíván ügyet intézni, elegendő a kérelmet és a csatolandó dokumentumokat egy példányban benyújtani, függetlenül egyéb jogszabályok előírásaitól. Az ügyfelek számára az is kedvező a Ket. szabályozásában, hogy a kormányablak közreműködő hatósági eljárása esetén az érdemi ügyintézését végző hatóságra is irányadó ügyintézési határidő is a kérelemnek a kormányablakhoz való megérkezését követő napon kezdődik.<sup>43</sup>

Az első három csoportba tartozó ügyekhez kapcsolódóan a kormányablak feladata az ügyfelek tájékoztatása, valamint a segítségnyújtás számukra. A kormányablak tájékoztatása kiterjed az eljárás menetére, az ügyfél jogaira és kötelezettségeire az adott eljárással összefüggésben, tehát részletesen tájékoztatja az ügyfelet a kormányablak. A segítségnyújtás a beadványok kitöltéséhez kapcsolódik.

---

<sup>40</sup> 515/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet 3-4. §

<sup>41</sup> 515/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet 5. §

<sup>42</sup> Czímer István: Úton a digitális földhivatalok felé. Új Magyar Közigazgatás 2013/10. sz. 1. o.

<sup>43</sup> Ld. Ket. indokolás

A negyedik csoportba tartozó ügyekkel kapcsolatban a kormányablak kötelezettsége kizárólag a részletes tájékoztatás megadása az ügyfeleknek.<sup>44</sup>

Az ötödik csoportba a kormányablak által nyújtott hatósági szolgáltatások tartoznak.<sup>45</sup> A hatósági szolgáltatás különösen a kisebb településeken élők számára könnyítheti meg az ügyintézését, illetve annak elérhetőségét. A hatósági szolgáltatások körét bővítő rendelkezések lehetővé teszik, hogy jogszabályban kijelölt hatóság, valamint a kormányablak jogszabályban meghatározott eljárások tekintetében ügyintézési lehetőséget vagy ügyintézéshez kapcsolódó szolgáltatásokat biztosítson, illetve a Ket. 2011. évi módosítása óta jogszabályban arra feljogosított szervezet is nyújthatja a jogszabály által lehetővé tett hatósági szolgáltatásokat.<sup>46</sup> A törvény kommentárja hozzáteszi, hogy ez a szabályozás több szempontból előnyös az ügyfelek számára. Egyrészt azért, mert többféle lehetőségük nyílik ügyeik elintézésére, másrészt új, elektronikus szolgáltatásokat is igénybe vehetnek, harmadrészt pedig a lakóhelyükhöz közelebb kerül a hagyományos ügyintézés lehetősége,<sup>47</sup> ami kényelmesebbé teszi az ügyintézését.

A hatodik csoportba olyan feladatok tartoznak, amelyeket a kormányablakok hivatalból látnak el.<sup>48</sup> A kormányablakok által intézett ügykörök száma az évek folyamán fokozatosan bővült, és jelenleg sem végleges, tehát jövőben újabb ügyek kerülhetnek a kormányablakok által ellátandó feladatok közé, a cél az, hogy minden államigazgatási ügyben legalább tájékoztatást adjanak a kormányablakok. Az új ügyek, ügykörök kormányablakban való intézhetősége vizsgálatáról, az új ügyekhez kapcsolódó ügykörszintek megállapításáról a szabályozásra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező miniszter köteles gondoskodni.

A magas szakmai színvonal biztosítása és fenntartása, illetve a korszerű megoldások alkalmazása szempontjából érdemes megemlíteni a kormányablak-tudástárat, amely a kormányhivatalokban dolgozó személyzet munkáját segíti. Ez egy online felületen elérhető, folyamatosan frissített, digitális adatbázis, amelyet a Közigazgatási és

---

<sup>44</sup> 515/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet 6. §

<sup>45</sup> 515/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet 7. §

<sup>46</sup> Ld. Ket. kommentár

<sup>47</sup> Ld. Ket. kommentár

<sup>48</sup> 515/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet 8. §

Igazságügyi Hivatal működtet. A tudástár tartalmazza – élethelyzetek szerint csoportosítva – a kormányablakokban intézett, ügykörökkel kapcsolatos feladat- és hatáskörökre vonatkozó információkat, valamint ellátja az előzetes tájékoztatást adó országos telefonos ügyfélszolgálatot.<sup>49</sup> A jól átlátható, könnyen kezelhető adatbázis tehát elsősorban az ügyintézők részére készül, fontos szerepet játszik a szakmai önképzésükben.

A 2012-ben kiadott Magyar Program 12.0 értékeli a kezdeti 29 kormányablak működésének első évét. A Program kiemeli, hogy 2012 májusáig több mint háromszáz-ezer ügyfél fordult a kormányablakokhoz, illetve, hogy az ügyfélforgalom 2012. elején ötven százalékkal nőtt 2011. azonos időszakához képest. Tavaly júliusban pedig már a hétszázezredik ügyfelet fogadta a kormányablakok rendszere. A Magyar Program számára kiemelten fontos a visszacsatolás, így megemlítendő, hogy az ügyfelek elégedettsége a kormányablakokkal majdnem száz százalékos. Az ügyfelek elégedettségét kérdőíves módszerekkel mérik, véleményüket nagyban befolyásolhatja a kormányablakok egységes, modern arculata; jó megközelíthetőségük és a szakmailag felkészült ügyintézők is.

A Magyar Program 12.0 a kormányablakok előnyei között említi a 8:00 és 20:00 óra közötti ügyfélfogadási időt, ezt valóban ügyfélbarát megoldásnak tartom, mert az emberek többsége reggeltől délutánig dolgozik, így nincs idejük máskor az ügyeiket intézni. A napi munka végeztével viszont megtehetik, mert a kormányablakok estig nyitva vannak. A gyakorlati tapasztalatok alapján eleinte az állampolgároknak is szokniuk kellett az átlagosnál hosszabb igénybe vehetőséget. A nyújtott nyitvatartási idő a munkaidővel és a családra fordítható idővel való takarékossgot is lehetővé teszi – állapítja meg Virág Rudolf.<sup>50</sup>

A Magyar Program 11.0 kiemelten fontosnak tartotta a magas szakmai színvonalú munkát a kormányablakokban dolgozó ügyintézők részéről. Ezzel az elvárással összhangban van az az intézkedés, hogy 2012 szeptemberétől a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen (NKE) képzik a kormányablakok leendő munkatársait.<sup>51</sup> Ezt egyrésről

---

<sup>49</sup> 515/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet 12-13. §

<sup>50</sup> Virág: i. m. 27. o.

<sup>51</sup> Magyar Program 12.0. 54-56. o.

nagyon előnyös lépésnek gondolom, mert az, hogy a kormányablakok jövőbeli ügyintézőit speciálisan erre a célra létrehozott felsőoktatási képzés keretében oktatják valóban a minőségi és hatékony munka záloga lehet. Másrészt viszont hátrányos rendelkezés, mivel csak egy, fővárosi egyetemre koncentrálnak – bár hozzá kell tenni, hogy a vidéki jogi karok is részt vesznek ebben a munkában az NKE szervezésében – ezzel a vidéki egyetemektől vesz el hallgatókat. (Természetesen az első kormányablakok ügyintézőinek kiválasztása és képzése is hasonlóan magas elvárások alapján történt.)

Mivel a Magyar Program 12.0 megjelenésekor a kormányablakok kialakításának folyamata még nem fejeződött be, a Program további célokat is megfogalmazott. Az elkövetkezendő fejlesztéseknek érinteniük kell egyebek mellett az ellátott ügykörök bővítését, a kormányablakok fizikai megjelenését, egységes arculatát és a kormányablakok számának növelését. Utóbbihoz kapcsolódóan a Magyar Program 12.0 megismételte a MP 11.0-nak azt célkitűzését, hogy 2013 végére 300 kormányablak jöjjön létre.

Barta Attila a Magyar Program eredményeinek értékelésekor az erősségek között említi az ügyfélközeliséget, amely abban nyilvánul meg, hogy a kormányablakok felállítása és hálózatuk bővítése, valamint az ügymenetek egyszerűsítése egyértelműen az ügyfelek érdekét szolgálja. Ugyanakkor megnevez még egy okot, ami az integrált ügyfélszolgálati irodák létrehozását indokolta: a kormányhivatalok útján a Kormány a közigazgatás középszintjén érdemi jelenlétét kívánta biztosítani, amit a kormányablakok és a járási hivatalok csak tovább fokoznak.<sup>52</sup>

A fentiek alapján elmondható, hogy a kormányablakokkal összefüggő intézkedések valóban elősegítik az ügyfélközpontú közigazgatás megteremtését, ezt alátámasztják az első felmérések adatai is. Hozzá kell tenni – különös tekintettel az ügyfelek elégedettségére vonatkozó adatra –, hogy ezek „csak” statisztikák adatai, ahhoz hosszabb időnek kell eltelnie, hogy a közgondolkodás érdemben megváltozzon a közigazgatással kapcsolatban. Ez idő alatt az is szükséges, hogy a közigazgatás

---

<sup>52</sup> Barta Attila: A területi államigazgatás változásai az elmúlt 20 évben. Új Magyar Közigazgatás 2012/2. sz. 8-9. o.

reformja továbbra is következesen haladjon előre a most kijelölt célok elérése érdekében.

Azt is figyelembe kell venni, hogy ezek az adatok csak a kormányablakok működésének korai tapasztalatait tükrözik. Részletesebb, több érdemi információt adó összefoglalók csak a későbbi években várhatóak, ezzel összefüggésben sajnálatos, hogy a Magyar Program 13.0 még nem elérhető 2014 áprilisában.

## V. Az e-közigazgatásról

A XXI. században a modern közigazgatás számára nélkülözhetetlen, sőt magától értetődő a legújabb számítástechnikai, internetes eszközök használata a közigazgatás különböző területein (például az ügyintézés során, a tájékoztatásban, az adatbázisok kezelésekor). Ezeknek az eszközöknek az alkalmazása egyszerűbbé teszi a közigazgatásban dolgozók munkáját, de az ügyfelek terheit is csökkenti, így elterjedésük mindenképpen hasznos.

Az e-közigazgatás kategóriájába azonban nem csak az infokommunikációs eszközök széles körű alkalmazása tartozik, hanem számos további elem is. Az e-közigazgatást és az e-kormányzást (e-government) a szakirodalom általában szinonim fogalomként kezeli.<sup>53</sup> Az e-kormányzás általános célja a hatékonyság elérése, ennek érdekében a modern kormányzással kapcsolatos, szakirodalmi elvárások közé tartozik egyebek mellett a minőségi és hatékony állami szolgáltatások nyújtása, ügyfélbarát ügyintézés biztosítása az állami szervek részéről, illetve az állami rendszerek sokcsatornás megközelítésének lehetősége.<sup>54</sup>

A modern kormányzás fő célja a hatékonyság elérése, e ponton pedig megfigyelhető a párhuzam a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program átfogó céljával, amely nem más mint a hatékony, nemzeti közigazgatás megteremtése. Ennek következtében a Magyar Programban is több helyen szerepel az e-közigazgatás a kormányzat által megfogalmazott elvárások és célok között.

<sup>53</sup> Fábrián Adrián: Közigazgatás-elmélet. Dialóg Campus, Budapest-Pécs 2010. 38. o.

<sup>54</sup> Fábrián: Közigazgatás-elmélet. 38-39. o.



A Magyar Program 11.0 a négy beavatkozási terület közül az „eljárás” célrendszerében helyezte el az e-közigazgatás kérdéskörét, hozzátéve, hogy a későbbiekben – a technika további fejlődésével és elterjedésével – akár önálló beavatkozási területté is válhat. Czímer István hozzáteszi, hogy a tudományos életben egyre nagyobb igény mutatkozik az e-közigazgatás önálló tudományterületként való elismerésére.<sup>55</sup> A Program hozzá teszi azt is, hogy – más területekhez hasonlóan – az e-közigazgatás fejlesztésekor figyelembe kell venni a nemzetközi gyakorlatot, illetve más országok tapasztalatait. Utóbbit segítheti az a tény, hogy a 2011. év első félévi EU elnöksége révén a magyar közigazgatás sokkal jobban integrálódott az EU szakmai szervezetébe, mint korábban. Ennek az adottságnak a fenntartását szintén célként jelöli meg a Magyar Program.<sup>56</sup>

Bár a Magyar Program 11.0 az e-közigazgatást az „eljárás” beavatkozási területhez sorolja, az e-közigazgatás kiterjesztését a „feladat” célrendszerének kibontásakor tárgyalja.<sup>57</sup> A Program szerint az e-közigazgatás alapos, eredményes fejlesztése érdekében fontos az alapelvek rögzítése.

Az e-közigazgatás fejlesztésének legfontosabb alapelvei a Magyar Program szerint:

- a modernizálás során párhuzamosan kell fejleszteni az infrastruktúrát, az alkalmazásokat és az ehhez szükséges emberi erőforrásokat,
- az állam számára esküt tett tisztviselőkből álló, informatikus személyi állomány kell,
- a biztonságos működés fontossága (hálózati biztonság, illetve az adatvagyron kezelésével kapcsolatban),
- a lehető legnagyobb fokú központosítás a rendszerek biztonságos működésének keretei között.<sup>58</sup>

Az alapelveket vizsgálva megállapítható, hogy az e-közigazgatás fejlesztésekor hangsúlyos a biztonság követelménye. Ez pedig csak helyeselhető, mivel a közigazgatásban alkalmazott rendszerekben (is) nagymennyiségű személyes adatot

---

<sup>55</sup> Czímer: i. m. 1. o.

<sup>56</sup> Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program 11.0. 16. o.

<sup>57</sup> Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program 11.0. 36. o.

<sup>58</sup> Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program 11.0. 36. o.

kezelnek, illetve ezeknek az informatikai rendszereknek mindig megbízhatóan kell működniük a hatékony munkavégzés érdekében.

Előnyös a Magyar Program alapelvei közül az is, hogy fontosnak tartja a saját informatikus személyi erőforrás alkalmazását. Csak kiegészítő jelleggel lehet jelen e téren, hogy az e-közigazgatással kapcsolatos feladatok elvégzésére külsős személyeket kérjenek fel.

A fenti alapelvek figyelembe vételével született döntés a Magyar Program keretében egyebek mellett a Nemzeti Egységes Kártya rendszerről (NEK), a kormányzati hálózatbiztonság és a védelmi képesség helyreállításáról, valamint az egységes kormányzati dokumentum- és iratkezelési rendszer alkalmazásáról.

A Magyar Program 2011-es indulása óta alapvető elvárás a szervezetrendszer átalakítása során az egységesítés és az egyszerűsítés. Vannak olyan szervek, amelyek horizontális feladatokat látnak el és tulajdonképpen több tárca felügyelete alá tartoznak. Az egyik ilyen a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala, amelynek kiemelt szervezeti feladata az e-közigazgatás megerősítése és stabillá tétele a területi közigazgatásban, illetve a kormányablakokban. A Hivatalt a Közigazgatási és Igazságügy Minisztérium (KIM) irányítása mellett közösen működteti a Belügyminisztérium és a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium (NFM).<sup>59</sup>

A Nemzeti Nyilvántartó Hivatal mellett érdemes megemlíteni a Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt.-t is. E gazdasági társaság által tudja az NFM végrehajtani, hogy az elvárásoknak megfelelően és takarékosan működjön a közigazgatás kommunikációs hálózata.<sup>60</sup>

Czímer István felhívja a figyelmet arra, hogy az e-közigazgatásnak nincs általános érvényű fogalma. Több irányból is megközelíthető, összetett fogalom áll a sokak által sokféle értelemben használt elektronikus közigazgatás kifejezés mögött.<sup>61</sup>

Ahogy a Magyar Program 12.0 is jelzi, az e- közigazgatásnak nincs általánosan elfogadott definíciója. Az OECD meghatározása szerint az e-kormányzás (e-

---

<sup>59</sup> Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program 12.0. 21. o

<sup>60</sup> Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program 12.0. 21. o

<sup>61</sup> Czímer: i.m. 1. o.

közigazgatás) informatikai és kommunikációs technikák alkalmazását jelenti a jobb kormányzás érdekében.<sup>62</sup> Az MP 12.0 is bevezet egy e-közigazgatás fogalmat, amely – összhangban a Program átfogó céljával – a hatékonyság oldaláról közelíti meg a meghatározást: az e-közigazgatás a közigazgatás-fejlesztés azon törekvése – mint átfogó feladat –, hogy az egyre hatékonyabb feladat-végrehajtás érdekében alkalmazza az informatika által kínált legmagasabb lehetőségeket. Az e-közigazgatás definiálása azért szükséges, mert így pontosan lehatárolható az e-közigazgatás területe, amely pedig előfeltétele a célszerű forrásfelhasználásnak és fejlesztéseknek.<sup>63</sup>

A kérdéskör bonyolultságát mutatja, hogy a Magyar Program nyolc különböző, de egymást részben metsző halmazzal ábrázolta az e-közigazgatás beavatkozási területeit. E nyolc kategória szükséges ahhoz, hogy minden e-közigazgatási adottság és fejlesztés megfelelően értelmezhető legyen. Ez a nyolcas beavatkozási terület-csoport a Magyar Program négyes általános, átfogó célrendszerének mintájára készült. Logikailag utóbbin belül helyezkedik el, szintén alátámasztva az e-közigazgatás fejlesztésének összetettségét, illetve azt, a Magyar Program 11.0-ban megfogalmazott állítást, miszerint az e-közigazgatás nem alkot különálló általános beavatkozási területet.

A fentiekben alapján kitűnik, hogy a Magyar Program keretében döntés született a NEK-ről, a kormányzati hálózatbiztonság növeléséről és az egységes iratkezelési rendszerek alkalmazásáról is. Az MP 12.0 az előbb említett nyolc e-közigazgatási beavatkozási terület valamelyikébe sorolva elemzi a végrehajtott és a folyamatban lévő fejlesztéseket e kérdéskörökkel kapcsolatban.

Az „informatika a közigazgatás tényleges felügyelete alatt” beavatkozási területen tett intézkedések körében kerül sor az adatvagyon törvény következetes végrehajtására, illetve talán legfontosabb intézkedésként a kormánytisztviselői személyzet képzésére, szakmai utánpótlásának biztosítására ösztöndíjak, valamint az életpályamodell bevezetése révén.<sup>64</sup>

---

<sup>62</sup> Fábrián: Közigazgatás-elmélet. 38. o.

<sup>63</sup> Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program 12.0. 42. o

<sup>64</sup> Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program 12.0. 43.o

Az informatika általi szolgáltatás-hozzáféréshez mint beavatkozási területhez tartozik a NEK. A NEK keretében kerültek kibocsátásra az új típusú diákigazolványok, polgárőr igazolványok, illetve a kormánytisztviselői kártyacsalád is 2012-2013 folyamán.

Az intézkedések közé tartozik az elektronikus iratkezelési módszerek alkalmazása ügyintézői és vezetői szinten. Az egységes iratkezelés megvalósult több minisztériumban – így a Közigazgatási és Igazságügy Minisztériumban – és háttérintézményben. Az EU-ban kialakult trend az e-közigazgatással összefüggésben az elektronikus dokumentumkezelés. A papíralapú iratkezelés mára elérte határait. Az iratok továbbításának gyorsítása és a költségkímélés jegyében célszerű az e-dokumentumokra való áttérés. Utóbbi az e-közigazgatás önálló és igen lényeges területét képezi.<sup>65</sup>

Az e-közigazgatás fejlesztéséhez nélkülözhetetlen a megfelelő infrastruktúra biztosítása. Ezzel összefüggésben az Erekly Tervet kell megemlíteni, amelynek keretében az egyes informatikai felszereléssel kapcsolatos kérdések kerültek rendezésre. Az egyértelmű, hogy a mai közigazgatásban a naprakész számítástechnikai felszerelések elengedhetetlenek a kormánytisztviselők megfelelő és hatékony munkavégzéséhez. Mindez ráadásul elkerülhetetlen, mert a közigazgatásban használt eszközök túlnyomó többsége négy évnél idősebb (még tíz évesnél idősebb eszközök is használatban vannak),<sup>66</sup> így elmondható, hogy a közigazgatásban működő informatikai felszerelések alapvetően elavultak. Az új, korszerű IT berendezések alkalmazása egyébiránt a biztonságos működés szempontjából sem elhanyagolható kérdés.

Az e-közigazgatás kívánt fejlődéséhez a megfelelő jogszabályi háttér is szükséges, ezért az utóbbi években a joganyag is átalakult az e-közigazgatás fejlesztésével párhuzamosan. Ennek megfelelően 2011-ben a 2011. évi CLXXIV. törvénnyel sor került a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) módosítására. E módosítás során – az e-közigazgatás vonatkozásában – a Ket. X. fejezete jelentősen átalakult, amely az elektronikus ügyintézésről szól. A változások 2012. április 1-je óta hatályosak, 2013. közepén viszont egyes rendelkezések módosultak vagy hatályon kívül kerültek. A Ket. X. fejezetébe beépült két korábbi jogszabály (az elektronikus közszolgáltatásról szóló 2009. évi LX.

<sup>65</sup> Tózsza István: Az elektronikus közszolgáltatások helyzete. Új Magyar Közigazgatás 2012/5. sz. 4-5. o.

<sup>66</sup> Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program 12.0. 45.o (kördiagram)

törvény és a hivatalos iratok elektronikus kézbesítéséről és az elektronikus térítvevényről szóló 2009. évi LII. törvény), amely az e-közigazgatást önálló területként kezelte.

Elmondható, hogy az információs technológiára a szinte állandó és gyors ütemű fejlődés jellemző. A kialakított törvényi rendelkezéseket emiatt folyamatosan felül kell vizsgálni, és a legújabb lehetőségekhez kell igazítani. A meglévő szabályozás akkor töltheti be leghatékonyabban a szerepét, ha képes a modern megoldások befogadására az egyes részterületeken. Ezt a célt szolgálja három, az Államreform Operatív Program keretében megvalósult projekt (ÁROP 1.2.10., ÁROP 1.2.14. és ÁROP 1.2.17.).

E programok közül kiemelendő az ÁROP 1.2.10. számú projekt, amelynek témája az elektronikus ügyintézésre vonatkozó jogszabályi környezet felülvizsgálata. A programot a Ket. 2011-es e-közigazgatással kapcsolatos módosításai tapasztalatainak kiértékelése, a megkezdett szabályozási munka folytatása céljából valósította meg a Közigazgatási és Igazságügy Minisztérium az Európai Unió társfinanszírozásával. A projekt meghatározó eleme volt az új szabályokat alkalmazó kormánytisztviselők képzése is hagyományos tantermi és – a korszerű megoldásokat előnyben részesítve – e-learning oktatás során.

A Ket. indokolása alapján elmondható, hogy a X. fejezet 2011-es módosításakor a reális viszonyokra tekintettel voltak, a szabályozás tehát figyelembe veszi a közigazgatási szervek informatikai ellátottságát, a megvalósult és a folyamatban lévő e-közigazgatási fejlesztéseket. A 2012 áprilisától hatályos törvényi rendelkezések eljárás centrikusak és lehetőség szerint technológia-független szabályozást adnak.<sup>67</sup> A technológia semlegesség vonatkozásában kiemelendő, hogy az új szabályozás nem egyetlen informatikai infrastruktúrát jelöl ki a jogszabályban, hanem a műszaki megvalósítás módjától független követelményeket tartalmaz. Az ügyintézésrel kapcsolatos informatikai döntéseket oda kívánja telepíteni a jogalkotó, ahol erre megfelelő szervezeti önállóság és a megfelelő döntéshez szükséges információ is rendelkezésre áll. Ez egyfajta decentralizációt is jelent az új szabályozásban, amelynek célja ezzel, hogy ne legyen végrehajthatatlan jogszabályi rendelkezés.<sup>68</sup>

<sup>67</sup> <http://tinyurl.com/pj2bvaw> (2014. 04. 29.)

<sup>68</sup> Patyi András (Szerk.): Hatósági eljárásjog a közigazgatásban. Dialóg-Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2012. 628. o.

A törvény keretét kíván adni a jövőbeli fejlesztésekhez is, így az egyes részletszabályokat végrehajtási rendeletek bontják ki. A szabályozáskor – ahogy ez a Magyar Programban is elvárás volt – a jogalkotó figyelemmel volt a vonatkozó EU-s joganyagra, illetve az e-közigazgatásban jelentős eredményeket elért államok tapasztalataira. Az EU az e-közigazgatással kapcsolatban négy majd 2007-től öt fejlettségi szintet határozott meg: információ, interakció, tranzakció, transzformáció és targetizáció. Kiemelendő, hogy a targetizáció szofisztikációs szintjét az Unió az ügyfélbarát közigazgatás jegyében alakította ki. Lényege, hogy a hatóság nemcsak pénzbehajtási céllal kezdeményez interaktív elektronikus igazgatási eljárást, hanem az állampolgárok számára előnyös lehetőségekkel, opciókkal összefüggésben is.<sup>69</sup>

A projekt tartalmazza a már megalkotott jogszabályok utólagos hatásvizsgálatát is, amely elsősorban arra irányul, hogy feltárja a szabályozás előnyeit, gyengeségeit és értékelje a megszerzett tapasztalatokat. E feladat eredményeképpen jogszabály-módosítási tervezetek kerültek kidolgozásra és később elfogadásra, amelyek 2013. július 1-jén hatályba lépve módosították a Ket. X. fejezetét.

A szabályozás az ügyfél ügyintézését a kölcsönös előnyök, és az információs önrendelkezés alapján kívánja elősegíteni.<sup>70</sup> Az elektronikus ügyintézés körében a hatóságok főszabály szerint kötelesek biztosítani az elektronikus kapcsolattartás lehetőségét. A hatóság választhat, hogy mely kapcsolattartási módok (ezeket a Ket. és végrehajtási rendeletek tartalmazzák) révén kívánja biztosítani az elektronikus kapcsolattartás lehetőségét.<sup>71</sup> Az elektronikus ügyintézési szolgáltatások igénybevétele az ügyfelek számára opcionális, korlátozhatják vagy akár teljesen ki is zárhatják az elektronikus ügyintézés lehetőségét. Amennyiben az elektronikus ügyintézését választják rendelkezésük alapján a hatósággal való kapcsolattartásuk szintjét is meghatározhatják.

Az elektronikus ügyintézés azoknak az eljárási cselekmények az összessége, amelyek során az ügyfél vagy az ügyintézését biztosító szerv elektronikus nyilatkozatot tesz, vagy az ügyintézését biztosító szerv az ügyfél vagy más ügyintézését biztosító szerv nem

---

<sup>69</sup> Tózsza: i. m. 4-5. o.

<sup>70</sup> Ld. 2004. évi CXL. törvény indokolása

<sup>71</sup> Ld. 2004. évi CXL. törvény kommentár

elektronikus nyilatkozatát elektronikus nyilatkozattá alakítja át és azt az eljárás során felhasználja.<sup>72</sup> A törvény definiálja az elektronikus ügyintézéshez kapcsolódó szolgáltatásokat is: a hatóság által az elektronikus ügyintézés megvalósítása érdekében kialakított informatikai háttér, tekintet nélkül arra, hogy az informatikai háttér biztosítása során harmadik személy szolgáltatásait igénybe vette-e, és milyen mértékben. Vagy az előbbi eseten kívül jogi személy, jogi személyiség nélküli szervezet által a hatóság vagy az ügyfél számára az elektronikus ügyintézés megvalósítása vagy használata érdekében ingyenesen vagy ellenérték fejében nyújtott, információs társadalommal összefüggő szolgáltatás.<sup>73</sup>

A hatóságok választhatnak, hogy melyik elektronikus ügyintézési szolgáltatásokat nyújtják, bizonyos szolgáltatások biztosítását azonban, jogszabály kötelezővé teheti. Egyes szolgáltatások elérhetővé tételével kapcsolatban azonban a Ket. korlátozza a szolgáltatók lehetséges alanyi körét, így előírhatja, hogy adott szolgáltatást például csak kijelölt állami szolgáltató nyújthatja. Az ilyen szolgáltatások jellemzően kiemelt jelentőségűek, valamint számottevő adatkezeléssel járnak, így az ügyfelek védelmében célszerű az alanyi kör szűkítése.<sup>74</sup>

A szolgáltatás nyújtásának előfeltétele, hogy azt a szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltató az Elektronikus Ügyintézési Felügyeletnél – amely a KIM E-közigazgatásért Felelős Helyettes Államtitkárságának szervezetén belül működik – bejelentse, bizonyos szolgáltatások nyújtását pedig kormányrendelet a Felügyelet engedélyéhez kötheti. Az elektronikus ügyintézési szolgáltatás megszűnését szintén be kell jelenteni a Felügyeletnél.

A Felügyeletnél való bejelentés intézménye azért előnyös, mert a szerv így átfogó képet kaphat az elektronikus ügyintézés magyarországi helyzetéről,<sup>75</sup> amely segítheti az e-közigazgatás további fejlesztéseit. Az említett ÁROP projekt a szabályozási modellt is átdolgozta. Felső szinten megmaradt a keretjellegű törvényi és végrehajtási kormányrendeleti szintű szabályozás, alsóbb szinten pedig bevezetésre került az ajánlási forma, amelyet a Felügyelet bocsát ki. Az ajánlás kötelező erővel nem bíró dokumentum,

---

<sup>72</sup> 2004. évi CXL. törvény 172. § c) pont

<sup>73</sup> 2004. évi CXL. törvény 172. § d) pont

<sup>74</sup> Ld. 2004. évi CXL. törvény kommentár

<sup>75</sup> Ld. 2004. évi CXL. törvény indokolása

amely a szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatást nyújtó szolgáltatóknak ad segítséget. Az ajánlások tehát tulajdonképpen útmutató jellegűek, és az e-közigazgatással kapcsolatos legjobb gyakorlatokat, aktuális trendeket mutatják be. A Felügyelet feladata továbbá az is, hogy ellenőrizze a szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatások (amelyek az elektronikus ügyintézéssel kapcsolatos szolgáltatások szűkebb körét jelentik) jogszerűségét.

A Ket. az elektronikus ügyintézés általános szabályainak rögzítése mellett, néhány szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatásról is részletesen rendelkezik. Ezek a legfontosabb szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatások. A Ket. mellett kiemelendő a szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatásokról és az állam által kötelezően nyújtandó szolgáltatásokról szóló 83/2012. (IV. 21.) Korm. rendelet, amely szintén a szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatások témakörét szabályozza. Ez a rendelet a teljesség igényével ad részletszabályokat.

A Ket. által nevesített – legjelentősebb – szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatások közül kiemelném az ügyintézési rendelkezést, mivel esetében kifejezetten ügyfélcentrikus megoldásról van szó. Ez az ügyintézési szolgáltatás azt jelenti, hogy az ügyfél eldöntheti, hogy milyen ügyintézési módokat kíván igénybe venni. Ügyintézési rendelkezésében az ügyfél nyilatkozik arról, hogy kíván-e elektronikus úton kapcsolatot tartani, ha igen meghatározhatja annak biztonsági fokát és meghatározhatja az értesítési formákat is. Mindebből látszik, hogy az ügyfelek döntési szabadsága széleskörű, mivel a saját igényeik szerint határozhatják meg ügyintézésük megoldásait, ez, pedig fokozza az ügyek elintézésének kényelmét. A Ket. kommentárja kiemeli az ügyintézési rendelkezéssel kapcsolatban, hogy ez az intézmény a törvény 2011. évi módosításával megteremtett jogi környezet egyik központi eleme, amelynek a korábbi hazai elektronikus ügyintézési modellekben nem volt elődje, tehát alapvetően új megoldásról van szó.<sup>76</sup> Az ügyintézési rendelkezés olyan szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatás, amelyet kötelezően – és kormányrendeletben kijelölt szerv útján kizárólagosan – az állam nyújt.<sup>77</sup>

---

<sup>76</sup> Ld. Ket. kommentár

<sup>77</sup> Ld. Ket. kommentár



A Ket.-ben rögzített további szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatás az azonosítási szolgáltatás, a kézbesítési szolgáltatás, az iratérvényességi nyilvántartás vezetése és a hatósági szolgáltatás (lásd: a kormányablakokról szóló fejezet). Emellett a törvény felsorolja az állam által kötelezően nyújtandó szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatásokat is, amelyek körét a 83/2012. (IV. 21.) Korm. rendelet tovább bővíti. A Ket. 172. § j) pontjában a fentiek mellett több mint húsz további szolgáltatást nevesít, amelyek részletszabályai az előbbi kormányrendeletben találhatóak.

Kiss Attila írásában kiemeli, hogy Magyarországon az e-közigazgatási szolgáltatásokat több mint egymillióan használják. Az okostelefonok és táblagépek terjedésével az online e-közigazgatás jelentősége is nőtt, az Interneten keresztül is elérhető ügyfélkapun már régóta lehetőség van egyes ügyek elektronikus indítására, előzetesen időpont foglalására.<sup>78</sup>

Nemzetközi összehasonlításban Magyarország azért még csak a középmezőnyben van az e-közigazgatás vizsgálatakor.<sup>79</sup> Az ENSZ E-közigazgatási Felmérő Programja rendszeresen felméri és megszerkeszti a tagállamaira vonatkozó e-közigazgatási készenléti index rangsort. (Az index három területről integrál adatokat: a web szolgáltatások szintje, az ICT telekom infrastruktúra, az emberi erőforrás). Jelenleg ez a legkomplexebb index, ami tájékoztatást ad az egyes országok közszolgáltatásainak modernizációjával kapcsolatos fejlettségi szintjéről - véli Tózsza István. Hátránya, hogy nem ad választ arra, hogy hányan használják érdemben az elérhető szolgáltatásokat.<sup>80</sup>

Az e-közigazgatás fejlesztésében Magyarországon annak érdemi, 2001-es megjelenése óta több szemléletváltás is történt, nem kis részben a változtatások kudarcai miatt. A Magyar Program és Államreform Operatív Program keretében a 2010-es évek elejétől újult erővel átfogó, összetett fejlesztés indult meg ezen a területen (is). A reformok eredményeit csak később lehet majd értékelni. Annyi azonban már most is elmondható, hogy a szabályozás igyekszik alkalmazkodni a valósághoz és követni a technika gyors

---

<sup>78</sup> Kiss Attila: A 2011. évi új adatvédelmi törvény értelmezése és vizsgálata az önkormányzati tartalomszolgáltatás során megvalósítandó elvárások tükrében. Új Magyar Közigazgatás 2012/7. sz. 45-46. o.

<sup>79</sup> Az EU tagállamainak e-közigazgatási készenléti indexe alapján készült rangsorban.

<sup>80</sup> Tózsza: i. m. 8-9. o.

fejlődését. Ennek hátránya lehet, hogy a gyorsan változó jogszabályok megnehezítik a jogalkalmazást. Mindazonáltal ahhoz, hogy jelentős előrelépést lehessen elérni az e-közigazgatás fejlesztésében az is szükséges, hogy az emberek megfelelő ismeretekkel rendelkezzenek a korszerű technikáról és, hogy merjék használni is azt.

## VI. A kormányhivatalok létrehozásáról

A kormány a hatékony, megbízható, polgár-barát és szolgáltató közigazgatás megteremtése érdekében 2010 tavaszán hozzájárult a magyar állam újjászervezéséhez. Az átalakítás eredményeként az Országgyűlés 2010 novemberében elfogadta a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvényt. A jogszabály alapfilozófiája a jó állam kialakításán nyugszik. Fő irányvonalai között szerepel a területi államigazgatási szervezetrendszer működésének egységessé és hatékonyabbá tétele, ezáltal a területi államigazgatási feladatellátás fejlődése és színvonalának növelése, valamint az ügyfél-centrikus területi államigazgatás megvalósítása.

A kormányhivatalok 2011. január 1-jétől a közigazgatási hivatalok jogutódjaként megkezdték működésüket, a kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerveiként. A kormányhivatal, illetve annak szakigazgatási szervei jogszabály alapján bármely államigazgatási ügyben eljárhatnak.

A kormányhivatal vezetője a kormány megbízott, aki vezeti a kormányhivatalt, gyakorolja annak feladat-és hatásköreit. Távolléte vagy akadályoztatása esetén a főigazgató helyettesíti, aki a kormányhivatal hivatalszervezetét vezeti. A fővárosi és megyei kormányhivatal a kormány megbízott által közvetlenül vezetett szervezeti egységekből (törzshivatal), ágazati szakigazgatási szervekből (szakigazgatási szerv) és járási, illetve a fővárosban fővárosi kerületi hivatalokból (járási hivatal) áll. A törzshivatal és a szakigazgatási szervek szervezetiileg főosztályokra és osztályokra tagolódnak.

A 288/2010 (XII.21.) Kormányrendelet tartalmazza a fővárosi és megyei kormányhivatalokra vonatkozó legfontosabb részletszabályokat. A rendelet szerint a megyei kormányhivatal illetékessége a székhelye szerinti megyére terjed ki. A fővárosi

kormányhivatal illetékessége Budapest főváros területére, a Pest Megyei Kormányhivatal illetékességi területe Pest megyére terjed ki.

A rendelet a kormányhivatalok főbb feladatait a következőkben határozza meg: a fővárosi és megyei kormányhivatal a jogszabályoknak és a Kormány döntéseinek megfelelően részt vesz a kormányzati célkitűzések területi megvalósításában. Ennek keretében a törzshivatal koordinációs, ellenőrzési, informatikai tevékenységet, valamint képzést, továbbképzést szervező, összehangoló feladatokat lát el.

A kormányhivatal összehangolja és elősegíti a kormányzati feladatok területi szintű végrehajtását. Államigazgatási hatósági jogkört gyakorol, amelynek keretében a különböző ügyekben (ilyenek például az építésügy, a gyámügy és az adóügyek) első vagy másodfokon jár el. Ellátja a helyi önkormányzatok és kisebbségi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését, valamint a kistérségi fejlesztési tanács, a megyei területfejlesztési tanács, a térségi fejlesztési tanács és a regionális fejlesztési tanács működésének törvényességi felügyeletét is. Ellenőrzi a területi illetékességgel államigazgatási jogkörben eljáró, illetve az ilyen feladatokat ellátó szerveket.

A kormányhivatal és az emberek viszonylatában fontos kitérni arra, hogy a kormányhivatal képzési, továbbképzési feladatokat is ellát, e körben: éves terv alapján szervezi a fővárosban, megyében az államigazgatási feladatokat ellátó helyi önkormányzati szervek köztisztviselőinek képzését, továbbképzését, gondoskodik tanfolyamok megszervezéséről és lebonyolításáról, elemzi a képzés, továbbképzés színvonalát és eredményességét.

Navracsics Tibor miniszterelnök-helyettes szavait idézve, „a reform annyit ér, amennyit az emberek érznek belőle.” A kormányzat kormányhivatalok létrehozásának céljaként az elburjánzott bürokrácia, az áttekinthetetlen feladat-és hatásköri rendszer zavarainak orvoslását, az elavult módszerek korszerűsítését jelölte meg. A kormányhivatalok létrehozása akkor éri el sikerét, ha azzal az állampolgárok megalégedését is elnyerik.

A kormányhivatalok életre hívásával átlátható, hatékony, szolgáltató és ügyfélbarát közigazgatás áll a polgárok rendelkezésére. A gyors és korszerű ügyintézés európai követelmény. A megyei kormányhivatalok kialakítását a szakmabeliek többsége üdvözli, mert ígéretes megoldást kínálhat a magyar közigazgatás problémáinak leküzdésére.

Azonban ahhoz, hogy ez az újonnan kialakított rendszer valóban hatékonyan tudjon működni, időt kell hagyni a polgároknak arra, hogy a „gépezet beinduljon” és a szervek közti szakmai összehangolás megtörténjen.

## VII. A Megyei Intézményfenntartó Központok létrehozásáról

Az „intézményfenntartó állam” jegyében került sor a megyei intézmények konszolidációjára.<sup>81</sup> Ennek értelmében jelentős területek (egészségügyi, oktatási, szociális és múzeumi intézmények) egységesítése történt meg. Az egészségügy esetében a Gyógyszerészeti és Egészségügyi Minőség- és Szervezetfejlesztési Intézet (GYEMSZI), a többi szektorban pedig a Megyei Intézményfenntartó Központok (MIK) vették át a megyei intézményeket. Az átalakítás indoka a nagyszámú megyei intézmények szétagolt, átláthatatlan rendszere volt, s a reform céljaként e problémák kiküszöbölését fogalmazta meg. A kormányzat ugyanis a MIK-ek létrehozásától a rendszer egyszerűsödését, hatékonyságának növekedését várja. Az intézményfenntartó központ kialakításával az állam arra törekedett, hogy az ügyfelek kiszolgálása területén országosan egységes színvonalat biztosítson. Ezen intézkedések végső célja az volt, hogy egy átlátható rendszer kerüljön kialakításra, amely felett „az állam szeme őrökdi”.

Az átvett intézmények között művelődési központok, levéltárak, könyvtárak, múzeumok és egyes szociális intézmények találhatóak. A Megyei Intézményfenntartó Központok önállósága nem volt hosszú életű, mivel a Megyei Intézményfenntartó Központokról, valamint a megyei önkormányzatok konszolidációjával, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egészségügyi intézményeinek átvételével összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 258/2011. (XII. 7.) Kormányrendelet 18. § (2) bekezdése alapján a megyei intézményfenntartó központok 2013. március 31.-én beolvadtak a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóságokba.

A kormányrendelet értelmében a Megyei Intézményfenntartó Központok általános jogutódjává a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóságok váltak. Ezen intézmények feladata a szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi intézmények fenntartása.<sup>82</sup> A

<sup>81</sup> <http://tinyurl.com/qa3gmh4> (2014. 04. 29.)

<sup>82</sup> <http://www.szgyf.gov.hu/foigazgatosagrol/alaptevekenyseg-feladat-es-hataskor> (2014. 04. 29.)

főigazgatóságok kulcsszerepet játszanak a szociális szakellátásban, így tevékenységük a társadalom számára kiemelkedő jelentőséggel bír.

Fontos humánpolitikai szempont, hogy a főigazgatóságok a megyék egyik legnagyobb munkáltatói is egyben, mivel e szektor rendkívül sok munkavállaló számára biztosít stabil munkahelyet. A kormányzati indokolás szerint az átalakítás biztonságot és garanciát jelent az itt dolgozók számára, mert így az alkalmazottak biztosak lehetnek abban, hogy díjazásukat megkapják és az ügyfelek minden szolgáltatáshoz könnyen hozzájutnak.

A főigazgatóságok létrehozásának legfőbb célja az uniós elvárásoknak megfelelő magas színvonalú munka végzése, amely által az ellátottak életminősége javuló tendenciát fog mutatni.<sup>83</sup> A főigazgatóságok ügyfelei leggyakrabban szociálisan rászoruló, hátrányos helyzetű emberek. Éppen ezért alapvető követelmény a főigazgatóság alkalmazottaival szemben, hogy empátiikus, emberséges bánásmódban részesítsék a hozzájuk fordulókat.

#### VIII. A szociális ellátó rendszer változásairól a rendszerváltás óta

Az állampolgárok szociális biztonságát az állam a szociális rendszerek működtetésével biztosítja. Az állami ellátások rendszere a kilencvenes évek eleje óta jelentős változásokon esett át. Paradigmaváltás következett be a rendszerváltással, mivel a szociális ellátás megszervezése decentralizáción ment keresztül: E feladatok ellátása a központi államhatalomtól a helyi önkormányzatokhoz került. Az önkormányzatok széles körű autonómiával rendelkeztek a rendszer működtetésében. Azonban rövid időn belül megmutatkoztak a decentralizáció problémái, főként az egyes önkormányzatok közti egyenlőtlenségek. Ennek megoldása érdekében központilag újra kellett szabályozni a pénzügyi ellátások rendszerét: megjelent a normatív támogatás, amely már jelentős mértékben fedezte a szolgáltatások biztosítására eszközölt kiadásokat.<sup>84</sup>

A rendszerváltozást követően lejátszódó társadalmi folyamatok, így például az európai integrációs törekvések szintén sürgették a szociális ellátó rendszer átalakítását. A

<sup>83</sup> <http://www.szgyf.gov.hu/foigazgatosagrol/kuldetesnyilatkozat> (2014. 04. 29.)

<sup>84</sup> <http://www.szgyf.gov.hu/foigazgatosagrol/a-szocialis-ellatorendszer-a-rendszervaltas-ota> (2014. 04. 29.)

gazdasági nehézségek miatt néhány éven belül problémák léptek fel a szakellátás rendszerének megszervezésében és irányításában, amelynek következtében az eltérő anyagi helyzetben lévő megyék között a szolgáltatások nyújtása terén jelentős különbségek voltak észlelhetők. Például a fővárosban és az ország nyugati megyéiben az önkormányzat által nyújtott szolgáltatások színvonala jóval meghaladta a szerényebb anyagi forrásokból gazdálkodó déli és keleti megyékét. Tovább rontott a helyzeten, hogy e problémát sokszor szervezeti átalakítások kísérték. Az átszervezések gyakorisága (összevonások, egyes intézmények megszüntetése, szervezeti átalakítások) akadályozták a szociális feladatok teljesítésének ellátását. E folyamat megállítása érdekében szükségessé vált az ellátási rendszer újraszervezése. Ennek első lépcsője a megyei önkormányzatok konszolidációjáról, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről szóló 2011. évi CLIV. törvény. A törvény értelmében az eddig a megyei önkormányzati fenntartásban lévő szociális és gyermekvédelmi intézmények 2012. január 1-től állami fenntartás alá kerültek. A tavalyi év január 1-jétől az átvett intézmények fenntartói feladatait a 316/2012 (XI.13.) Kormányrendelet alapján a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság (SZGYF) látja el.

A főigazgatóság legfontosabb fenntartói hatáskörében szervezi, irányítja és ellenőrzi a fenntartott intézmények feladatainak ellátásához szükséges pénzügyi feltételeket. Módszertani feladat-és hatáskörében pedig útmutatókkal, ajánlásokkal és egyéb kiadványokkal segíti a szolgáltatók és az intézmények szakmai feladatainak teljesítését.

A kormányrendelet értelmében a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság gyakorolja a fenntartói feladat és hatásköröket olyan jelentős intézmények tekintetében mint például az Emberi Erőforrások Minisztériuma Mozgássérült Emberek Rehabilitációs Központja (MEREK) és az Emberi Erőforrások Minisztériuma Gyermekvédelmi Szolgáltató Központja.

## IX. A köznevelés átszervezéséről

A magyar társadalomban súlyos problémát jelent a viszonylag széles körben jelen lévő alacsony iskolai végzettség. Ezzel kapcsolatban a legaggasztóbb, hogy az alacsony iskolázottság jellemzően újratermeli magát, így a kevésbé iskolázott szülő gyermeke

nagy valószínűséggel ugyanazokkal a problémákkal küzd majd, mint szülei.<sup>85</sup> Éppen ezért egy tudatosabb, értékteremtő társadalom megteremtése érdekében paradigmaváltás vált szükségessé a közoktatás és köznevelés területén is.

Az ország felemelkedésének előfeltétele a versenyképes tudást biztosító iskolarendszer. Az oktatás az állam fenntarthatóságának legfőbb biztosítéka. Az állam kitüntetett feladatként kezeli az oktatást és a nevelést, ez megnyilvánul abban is, hogy a kormány a köznevelést és az oktatás közszolgáltatnak és nem szolgáltatásnak tekinti.

Az köznevelési rendszer jobbítása érdekében a törvényhozó megalkotta a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvényt. A nevezett jogszabály preambulumból kitűnik megalkotásának célja: „a nemzet felemelkedésének zálogaként a magyar oktatásügy nemes hagyományait a jelen kor elvárásaival és a jövő lehetőségeivel ötvözve, a felnövekvő nemzedékek hazafias nevelése és minőségi oktatása érdekében az Alaptörvényben foglalt művelődéshez való jog, a nemzetiségek anyanyelvi oktatáshoz való jogának megvalósítása, a köznevelés résztvevői kötelességeinek és jogainak meghatározása, továbbá korszerű tudást biztosító köznevelési rendszer irányítása és működtetése céljából.” A rendszer átalakításától mindezek alapján a marginalizált helyzetben lévők felzárkóztatását, jövőorientált oktatást, a köznevelés szereplői (pedagógusok, diákok, szülők) közti együttműködést és színvonalas, a kor igényeinek megfelelő oktatást várnak.

A köznevelés megreformálását több tényező indokolta. Ezek közül a leglényegesebbek: a gyermeklétszám csökkenése, a fenntartói források szűkössége, a köznevelési rendszer széttagoaltsága, átláthatatlansága. Ezen tényezők fennállása esetén kétségessé vált az oktatás eredményessége, az egyéni kompetenciák fejlesztése. Nem érvényesült megfelelően a költséghatékonyság. A reform megvalósítására a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvénymódosításáról szóló 2012. évi CXXIV. törvény szolgáltatta a jogszabályi háttérrel. A részletes szabályokat a Klebelsberg Intézményfenntartó Központól szóló 202/2012 (VII.27) Kormányrendelet tartalmazza. Az állami intézményfenntartás jogi háttérét a köznevelési feladatot ellátó egyes önkormányzati

---

<sup>85</sup> Rózsás Eszter: Az átszervezett közoktatás alapjai. In: A közigazgatás és az emberek. Pécsi közigazgatástudományi közlemények 5. (szerk. Csefkó Ferenc). A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány, Pécs 2013. 191. o.

fenntartású intézmények állami fenntartásba vételéről szóló 2012. évi CLXXXVIII. törvény szolgáltatja.

Az iskolák alapvető feladata nemcsak a tanulók oktatására szorítkozik, hanem nevelést is magában foglalja.<sup>86</sup> Ez a törvény szövegében a következőképpen jelenik meg: „a törvény célja olyan köznevelési rendszer megalkotása, amely elősegíti a gyermekek, fiatalok harmonikus lelki, testi és értelmi fejlődését, készségeik, képességeik, ismereteik, jártasságaik, érzelmi és akarati tulajdonságaik, műveltségük életkori sajátosságaiknak megfelelő, tudatos fejlesztése révén, és ezáltal erkölcsös, önálló életvitelre és céljaik elérésére, a magánérdeket a köz érdekeivel összeegyeztetni képes embereket, felelős állampolgárokat nevel. Kiemelt célja a nevelés-oktatás eszközeivel a társadalmi leszakadás megakadályozása és a tehetséggondozás.” A törvény rögzíti, hogy az egyes gyermekek, fiatalok mint individuumok kibontakozását kívánja elősegíteni, s ennek megfelelően korszerű, a tanulók egyedi képességeire fókuszáló oktatási módszert kíván létrehozni. Az állampolgárságra nevelés a köznevelési reform kiemelt célkitűzése, az értékteremtő oktatás egyik lényegi eleme.

A tanár-diák-szülő viszonyrendszeréről a törvény a következőképp rendelkezik: A köznevelés középpontjában a gyermek, a tanuló, a pedagógus és a szülő áll, akiknek kötelességei és jogai egységet alkotnak. A köznevelésben a nevelés és oktatás feladatát a gyermek szülei, törvényes képviselői megosztják a köznevelési intézményekkel és a pedagógusokkal. E közös tevékenység alapja a bizalom, az intézmény és a pedagógusok szakmai hitele. A gyermek mindenképp felett álló érdeke megköveteli a szülők és a köznevelési intézmények közti együttműködést, mivel együtt képesek a legtöbbet tenni a gyermekért. A sikeres együttműködés alapja pedig a szülő bizalma a pedagógus iránt. Olyan tanárookra, nevelőkre van tehát szükség, akik az oktatási-nevelési tevékenységet nemcsak munkájuknak, hanem egyben hivatásuknak is tekintik. Kiemelkedő rendelkezés a Nemzeti alaptanterv (NAT) kidolgozása, amely meghatározza a gyermekek által elsajátítandó általános műveltségi minimumot. Az iskolák a helyi tantervüket a NAT alapján készítik el.<sup>87</sup> A magyar kormány által jóváhagyott Nemzeti alaptanterv előírásai között szerepel az állampolgárságra,

---

<sup>86</sup> Rózsás: i. m. 192. o.

<sup>87</sup> [http://www.kormany.hu/download/c/c3/90000/MK\\_12\\_066\\_NAT.pdf](http://www.kormany.hu/download/c/c3/90000/MK_12_066_NAT.pdf) (2014. 04. 29.)



demokráciára nevelés elve. Ennek alapján az iskola köteles megteremteni azt a lehetőséget, hogy a tanulók megismerjék a főbb állampolgári jogokat és kötelezettségeket. Eszerint az általános iskola felső tagozatos tanulói a társadalmi, állampolgári és gazdasági modul keretében sajátíthatják el az alapvető állampolgári ismereteket, így az erkölcs és a jog fogalmát, a gyermeki jogok rendszerét és a demokratikus együttélés alapelveit. A tavalyi évtől a kötelező tanórai foglalkozások részét képezi az erkölcsstan vagy a hit- és erkölcsstan óra, amelyek közül a szülők választhatják meg, hogy melyik órára járjon gyermekük.

A törvény alapján változik a tankötelezettség alsó és felső korhatára is. Ez azt jelenti, hogy a gyermek vagy abban az évben válik tankötelessé, amelynek augusztus 31-dik napjáig a 6. életévét betölti, vagy az azt követő évben. A tanköteles kor leszállításra került, így a tanuló – a korábbi 18 helyett – 16. életévének betöltéséig köteles iskolába járni. Olyan személyek számára, akik az általános iskola elvégzését követően akadályokba ütköztek a köznevelési hídprogramok biztosítanak továbbtanulási lehetőséget.

A jövőre vonatkozó elképzelések szerint 2016-tól az érettségi bizonyítvány kiadásának előfeltétele 50 óra közösségi szolgálat teljesítésének igazolása lesz. A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény Értelmező rendelkezései alapján közösségi szolgálat szociális, környezetvédelmi, a tanuló helyi közösségének javát szolgáló szervezett keretek között folytatott anyagi érdektől független egyéni vagy csoportos tevékenység és annak pedagógiai feldolgozását jelenti. Mindezek alapján tehát a közösségi szolgálat olyan tevékenység, amelyet a diákok értékeik mentén választanak, anyagi ellenszolgáltatás nélkül végeznek, azzal a helyi közösség érdekeit szolgálják, és amellyel saját személyiségüket, különféle készségeiket fejlesztik. Közösségi szolgálatot sokféle motivációból végezhet a diák: célja lehet, hogy megismerjen egy foglalkozást, mások érdekeit szolgálja, egy új közösséghez tartozzon, a környezet szépüléséért dolgozzon, bizonyos tulajdonságainak fejlődését elősegítse, hasznos módon töltse az idejét, segítsen a rászorulókon, védje a környezetet. A 20/2012 (VIII.31.) EMMI rendelet tartalmazza a közösségi szolgálat részletszabályait. Ez alapján a közösségi szolgálat keretei között egészségügyi, szociális és jótékonyági, oktatási, kulturális, környezetvédelmi sport- és szabadidős területen folytatható tevékenység. A közösségi

szolgálat bevezetésének indokát a kormány abban látja, hogy ezzel a diák egyrészt a helyi közösség javát szolgálja, másrészt saját kreativitása, felelősségérzete is fejlődik. A magyar oktatást gyakran éri az a kritika, hogy nem elég gyakorlatias, csak az elméleti ismeretek átadására koncentrál. A közösségi szolgálat ezekre a véleményekre választ adva gyakorlati terepre készíti a tanulókat, ahol elsajátíthatják a munkavállaláshoz szükséges alapvető készségeket. Az 50 órás közösségi szolgálat teljesítésére 3 év áll a diákok rendelkezésére.

Az új szabályozás a pedagógusok eddigi státuszát is radikálisan átalakítja. A pedagógiai szakszolgálat intézményei a reform révén állami intézmények lettek. Így országosan egységes szakmai irányítás mellett folyik a nevelési tanácsadás, szaktanácsadás, továbbképzések szervezése. A törvény újításokat hoz a pedagógus életpályamodell vonatkozásában is, ugyanis rögzíti az előmeneteli rendszert. Ennek alapján a kétéves gyakornoki időszakot követően négy fokozatot különíthetünk el a pedagógus életpályánál (Pedagógus I-II, Mesterpedagógus és Kutatótanár). A bértábla ezekhez a fokozatokhoz igazodik, így az oktatók a minősítés megszerzését követően béremelésre számíthatnak. A pedagógusok minősítési eljárásának szervezése a kormányhivatalok feladata. Bevezetésre került az országos pedagógiai szakmai ellenőrzés, mely egy ciklikus, ötévenként ismétlődő vizsgálat. Az ellenőrzés arra irányul, hogy a pedagógusok munkáját egységes kritériumok szerint értékelje. Az intézmény ellenőrzését köznevelési szakértők végzik. Az intézkedés bevezetésének célja az oktatás minőségének javítása.

A nemzeti köznevelésről szóló törvény kiemelt relevanciával bíró novumai között megemlíthető, hogy 2013. január 1-től az óvodai ellátás kivételével a köznevelési intézmények fenntartója az állam, amely feladat és hatáskörét a megyei kormányhivatalokon keresztül gyakorolja. Ennek értelmében a települési önkormányzatok köznevelési kötelezettségei megszűntek, azokat centralizálták.<sup>88</sup> A tavalyi év január elsejétől működik ugyanis egy új központi hivatal, a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ (KLIK), amely országos illetékességgel ellenőrzi fenntartóként a pedagógiai programban foglaltak végrehajtását. E szerv mellett működnek a tankerületek, amelyek a KLIK területi (járási illetékességgel bíró) szervei. A

---

<sup>88</sup> Rózsás: i. m. 196. o.

rendelkezés célja az egyenlőtlenségek orvoslása – például a pedagógusok fizetését illetően – és a hatékonyabb, egységes, minőségileg jobb oktatás megteremtése. A Klebelsberg Intézményfenntartó Központ olyan országos szerv, amelyet az elnök vezet s gondoskodik a fenntartói, szakmai irányítási és működtetői feladatok ellátásáról. Emellett 19 megyeközponti tankerület működik, amelyek szakképzést, szakszolgálatot megyei illetékességgel teljesítenek. Az országot összesen 198 tankerületre osztották fel, amelyek járási illetékességgel működnek, élükön tankerületi igazgatók tevékenykednek.<sup>89</sup>

A legtöbb településen (a 3000 fő feletti lakosságszámú településeken) az intézmények működtetése az önkormányzatnál marad, ellenben a fenntartás állami kézbe kerül. A 3000 főt meg nem haladó lakosságszámú települési önkormányzat vállalhatta az illetékességi területén lévő saját tulajdonában álló köznevelési intézmény feladatainak ellátását szolgáló ingó és ingatlan vagyon működtetéséről való gondoskodást. Ennek egyedi feltételeit az intézményfenntartó központtal kötött szerződésben lehetett megállapítani.<sup>90</sup>

E körben fontos a két fogalom egymástól való elhatárolása: a törvény alkalmazásában fenntartó: az a természetes vagy jogi személy, aki vagy amely a köznevelési feladat ellátására való jogosultságot megszerezte vagy azzal rendelkezik, és a köznevelési intézmény működéséhez szükséges feltételekről gondoskodik. Működtető az a települési önkormányzat, amely a saját tulajdonát képező ingatlanban folyó állami köznevelési feladatellátáshoz kapcsolódó ingó és ingatlan vagyont üzemelteti. A fenntartó legfontosabb feladatai közé tartozik az irányítás, a szakmai felügyelet, valamint a pedagógusok bérének finanszírozása. A működtető feladata ezzel szemben az intézmény üzemeltetése, a dologi kiadások eszközlése. A működtetőnek és a fenntartónak együtt kell működni a hatékony munkavégzés érdekében. Ezért a jogszabályban meghatározottak szerint a működtetőnek a fontosabb kérdésekben egyetértési vagy véleményezési joga van: az SZMSZ és a házirend azon rendelkezéseinek érvénybelépéséhez, amelyekből a fenntartóra, a működtetőre többletkötelezettség hárul, a fenntartó, a működtető egyetértése szükséges. A

---

<sup>89</sup> <http://klik.gov.hu/tankeruletek1> (2014. 04. 29.)

<sup>90</sup> <http://tinyurl.com/q5d4hgh> (2014. 04. 29.)

pedagógiai program azon rendelkezéseinek érvénybelépéséhez, amelyekből a fenntartóra, a működtetőre többletkötelezettség hárul, a fenntartó, a működtető egyetértése szükséges.

Az alapfokú átalakítás szükségessége a már említett okok folytán elvitathatatlan, azonban a pedagógusok részéről több kritika is megfogalmazódott az átalakítások módját illetően. A Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége (TÖOSZ) álláspontja szerint a közoktatásnak ill. a köznevelésnek továbbra is önkormányzati feladatnak kellene maradnia.<sup>91</sup> Ugyanis a települések nagy része továbbra is szeretné sajátjának tekinteni az iskolát, azonban forrás hiányában nincs lehetősége anyagi támogatás nyújtására. Sérlemzik továbbá, hogy a közoktatás, köznevelés területén az állami felelősség meghatározó, ezért indokolt lenne, hogy az intézményvezető a működtető önkormányzatnak is tartozzon felelősséggel.

A tanárok, az oktatási intézmények elvesztése fájó pont sok önkormányzat számára. A helyi érdekek érvényre juttatása különösen fontos e téren. Azonban az egységes, a jelenkor elvárásainak megfelelő oktatás ellenőrzését csak az állam képes biztosítani. Az ország egyes területei közti egyenlőtlenségek felszámolása az oktatás terén égetően szükséges.

A köznevelésben és közoktatásban a legfontosabb elv továbbra is a gyermek mindenkifelett álló érdekének érvényesülése. E princípiumnak kell a reformok középpontjában állnia.

## X. A területfejlesztésről és a fejlesztéspolitikáról

Az emberek életminőségét, lehetőségeit, közösségi tevékenységeiket nagyban befolyásolják lakhelyük és környékük meglévő adottságai fejlettsége, és jövőbeni fejlődése.<sup>92</sup> A települések vezetőinek célja éppen ezért az, hogy minél több fejlesztést valósítsanak meg.<sup>93</sup>

<sup>91</sup> <http://tinyurl.com/n98crlu> (2014. 04. 29.)

<sup>92</sup> Göndöc András: Merre tovább a helyi-területi fejlesztésekkel? In: A közigazgatás és az emberek. Pécsi közigazgatás-tudományi közlemények 5. (szerk. Csefkó Ferenc). A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány, Pécs 2013. 277. o.

<sup>93</sup> Göndöc: i. m. 277. o.

A rendszerváltozást követő években a területfejlesztés mindenekelőtt a hátrányos helyzetű (kelet-magyarországi megyék) felzárkóztatását célozták. A területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény meghozatala idején kiemelkedett a környező országok területfejlesztési koncepciói közül, mivel tartalmilag elsőként felelt meg az EU fejlesztési elvárásainak.<sup>94</sup> Kialakult a területfejlesztés intézményrendszere, amely alapján az önkormányzatok ellátták feladataikat és finanszírozták fejlesztéseiket. A 2000-es évekre azonban a közigazgatási intézményrendszer az egyre romló finanszírozási lehetőségek miatt megújításra szorult.<sup>95</sup> E téren a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi CVII. törvény megalkotásának pozitív hatásai voltak az önkormányzatok közti együttműködésre, azonban a finanszírozási problémákra nem kínált hatékony megoldást. Magyarország Európai Unió csatlakozását követően a fejlesztési források túlnyomó része az Európai Unió által finanszírozott támogatások lettek. Azonban az EU-s támogatások megszerzéséhez szükséges önerő biztosítása és a növekvő működési költségek alapjaiban bontották meg az önkormányzati rendszer pénzügyi egyensúlyát.<sup>96</sup> Tovább rontott a helyzeten, hogy a tisztán hazai finanszírozású, decentralizált támogatások megszűntek.

A Möt. hatálybalépésével a megyei önkormányzatok korábbi szerepe teljesen megváltozott, ugyanis az új szabályozás értelmében a korábbi, szerteágazó feladataiból csupán a területfejlesztés, területrendezés és vidékfejlesztés maradt meg.<sup>97</sup> Ezzel egyidejűleg a társulási rendszert is jelentősen átalakították. Az új önkormányzati törvény kizárólag jogi személyiségű társulások létrehozását engedi. Az átalakítástól a kormány átgondoltabb, hatékonyabb, összehangoltabb és szervezettebb fejlesztési lehetőségeket vár.

A területfejlesztés hazai rendszerének megreformálásában kiemelkedő szerepe van a területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény módosításának, amely alapjaiban újította meg az intézményrendszert. Ennek eredményeképpen 2012-

---

<sup>94</sup> <http://www.vati.hu/files/sharedUploads/docs/hun00.pdf> (2014. 04. 29.)

<sup>95</sup> Göndöc: i. m. 282. o.

<sup>96</sup> <http://tinyurl.com/ppfasyq> (2014. 04. 29.)

<sup>97</sup> Ld. 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól

től megszűntek a regionális fejlesztési tanácsok, a területfejlesztés megyei szintjén jelentkező feladatokat ezentúl a megyei önkormányzatok látják el.

A területfejlesztés a gyakorlatban jórészt fejlesztési programok által valósul meg.<sup>98</sup> Ezek az egyes megyék adottságaihoz igazodó célokat, beavatkozásokat továbbá intézményi megoldásokat fogalmazznak meg. A fejlesztési programok területi jellegzetességeken alapulnak. E körben olyan faktorok említendők meg mint a területi dinamizáló elemek (pl. autópályák, nagy létszámot foglalkoztató üzemek), a területi potenciálok (például természeti értékek, helyi kultúra), valamint a területi kihívások és nehézségek (például aprófalvas vidékek).<sup>99</sup> Ezek alapján a megyei fejlesztési programok célja egyrészt a területi dinamizáló elemek és a területi potenciálok megerősítése, másrészt a területi nehézségek csökkentése, enyhítése.

A megyei fejlesztési siker eléréséhez szükséges a helyi szereplők együttműködése, a helyi igények határozott képviselése, valamint a megyei és térségi projektek megvalósítása. A fejlesztési programok célja, hogy minél több, a megye számára hasznot hozó forrás érkezzon az adott térségbe. A fejlesztési forrásokat úgy kell felhasználni, hogy azok a megye társadalmi-környezeti helyzetét tartósan javítsák. A fejlesztési programok alapelve, hogy a célokhoz kell rendelni az eszközt. A konkrét célok megvalósítása tehát legyen elsődleges, majd a rendelkezésre álló forrásokból kell megoldani a projekt finanszírozását. Az elsődleges célkitűzések közt szerepel a gazdasági aktivitás emelése, a tőkevonzó képesség erősödése, a piacok bővítése. Ha ezek megvalósulnak, pozitív következmények láncolatát eredményezik: új munkahelyek jönnek létre, fokozódik a helyi fogyasztás, növekszik a turizmus. Mindez maga után vonja az emberek általános komfortérzetének, életminőségének javulását.

A fejlesztési program a megye társadalmi, gazdasági és politikai szereplőitől együttműködést vár el. Az összefogás célja, hogy pontos és alapos ütemtervek kerüljenek kidolgozásra, amelyek alapján kialakulhat a fejlesztési központok hálózata. Ehhez elengedhetetlen társadalmi követelmény, hogy a megyék városai és községei életerőt mutassanak.

<sup>98</sup> <http://tinyurl.com/py2fb2a> (2014. 04. 29.)

<sup>99</sup> [http://www.tolnamegye.hu/teruletfejleszes\\_2014/Pestterv.pdf](http://www.tolnamegye.hu/teruletfejleszes_2014/Pestterv.pdf) (2014. 04. 29.)

A fejlesztési programokkal szemben alapvető elvárás, hogy azok összeegyeztethetők legyenek az uniós fejlesztési intézményrendszerrel. A brüsszeli intézmények összeurópai, általános célok megvalósulását kérik számon, a megyei intézmények viszont a konkrét, helyi szándékokhoz és lehetőségekhez igazodó projekteket valósítják meg.

A közigazgatási látótér nem szűkíthető le egy adott ország területére, ezért határokon átnyúló transznacionális együttműködésre is szükség van.<sup>100</sup> Ennek előmozdítására hivatott az Európai Területi Társulások (ETT) rendszere. Az ETT jogszabályi háttérét az európai területi együttműködési csoportosulásról szóló 1082/2006/EK-rendelet (European Grouping of Territorial Cooperation, rövidítve: EGTC) rögzíti. A rendeletet a 2007. évi XCX. törvény honosította meg hazánkban, majd a 16/2010 (XII.15) KIM rendelet szövege egyszerűsítette le a magyar elnevezést ETT-re. Az ETT létrehozásának célja az egyes országok határain átfelölő projektek menedzselése mint például az országok közti turizmus erősítése, nemzetközi médiaszolgáltatások nyújtása, vállalkozásfejlesztés, megújuló energiahasznosítás, a határon átnyúló tömegközlekedés harmonizálása, agrárreform. Így európai szintű, a kor szellemének megfelelő közszolgáltatási struktúra kerülhet kialakításra.

Magyarország területi elhelyezkedése folytán az ország kiemelkedő stratégiai funkciót tölt be egyes határon átnyúló programok menedzselésében. Így például magyar-horvát, magyar-szlovák, magyar-román együttműködésben.<sup>101</sup>

XI. A magyar közigazgatás egyik súlyos problémája: a korrupció – ahogyan azt a lakosság és az Európai Bizottság látja

A magyar kormány 2012-ben elfogadott egy két évre szóló korrupció-megelőzési programot.<sup>102</sup> A program célja a közigazgatás tekintetében a prevenció, így például hivatásetikai kódexek összeállítása, korrupció-ellenes képzések szervezése.

Az Európai Bizottság által 2013-ban kiadott korrupciós jelentés Magyarországról szóló szakasza alapján az Európai Unió elismeri a magyar kormány erőfeszítéseit a korrupció

<sup>100</sup> <http://tinyurl.com/qa3gmh4> (2014. 04. 29.)

<sup>101</sup> [http://www.szpi.hu/index.php?action=recordView&type=places&category\\_id=227&id=317487](http://www.szpi.hu/index.php?action=recordView&type=places&category_id=227&id=317487) (2014. 04. 29.)

<sup>102</sup> [http://www.kormany.hu/download/e/da/70000/korrupcio\\_megelozes\\_program\\_v1\\_01.pdf](http://www.kormany.hu/download/e/da/70000/korrupcio_megelozes_program_v1_01.pdf) (2014. 04. 29.)

csökkentésére, ugyanakkor megjegyzi, hogy ennek hatása egyelőre kevésbé érzékelhető.<sup>103</sup>

A Bizottság jelentésében üdvözölte ezen törekvéseket, azonban kritikát fogalmazott meg a tekintetben, hogy a program nem tér ki sem az országgyűlésre, sem pedig a helyi önkormányzatokra. A politikai és üzleti szereplők viszonyrendszerére vonatkozóan pedig szintén nem tartalmaz rendelkezést. A Bizottság dicséretesnek tartja, hogy az országgyűlési képviselők vagyonyilatkozata mindenki számára hozzáférhető az interneten, azonban komoly aggályát fejezte ki azt illetően, hogy a vagyonyilatkozatok ellenőrzése korlátok közé van szorítva, mivel az Országgyűlés Mentelmi, Összeférhetetlenségi és Mandátumvizsgáló Bizottsága csak akkor ellenőrizheti azokat, ha az ellenőrzést kérő személy tényszerű bizonyítékot csatol arról, hogy a nyilatkozatban „gyanús tételek” vannak. A jelentés szerint elégtelen a pártfinanszírozás ellenőrzése, nem kellően tisztázott a közbeszerzési eljárás szabályszerűsége, továbbá súlyos problémát jelent, hogy a magyar emberek nagy része általánosnak véli az egészségügyi ellátásokért fizetendő hálapénz intézményét is.

A korrupciót illetően elengedhetetlen a lakosság véleményének vizsgálata, amelyet közvélemény-kutatási eredmények alapján ismerünk meg.

2013-ban készült egy Eurobarometer felmérés, amely annak feltérképezésére irányult, hogy a magyar lakosság miként értékeli a korrupció jelenlétét az országban.<sup>104</sup> A kutatás lesújtó eredményekre mutatott rá, ugyanis a magyar válaszadók 89%-a vélte úgy, hogy a korrupció széles körben elterjedt Magyarországon. A 79%-os európai uniós átlaggal összehasonlítva e szám igen magasnak mondható. Ennek ellenére a magyar válaszadóknak csak 19%-a érzi úgy, hogy a korrupció a mindennapi életben érinti őket. Ez alapján elmondható, hogy a magyarok e jelenséget nem tartják a mindennapi életüket meghatározó, aggasztó problémának. Arra a kérdésre, hogy egyes tevékenységeikért elvárták-e tőlük valaha „csúszópénz” fizetését, a magyar lakosság viszonylag magasnak mondható, 13%-a válaszolt igennel. Az Európai Unió, 4%-os átlaghoz képest ez az érték sokkal rosszabb eredményt mutat. A korrupciós esetek jelentős része a válaszadók szerint az egészségügyi szektorban fordul elő. A lakosság

<sup>103</sup> <http://tinyurl.com/oxcs59k> (2014. 04. 29.)

<sup>104</sup> [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_374\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_374_en.pdf) (2014. 04. 29.)



többsége úgy véli, hogy a megfelelő, színvonalas egészségügyi szolgáltatás igénybevételéhez hálapénzt kell adnia.

A megkérdezett magyarok 47%-a szerint a korrupció széles körben elterjedt a közbeszerzéseknél is. A válaszadók túlnyomó többsége példaként a közbeszerzési eljárásban résztvevők egyikének előnyben részesítését, a homályos értékelési szempontokat, illetve az ajánlattevők és ajánlatkérők közötti összejátszást nevezte meg.

## XII. Hogyan tovább? A 2014. április 6-i választás eredményének tükrében

A 2014. évi áprilisi országgyűlési választáson kétharmados többséggel ismételt kormányzati pozícióba került FIDESZ-KDNP koalíció az előző parlamenti ciklusban megkezdett reformprogramok folytatásához és célkitűzéseik eléréséhez a jogszabályi háttér adott, azonban a programok kialakítása során figyelemmel kell lennie a magyar lakosság, a külföldi kormányok, valamint az Európai Unió szervei által megfogalmazott bírálatokra. Önkritikusan kell szemlélnie, hogy az eddig megtett intézkedések ténylegesen elérték-e céljukat. A fentebb vázolt problémák, így a gazdasági nehézségek, a korrupció elterjedtsége valamint az egyre növekvő társadalmi igények kielégítésének követelménye olyan feladatokat fogalmaznak meg, amelyek megoldása, a helyes módszerek kidolgozása a mindenkori kormányzati hatalom feladata.

Mint ahogyan az eddig vizsgált reformokból is kitűnik a kormányzati politika jelszava a közigazgatásban is az értékteremtés. E filozófia érvényre juttatására való törekvés nyilvánul meg a közszféra egyes szegmenseiben, így a köznevelés, közoktatás átszervezésében és a területfejlesztési koncepciók kialakításában. Az értékteremtés azonban egy elvont fogalom, amelynek gyakorlati megvalósítására konkrét programok keretében kerül sor. A projektek akkor teljesítik be az értékteremtéshez fűzött reményeket, ha eléri, hogy az emberek, vállalkozások, a közösségek és a települések értékteremtő képessége növekedjen. A siker záloga jelen esetben is az egyének és közösségek teljesítményében rejlik.

A választópolgárok bizalmat szavaztak a megkezdett reformok folytatására, amelyért a kormány felelősséggel tartozik. Csak akkor mondhatja magát igazán sikeresnek, ha

tevékenységével mindvégig az ország fejlődését, az állampolgárok megelégedését szolgálja.