

Tartalomjegyzék

Tanulmányok

<i>Balázs István:</i> Helyi önkormányzatok változóban - a hatásköri generális klauzula vége felé?.....	3
<i>Koczor-Keul Melinda–Molnár Tamás:</i> Az egészségügyi kiadások kereslet-oldali meghatározó tényezőinek vizsgálata a gazdasági és pénzügyi fenntarthatóság tükrében	14

Konferencia

<i>Vajda Viktória:</i> E-közigazgatás a területi és a helyi államigazgatásban	34
<i>Mohos Gábor:</i> Az e-közigazgatás önkormányzati gyakorlata.....	43
<i>Pergő Margit:</i> E-közigazgatás egy kisvárosban	50
<i>Lendvai Róbert:</i> Elektronikus közigazgatás kistéleplési szinten	52
<i>Müllerné Hradszky Erzsébet:</i> A közigazgatási e-perek problémái a gyakorlatban	59

Hozzászólás

<i>Soós Lőrinc:</i> Elmélet és gyakorlat – Milyen korrekciókra van szükség a közigazgatásban?.....	64
--	----

Tájékoztató

<i>Zongor Gábor:</i> A VEAB Közigazgatási Munkabizottság és COMITATUS együttműködéséről.....	67
--	----

Évforduló

<i>Zongor Gábor:</i> Agg Zoltán 60.....	70
<i>Gáspár Anikó:</i> Agg Zoltán tanár úr.....	73

Kitekintés

<i>Agg Zoltán – Gáspár Anikó:</i> Székelyek, katalánok, kurdok.....	75
---	----

Recenzió

<i>Zongor Gábor:</i> Demokrácia, jogállam, közigazgatás Ünnepi tanulmányok Csefkó Ferenc 70. születésnapjára	80
---	----

*Címlapunkon az MTA Veszprémi Területi Bizottságának székháza
A szövegközi fotók a Comitatus archívumából származnak
(készítők: grond, ilkó, gáspárani, aggzoli)*



Megjelenik a Magyar Tudományos Akadémia támogatásával

*A folyóiratban megjelent tudományos közleményeket szerkesztőségünk tudomá-
nyos fokozattal rendelkező szerkesztői és szerkesztőbizottsági tagjai lektorálják.*

E számunk szerzői:

Agg Zoltán, adjunktus, Pannon Egyetem, lapunk főszerkesztője, Veszprém, prof Balázs István, Debreceni Egyetem, a Magyar Közigazgatási Intézet korábbi igazgatója, Koczor-Keul Melinda, doktorjelölt, Pannon Egyetem, Molnár Tamás, dékán-helyettes, egyetemi docens, Pannon Egyetem, Veszprém, Vajda Viktória főigazgató, Megyei Kormányhivatal, Veszprém, Mohos Gábor jegyző, Veszprém megyei jogú város, Pergő Margit polgármester, Berhida város, Lendvai Róbert jegyző, Nyőgéri Közös Önkormányzati Hivatal, Müllerné Hradszky Erzsébet, bíró, Székesfehérvári Törvényszék Közigazgatási Kollégium elnökhelyettese Soós Lőrinc, közgazdász, a KSH korábbi elnökhelyettese, a Magyar Statisztikai Társaság korábbi elnöke, Gáspár Anikó, a nemzetközi kapcsolatok szakértője, PhD-hallgató, Pécsi Egyetem, Szenté-Varga Mónika, egyetemi docens, NKE, Budapest és Zongor Gábor jogász, nyugalmazott önkormányzati érdekvédő, e számunk társszerkesztője

Tanulmányok

Helyi önkormányzatok változóban - a hatásköri generális klauzula vége felé?

A közelmúltban történt nagyobb helyi önkormányzati reformok körében a magyar és a francia helyi önkormányzati reform rövid elemzése a területi önkormányzatok szintjén egy olyan érdekes párhuzamosságot mutat, mely illeszkedhet a helyi önkormányzatiság változásainak európai tendenciáihoz. Ez a hasonlóság a megvalósult helyi önkormányzati reformok¹ következtében a francia megyék és regionális önkormányzatok, továbbá a magyar megyék, mint területi önkormányzatok esetében a hatásköri generális klauzula közvetlen, vagy indirekt módon történő megszüntetése.

Mindezekre tekintettel célszerű áttekinteni az intézmény jelentését és egyben jelentőségét is annak érdekében, hogy e tendencia helyi önkormányzatiságra gyakorolt hatását meg lehessen ítélni.

A hatásköri generális klauzula

A hatásköri generális klauzula egyes szerzők szerint nem más, mint a helyi önkormányzatok hatáskörének általános jellege. A „hatásköri generális klauzula” egy elméleti fogalom, mely magába foglalja egy helyi önkormányzatnak azt a kezdeményező készségét és képességét, hogy a törvényben meghatározottakon kívül más helyi közügyeket is elláthasson.

E koncepció a helyi érdekekre épülő közügyekből, mint a közérdek lokális kifejeződéséből és realizálásából ered. Jogilag ez a helyi autonómia egy olyan eszköze, mely biztosítja a helyi önkormányzatok számára azt, hogy általános beavatkozási lehetősége legyen a helyi közügyekben olyan területeken is, melyek nem szerepelnek a számukra rendszert törvényi szinten rögzített hatásköri listán. Ezzel pedig olyan kiemelkedően fontos és a helyi önkormányzatisághoz kapcsolódó elvek is megvalósíthatóvá válnak, mint a szubszidiaritás elve, vagy a helyi önkormányzatok szabad igazgatásnak és szabályozásának elvei.

Ezt szabályozza a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája² is, amikor 4. cikkében rögzíti, hogy „... A helyi önkormányzatok - jogszabályi keretek között - teljes döntési jogosultsággal rendelkeznek minden olyan ügyben, amely nincs kivonva hatáskörükből és bármely más közigazgatási szerv hatáskörébe sincs utalva. A közfeladatokat általában elsősorban az állampolgárokhoz legközelebb álló közigazgatási szervnek kell megvalósítania. A feladatoknak más közigazgatási szervre történő átruházása a feladat természetétől és nagyságától, valamint hatékonysági és gazdaságossági követelményektől függ. A helyi önkormányzatok hatásköre általában teljes

és kizárólagos. Ezt más központi vagy regionális közigazgatási szerv nem vonhatja el, és nem korlátozhatja, kivéve, ha ezt törvény lehetővé teszi..”.

Problémák az elv alkalmazásában

Az általános hatásköri klauzula elvének érvényesülése azonban nem problémamentes. Egyrészt már említésre került az a kérdés, hogy vajon ez az elv azonos-e az általános hatáskör elvével? Álláspontunk szerint igen, de azal a megszorítással, hogy az általános hatáskör a generális klauzula elvének konkrét jogi megvalósítása, mely a jogi szabályozás szintjén különbözöképpen jelenik meg az egyes országok szabályozásában. Ez utóbbiakat vizsgálva ezért a hatásköri generális klauzula elvének érvényesüléséről, vagy annak hiányáról beszélhetünk.

Az már egy további kérdés lehet, hogy önmagában ezen elv érvényesülése vajon képes-e a helyi önkormányzatok autonómiájának megvédésére, vagy csupán a már említett más elvekkel, így a szubszidiaritás és a szabad igazgatás és szabályozás elveivel együtt érvényesülve képes arra? Ebből ered az a további szempont, hogy a helyi önkormányzatok jogvédelmi rendszere milyen egy országban, képes-e érvényesíteni a hivatkozott elveket? Ebből a szempontból igen tanúságosak a magyar tapasztalatok is, melyek a helyi önkormányzáshoz való kollektív alapjog védelmével kapcsolatos Alkotmánybírósági döntésekben ragadható meg leginkább.³

A legnagyobb problémát azonban az elv érvényesülésében az okozhatja, ha annak alapján több helyi önkormányzat is ugyanazon helyi közügyekben kívánja azt alkalmazni, mely nem csupán felesleges és költséges párhuzamosságokhoz vezethet, de áttekinthetlenné is teszi a feladatellátás rendszerét. A helyi önkormányzatok hatáskörei gyakorlásának területi hatálya ugyan lehet egy mind ezen veszélyeket mérséklő tényező, de a települési és területi önkormányzati feladatellátás tekintetében nem, mert ott értelem szerűen a több, nagyobb magába foglalhatja kevesebbet, kisebbet. Ezen kívül pedig lehetnek olyan sajátos megoldások is, mint a magyar fővárosi igazgatásban, amikor ugyanazon területen két települési önkormányzat is gyakorolhatja hatáskörét.

E konkuráló szituáció feloldása több az elvet alkalmazó ország reformtörekvéseiben is megjelent, így a vizsgálatunk közelebbi tárgyát képező franciában és magyarban egyaránt.

Helyi önkormányzati reformok

Franciaországban „a Köztársaság új területi közigazgatási beosztásáról szóló” 2015. augusztus 7.-i törvény szüntette meg a regionális és a megyei önkormányzatok esetében a generális hatásköri klauzula elvének alkalmazását.

Magyarországon az Mötv.⁴ tette ugyan ezt a megyei önkormányzatok esetében, csak nem olyan egyértelműen, mint Franciaországban.

A francia helyi önkormányzati reform

Franciaországban a decentralizációs reformok által megoldandó problémák lényege a túl sok és zömében kistéle-
pülési önkormányzat, túlméretezett és áttekinthetetlen társulási szint, egyre inkább elavuló és erejét veszítő megyei önkormányzati szint, önállósodni törekvő nagyvárosok és a föderalizáció irányába törekvő régiók rendszerének a „millefeuille territoriale-nak, azaz területi „leveles tésztának” az átalakítása. Ebben jelenleg Franciaország négy, a hatásköröket egymás közt megosztó helyi önkormányzati szintet ismer; a településeket, a társulásokat, a megyéket és a régiókat, mely az állampolgároknak gyakran áttekinthetetlen és gátolja a területi közcselekvés hatékonyságát”⁵

Sajátos módon ez az állapot éppen az 1982-es nagy decentralizációs reformok „eredményeként” alakult ki. A modern gazdasági igényeknek és így különösen a területfejlesztésnek ugyanis már nem feleltek meg a korábbi területi keretek, így különösen az igazgatási racionalizációra épülő megyék, helyettük a gazdasági racionalitást követő régiók létrehozása vált szükségessé. A központi felügyelet lazítása mellett, a megyei önkormányzatok saját végrehajtó (igazgatási) szervei létrehozása számítottak akkor nagy vívmánynak. Az igazi változást azonban tartalmilag a regionális önkormányzatok létrehozása jelentette, ami egyben kihívást is jelentett a központi hatalom felé hatáskörei decentralizációjára, erre a szintre. A megyei önkormányzatok

pedig megszabadulva a két évszázados prefektusi gyámkodástól, önálló területi önkormányzatokként működhetek immáron, de a régiók mellett. A helyi önkormányzatoknak ez az egymásra épülő hálózata a szubszidiaritás elvét követve látta el a helyi közügyek összességét együttműködve, de egyben konkurálva is egymással.

Már napjaink változásait inspiráló 2010-es reform is e szintek csökkentését tűzte ki célul és - bár nem szüntette volna meg a megyei önkormányzatokat - a közös területi képviselő intézményének bevezetésével legalább is kétségessé tette volna önálló létüket.

A megyei önkormányzatok létét amúgy is veszélyeztette a települési önkormányzati társulások gyors fejlődése és ezen belül is a nagyvárosok és agglomerációjuk bővülő szerepe. A városközségek eddig is szembeálltak a megyei önkormányzati érdekekkel, mely szembeállást a nagyvárosi igazgatás új szervei a „La métropole” közintézetek létrejötte még tovább erősítette. Az urbanizált területeken kívül eső és eddig a községsszövetségekbe tömörült vidéki települések egy része ugyan is jogilag releváns módon bekerült a nagyvárosok vonzáskörzetébe, veszítve ezzel önállóságából, de kikerült egyben a megyei hatáskörök alól is.

A vidéki és urbanizált települések hagyományos szembeállítását felerősítette a megyék és a régiók, valamint a megyei és regionális önkormányzatok és a nagyvárosi pólusok szembeállása.

A 2015 augusztus 7.-i törvény a köztársaság új területi beosztásáról (NOTRe)⁶ gyökeres változást jelent nem csupán a nagyrégiók (22-ből 13) létrehozásával, hanem a témánk szempontjából fontos megyei és regionális önkormányzatok általános hatásköreinek (generális hatásköri klauzula) megszüntetésével és további „La métropole” jogállású városok gyors létrehozásával is. A reform keretében első helyen kiemelt feladat maradt a központi állam és a helyi önkormányzatok közti feladatmegosztás tisztázása a szabad koordináció és beavatkozás elvét követve. Ennek eszközeként javasolt a Területi Kormányzás Paktuma, melyet a Területi Közfeladatellátási Konferenciák dolgoznak ki. További cél az urbanizáció dinamikájának növelése érdekében három nagyváros és agglomerációjának (Párizs, Lyon, Aix-Marseille-Provence) speciális szabályozást adni. Új rendelkezések szólnak továbbá a nagyvárosi közintézetekről („La métropole, EPCI) annak érdekében, hogy együttesen dolgozzanak ki és valósítsanak meg egy rendezési és fejlesztési programot a gazdaság, a környezetvédelem, az oktatás, a kultúra és a szociális fejlesztés területén a versenyképességük és a szociális kohéziójuk javítására Európai dimenzióban. Végül pedig arról szól az újszabályozás, hogy a központi államigazgatási szervek milyen feltételekkel adhatnak át végrehajtásra feladatokat a hozzájuk rendelt személyzettel és finanszírozással a helyi önkormányzatoknak.

A korábbi 22 régió összevonását követően kialakult 13 „nagyrégió” változatlanul területi önkormányzati szintet alkot, de egyben a területi államigazgatás működési körzetei is lettek. Ezek kialakítására azért került sor, mert a régiók megerősített hatáskörei a gazdaságfejlesztés és a területrendezés körébe tartoznak és ezeknek már nem feleltek meg a XX. század közepén egészen más adottságok mellett kijelölt területi keretek.

A regionális önkormányzatok új hatáskörei a következők lettek;

A gazdaságfejlesztés orientációjának meghatározása, ennek keretében a Regionális Gazdasági, Innovációs és Nemzetközi Alapterv elfogadása és végrehajtása. A terv elkészítése a nagyvárosok (La métropole) és a Településközi Együttműködési Közintézetek (EPCI) közreműködésével történik és érvényességéhez a nemzeti érdekeket képviselő régióprefektus jóváhagyása szükséges,

Az elfogadott Terv alapján a vállalkozások számára támogatási rendszer kidolgozása és működtetése,

Résztétel a munkaügyi közszolgáltatás koordinációjában,

A központi közigazgatástól átruházott jogkörben a munkahelyteremtő beruházások koordinációjában való részvétel,

Regionális hulladék-elhelyezési és feldolgozási terv kidolgozása és végrehajtása,

Vízvédelmi tervezés,

Közúti szállítás, a városi tömegközlekedés kivételével,

Helyi érdekű vasúti szállítás,

A megyei tulajdonban és kezelésben lévő kikötők átvétele 2017-től,

Regionális Felsőoktatási és Kutatási Tervezés,

A korábbi megyei kezelésű közúthálózat fenntartása.

Említést érdemel továbbá az a tény, hogy a felsorolt új hatáskörök mellett a régiók korábban már meglévő hatáskörei megerősítésre kerültek, így pl. az idegenforgalom és túrizmus területén. Amint az már említésre került, a regionális önkormányzati hatáskörök tekintetében a generális hatásköri klauzula megszűnt, ami alapján a régiók (és a megyei önkormányzatok is) csak a törvényben meghatározott feladat és hatáskörökben járhat el. Ugyanakkor a központi közigazgatástól átruházott jogkörökben a régiók esetenként részt vehetnek a több területi önkormányzatot érintő közszolgáltatások koordinációjában. Ugyancsak új lehetősége a régióknak a hatáskörükbe tartozó helyi közügyekben a jogi szabályozásban való részvétel. Mindezek alapján megállapítható, hogy a regionális önkormányzatok hatáskörei a megyék hátrányára és központi hatáskörök decentralizációjával, esetenként dekoncentrációjával megerősödtek.

A magyar önkormányzati reform

A magyar helyi önkormányzati rendszer már 2012-ben radikális átalakításon esett át, mely következményeként nagyfokú recentralizációra került sor és a helyi önkormányzati autonómia-felfogás

is megváltozott, a korábbiakhoz képest lényegesen szűkebb értelmezést kapott. Mindezek következtében az Alaptörvény már nem tartalmazza a helyi önkormányzashoz való kollektív alapjogot. A helyi önkormányzatok önállósága értelmezésének tartalmi változását jelenti az is, hogy a törvény a helyi választópolgároknak, mint a helyi önkormányzás alanyainak kötelezettségeket is megállapít. Rögzíti továbbá az új törvényi szabályozás azt, hogy "a helyi önkormányzatok az egységes állami szervezetrendszer részeként" működnek.

A helyi önkormányzatok feladatellátásának rendszere a saját és az önként felvállalható feladatok ellátásának feltételeit és a korábbiakhoz képest lényegesen szűkíti a helyi közügyek keretében ellátott és a sarkalatos törvényben szabályozott helyi önkormányzati feladatok körét és ezzel nagyfokú szabadságot ad a jogalkotónak arra, hogy egyszerű többséggel elfogadott törvényekkel kiüresítse a helyi önkormányzás tartalmát.

Sajátos és az önkormányzati autonómiát korlátozó olyan új - kvázi felügyeleti - jogintézmény jött létre, hogy az Európai Unió, vagy más nemzetközi szervezet felé fennálló kötelezettség nem teljesítése esetén az azzal összefüggő beruházásról a Kormány is gondoskodhat az érintett helyi önkormányzat tulajdonát illetően is. A járási hivatali rendszer létrejöttével jelentősen csökken és az ügyfelektől messzebb kerül a helyi önkormányzatok által intézett államigazgatási ügyek száma és aránya, ami persze más oldalról több kapacitást jelent a saját helyi közügyek intézésére,

ami akár jó hatással lehet a helyi önállóságra is. A megyei önkormányzatok, mint területi önkormányzatok feladata radikálisan átalakult és csupán a területfejlesztésre és rendezésre, vidékfejlesztésre, valamint közelebről meg nem határozott koordinációs feladatokra korlátozódik az eddigi közszolgáltató-intézményfenntartás helyett, ami alapvető felfogásbeli különbség a korábbiakhoz képest. Erről azonban még a későbbiekben lesz szó.

A polgármester pozíciója általában is erősödött, de azzal hogy ő nevezi ki a jegyzőt, egyértelmű vezetési viszonyok jönnek létre a hivatali szervezet működésében és szűkül a jegyző eddig is igen relatív önállósága.

Lényegesen szűkült a helyi önkormányzatok szabad szervezeti alakítási joga, amikor a törvény 2000 fő lakosságszám alatti települések számára kötelezően elrendelte az „önkormányzati közös hivatal” létrehozását.

A helyi önkormányzatok társulásait az Möt. a korábbiakhoz képest részletebben, de egyszerűbben szabályozza, ugyanakkor az Alaptörvényben megjelenő kötelező társulásról nem rendelkezik. Ezzel a kötelező társulást esetleg előíró külön törvény nagyfokú szabadságot élvez.

A helyi önkormányzatok gazdasági alapjai szabályozása alapvetően változott a központi állami beavatkozás lehetőségeinek alapos kiterjesztése és a fejlett országok többségében már a XX. század utolsó harmadában meghaladott feladatfinanszírozás bevezetése mentén.

Ennek keretében jelentős korlátozás alá esik az önkormányzatok hitelfelvétele, melynek nem csupán a maximális mértéke kerül meghatározásra, de – a nemzetközileg ismert megoldásokhoz képest érdekes új elemként – szükséges ahhoz a Kormány hozzájárulása.

A helyi önkormányzatok és a központi állami szervek közti kapcsolatban a legnagyobb változás a Kormány jogkörébe tartozó törvényességi ellenőrzés helyett a felügyelet bevezetése. Ennek következménye a felügyeleti eszközök új elemként történő megjelenése melyek eddig teljesen hiányoztak a rendszerből. Ezek közül kiemelkedik az a nemzetközi összehasonlításban is új megoldás, miszerint a helyi önkormányzatok rendeletalkotási kötelezettsége elmulasztása esetén – igaz a bíróság döntése nyomán – a rendeletalkotás pótlására a fővárosi, megyei kormányhivatal vezetője jogosult.

A liberális helyi önkormányzati autonómia felfogás helyébe tehát a reform egy, az egységes államszervezetbe integrált és közjogilag is egyértelműen annak részévé tett helyi önkormányzati rendszert valósít meg nagyon erős felügyeleti és pénzügyi beavatkozási eszközöket biztosítva a központi közigazgatás számára.

A megyei önkormányzatok

A megyei önkormányzatok, mint területi önkormányzatok a rendszerváltást követő időszak leginkább vitatott intézményei. Ennek vélhetően történelmi okai vannak, ugyanis a megyék az ezt

megelőző történelmi korokban mindig kiemelkedő politikai és gazdasági súlylyal rendelkeztek, amihez járult a közép-szintű közigazgatás dominanciája. A megyék ezen meghatározó súlya hol a progresszió, hol az ezzel ellentétes törekvések szolgálatában állt.

Tény azonban az, hogy a rendszerváltás sajátos viszonyai szülte liberális önkormányzati szabályozásban a települési önkormányzatok autonómiájának akadályát látták a megyékben az akkor meghatározó politikai erők és nem sok hiányzott hozzá, hogy az „ezer éves megyék” mint helyi önkormányzatok eltűnjenek az új rendszerből.⁷

Bár ez nem következett be, de a megyei önkormányzatok feladat- és hatásköre a települési önkormányzatokhoz képest erősen szubszidiárus jellegű volt, az általuk ellátott körzi jellegű közszolgáltatásokat is átvehették bizonyos feladatok mentén a települési önkormányzatok.

A megyék működésének további akadályát képezte az, hogy saját adóztatási joggal nem rendelkeztek, így csak idő kérdése volt gazdasági helyzetük végzetes megromlása. A 2002-2010 közti szociálliberális kormányciklusában, több kormányprogramban is szerepelt a megyék felváltása regionális önkormányzatokkal a decentralizáció jegyében, de az ehhez szükséges alkotmányos többség miatt ez nem sikerült, miközben a megyék helyzete tovább romlott.

A jelenleg is hivatalban lévő kormányerők választási programjukban tették hitet a megyék megtartására, sőt megerősítésére, sőt a választásokat

megelőző másfél évben a megyekérdés a közigazgatás-politika meghatározó vitapontjává vált. A várakozások ezért a kormányváltást követően nagyok voltak a megyék irányában és ezeket részben igazolta az, hogy a Kormány rendezte a megyei önkormányzatok adósságait.

Ugyanakkor azért, hogy ne termelődjön újra a probléma, még a helyi önkormányzati rendszer átalakítása előtt döntés született: a megyei önkormányzati feladatok és vele a vagyoni részének központi állami elvonását követően a Megyei Intézményfenntartó Központok vették át a közszolgáltatásokat ellátó megyei intézményeket is.

A Mötv. hatálybalépésével – bár a megyei önkormányzatok megmaradtak, mint területi önkormányzatok –, azonban csak a törvényben meghatározottak szerinti területfejlesztési, vidékfejlesztési, területrendezési, valamint koordinációs feladatokat láthatnak el.

A hatásköri generális klauzula elvének érvényesülése szempontjából a jogi szabályozás szintjén egy érdekes helyzet állt elő. Miközben az Mötv. 10§ minden helyi önkormányzat számára biztosítja az önként felvállalt feladat- és hatáskörök lehetőségét, addig a 27.§ (1) ezt lekorlátozza: „A megyei önkormányzat területi önkormányzat, mely törvényben meghatározottak szerint területfejlesztési, területrendezési, valamint koordinációs feladatokat lát el”.

Álláspontunk szerint ugyan más dimenziókban és más technikát alkalmazva bár, de a franciához hasonló eredményre jut ez a megoldás is, tehát

lényegében kizárja hatásköri generális klauzula elvének az alkalmazását.

Következtetések

A helyi önkormányzatok hatásköri generális klauzulájának megszüntetésének lehattunk tanúi mindkét vizsgált reform során.

Igaz az okok és eszközök eltérnek egymástól, mivel Franciaországban ezt főként a területi közigazgatás egyszerűsítése és a regionális decentralizáció keretében tették, míg Magyarországon ez is a recentralizáció jegyében zajlott.

Ezen eszköz alkalmazásának veszélyei azonban azonosak, mivel olyan fontos elveket korlátoznak, mint a helyi önkormányzáshoz való jog, illetve a szubszidiaritás. Másik ilyen negatív következmény, hogy ezen túl két kategóriája lesz a helyi önkormányzatoknak, egy teljes és egy korlátozott hatáskörű. A kérdés az, hogy ez a tendencia mennyire válik perspektivikusan meghatározóvá?

A generális klauzulát alkalmazó országokban tendencia a helyi önkormányzati feladat-és hatáskörök csökkentése, vagy recentralizációja a hozzájuk járó támogatások, bevételek szűkítésével, megszüntetésével együtt. A tendencia fékezése érdekében kísérletek arra vannak, hogy egy bizonyos hatásköri minimumrögzítésre kerüljön. Ezek a jellemzők a települési szintre vonatkoznak és árnyalja őket a lakosság és teljesítőképességnek megfelelő differenciált hatáskör telepítés.

A középszintű önkormányzatok esetében pedig egy egészen más tendencia érvényesül, nevezetesen az általános klauzula alkalmazása helyett a specializáció. Ezt az alkalmazott megoldást persze önmagában nem lehet megítélni, hanem csak a reformok szélesebb összefüggései mentén.

A helyi önkormányzati intézményrendszer érintő reformok európai tendenciái a helyi önkormányzatok politikai vezetésének és felelősségének megerősítése, a lakossági részvétel megerősítése a helyi önkormányzatok működésében és a működés hatékonyságának növelése irányába mutatnak. A helyi önkormányzatok politikai vezetésének megerősítése és a felelősség növelése két aspektust foglal magában. Egyfelől a polgármesteri tisztség keletkezésének módját (közvetlen választás, testületi választás, vagy kinevezés), másrészt a politikai vezetés és a végrehajtó funkciót ellátó szerv, vagy személy viszonya.

Az első aspektust tekintve a cél a közvetlen választás által nagyobb politikai legitimáció biztosítása és ezzel politikai erősebb felelősség érvényesítése. A másik aspektust vizsgálva pedig, a politikai vezetés és a végrehajtó funkciót ellátó szerv (pl. Végrehajtó Bizottság, Tanácsnokok Testülete, stb.), vagy személy (pl. jegyző, településigazgató, községi titkár stb.) közti viszony alapvető kérdése a politikai és szakmai, valamint törvényességi követelmények biztosítása a döntéshozatali eljárásban és a működésben. A széttagolt mechanizmusok felszámolására irányuló reformok célja, egyszerűsíteni és gyorsítani a döntésho-

zatala a hatékonyság érdekében tisztább felelősségi viszonyok mentén.

Ebben a tendencia a politikai szempontok és befolyás növekedése, a polgármesteri tisztség erősödése. A másik tendencia, a lakossági részvétel növelésének szándéka a helyi önkormányzati munkába pedig abból ered, hogy a hagyományos részvételi formák a gyors technikai fejlődés és az urbanizáció hatására visszaszorultak.

A részvétel növelésére irányuló eszközök közül kiemelhető a közvetlen demokrácia érvényesülését szolgáló helyi népszavazás és kezdeményezés intézményének fokozatos térnyerése. A másik fokozatosan erősödő tendencia a helyi önkormányzatokon belül működő új, döntési jogkörrel rendelkező intézmények, mintegy részönkormányzatok létrehozása. A harmadik ilyen eszköz az egyes speciális döntéshozatali eljárásokhoz jogszabállyal előírt kötelező konzultációk köre (pl. környezetvédelem stb.).

A helyi demokrácia és a menedzsment problémakörén belül kiemelt fontosságú az ellenőrzés kérdésköre. Korábban az Új Közmenedzsment (NPM) által alkalmazott üzleti módszerek közigazgatási adaptációjának egyik következményeként a közszolgáltatások ellátásának jelentős része kiszervezésre került a versenyszférába, de ezzel egyben megszűnt a közvetlen ráhatás és ellenőrzés lehetősége is, holott a felelősség a helyi önkormányzatoknál maradt.

Kezdetben az EU által is favorizált liberális gazdaságpolitikát megvalósító, de különböző név alatt futó programok (PPP, compulsory competitive tendering,

private finance initiative stb.) azonban nem hozták meg a várt eredményt sem a hatékonyság és a költségek csökkentése terén, sem a szolgáltatások minősége növelésében, ezért – talán az Egyesült Királyság kivételével – alkalmazásuk is fokozatosan visszaesett, vagy megfordult és a helyi önkormányzatok visszavették a korábban kiszervezett szolgáltatások ellátását. Azokon a területeken pedig, ahol megmaradt a versenyszféra részvétele, az ellenőrzési rendszert tesszik olyanná, mint ha az adott szolgáltatást közszervezet látná el.

A tendenciákat összefoglaló egyik legismertebb alapmunka szerzője,⁸ – az Európai Helyi Önkormányzati Kutatócsoport (GRALE) nemrég elhunyt vezetője – szerint, bár heterogén jelenségeknek lehetünk tanúi az egyes országokban, de a változások reform értékűek és belőlük meghatározhatók az uralkodó tendenciák.

Kiindulópontként az is rögzíthető, hogy a helyi önkormányzatok előtt álló problémák is közősek. Így olyanok, hogy racionalizálható a helyi önkormányzatok területi beosztása a megváltozott feladatokhoz, hogyan kezelhető az urbanizáció és ennek ellentéte, az elnéptelenedő területek igazgatása. Vajon hogyan oszthatók újra a feladatok a központi állam és a különböző szinten működő helyi önkormányzatok közt, hogyan növelhető az igazgatás hatékonysága anélkül, hogy a tradicionális önkormányzati intézményrendszer demokratikus működése veszélyeztetve lenne és a helyi hatalom gyakorlása eltávolodna a helyi polgároktól?

A megoldásra adható válaszok jóllehet országonként eltérnek, de mindenütt reformokat kényszerítenek ki, melyek alapjai azonosak. A feladat és hatásköri decentralizációnak nem csupán a források szűkülése szab határt, hanem a nagy közszolgáltatások hatékony ellátásának optimális technikai üzemmérete, az ellátási körzetek és az igazgatási struktúra gyakran nem esik egybe. Az ésszerű menedzsmenthez szükséges koordinációs és kooperációs szükségletek lassan fontosabbá válnak a helyi autonómiánál.

Ráadásul a helyi önkormányzati finanszírozásban folyamatosan csökken a saját bevételek aránya, amit a helyi képviselők - mint kivetésükben politikailag veszélyes tevékenységet- sok helyen nem is bánnak, minthogy a helyi polgárok sem mindenütt törekednek részvételük fokozására a helyi önkormányzatok munkájában.

Ezért vetik fel mind többen azt a kérdést, hogy a helyi önkormányzati demokráciát nem váltja-e fel a szolgáltatások demokráciája?⁹ Ugyanakkor látni kell azt is, hogy az ilyen fajta kérdésfeltevések még mindig az NPM késői hatásának tudhatók be és leegyszerűsítik a problémát. Ez annál is inkább így van, mert az 1980-as évek nagy helyi önkormányzati decentralizációs reformjainak visszafogása céljából már történtek hasonló kísérletek a közvetett közigazgatás körébe tartozó ún. szakszolgálati decentralizációval.¹⁰

Az autonóm közigazgatási szervek, illetve a köztestületek által ellátott közfeladatok esetében azonban hamar kimutathatóvá vált a demokrácia-de-

ficit, ami napjainkban is a legnagyobb veszélyt jelenti. Mindezekre tekintettel inkább követhető út az állami és benne a helyi önkormányzati feladatellátás új módjainak keresése, melynek irányai a közszféra szerepvállalásának visszanyerése a szakszerűség, jogszerűség, hatékonyság és demokratikus részvétel szempontjainak harmonizációjával.

Ez a folyamat már elkezdődött, bár kétség kívül az elején tartunk. A megelőzőekben tárgyalt hazai reformjaink is ebbe a sorba helyezhetők el azokkal a veszélyekkel és kétségekkel együtt, melyek felvetésre kerültek. Ezek elkerüléséhez pedig szükséges a helyi önkormányzatiság mibenlétének újragondolása és adaptálása napjaink megváltozott körülményeihez.

Mindez nagy feladatot és felelősséget ró a közigazgatás-tudományra, illetve az ezzel foglalkozó kutatókra is. A helyi önkormányzatiság gondolatának átmeneti visszaszorulása nem jelent feltétlen kudarcot,¹¹ csak legfeljebb megújulási, vagy megújítási kényszert.

BALÁZS ISTVÁN¹²

Jegyzetek

1. Balázs István; A francia helyi önkormányzati rendszer átalakulása napjainkban. Állam- és Jogtudomány, 2016.2.16

2. 1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről.

3. Így különösen a ma már nem alkalmazható 56/1996. (XII.12.) AB határozatban, mely az önkormányzáshoz való alapjogot hatáskörcsoportnak minősítette.

4. 2011.évi CLXXXIX Tv. Magyarország helyi önkormányzatairól

5. <http://www.gouvernement.fr/action/la-reforme-territoriale>, 2015 09 28

6. Nouvelle Organisation Territoriale de la Republique,

7. PÁLNÉ Kovács Ilona, A megyei érdek, Gondolatok Gergely A. András, A pártállam varázstanítás c. könyvéről, Magyar Közigazgatás, 1992/42, 190-191.

8. MARCOU, Gerard, Analyse comparative des réformes des collectivités territoriales en Europe, In: La reforme des collectivités territoriales. Revue Francaise d'Administration Publique 2012 N° 141.

9. AMNÁ, Erik – MONTIN, Stig, Towards a new concept of local self-government, Bergen, Fagbokvorlaget, 2000.

10. Lásd BALÁZS István, Az „autonóm struktúrák” szerepe a közigazgatás továbbfejlesztésében. Állam és Igazgatás, 1989/5.

11. A reformok tapasztalatait illetően lásd; Pálné Kovács Ilona (szerk.) A magyar decentralizáció kudarca nyomában. Budapest-Pécs, 2016, Dialóg Campus, 263.

12. Tudományos főmunkatárs, tanszékvezető egyetemi tanár, MTA TK JTI, Debreceni Egyetem ÁJK,



Az egészségügyi kiadások kereslet-oldali meghatározó tényezőinek vizsgálata a gazdasági és pénzügyi fenntarthatóság tükrében

Az egészségügyi kiadások alakulása mögött keresleti és a kínálati oldalról egyaránt a hatások komple rendszere húzódik meg. Ezeket a befolyásoló tényezőket számos kereszttetszeti és idő-soros vizsgálatban elemezték az elmúlt 50 évben. Kiterjedt szakirodalma van a kereslet-oldali meghatározó tényezők hatásmechanizmusának, mint például a demográfia (népességméret, életkor és nemi struktúra, várható élettartam, egészséges életévek), epidemiológiai jellemzők (morbiditás, halál közelsége) és társadalmi-gazdasági összefüggések (GDP, életkörülmények). Jelen tanulmány célja ezeknek a kereslet-oldali tényezőknek az összefoglalása.

Az egészségügyi kiadások gyorsabban nőttek, mint a GDP számos OECD országban, és ez az állapot nem tartható fenn korlátlan ideig. Mivel e növekedés ütemét elsősorban a közfinanszírozott komponens határozta meg, ezért nagy jelentősége van a fenntarthatóság szempontjából annak a kérdésnek, hogy milyen elvek mentén döntenek arról, hogy mennyi állami forrást kell felhasználni az egészségügyi ellátás finanszírozásához egy adott időpontban. Ez a döntés a gazdasági fenntarthatóságtól és a fiskális fenntarthatóságtól függ (Thomson et al., 2009). A két fogalom azonban gyakran összekeveredik, ezért hasznos, ha világosan elkülönítjük őket egymástól.

A gazdasági fenntarthatóság az egészségügyi kiadások GDP arányos növekedésével függ össze: az egészségügyi kiadások gazdaságilag fenntarthatónak tekinthetők, ha az értékük meghaladja a használdozatot, azaz azt az értéket, amelyre szert lehetett volna tenni, ha a kiadások más területeken realizálódtak volna (akár a magánszektorban, akár a közkiadások más területein). Amíg ez a helyzet áll fenn, addig az egészségügyi kiadások növekedése indokolt a társadalmi jólét szempontjából, és az egészségügyi ellátórendszer garantálja az egészségügyi kiadások költséghatékonyságát. A gazdasági fenntarthatóság biztosítása hosszú távú kihívás, mellyel minden országnak szembe kell néznie.

A pénzügyi (vagy fiskális) fenntarthatóság általában arra vonatkozik, hogy milyen mértékben fedezik az állami kiadások növekedését a társadalom erőforrásai. Ezért az egészségügyi rendszer pénzügyi fenntarthatósága kifejezetten az egészségügyi ellátásokhoz szükséges közkiadások finanszírozására vonatkozik. Egy gazdaságilag fenntartható egészségügyi rendszer pénzügyileg fenntarthatatlanná válhat, ha a kormány nem képes finanszírozni az egészségügyi ellátást amiatt, hogy képtelen elegendő bevételt generálni (adók vagy a kötelező egészségügyi hozzájárulás formájában), és az egyéb állami kiadásokon sem tud elegendőt spórolni erre a célra.

Három módon lehet megbirkózni a költségvetési fenntarthatóság problémájával (Thomson et al., 2009). Az első lehetőség az, hogy növeljék az állami bevételeket addig a pontig, ahol az egészségügyi rendszer kötelezettségeinek eleget tudnak tenni, de ez politikailag nehéz lehet, amikor a fiskális nyomás szintje magas, mint az EU sok országában. A másik lehetőség az egészségügyi rendszer kötelezettségeinek enyhítése a lefedettség csökkentésén keresztül (növelve a költségek megosztását, csökkentve a hozzáférést a lakosság egyes csoportjai számára), de ez kockára tenné az egészségügyi rendszerek alapértékeit. A harmadik lehetőség pedig, hogy javítsák az egészségügyi rendszerek értékteremtő képességét olyan reformintézkedések bevezetésével, melyek az egészségügyi ellátás hatékonyságának, eredményességének minőségének növelését célozzák azáltal, hogy fokozzák az ösztönzőket a betegek, a szolgáltatók és szabályozók számára.

Azonban az utóbbi megközelítés – bár lehet, hogy garantálni tudja az egészségügyi kiadások gazdasági fenntarthatóságát – gyakran csupán közép és hosszú távon produkál pozitív hatásokat a pénzügyi fenntarthatóságot illetően. Ha a költségvetési korlátok szorítanak (főleg olyan országokban, ahol magas az államadósság és nagy a költségvetési hiány), az olyan egészségügyi kiadásokat, amelyek haszna meghaladja a költségeket (pl a megelőzésbe történő befektetések) el kell halasztani a gazdasági feltételek miatt. Több OECD ország is ebben a helyzetben van.

Előregedés

Világszerte egyre gyorsabban öregszik a társadalom, és hazánk is az öregedő társadalmak közé sorolható. Ez a demográfiai változás lehetőségeket és kihívásokat egyaránt tartalmaz. A legtöbb ember hosszú, egészséges életre törekszik, és ha ez megvalósul, akkor az idősök gazdasági, szociális, kulturális és családi szempontból egyaránt értékes tagjai lesznek a társadalomnak. Kihívásként jelenik meg azonban, hogy az idősödő népesség csökkenő munkaerőt képez, miközben növekvő igényt támaszt az egészségügyi és szociális ellátások, illetve nyugdíjak iránt. A társadalmi előregedés olyan viselkedésbeli változásokat is hoz az egyének szintjén, amelyeknek szintén vannak gazdasági következményei: a nők egyre nagyobb arányban vesznek részt a munkaerő-piacon, ahogy a fertilitás csökken, a megtakarítások mértéke és az iskolázottság aránya a lakosságon belül növekszik a várható élettartam emelkedésével (Blom et al., 2010).

Bár némi bizonyosságunk már van afelől, hogy a társadalom előregedése növeli az egészségügyi és szociális ellátások költségeit, az még mindig nem egyértelmű, hogy mekkora terhet ró ez a demográfiai változás az egészségügyi rendszerekre, illetve a döntéshozók milyen intézkedésekkel reagálhatnak az egészségügy fenntarthatósága érdekében.

A népesség előregedéséhez kapcsolódó kihívások nagy része a viselkedés és a népességgazdasági politikai stratégiák megvál-

toztatásával kezelhető, ám ehhez olyan átfogó közegészségügyi paradigmaváltásra van szükség, mely választ ad az idősök szükségleteire, vágyaira, képességeire a változó demográfiai környezetben. Az öregedés kérdéseire megfelelő választ adó stratégiák és irányvonalak kidolgozását azonban több tényező nehezíti. Egyrészt a fiziológiai változás, mely az egyén öregedésével együtt jár komplex jelenség, ami csak lazán kötődik a kronológiai életkorhoz (Kirkwood, 2008). Másrészt az idősök szükségleteit célzó stratégiáknak több alpopulációt kell figyelembe venniük, mert például az idősök egy része folytatni szeretné a részvételt a szociális és munkapiaci tevékenységekben hasonlóan a fiatalabb generációkhoz, míg másik részüknek viszont lényeges egészségügyi és szociális ellátásra, gondozásra van szüksége, és alacsony a képessége a kötelezettségekben való részvételre – ezt a diverzitást viszont már igen nehéz egy egyszerű stratégiai keretbe integrálni.

Az élettartam meghosszabbodásának egyik magyarázatát az adja, hogy a 20. század fordulóján a közegészségügyben jelentős javulások következtek be, ezek különösen az anya- és csecsemőkori halandóságot javították. A tisztább vízellátás, a csatornázás, a tej pasztörözése, a jelentős társadalmi-gazdasági fejlődés, az oltóanyagok és az oktatási évek jelentős növekedése a túlélés jelentős javulásához vezetett. Ezután az 1930-as és 1940-es években az antibiotikumok bevezetése, a még újabb vakcinák, a biztonságos vérátömlesztés és természetesen sok más orvos technológiai és nem

gyógyászati fejlesztés további jelentős javulást eredményezett a csecsemők és felnőttek túlélésében (Sebastiani et al. (2012).

Az öregség maga nem jár fokozott egészségügyi kiadásokkal – sokkal inkább az idős korral járó fogyatékoság és a rossz egészségi állapot az, ami drága. Tehát az alapvető kérdés az, hogy az emberek egészségesebben öregednek-e, mint korábban (és így az orvosi kiadások nem növekednek olyan gyorsan, mint amilyen az öregedés üteme). Lényeges lenne tehát választ kapni arra a kérdésre, hogy a várható élettartam meghosszabbodása milyen mértékben jelenti a betegségektől korlátozottan eltöltött életevek számának növekedését. Ha elérhető lenne az egészséges öregedés, akkor az emberek kronológiai életkorának megnövekedése nem vezet majd az egészségügyi kiadások növekedéséhez. Ha azonban az öregedő társadalmakat az jellemzi, hogy a népesség élettartamának meghosszabbodása több betegségben eltöltött évnek felel meg, akkor ez az egészségügyi szolgáltatások iránti egyre nagyobb kereslethez vezet. Az egészségügyi ellátás iránti igény egyrészt intenzívebbé válik, másrészt az élettartam során hosszabb ideig jelentkezik, növelve ezáltal az élettartam során igénybevett egészségügyi ellátás költségeit.

Több tanulmány is kimutatta, hogy a halál közelsége az, ami az egészségügyi kiadásokat meghatározza, és nem az öregedés önmagában (például Zweifel et al., 1999; Zweifel et al., 2004). Ezeknek a kutatásoknak az eredményei azt

mutatják, hogy az élettartam során felmerülő egészségügyi kiadások nagy része a halál előtti egy évben jelentkezik. Ezért a kor önmagában nem jó előrejelzője az egészségügyi kiadások emelkedésének; a halál közelségét (függetlenül az elhalálozott korától) is be kell venni a modellbe, amikor az egészségügyi kiadások jövőbeli alakulását szeretnénk előrejelezni. Ezek a megállapítások főként az akut ellátás kiadásaira érvényesek. Amikor a hosszú távú ápolás kiadásait vizsgálták, akkor a kornak sokkal nagyobb magyarázóereje volt. A gyengeség és fogyatékoság meredeken emelkedik időskorban, különösen a nagyon idősök (80 év felett) korcsoportjában, amely a népesség leggyorsabban növekvő szegmense lesz a következő évtizedekben. Azaz előregedő társadalmakban a hosszú távú ápolás egészségügyi kiadásai egyre nagyobb terhet fognak helyezni a költségvetésekre a jövőben, veszélyeztetve az egészségügyi finanszírozásának fenntarthatóságát.

A fent leírtak mellett az öregedésnek van egy indirekt hatása is, méghozzá az, hogy az időskori függőségi ráta növekedéséhez vezet. Ennek a demográfiai mutatónak az emelkedése azt jelenti, hogy a jövőben kevesebb munkaképes ember fog hozzájárulni az állami egészségügyi kiadások finanszírozásához, miközben az egyre nagyobb arányban megjelenő idősök miatt több erőforrásra lenne szükség ebben a szektorban. Igaz azonban, hogy az aktív öregedés ezt a hatást ellensúlyozhatja. Az aktív és az egészséges öregedés szinte elválaszthatatlanok egymástól, hiszen csak akkor lehet hosz-

szabb ideig foglalkoztatni az időseket, ha azok egészségesek.

Az idős kori egészség és működési funkciók közel 25%-a genetikailag determinált (Brooks-Wilson, 2013), másrészt az élettartam hosszát nagyban befolyásolja az élet során tanúsított egészségügyi viselkedés és egyenlőtlenség halmozott hatása is (González, 2014). Tehát ha valaki szegény családból vagy egy marginalizált szociális csoportból származik, ahol az oktatáshoz való hozzáférés nehezebb volt, valószínűbb, hogy idős korára betegségektől korlátozottá válik, és korábbi mortalitás jellemzi.

A stratégiák kidolgozásánál figyelemmel kell lenni arra, hogy a beavatkozások ne élesítsék ezeket az egyenlőtlenségeket. Például egy gyakran alkalmazott válaszlépés a várható élettartam növekedésére a nyugdíjkorhatár növelése. Az USA-ban végzett kutatás (Merrill Lynch, 2014) eredményei szerint a népesség lényeges hányadának valamilyen formában igénye van munkára a tradicionális nyugdíjkorhatár elérése után is, azonban az idős munkavállalók alkalmazása számos korlátba ütközik. Ide tartozik a munkáltatók negatív hozzáállása és az idősök új technológiák használatára való kiképzésének nehézségei. Ha ezeket a korlátokat figyelmen kívül hagyják, akkor a nyugdíjkorhatár növelése kockázatot jelent a rendszer finanszírozhatóságára. A nyugdíjakhoz való hozzáférés késleltetése főként az alacsonyabb szocio-gazdasági státuszú idősök számára jelent nagyobb kihívást, akik amellett, hogy nagyobb valószínű-

séggel fognak egészségügyi gondokkal küzdeni, gyakran a fizikailag legmegterhelőbb területeken dolgoznak, és általában kevesebb alternatív munkalehetőség áll rendelkezésükre. A népesség előregeredését célzó közegészségügyi stratégiák számára tehát nagy kihívást jelent egyaránt biztosítani a gazdasági fenntarthatóságot és az egészségügyi méltányosságot.

Ezeket a komplex kihívásokat súlyosbítják a tudásbeli hiányosságok. Például habár az idős korban még várható élettartam hosszabbodik a világ majdnem minden országában, máig tisztázatlan az így nyert életevek minősége (Crimmins et al., 2011). Még mindig nem tudjuk megmondani a döntéshozóknak, hogy az emberek hosszabb és egészségesebb életet élnek-e, vagy csupán hosszabb morbiditási periódust tapasztalnak.

Az időskori betegségstruktúrára a krónikus betegségek dominanciája jellemző, és a kor előrehaladtával egyszerre több betegség is megjelenik (Majercsik, 2016). Ezt a halmazott kórállapotot nevezik multimorbiditásnak. Ez a terápiás rendszerek továbbfejlesztését igényli a geriátriai ellátásban és gyógyításban egyaránt, mivel az egyszerre fellépő többfajta betegség kezelése, melyek sokszoros kölcsönhatásban vannak egymással, új problémákat vet fel.

Függetlenül attól, hogy mennyire hatékonyan lehet megelőzni vagy késleltetni ezeket a megbetegedéseket, sok idős embert elkerülhetetlenül érinteni fognak. Olyan tökéletesített, továbbfejlesztett rendszerre van szükség, mely ezeknek a krónikus betegségeknek a

következményeit megfelelően kezelni tudja. Egy ilyen rendszer felépítésének egyik korlátja az a hosszú ideje létező felfogás, miszerint a krónikus betegségek terhe egyedi betegségekből tevődik össze, melyeket legjobb egymástól függetlenül kezelni. A valóságban azonban valószínűbb, hogy az idősök összetett, egyidejűleg létező, kölcsönös kapcsolatban lévő egészségügyi problémákkal küzdenek, és ez a multimorbiditás általában a különböző élettani funkciók elvesztésében és átfogó geriátriai szindrómákban nyilvánul meg, például időskori gyengeség, illetve a kognitív funkciók, az egyensúly, a kontinencia károsodása (Lee et al., 2009). Ezen kórképek funkcionális vizsgálatai jobb előrejelzői a túlélésnek, mint a betegségek jelenléte vagy száma (Lordos et al., 2008), így az a tény, hogy az átfogó értékelés és koordinált ellátás, vagyis a holisztikus szemléletmód biztosítja a legjobb eredményeket az idősebb felnőttek esetében nem lehet meglepő (Majercsik, 2016, Ellis et al., 2011).

Ezen kívül a nem fertőző krónikus betegségeknek tulajdonított fontosság nem szabad, hogy elnyomja az egyéb egészségügyi problémákat. Bár nem sok információ áll rendelkezésre az időseket terhelő fertőző betegségek súlyának felmérésével kapcsolatban, ezek a rendellenességek egyértelműen továbbra is fontos morbiditási és mortalitási oknak számítanak az idősebb lakosság számára, különösen az alacsony és közepes jövedelmű országokban. Az elavult felfogás az idősebb korosztály viselkedésével kapcsolatban korlátoz-

hatja az adott választ erre a problémára. Például az idősebbek (különösen azok, akik nem házások) gyakran ki vannak zárva a HIV szűrőprogramokból vagy a biztonságos nemi élettel kapcsolatos tanácsadásból azon felfogás miatt, hogy ők már nem tekinthetők szexuálisan aktívnak. Ugyanakkor a HIV fertőzöttek is tovább élnek, ezáltal egyre nagyobb a valószínűsége annak, hogy a szexuálisan aktív idős embert is érinti a HIV-expozíció mint potenciális szexuális partnert (Cordery et al., 2011). Ahhoz, hogy azok a szolgáltatások is, melyek a HIV és más fertőző betegségek megelőzésére és kezelésére irányulnak, maximális hatást tudjanak kifejteni, hozzá kell őket igazítani a változó demográfiai környezethez.

Habár a védőoltások képesek csökkenteni a fertőző megbetegedések terhet az élettartam során, az immunfunkció, különösen a T-sejt aktivitás a kor előrehaladtával csökken. Ez egyben azt is jelenti, hogy az élet későbbi szakaszaiban a szervezet válaszütemei a különböző új fertőzésekre és oltásokra csökkennek. Továbbá a gyulladásos citokinek szérumkoncentrációjának a korral kapcsolatos növekedése összefüggésben van olyan kimenetekkel, mint csonttörékenységi, atherosclerosis, szarkopénia. Ezeknek a tendenciáknak az újraértelmezése az idős korosztály számára innovatív beavatkozási módszerek kifejlesztéséhez vezethet a jövőben (McElhaney et al., 2012).

A társadalmi előregedés átfogó megértése a kutatásnál kezdődik. Azonban a legtöbb bevált mechanizmust, melyet a klinikai beavatkozások fejlesztésére

és értékelésére alkalmaznak, nem igazították hozzá a népesség előregedéséhez. Habár az idősebbek a leggyakoribb felhasználói a különböző gyógyszereknek, mégis általában ezt a korcsoportot kihagyják a klinikai kísérletekből (Gurwitz et al., 2011). Emellett az idősök károsodott fiziológiai állapota miatt az eredmények, következtetések, melyekre a fiatalabb populációkon elvégzett tesztek alapján jutnak, nem mindig alkalmazhatóak az ő esetükben is. Innovatív megközelítésekre van szükség ezeknek a különbségeknek az áthidalásához, az optimális kezelések kiválasztásához olyan idős betegek számára, akik több rendellenességtől is szenvednek egyidőben, és ahhoz, hogy a mellékhatásokat minimalizálni lehessen.

Az egészségi állapot

Az egészségügyi kiadások dinamikája szorosan kapcsolódik a népesség egészségi állapotának evolúciójához. A megbetegedésekben és a fogyatékoságban bekövetkező jövőbeni változások három fő tényező hatásától függenek: az öregedés (függetlenül attól, hogy a hosszabb élettartamot kíséri-e vagy sem majd hosszabb jó egészségben eltöltött időszak), az életmód (az egészségtelen viselkedés erős hatással van sok nem fertőző betegség előfordulására), illetve az éghajlatváltozás és a hozzá szorosan kötődő globalizáció.

A mortalitás és morbiditás közötti kapcsolatnak jelentős elméleti és empirikus szakirodalma van. A kutatók a várható élettartamot két részre bontot-

ták, egy egészségben eltöltött időszakra, amikor a morbiditás alacsony, és egy magas morbiditású szakaszra az élet végének közeledtével. Az epidemiológiai átmenet elméletét elsőként Abdel Omran vezette be (1971, 2005), és lényegében arra világít rá, hogy hosszú időperspektívában tekintve a megbetegedési és halálozási minták változnak. Ezek a trendek szorosan kötődnek a társadalomban végbemenő demográfiai, gazdasági és szociológiai folyamatokhoz, mivel ezek a folyamatok egyrészt befolyásoló tényezők, másrészt következményei az epidemiológiai átmenetnek. Az egymást követő generációk várható élettartamában, a halálozásuk fő okaiban és a megbetegedések gyakoriságában változás következett be. Például a fertőzések miatt jelentkező pandémiák a modern társadalmakban veszítettek gyakoriságukból és veszélyességükből, a megbetegedések és a halálozás fő okozói mára már a degeneratív és ember-okozta betegségek lettek (Omran, 1971, 2005).

A nemzetközi kutatások eredményei némileg vegyes képet mutatnak. Az orvostudományi és gazdasági fejlődés hatására a várható élettartam meghosszabbodott, a népesség egészsége javult, de ugyanakkor bizonyos egészségügyi problémák, morbiditási és fogyatékosági okok gyakoribbá váltak. Például egyes fogyatékoságot okozó körülmény incidenciájának növekedése (demencia, mozgásszervi megbetegedések) együtt járt mások előfordulási gyakoriságának csökkenésével (szív- és érrendszeri, valamint a krónikus légzőszervi betegségek) (Európai Bizottság, 2012, 2014).

Az epidemiológiai átmenet a túlélés esélyeit növelte, így demográfiai változást hozott. A demográfiai átmenettel pedig a népesség korstruktúrája változott, és ez visszahat az ok-specifikus mortalitási ráták alakulására. A fertilitás csökkenése és az élettartam meghosszabbodása az idős korosztály teljes népességen belüli részarányának növekedéséhez vezetett. A nem fertőző betegségek okozta halálozás kockázata a kor előrehaladtával nő, részben mivel a kockázati tényezőknek való kitettség meghosszabbodik. A nagyarányú elhízás, a rossz táplálkozás, a káros alkoholfogyasztás, a dohányzás és a fizikai aktivitás hiánya a meghosszabbodott élettartam során halmozódik, és ezek kapcsolatban vannak a nem fertőző betegségek (szív- és érrendszeri betegségek, a rák, a cukorbetegség és a légzőszervi problémák) előfordulásának gyakoriságával (United Nations, 2012). Az idősök számára különösen a kognitív hanyatlás vált napjaink egyik legnagyobb egészségügyi veszélyforrásává (Bishop et al. 2010).

A nem fertőző megbetegedések gyakorisága csökkenthető az életmód megváltoztatásával, az egészséget támogató környezet kialakításával és olyan intézkedésekkel, melyek az egészségre ható gazdasági és szociológiai befolyásoló tényezőket javítják. Ha már bekövetkezett a megbetegedés, ezek az intézkedések és a hatékony, időben elvégzett kezelések és rehabilitáció akkor is fontosak, hiszen ezáltal sok esetben megelőzhető a betegség krónikussá válása és a rokkantság kialakulása. A fizikai tevé-

kenység a krónikus megbetegedésekre pozitív hatással van, például csökkenti a szív- és érrendszeri betegségek kockázatát, a váz- és csontrendszeri egészséget javítja, a depresszió tüneteit enyhíti. A dohányzásról való leszokás, a testmozgás növelése, a helyes táplálkozás, mely csökkenti a testsúlyt, több mint 60%-kal csökkentheti a szív- és érrendszeri betegségek kialakulásának kockázatát (WHO, 2005)

Az epidemiológiai elmélettel a hazai kutatások is foglalkoztak. Kovács (2011) a népesség egyes társadalmi csoportjainak halálozási mintáit vizsgálva 1971 és 2008 közötti időszakban azt nézte, hogy az epidemiológiai átmenet elmélete mennyiben segít hozzá a magyarországi halandóság legutóbbi évtizedekben kialakult trendjeinek megértéséhez. Ebben a kutatásban az iskolai végzettség szerinti különbségek álltak a középpontban. Eredményei szerint a nyolcvanas évek elején kezdődött meg a magasabb iskolai végzettségűek életmód-faktorokhoz köthető halálozásának javulása, és kevésbé határozottan, de 2005-ben jelent meg egy hasonló tendencia az alacsonyabb iskolai végzettségűek körében. Szintén jelentős korszakhatárnak tekinthető az 1990-es évek második fele, amelynek során a szűrhető-kezelhető tumoros halálozásban az alacsonyabb iskolai végzettségűek hátrányos helyzete kialakult. (Kovács, 2011)

Bálint (2016) tanulmánya halandósági tábla alapú módszerek segítségével vizsgálja a halandóság alakulását az 1965 és 2014 között Magyarországon. A szerző arra a következtetésre jutott, hogy

Magyarországon az időskorú női népesség halandóságának javulása 1990-et követően vett lendületet, addig mindössze egy év nyereség keletkezett, 2014-re pedig ez az érték 3,6 évre emelkedett. Az időszak egésze alatt megszerzett élettartam-nyereség közel fele (46,1%) az idősebb életkorhoz köthető halandóság javulásának eredménye. A kutatás hangsúlyozza azt is, hogy a nyereség nagyobb része (2,1 év) a legidősebb időseknél, a 75 év felettiekénél keletkezett. A férfiaknál az időskori halandóság csökkenése az ezredfordulót követő időszak fejleménye, az ekkor elért 1,7 évnyi javulás a teljes nyereség közel harmadát (30,9%-át) tette ki.

Három fő hipotézist dolgoztak ki a szakirodalomban a népesség egészségi állapotában bekövetkező változások magyarázására, illetve a várható élettartam és a morbiditás lehetséges jövőbeli kölcsönhatásainak az előrejelzésére (24 ábra).

1. A „Megbetegedés növekedés hipotézise” (Gruenberg, 1977) szerint a születéskor várható élettartam növekedése a rossz egészségben eltöltött életevek számának jelentős emelkedésével párosul, miközben az egészséges életevek száma szinte alig emelkedik, azaz a társadalmon belül növekedni fog az egészségügyi problémákkal tartósan együtt élő időskorúak részaránya. Az elmélet szerint tehát bár az orvosi technológia fejlődése növeli a krónikus betegek túlélési esélyét, és ez által a születéskor várható élettartamukat is, de mindezt az egészségi állapot javulása nélkül. A rossz egészségi állapotban leélt életevek számában

bekövetkező nagymértékű növekedés jelentős terhet róhat az államok egészségügyi kasszáira.

2. A „Dinamikus egyensúly hipotézise” (Manton, 1982) szerint az egészségesen várható életévek száma ugyanolyan mértékben nő, mint a születéskor várható élettartam, miközben a rossz egészségi állapotban eltöltött életévek száma változatlan.

3. A „Megbetegedés csökkenés hipotézise” abból indul ki, hogy az életszínvonal és az egészséges életmód javulásával az egészségi állapot romlása később következik be, és kevesebb ideig is tart, azaz a dinamikus egyensúly állapothoz képest jelentősen csökken a rossz egészségben eltöltött életévek száma, miközben az egészséges életévek száma és a születéskor várható élettartam jelentősen nő. Az elméletet Fries vezette be 1980-ban megjelent tanulmányával, mintegy ellentételezéseként az akkorigban elterjedt paradigmának, miszerint a megnövekedő élettartam elkerülhetetlen következménye a krónikus betegségekkel terhelt életévek számának növekedése. A szerző a következőképpen definiálja hipotézisét: „az az életkor, amikor az öregedés és a krónikus betegségek első tünetei megjelennek, gyorsabban nőhet, mint a várható élettartam” (Fries és Chakravarty, 2011). Fries a jellemző betegségek alapján három korszakot különböztet meg a 20. század és az ezt követő időszakok során: egy fertőző betegségekkel jellemezhető korszakot, melyet egy krónikus betegségekkel jellemezhető időszak követ, majd ezt egy olyan korszak követi, melyben maga a

megöregedés jelenti a fő egészségügyi problémát (Fries, 2005). Az öregedést a létfontosságú szervek maximális funkcionálisának csökkenésével definiálja, és azt állítja, hogy ez a hanyatlás bekövetkezik, még mielőtt bármilyen krónikus megbetegedés jelentkezne. A szerző természetes halálnak nevezi azt, amikor a halál azért következik be, mert a szervek működőképessége annyira lecsökken, hogy az életet már nem tudják fenntartani, azonban semmilyen betegséggel nem magyarázható ez a hanyatlás, csak és kizárólag a megöregedés okozza.

Fries abból a feltételezésből indult ki, miszerint ha a betegségek miatti korai halálozás nullához közeledik, akkor a várható élettartam növekedése lassulni fog, mivel az orvostudomány nem képes megállítani az öregedést. Az elmélete szerint egy bizonyos határon túl már nem le lehet növelni az emberi élet hosszát, az élettartam genetikailag kódolt. Mivel azonban az életmódbeli pozitív változások, a szociális és gazdasági körülmények javulása és az orvoslás csökkenteni képes a krónikus betegségek terhét a korlátozott hosszúságú élettartam alatt, ezért a halál előtti betegséggel terhelt periódus hossza csökken. A következő generációk idősei egészségesebbek lesznek, mint a múltban voltak a hasonló korúak.

A morbiditás legújabb tendenciáiról szóló bizonyítékok meglehetősen konzisztensek, és általában a megbetegedés csökkenés hipotézist támasztják alá. Számos fejlett országban az elmúlt években az idősök körében a morbiditás mérséklődött. Romeu Gordo (2011) az

Egyesült Államok adatain vizsgálta az 1924 és 1947 között született népességet, és arra a következtetésre jutott, hogy a későbbi generációk kevésbé szenvedtek funkcionális problémáktól. Cutler et al. (2013) a Medicare adatbázis alapján szolgáltak bizonyítékkal a megbetegedés csökkenés hipotézise mellett. Eredményeik azt mutatják, hogy 1991 és 2009 között a fogyatékoságmentes élettartam meghosszabbodott, míg a fogyatékosággal terhelt időszak lerövidült, a morbiditás tehát az élet legvégén tömörült. Számításaik szerint 1992 és 2005 között a 65 évesen várható élettartam 0,7 évet növekedett, a fogyatékoságmentesen várható élettartam viszont 1,6 évvel lett rövidebb (8,7 évről 7,8 évre csökkent). Mivel az egészségesen várható élettartam gyorsabban növekedett (8,8 évről 10,4 évre), mint amilyen ritmusban nőtt a várható élettartam, így a morbiditás részaránya a teljes élettartam alatt csökkent, a rokkantsággal, betegségekkel terhelt időszak a halál előtti rövidebb szakaszra koncentrálódott (Cutler et al., 2013).

Andersen et al. (2012) a nagyon hosszú élettartamú egyének esetében (100 és 119 év közöttiek) elemezték a kapcsolatot a kor, morbiditás és rokkantság között. Az eredményeik azt mutatják, hogy minél idősebb a korcsoport, annál később jelentkeztek a korral összefüggő betegségek például rák, szív- és érrendszeri betegségek, demencia, stroke, illetve annál később következett be a kognitív és funkcionális hanyatlás. Az a tény jól mutatja azt, hogy mennyire különböznek a nagyon idős kort megélt

egyének betegségektől mentes túlélési tapasztalatai az általános populációhoz képest, hogy a vizsgált betegségcsoportok tüneteinek megjelenése az ő esetükben későbbi volt, mint a generációjuk átlagos életkora a halál bekövetkezésekor.

Seeman et al. (2010), akik 1988 és 2004 között elemezték a fogyatékoság alakulását az idős amerikai népesség körében, nem jutottak ennyire egyértelmű eredményre. Úgy találták, hogy a fogyatékoság előfordulása megnőtt az elemzett periódus során minden korcsoport esetében, a legidősebbeket kivéve. A 60-69 éves korcsoport esetében szignifikánsan megnőtt a fogyatékoság minden típusának a terhe, a 70 - 79 éves korosztály esetében már nem tapasztaltak szignifikáns növekedést, a 80 év fölöttiek esetében pedig az időbeli tendenciák azt mutatták, hogy a funkcionális korlátozottságnak kisebb az előfordulási aránya a későbbi generációk esetében.

Jagger et al. (2015) 1991 és 2011 közötti időszakban elemezték a 65 éven felüliek esetében várható élettartamot Angliában. Eredményeik azt mutatták, hogy a 65 évesen várható élettartam a nők esetében 3,6 míg a férfiak esetében 4,5 évvel növekedett a vizsgált periódus alatt. Ezt a folyamatot a kognitív fogyatékoság csökkenése, a vélt egészség javulása és az egészségesen eltöltött élettartam hosszának növekedése kísérte. A szerzők a kognitív fogyatékoság és a vélt egészségi állapot esetében igazolták a megbetegedés csökkenés hipotézist, míg a korlátozottság a dinamikus egyensúly mintáját követte. A kognitív fogyatékoság esetében a csökkenést

csak a népesség egészére tudták bizonyítani, hiszen a nők a 65 évesen várható élettartamuk kisebb hányadát töltik egészségesen, mint korábban, tehát az ő esetükben megnövekedett a mérsékelt korlátozottsággal és súlyosan korlátozott állapotban töltött életévek száma. A tanulmány arra is rávilágít, hogy habár a népesség egészének egészségi állapota javult, mégis nőtt a megbetegedések gyakorisága. Ezt azzal magyarázzák, hogy amint öregszik a társadalom, úgy egyre nő az idős korosztályok létszáma, vagyis azoknak az embereknek a száma, akik krónikus betegségek kockázatának leginkább ki vannak téve, tehát abszolút értékben nőtt az egészségtelen emberek száma (Jagger et al., 2015).

Bár sok krónikus betegség, például az ízületi gyulladás, a cukorbetegség és a rák előfordulása megnövekedett, a bizonyítékok azt mutatják, hogy a betegségek átlagos súlyossága csökken, így a betegség nagyobb előfordulási gyakorisága nem jelenti a fogyatékoság növekedését (Crimmins, 2004).

Ha összekapcsoljuk az epidemiológiai átmenet fent említett három szcenárióját az egészségügyi kiadásokkal, akkor azt feltételezhetjük, hogy abban az esetben, ha a megbetegedés növekedés hipotézise érvényesül, akkor a magasabb költséggel terhelt időszak meghosszabbodik, mivel az emberek több ideig szenvednek a krónikus betegségektől életük során, mint korábban. Ha viszont a megbetegedés csökkenés hipotézise szerint következik be az epidemiológiai átmenet, akkor a magasabb egészségügyi költségekkel jellemezhető

morbiditási időszak rövidebb lesz, és ez közvetlenül a halál bekövetkezése előtt jelentkezik csupán.

A kapcsolat azonban lehet, hogy nem ilyen egyértelmű. Az egészségi állapotban bekövetkezett javulást okozhatja az egészségügyi rendszer fokozottabb igénybevétele, a gyógyászati beavatkozások hatékonyságának növekedése, az egészségesebb életmód vagy ezeknek a folyamatoknak valamilyen kombinációja. Az egészségügyi kiadások aszerint változnak, hogy mi okozza az egészségi állapot javulását. Az egészségi állapot javulása tehát nem jár együtt szükségszerűen az egészségügyi költségek csökkenésével.

Az egészségügyi kiadások dinamikája szorosan kapcsolódik a népesség egészségi állapotának evolúciójához. Ha a társadalmon belül növekedni fog a krónikus egészségügyi problémákkal tartósan együtt élő időskorúak részaránya, akkor hiába javult a betegek túlélési esélye, a rossz egészségi állapotban leélt életévek számában bekövetkező nagymértékű növekedés jelentős terhet róhat az államok egészségügyi kasszáira.

Az is köztudott, hogy léteznek speciálisan idős korra jellemző betegségek. Az időssek számára különösen a kognitív hanyatlás vált napjaink egyik legnagyobb egészségügyi veszélyforrásává. A várható élettartam növekedésével együtt nőtt a kognitív hanyatlás és demencia előfordulási gyakorisága, főként Alzheimer-kór formájában, mely ma már az Egyesült Államokban a 85 év feletiek csaknem 50%-át érinti (Bishop et al. 2010). A World Alzheimer 2015 Je-

lentés szerint az Alzheimer-kór és más hasonló klinikai profilú demenciák a becslések szerint 46,8 millió embert érintenek világszerte, és ez a szám minden 20 évben meg fog duplázódni. A demencia globális költsége 818 milliárd USD a becslés szerint, 2018-ra pedig ez az összeg már az 1 trilliót is meg fogja haladni. A demencia gyakorisága a kor előrehaladtával exponenciálisan nő, az életkor 6,3 évnyi növekedése a betegség gyakoriságának a duplázódásával jár. Míg a 60-64 éves korosztály esetében 1000 főre 3,9 megbetegedés jut, addig a 90 év felettiekénél ez a szám 104,8 (Alzheimer's Disease International, 2015). A növekvő élettartam tehát a demencia egyre nagyobb kockázatával jár együtt, és ez a kór egyelőre nem megelőzhető és nem is gyógyítható. A társadalom elöregedése a demenciával küzdő emberek számának gyors növekedéséhez vezet, aminek nagyon erős hatása lesz a hosszú távú gondozás iránti keresletre.

A gazdasági és orvostudományi fejlődést, amely meghosszabbította az élettartamot, bizonyos életstílusbeli trendek is kísérik, amelyek hozzájárulnak a krónikus betegségek, mint például a cukorbetegség, a szívbetegség és a rák kialakulásához (OECD, 2010). A nagyarányú elhízás, a rossz táplálkozás, a káros alkoholfogyasztás, a dohányzás és a fizikai aktivitás hiánya egyre jelentősebb lesz, és ezek kapcsolatban vannak a nem fertőző betegségek előfordulásának gyakoriságával (szív- és érrendszeri betegségek, a rák, a cukorbetegség és a légzőszervi problémák). Ezek a beteg-

ségcsoportok jelentik a fő mortalitási és morbiditási okokat (WHO, 2011).

A klímaváltozás hatásai, a kockázat és a kár nem egyenletesen oszlik meg, és egyes társadalmi csoportokra nagyobb hatással van, mint másokra. A népesség struktúrája és dinamikája nagyban befolyásolja a klímaváltozás káros hatásainak milyenségét és ezekre a hatásokra adott válaszreakciókat. A népesség nagyságának, összetételének, földrajzi elhelyezkedésének, mobilitásának változásával együtt változik a kockázatoknak való kitettség mértéke, a sebezhetőség és az alkalmazkodási képesség (United Nations Population Fund, 2011). Az idősök és gyerekek képezik a kockázatoknak leginkább kitett társadalmi csoportokat, mivel nehezebben tudnak felkészülni, megbirkózni és alkalmazkodni a változó környezeti körülményekhez, így például fokozottan érzékenyek a hőmérséklet emelkedésére (Knowlton et al., 2009). Az öregedés, önmagában a 65. életév betöltése nem teszi az embert sebezhetővé, a szocio-kulturális elemek és a fiziológiai erőnlét, súlyosbítva a klímaváltozás negatív hatásaival eredményezik a nagyobb érzékenységet (Filiberto et al., 2010). Az idősödéssel járó fizikai változások, a már meglévő krónikus betegségek, gyógyszeres kezelések, a test hőmérséklet-szabályozó képességének csökkenése miatt reagál ez a társadalmi csoport érzékenyebben a klímaváltozás kedvezőtlen hatásaira.

A globalizáció az egészségügyben is technikai, technológiai fejlődést hozott. Az új technológiai eljárások, medicinák gyorsabban jutnak el egyik országból a

másikba, ami hozzájárul a kórházi ellátás, a gyógyszerellátottság javulásához, és ezáltal az egészségi állapot javulásához.

Ugyanakkor a globalizáció számos olyan megbetegedést is magával hozott, amelyek évtizedekkel ezelőtt nem voltak ismeretesek. A globalizált világban a fertőző betegségek, mint például a tuberkulózis könnyebben utazhatnak az országok között, a pandémiás helyzetek könnyebben kialakulhatnak (Európai Bizottság, 2010). Ennek a folyamatnak viszont költségnövelő hatása van, nemcsak azért, mert a megbetegedetteket gyógyítani kell, hanem azért is, mert a prevencióra, az egészséges táplálkozásra a jövőben többet kell költeni.

Az önkormányzatok hatáskörébe tartozó egészségügyi szolgáltatások kiemelkedő szerepet játszanak a lakosság egészségi állapotának javulásában, a születéskor várható élettartam meghosszabbodásában és az egészségesen eltöltött életevek számának növekedésében.

A 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok közé sorolja az egészségügyi alapellátást és az egészséges életmód segítését célzó szolgáltatásokat, valamint a környezetegészségügyet (köztisztaság, települési környezet tisztaságának biztosítása, rovar- és rágszálóirtás). Az egészségügyi alapellátásról szóló 2015. évi CXXIII. törvény 5. § (1) bekezdése alapján a települési önkormányzat az egészségügyi alapellátás körében gondoskodik a házi-

orvosi, házi gyermekorvosi ellátásról, a fogorvosi alapellátásról, az alapellátáshoz kapcsolódó háziorvosi, házi gyermekorvosi és fogorvosi ügyeleti ellátásról, a védőnői ellátásról, és az iskolaegészségügyi ellátásról.

Mivel az alapellátás az önkormányzatok hatáskörébe tartozik, ezért jelentős szerep hárul rájuk az egészségfejlesztés, a betegségek megelőzése, korai stádiumban történő felismerése és gyógyítása területén. Az alapellátás az a szintje az egészségügyi szolgáltatásoknak, amely biztosítja, hogy a beteg a lakóhelyén, illetve annak közelében választása alapján igénybe vehető, hosszú távú, személyes kapcsolaton alapuló, folyamatos egészségügyi ellátásban részesüljön. Az egészségügyi ellátásoknak ez az a szintje, amelyik a leginkább képes a lakosság egészének az átfogására, itt valósul meg a legtöbb orvos-beteg találkozás (Fadgyas-Freyler és Korpónai, 2016). Ezért itt van lehetőség leginkább a betegségmegelőzésre, hiszen a szűrővizsgálatokat, az egészségügyi állapotfelméréseket, a betegségekkel szembeni immunizációt (járványos betegségek, bizonyos rosszindulatú daganatok elleni vakcinálásokat) főként itt lehet elvégezni, és ezáltal befolyásolni a lakosság egészségi állapotának javulását.

A rendszernek ezen a szintjén van leginkább mód a lakosság egészségügyi magatartásának kialakítására, az egészségkultúra befolyásolására. Fontos szerepet játszanak az önkormányzatok a lakosság egészséggel, betegségekkel kapcsolatos ismeretinek bővítésében, a

táplálkozási szokások változtatásában, a fizikai aktivitás növelésében, a káros szenvedélyek visszaszorításában. A betegségek jelentős hányada vezethető vissza a helytelen életmódra, a betegségek kialakulásában szerepet játszó kockázati tényezők és káros hatásaik kiküszöbölése által a lakosság egészségmagatartásában jelentős javulást lehet elérni. Ez képezi az önkormányzatok egyik legfontosabb és leghatékonyabb profilaktikus tevékenységét.

Az egészséget befolyásoló lakóhelyi, környezeti tényezők javításával, az egészségügyi szolgáltatások nyújtásához szükséges megfelelő infrastrukturális feltételrendszer biztosításával, javításával, a lakosság egészséggel kapcsolatos attitűdjének befolyásolásával jelentős és hosszú távú eredményeket lehet elérni a helyi közösségek életében.

A jövedelem és a betegek elvárásainak növekedése

A nemzeti jövedelem, illetve a nagyon növekedésével a lakosság elvárásai emelkedni fognak, és ezért az egészségügyi kiadások is emelkednek, függetlenül attól, hogy miként változik a gyógyítás iránti szükséglet. A jóléti társadalmakban a lakosság újabb, hatékonyabb és esetleg drágább egészségügyi technológiák igénybevételére vágyik, és emiatt az orvoslás egyre távolabb kerül a klasszikus értelemben vett szükséges és elégséges kezelésektől. Ráadásul a lakosság egyre inkább tudatában van az orvosi műhibáknak, és hajlamosabbak a

panasztevésre és pereskedésre gondatlanság esetén (Európai Bizottság, 2010).

Az egészségügyi ellátásokat igénybevevő népesség demográfiai struktúrájának változása befolyással lehet az egészségügyi piac áaira is. Ez jelentkezhet az egészségügyi szolgáltatások iránti kereslet ár-rugalmasságának változása vagy az orvoskeresés intenzitásának változása miatt. Felvetődik a kérdés, hogy az egészségügyi szolgáltatások keresletének ár-rugalmassága csökkenni fog-e az előregedés miatt? Az intuíciónak azt sugallja, hogy igen. Jellemző magatartás ugyanis, hogy hosszú évek alatt kialakított szokásaikon és életvitelükön nem szívesen változtatnak az idősök, és komolyabb változtatásokra pusztán az árak változása nem motiválja őket. Ez az egészségükkel, és betegségeik kezelésével kapcsolatos szokásaikra is igaz – természetesen csak abban az esetben, ha anyagi körülményeik lehetővé teszik ezt számukra. Ha erre a megfigyelésre alapozunk, akkor az várható, hogy az idős korúak számának növekedése, vagyis az előregedés, az ár-rugalmasság csökkenését is magával hozza az egészségügyi szolgáltatások iránti kereslet terén.

A kezeltek általában hajlamosak második véleményt is kikérni, vagy esetleg megváltoztatni a kezelő orvosukat. Ha ez a hajlandóság csökken, akkor ez növeli az árak színvonalát az egészségügyi piacon. Mivel az idősebbeknek több idejük volt arra, hogy kapcsolatot alakítsanak ki az orvosukkal, az intuíciónak azt sugallja, hogy az orvoskeresés intenzitása csökkenni fog az előregedés hatására (Westerhout, 2014), tehát csökkennek

az árak is. Ugyanakkor egy ezzel el-
lentetés, árnövelő hatással is számolha-
tunk az előregedés következményeként:
Vroomen és Zweifel (2011) ugyanis az
egészségbiztosítási piacra igazolta, hogy
a krónikus betegségekben szenvedők
kevésbé hajlandóak hűségeket marad-
ni az orvosokhoz, és mivel az előrege-
déssel együtt jár a krónikus betegségek-
ben szenvedők számának a növekedése,
ezért az orvoskeresés intenzitása is nő.

Általában ha az ár elasticitása vala-
mely termék keresletének csökken, ak-
kor a termék ára emelkedni fog. Ez azon-
ban nem érvényes akkor, ha az árakat
központilag határozzák meg, ahogyan ez
sok esetben előfordul az egészségügyi
piacokon. Továbbá az alacsonyabb ár-
rugalmasság és a kisebb orvoskeresési
intenzitás nagyobb teret enged a kíná-
lat által indukált kereslet számára, ami
az egészségügyi költségek növekedését
idézi elő a magasabb fogyasztás által.

Több empirikus tanulmány is foglal-
kozott a jövedelem és egészségügyi ki-
adások közötti ok-okozati összefüggés-
sel (például Getzen, 2000, Acemoglu et
al., 2009). Arra a következtetésre jutot-
tak, hogy „az egészségügyi ellátás egyé-
ni szükséglet és nemzeti luxus”. Ez azt
jelenti, hogy az egészségügyi kiadások
nagyon rugalmatlanok egyéni szinten,
de nemzeti szinten a jövedelemmel (az
egy főre jutó GDP-vel) szembeni rugal-
masságuk meghaladja az egységet.

A kutatások nagy része a GDP köz-
vetlen hatásával foglalkozik. Azonban
fordított irányban is van kapcsolat a két
mutató között, hiszen a GDP is függ a
maga során az egészségügyi kiadások-

tól, és a népesség egészségi állapotától.
(Erdil és Yetkiner 2009).

A szociális változások

A társadalmi előregedés nem egy el-
szigetelt folyamat, hanem összefüggés-
ben és kölcsönhatásban áll számos más
társadalmi folyamattal, amelyek együt-
tesen alakítják a generációk dinamikáját.
A stratégiaalkotás szempontjából kulcs-
fontosságú, hogy ezeket az interakciókat
megértsük.

Első tényezőként vegyük az idős
korúak változó társadalmi státuszát. A
stratégiák jellemzően szakaszokra oszt-
ják az emberi élettartamot – általában
gyermek- és diákkorra, munkaképes
korra és nyugdíjas korra –, amely fel-
bontásnak az alapját a kronológiai élet-
kor és a társadalmi szerepek képezik, és
amely jóval kevésbé veszi figyelembe az
egyének fizikai állapotát. Ez azonban túl
merev határokat jelöl ki ahhoz, hogy az
idősödő emberek rugalmasabb társadal-
mi szerepekben is feltűnjenek – márpe-
dig napjainkra egyre erőteljesebb igény
mutatkozik erre a részükről (Age Wave,
2011). Erre a jelenségre az egészség-
ügyi, szociális és gazdaságpolitikának
reagálnia kellene, és ahelyett, hogy még
inkább rögzíti az elavult sztereotípiákat
az időségekkel kapcsolatban, támogatni
kellene ilyen irányú törekvéseiket.

Második tényezőként a családok tipi-
kus összetételének változását említhet-
jük. Az idősök ennek a változó családi
környezetnek a fő kárvallottjai: a tér-
beli mobilitás lehetőségeinek rohamos
növekedésével a fiatalabb generációk

fizikailag távol kerülnek az idősektől, akik emiatt egyre nagyobb magánynak vannak kitéve. A múltban jellemző több-generációs nagycsaládokkal szemben mára a családi egységek atomizálódása vált általánossá, és egyes európai uniós országokban a 65 év feletti nőknek már közel a fele egyedül él (Tomassini et al., 2004). A hagyományos, szüleiktől láttott életvezetési mintákat feladva ezért az idősek alkalmazkodni igyekeznek, és új életformát keresnek, küszködve eközben azzal a kihívással, hogy jóval kevesebb erőforráshoz jutnak hozzá a korábbi generációkhoz képest a háztartások erőforrásaiból. Ez növeli körükben az elszigetelődést, és vele párhuzamosan a depresszió és öngyilkosság kockázatát is.

A nemi szerepek változása csak tovább bonyolítja ezeket a vitákat, és újabb alakító tényezőként jelenik meg a generációk dinamikájában. Gondoljunk csak arra, hogy a legtöbb kultúra a nőknek tradicionális szerepet jelöl ki, amely szerep korlátozza elhelyezkedési lehetőségeiket a formális munkaerőpiacon, és ezáltal a szegénység, az erőszak és az időskori rossz egészségi állapot nagyobb kockázatának teszi ki őket. Ezzel egy időben csökkenti a minőségi egészségügyi ellátásokhoz, szociális szolgáltatásokhoz és nyugdíjakhoz való hozzáférésüket is. A munkaerőpiacon a nők nagyobb fokú részvétele segíthet áthidalni ezeket a méltánytalan különbségeket, aminek kézzel fogható szocio-gazdasági haszna lesz, azonban a hagyományos családi szerepeket veszélybe sodorja, így korlátozza a családok azon

képességét, hogy informális ellátást biztosítsanak a család idős tagjainak (Masseria és Mossialos, 2006), pedig erre az igény a fentebb elmondott okok miatt éppen hogy egyre nagyobbá válik.

Összegzés

Az EU országok számára komoly kihívást jelent, hogy az egészségügyi rendszerek fenntarthatóságát biztosítsák úgy, hogy ezek alapvető értékeit ne veszélyeztessék (univerzális lefedettség, szolidaritás a finanszírozásban, egyenlő hozzáférés és a magas színvonalú egészségügyi ellátás) (Thomson et al., 2009).

Az egészségügy finanszírozása ma a társadalom egyik alapvető problémájaként jelenik meg ezért, és szembe kell nézni azzal, hogy az egészségügyi és szociális rendszereknek igazodnia kell az előregedő társadalom komplex problémáihoz. A társadalom előregedésén túlmenően az egészségügyi ellátórendszereknek arra a kérdésre is választ kell adniuk, hogy miképpen enyhíthető az ellentét az orvosilag lehetséges és gazdaságilag megengedhető között, hiszen egyre gyorsabban fejlődnek a terápiás lehetőségek, miközben az egészségügy finanszírozására korlátos források állnak rendelkezésre. Mindez azt jelenti, hogy e téren rövid időn belül paradigmaváltásra van szükség,

**KOCZOR-KEUL MELINDA
MOLNÁR TAMÁS**

Irodalomjegyzék

- Acemoglu D, Finkelstein A, Notowidigdo M. (2009): Income and Health Spending: Evidence from Oil Price Shocks, CEPR Discussion Papers No. 7255. <https://economics.mit.edu/files/10404> [letöltve: 2017 április]
- Age Wave. SunAmerica retirement re-set. <https://www-1012.aig.com/pdf/retirement-re-set-study/retirement-re-set-study-report.pdf> [letöltve: 2017 április]
- Andersen S.L. et al. (2012): Health Span Approximates Life Span Among Many Supercentenarians: Compression of Morbidity at the Approximate Limit of Life Span, *The Journals of Gerontology Series A: Biological Sciences and Medical Sciences* 67A(4)395–405. PMC. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3309876/> [letöltve: 2017. május]
- Bálint L. (2016): Mennyire illeszkedik a magyar halandóság alakulása az epidemiológiai átmenet elméleteihez? *Demográfia*, 2016. 59. évf. 1. szám, 5–57 file:///C:/Users/User/Downloads/2684-2530-1-PB.pdf [letöltve: 2017. május]
- Bishop N.A., Lu T., Yankner B.A. (2010): Neural mechanisms of ageing and cognitive decline, *NATURE*, Vol 464|25 March 2010 http://www.utdallas.edu/~tres/aging_seminar2011/Bishop.2010.pdf [letöltve: 2017. március]
- Bloom D.E., Canning D., Finlay J. (2010): Population aging and economic growth in Asia. In: Ito T, Rose A, eds. *The economic consequences of demographic change in east Asia*. Chicago: University of Chicago Press: 61–89. https://cdn1.sph.harvard.edu/wp-content/uploads/sites/1288/2013/10/PGDA_WP_40.pdf [letöltve: 2017. március]
- Brooks-Wilson A.R. (2013): Genetics of healthy aging and longevity. *Hum Genet*, 132: 1323–38. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3898394/> [letöltve: 2017. március]
- Cordery D.V., Cooper D.A. (2011): Optimal antiretroviral therapy for aging. *Sex Health*; 8: 534–40. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/22127040> [letöltve: 2017. március]
- Crimmins, E.M. (2004): Trends in the Health of the Elderly. *Annual Review of Public Health* 25:79–98. http://www.eurohex.eu/bibliography/pdf/Crimmins_AnnRevPublicHealth_2004-2764809986/Crimmins_AnnRevPublicHealth_2004.pdf [letöltve: 2017. március]
- Crimmins, E.M., Beltrán-Sánchez H. (2011): “Mortality and Morbidity Trends: Is There Compression of Morbidity?” *The Journals of Gerontology Series B: Psychological Sciences and Social Sciences* 66B.1 75–86. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3001754/> [letöltve: 2017. május]
- Cutler, D.M., Ghosh K., Landrum M.B. (2013): Evidence for Significant Compression of Morbidity In the Elderly U.S. Population. Working Paper 19268. National Bureau of Economic Research. <http://www.nber.org/chapters/c12966.pdf> [letöltve: 2017. május]
- Erdil, E., Yetkiner, I.H., 2009. The Granger-causality between health care expenditure and output: a panel data approach. In *Applied Economics*. Taylor & Francis, pp. 511-518. <https://ideas.repec.org/a/taf/applec/v41y2009i4p511-518.html> [letöltve: 2017 április]
- European Commission (2014): The 2015 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060) *European Economy* 8/2014, European Union, Brussels. http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2015/pdf/ee3_en.pdf [letöltve: 2017. április]
- European Commission (2012): The 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU27 Member States (2010-2060), *European Economy* 2/2012, European Union, Brussels. http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/pdf/ee-2012-2_en.pdf
- European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs (2010): Joint Report on Health Systems, prepared by the European Commission and the Economic Policy Committee (AWG), *European Economy, Occasional Papers* 74, Brussels. http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_

paper/2010/op74_en.htm [letöltve: 2017. március]

Fadgyas-Freyler P., Korponai Gy. (2016): Az Országos Egészségbiztosítási Pénztár beteghez köthető természetbeni kiadásai a 2015. év során, IME – Interdiszciplináris Magyar Egészségügy, XV. Évfolyam, Egészség-Gazdaságtan Különszám 2016. Június <https://www.imeonline.hu/tmp/ac29d22c0c836ce848bdbe8ed8f452a1.pdf> [letöltve: 2017. október]

Filiberto D. et al. (2010): Older People and Climate Change: Vulnerability and Health Effects, Generations, Vol. 33, no. 4, pp. 19–25, Journal of the American Society on Aging. <http://www.asaging.org/blog/older-people-and-climate-change-vulnerability-and-health-effects> [letöltve: 2017. március]

Fries J.F. (2005): The Compression of Morbidity, The Milbank Quarterly 83.4, 801–823. PMC. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2690269/> [letöltve: 2017. május]

Fries, J.F., Bruce B., Chakravarty E. (2011). Compression of Morbidity 1980–2011: A Focused Review of Paradigms and Progress, Journal of Aging Research, 2011: e261702. <https://www.hindawi.com/journals/jar/2011/261702/> [letöltve: 2017. május]

Getzen T.E. (2000): Health care is an individual necessity and a national luxury: Applying multilevel decision models to the analysis of health care expenditures, Journal of Health Economics, 19(2), 2000: 259–270

González-González C. et al. (2014): Mortality Inequality among Older Adults in Mexico: The Combined Role of Infectious and Chronic Diseases, Revista panamericana de salud publica = Pan American journal of public health 35.2, 89–95. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4048961/> [letöltve: 2017. március]

Gruenberg E.M. (1977): The Failures of Success, The Milbank Quarterly 2005, 83.4, 779–800. PMC. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2690285/> [letöltve: 2017. május]

Gurwitz J.H., Goldberg R.J. (2011): Age-Based Exclusions From Cardiovascular Clinical Trials: Implications for Elderly Individuals (and for All of Us) Comment on “The Persistent Exclusion of Older Patients From Ongoing

Clinical Trials Regarding Heart Failure”. Arch Intern Med.

<http://jamanetwork.com/journals/jamainternalmedicine/article-abstract/226857> [letöltve: 2017. március]

Jagger C., Matthews F.E., Wohland P., Fouweather T., Stephan B.C.M., Robinson L., Arthur A., Brayne C. (2015): A comparison of health expectancies over two decades in England: results of the Cognitive Function and Ageing Study I and II, The Lancet, 6736, 15, 1–8. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4761658/> [letöltve: 2017. május]

Kirkwood T.B. (2008): A systematic look at an old problem, Nature 451: 644–47. <http://www.nature.com/scitable/content/A-systematic-look-at-an-old-problem-12272> [letöltve: 2017. március]

Knowlton K., et al. (2009): The 2006 California heat wave: impacts on hospitalizations and emergency department visits, Environmental Health Perspective 2009 Jan;117(1): 61–67 <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2627866/> [letöltve: 2017. április]

Kovács K. (2011): Társadalmi egyenlőtlenségek a mortalitásban Magyarországon (1971–2008) és az epidemiológiai átmenet elmélete Központi Statisztikai Hivatal Népességtudományi Kutatóintézetének Kutatási Jelentései 92. Budapest, 2011/2 <http://demografia.hu/kiadvanyokonline/index.php/kutatasijelentesek/article/viewFile/378/121>

Lee P.G., Cigolle C., Blaum C. (2009): The co-occurrence of chronic diseases and geriatric syndromes: the health and retirement study. J Am Geriatr Soc 2009; 57: 511–16. <https://deepblue.lib.umich.edu/handle/2027.42/66116> [letöltve: 2017. március]

Lordos E.F., Herrmann F.R., Robine J.M., et al. (2008): Comparative value of medical diagnosis versus physical functioning in predicting the 6-year survival of 1951 hospitalized old patients. Rejuvenation Res; 11: 829–36. <http://online.liebertpub.com/doi/abs/10.1089/rej.2008.0721> [letöltve: 2017. március]

Majercsik E. (2016): Multimorbiditás időskorban, Rehabilitáció 26(3): 126–129. http://www.rehab.hu/upload/rehab/magazine/rh1603_4_7.pdf [letöltve: 2017. március]

Manton K.G. (1982): Changing Concepts of Morbidity and Mortality in the Elderly Population, *The Milbank Memorial Fund Quarterly. Health and Society*, Vol. 60, No. 2 (Spring, 1982), pp. 183-244 Published by: Wiley on behalf of Milbank Memorial Fund http://www.eurohex.eu/bibliography/pdf/2016650217/Manton_1982_MMFAQ.pdf [letöltve: 2017. május]

Masseria C., Mossialos E. (2006): How much care for older people will be needed? What can policies do to avoid or reduce dependency and to ensure that adequate care will be available? European Commission, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=3891&langId=en> [letöltve: 2017 április]

McElhaney J.E. et al. (2012): The Unmet Need in the Elderly: How Immunosenescence, CMV Infection, Co-Morbidities and Frailty Are a Challenge for the Development of More Effective Influenza Vaccines, *Vaccine* 30.12, 2060–2067. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3345132/> [letöltve: 2017. március]

Merrill Lynch (2014): Work in retirement: Myths and motivations. http://agewave.com/wp-content/uploads/2016/07/2014-ML-AW-Work-in-Retirement_Myths-and-Motivations.pdf [letöltve: 2017. március]

OECD (2010): Value for money in health spending, OECD Health Policy Studies, Paris, <https://www.oecd.org/berlin/46201464.pdf> [letöltve: 2017 április]

Omrán, A.R. (1971/2005): The Epidemiologic Transition: A Theory of the Epidemiology of Population Change. *The Milbank Quarterly* 83(4):731–57.

<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2690264/> [letöltve: 2017. május]

Romeu Gordo, L. (2011): Compression of morbidity and the labour supply of older people, *Applied Economics*, 43: 503–513. https://www.researchgate.net/publication/227606654_Compression_of_Morbidity_and_the_Labor_Supply_of_Older_People [letöltve: 2017. május]

Sebastiani P., Perls T.T. (2012): The Genetics of Extreme Longevity: Lessons from the New England Centenarian Study, *Frontiers in Genetics* 3, 277. PMC. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3510428/#fn1> [letöltve: 2017. március]

Seeman T.E., Merkin S.S., Crimmins E.M., Karlamangla A.S. (2010): Disability Trends Among Older Americans: National Health and Nutrition Examination Surveys, 1988–1994 and 1999–2004. *American Journal of Public Health*: January 2010, Vol. 100, No. 1, pp. 100-107.

Thomson S., Foubister T., Figueras J., Kutzin J., Permanand G., Bryndová L. (2009): Addressing financial sustainability in health systems, Policy summary prepared for the Czech European Union Presidency Ministerial Conference on the Financial Sustainability of Health Systems in Europe, http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0005/64949/E93058.pdf [letöltve: 2017. március]

Tomassini C., Glaser K., Wolf D.A., Broese van Groenou M.I., Grundy E. (2004): Living arrangements among older people: an overview of trends in Europe and the USA. *Population Trends*, No. 115, Spring 2004 <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20160105160709/http://www.ons.gov.uk/ons/rel/population-trends-rd/population-trends/no--115--spring-2004/index.html> [letöltve: 2017 április]

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2012): Changing Levels and Trends in Mortality: the role of patterns of death by cause (United Nations publication, ST/ESA/SER.A/318).

United Nations Population Fund UNFPA (2011): Annual Report 2011 Delivering Results in a World of 7 Billion http://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/16434%20UNFPA%20AR_FINAL_Ev11.pdf [letöltve: 2017 április]

Vroomen J. MacNeil, Zweifel P. (2011): Preferences for health insurance and health status: does it matter whether you are Dutch or German? *The European Journal of Health Economics*, 12(1):87-95. <https://link.springer.com/article/10.1007%2F10198-010-0248-0> [letöltve: 2017. április]

Westerhout E. (2014): Population aging and health care expenditure growth, , In: Harper, S. & Hamblin, K. (eds.), *International Handbook on Ageing and Public Policy*. Cheltenham: Edward Elgar.

World Health Organization (2005): Preventing chronic diseases : a vital investment : WHO global report. 2005 <http://www.who.int/>

chp/chronic_disease_report/en/ [letöltve: 2017. május]

World Health Organization (2011): Global status report on noncommunicable diseases 2010, http://www.who.int/nmh/publications/ncd_report2010/en/ [letöltve: 2017 április]

World Alzheimer Report (2015): The Global Impact of Dementia An analysis of prevalence, incidence, cost and trends, Published by Alzheimer's Disease International (ADI), London. September 2015.

<https://www.alz.co.uk/research/worldalzheimerreport2015summary.pdf> [letöltve: 2017. március]

Zweifel P., Felder S, Meier M. (1999): Ageing of Population and Health Care Expenditure: A Red Herring?, Health Economics, vol. 8

Zweifel P., Felder S. Werblow A. (2004): Population Ageing and Health Care Expenditure: New Evidence on the “Red Herring”, Geneva Papers on Risk and Insurance, vol. 29.

[https://www.genevaassociation.org/media/242394/ga2004_gp29\(4\)_zweifel,%20felderwerblow.pdf](https://www.genevaassociation.org/media/242394/ga2004_gp29(4)_zweifel,%20felderwerblow.pdf) [letöltve: 2017. május]



Konferencia

E-közigazgatás a területi és a helyi államigazgatásban

A Közigazgatási és Köszolgáltatási Fejlesztési Stratégia 2014-2020. alapvető célként tűzi ki a „Szolgáltató Állam” létrehozását, melynek megvalósításához három általános alcélt fogalmaz meg, ezek a megbízhatóság, a versenyképesség és az ügyfélközpontúság. Ennek jegyében a területi és helyi államigazgatásban is egyre nagyobb hangsúlyt kap – a közigazgatás szolgáltató jellegének erősítése, a közigazgatás hatékony működése, a szolgáltatások minőségének javítása jegyében – az elektronikus ügyintéztést támogató szolgáltatások biztosítása.

A területi és helyi államigazgatás vonatkozásában jelenleg az ügyfelek / partnerek által elérhető, országos szinten bevezetett online ügyintézési szolgáltatások fokozódó jelentőséggel bírnak. A felsorolás természetesen nem teljeskörű, leginkább a Kormányhivatal tevékenységéhez kötődő lehetőségeket emelem ki.

Ezek közül a legismertebb a Kormányzati portál (<https://magyarorszag.hu>), amely jelenleg az egyik legismertebb és legtöbbet látogatott kormányzati portál, közel 300 különböző elektronikus szolgáltatást fog össze és biztosítja azok elérését. A portál látogatóinak száma éves szinten több mint 7,5 millió. A portálon érhető el az Ügyfélkapu, foglalható időpont a kormányablakokba, de az állampolgárok élhetnek a jogszabály- és hivatalkeresés lehetőségével is.

A Webes ügysegéd (<https://www.nyilvantarto.hu/ugyseged>), a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala által fejlesztett, 2013. január 1-től elérhető webes szolgáltatás, amely egyfajta ügyintézési keretrendszerként biztosítja számos közigazgatási hatósági eljárás elektronikus ügyintézési lehetőségét. Jelenleg 27 közigazgatási eljárás 40 ügytípusát lehet elintézni. A szolgáltatás indítása óta közel 1 millió ügyindítás történt a szolgáltatáson keresztül, többek között erkölcsi bizonyítvány és anyakönyvi kivonat igénylésére, jármű ügyintézésre, egyéni vállalkozással kapcsolatos ügyek indítására van mód.

A hatósági eljárás során hasznosítható, alapvető ismeretekkel a Kormányzati Ügyfélvonal (1818) látja el az ügyfeleket, megkönnyítve ezzel a hatáskörrel rendelkező szerv megkeresését is.

Az egészség- és nyugdíjbiztosítási ügyfélkapuk (<http://www.neak.gov.hu>, <https://egyintezes.onyf.hu>, <https://egyeniszamla.onyf.hu>), lehetőséget biztosítanak a biztosítási jogviszony ellenőrzésére, a betegletétúttal összefüggő információk megtekintésére, a nyugellátáshoz kapcsolódó elektronikus űrlapok letöltésére, a társadalombiztosítási egyéni számla megtekintésére.

Az Állami Egészségügyi Ellátó Központ (ÁEEK) irányításával kifejlesztett Elektronikus Egészségügyi Szolgáltatási Tér (<https://www.eeszt.gov.hu>) összekapcsolja egymással a kórházi, a járóbeteg- és a háziorvosi ellátást, a gyógyszerárakat, a mentőszolgálatot, az ágazatirányítást és a lakosságot. Az EESZT segítségével a beteggel kapcsolatos minden fontos információ azonnal az orvosok, gyógyszerészek rendelkezésére áll, segítségével könnyen megismerhetik a teljes betegutató. Könnyen belátható, hogy ez jelentősen növeli a betegbiztonságot.

Az utóbbi időben – főleg a fiatalabb korosztály részéről – komoly igény mutatkozik az okostelefonon és tableten működő elektronikus közszolgáltatások iránt is. A mobil alkalmazások (applikációk) a közigazgatási feladatellátáshoz közvetlenül vagy közvetve nyújtanak kényelmes tájékoztató és ügyintézési lehetőséget (pl. gépjármű adatlekérdezés, fogyasztóvédelmi alkalmazás).

A Veszprém Megyei Kormányhivatal szervezetén belül is egyre nagyobb mértékű az e-közigazgatásból adódó lehetőségek használata az ügyintézés során. A szervezet összetettségét jelzi, hogy a 115 szervezeti egység 46 helyszínen végez szakmai feladatellátást, amelynek keretében a munkatársak 304 fajta szakrendszert használnak.

Ezek közül a fővárosi és megyei kormányhivatalok közötti és szervezeten belüli elektronikus adat- és irattovábbításon, az elektronikus adatbázisokon kívül néhány elektronikus alkalmazást szeretnék kiemelni, amelyek részben a Kormányhivatal teljes szervezetét, részben egyes szervezeti egységeket érintenek, és a szervezet összetettségéből, a feladatok sokrétűségéből adódó sokszínűséget szemléltetik.

Az Egységes Központi Elektronikus Irat- és Dokumentumkezelési Rendszer (EKEIDR - Poszeidon) webes felülete érkeztetési, iktatási és szignálási feladatok ellátására szolgál. Az egységesen bevezetett irat- és dokumentumkezelő alkalmazás felváltotta az érintett szervezetek jelenlegi, egymástól eltérő iratkezelési gyakorlatát, mind a kialakult folyamatok, mind az informatikai rendszerek vonatkozásában. A kialakított rendszer egyaránt magába foglalja az iratkezelési folyamatok egyszerűsítését, egységes szabályozását, továbbá az irat- és dokumentumkezelési folyamatot támogató szoftver alkalmazását. Vannak azonban még olyan szervezeti egységek, amelyek szakrendszerekhez kapcsolódó, más iktatási rendszereket használnak.

A személyügyi igazgatás során alkalmazott e-HR rendszer létrehozását a 2011. évi CXCV. törvény módosítása alapozta meg. A módosítás előírja, hogy a fenti törvények hatálya alá eső érintettek, azaz a tisztviselők részére a munkáltatónak elektronikusan kell létrehoznia a vonatkozó személyügyi intézkedést és szintén elektronikus úton kell azt továbbítani. Ezek a személyügyi

intézkedések lehetnek például a munkakör vagy a munkavégzési hely megváltozását, az illetményt és még sok egyéb személyügyi eseményt érintő ügyiratok. Az elektronikus dokumentumot a törvény hatálya alá eső állománynak tudnia kell elektronikusán kezelni, aláírni, nyilatkozatot tenni és szükség esetén eljuttatni a munkáltató részére az általa is aláírt személyügyi intézkedést.

A szakigazgatás területén használt szakrendszerek:

Az Elektronikus Anyakönyvi Nyilvántartás (EAR) rendszer lehetőséget biztosít arra, hogy a megküldött elektronikus adatok alapján történhessen az ügyintézés.

A MUKER egy elektronikus dokumentum alapú munkafolyamat kezelő rendszer, amely a kormányablakokban folyó munkát támogatja. Éles indítására 2016. július 1-től került sor. A MUKER-ben támogatási funkcióval megjelenik egy önálló tudástár, jogtár és böngésző az interneten történő kereséshez. Az ügyindítás megvalósításához az egyes eljárási cselekményekhez önálló alkalmazások jelennek meg, pl. táblagépes azonosításra visszavezetett dokumentumhitelesítés, iratkezelő rendszer, időpontfoglaló, ügyfélhívó, hiteles másolat készítő.

A Nemzeti Jogszabálytár nyilvános felületén megtalálható Önkormányzati Rendeletár mellett működik egy zárt rendszer is, amely a rendeletek hozzáférhetőségének biztosítására és a törvényességi felhívások megküldésére alkalmas. A szakmai segítségnyújtás és az iratbekérések esetén használata ajánlott, a munkatársak gyakran alkalmazzák azt. A rendszer használható OSAP statisztika előállítására is.

Az Építésügyi hatósági engedélyezési eljárásokat Támogató elektronikus Dokumentációs Rendszer (ÉTDR) az építésügyi hatósági engedélyezési eljárásokban lehetővé teszi az elektronikus kérelem és tervbeadást, valamint az elektronikus ügyintézés.

A nyugdíjbiztosítási egyeztetési eljárások során az ügyfelek kizárólag Ügyfélkapun keresztül nyújthatják be a kérelmet, megválasztva, hogy az ügyintézés további szakaszában elektronikusán vagy papír alapú iratok útján szeretnék tartani a kapcsolatot a Hivatallal. Az irat központi iktatást követően jelenik meg az Egyeztetési Eljárást Támogató Ügyviteli Rendszerben (EETÜR).

A jelenleg a munkavédelmi és munkaügyi ellenőrzések során használatos Felügyelői Ellenőrzések Informatikai és Iktató Rendszere (FEIR) iktatásra, bírságok nyilvántartására, üzemi bal-esetek adatainak rögzítésére alkalmas.

A sokszínűség bemutatására példaként említést érdemelnek az alábbi szakrendszerek:

- a szociális ellátások megállapítása kapcsán a Pénzbeli és Természetbeni ellátások Rendszere (PTR), KIMÉRA Iktató- és Iratkezelő Rendszer,
- Szabálysértési nyilvántartási rendszer, Neo-Robotzsaru,
- a földhivatali ügyintézés során alkalmazott TAKARNET rendszer,
- OSZIR (központilag működtetett egységes fertőzőbeteg jelentő rendszer),
- a járművezető jelöltek vizsgáztatása kapcsán használt kategóriás vizsgaügyviteli modul,
- a piacfelügyeleti eljárásoknál alkalmazott Központi Piacfelügyeleti Információs Rendszer (KPIR),
- a családtámogatási ügyek kapcsán használt TÉBA rendszer,
- az élelmiszerlánc-felügyeleti információs rendszer (FELIR),
- a vadászati hatósági ügyek intézésekor használt trófeabíráló program.

A szakrendszerek alkalmazásának, az adatállományok összekötésének legfőbb célja az ügyfelek tehermentesítése, gyakran azonban az informatikai lehetőségek szabnak ennek határt. Több esetben előfordul, hogy egyes szakrendszerekhez való hozzáférés korlátozottsága, hiánya nehezíti az ügyintézés, amely az ügyintézés gyorsaságára, hatékonyságára, így a szolgáltatói kultúra színvonalára is jelentős hatással bír (pl. A NAV adatbázishoz hozzáférés hiánya a foglalkoztatási területen az ellátást megalapozó biztosítási jogviszonyokra vonatkozóan, lakcímbjelentés esetén nehézkes a TAKARNET cím alapján történő használata). Egyes szakrendszerek nem megfelelően támogatják az adatszolgáltatások elkészítését, esetenként a lekérdezések csak korlátozottan működnek, vagy a frissítés elmaradása okoz gondot.

Az e-közigazgatás bevezetésének legfontosabb célja az ügyfélbarát közigazgatás, az ügyintézés gyorsítása és költséghatékonysága, az ügyfelek elégedettségének elérése, a Szolgáltató

Állam megteremtése. Az e-közigazgatás jelenlegi helyzetének ügyfelek részéről történő megítélése ezért rendkívüli fontossággal bír. A KÖFOP 1.0.0-VEKOP-15-1016-00041 „A szolgáltató kormányhivatali és közigazgatási modell” című projekt keretében végzett ügyfél- és partnerelégedettség, továbbá az ügyféli elvárások felmérése keretében a Kormányhivatal tevékenységén belül az elektronikus ügyintézésre vonatkozó kérdések is szerepeltek.

A 2017. április-június hónapokban végzett felméréshez kiválasztott járásek a társadalmi, gazdasági, kulturális szempontok figyelembevételével jól reprezentálják a megye helyzetképét:

- a legnagyobb kiterjedésű, legnépesebb és központi elhelyezkedésű: Veszprémi járás,
- gazdaságilag iparosodott járás: Várpalotai járás,
- hátrányos helyzetű, gazdasági fejletlenséggel, az ebből fakadó foglalkoztatási és szociális problémákkal jellemezhető: Sümegi járás.

A felmérés kapcsán kiválasztott szakterületek:

- családtámogatás és társadalombiztosítás,
- foglalkoztatási,
- földhivatali,
- kormányablakoknál végzett ügyfélszolgálat.

A felmérés során négy érdekhordozói csoport felmérésére került sor: hatósági eljárásban részt vevő ügyfelek, önkormányzatok, vállalkozások / civil szervezetek és a szervezeti kultúra / szolgáltatói attitűd felmérés keretében a munkatársak.

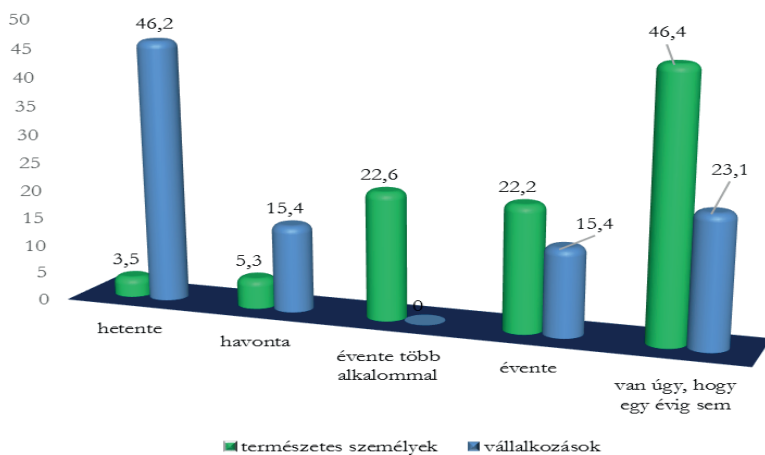
A felmérés során a legnagyobb arányt képviselő hatósági eljárásban részt vevő ügyfelek esetében a válaszok az elvárások és az elégedettség vonatkozásában is vegyes képet mutatnak.

Valamennyi szakterületet és mindkét választódoi csoportot figyelembe véve, az ügyfelek 45,5 %-áról megállapítható, hogy esetenként egy évig sem keresi fel a hivatal. A megjelent ügyfelek közel felének elegendő évente egyszer (21,6 %) vagy csupán néhányszor (22,2 %) megjelennie. A havonta (5,4 %) és a hetente (5,2 %) érkezők aránya hozzájuk képest elenyésző.

A természetes személyek 46,4 %-a akár egy egész év kihagyása után találkozik csak a közigazgatási szervekkel. A többi találkozási gyakoriság a megyei átlaghoz igazodik, mindössze 3,5

Érdekhordozói csoport	Eredményes megkerdezések száma
Hatósági eljárásban résztvevő ügyfelek (magánszemélyek; vállalkozások képviselőiben eljáró személyek)	463
Önkormányzatok	31
Vállalkozások	61
Civil szervezetek	19
Szervezeti kultúra - kérdőíves felmérés	425
Szervezeti kultúra - mélyinterjúk	41
Szolgáltatói attitűd – kérdőíves felmérés	235

Hivatal felkeresésének gyakorisága %



% keresi fel a Hivatalt hetente. A vállalkozásoknál fordított az arány, 46,2 % hetente érkezik ügyet intézni a járási hivatalok valamelyikébe, ugyanakkor a vállalkozások 23,1 %-ának több évente van hatósági ügye. A havonta és évente megjelenők aránya 15,4 %. A hetente történő megjelenés szükségességének magas számát feltehetően a gépjármű-vállalkozások ügyei befolyásolják.

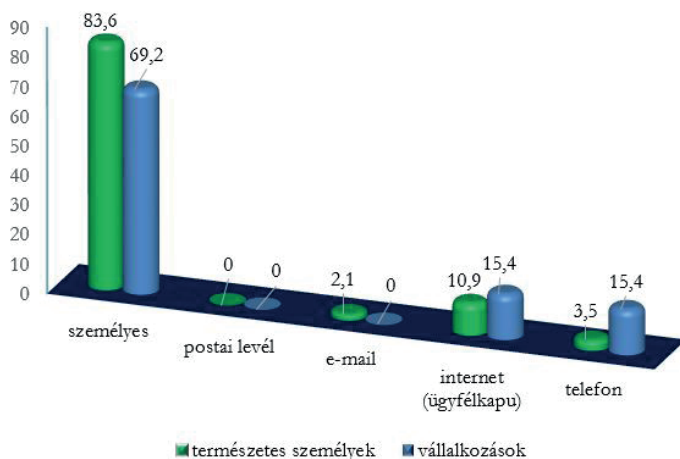
A következő diagramot tekintve látható, hogy napjainkban is leginkább, hangsúlyosan a személyes ügyintézési forma preferált az ügyfelek körében.

A válaszadók státuszát vizsgálva megállapítható, hogy a leginkább a nyugdíjasok részesítik előnyben a személyes találkozást (94,0 %), a legkevesebb idejük pedig a vállalkozóknak van (64,0 %).

Az ügyfélkaput a nyugdíjasok (1,5 %), az álláskereső (3,8 %) és a tanulók (5,3 %) szinte egyáltalán nem használják, előzőek feltehetően lehetőségek hiányában, a tanulók pedig inkább ismereteik korlátozottsága miatt.

A nők sokkal szívesebben telefonálnak (nők 4,5 %, férfiak 2,2 %), vagy használnak ügyfélkaput (nők 13,0 %, férfiak 8,1 %), mint a férfiak.

Preferált ügyintézési forma (%)

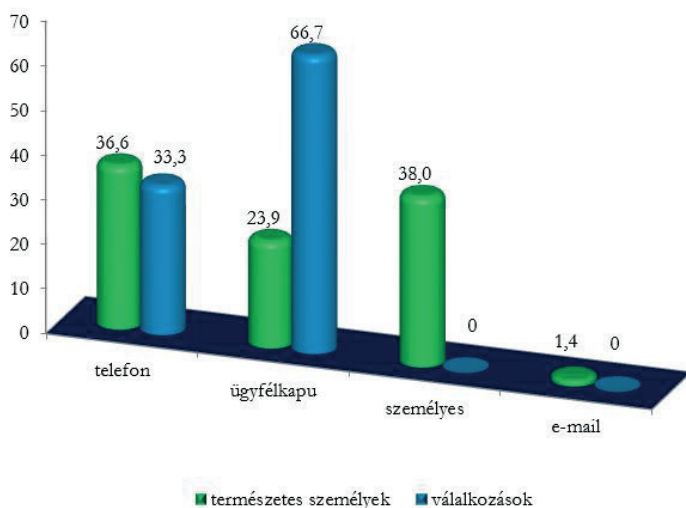


A leginkább a 18-29 évesek nyitottak az ügyfélkapus lehetőségekre (22,2 %), a 60 év felettiek pedig egyáltalán nem kívánják ezt alkalmazni ügyintézéseik során. A 70 év felettiek csak személyesen szeretnék ügyet intézni, de a 60-69 évesek is (95,1 %) szinte mindannyian ezt részesítik előnyben.

Az iskolai végzettség olyan korrelációt mutat a preferált ügyintézési formával, hogy az általános iskolai végzettségűek vagy telefonálnak (3,6

%), vagy személyesen megjelennek (96,4 %), a szakmunkásképző, a középiskolai és felsőfokú végzettségűek már használják az ügyfélkaput is vagy az elektronikus levelező rendszert. Az iskolai végzettség növekedésével nő az ügyfélkapu használatának gyakorisága is (szakmunkásképző 3,4 %, középiskola 10,1 %, felsőfokú végzettségűek esetében 22,2 %).

Időpont foglalás módja (%)



A természetes személyek esetében személyesen 38,0 %, telefonon 36,6 %, ügyfélkapun 23,9 %, elektronikus levelezőrendszeren keresztül 1,4 % foglal időpontot. A személyes kontaktusok szerepe még mindig a legnagyobb, az ügyfelek a leginkább abban bíznak, hogy ügyüket, legyen szó akár a következő találkozás megbeszéléséről, akár az érdemi ügyintézésről, inkább személyesen tudják elintézni.

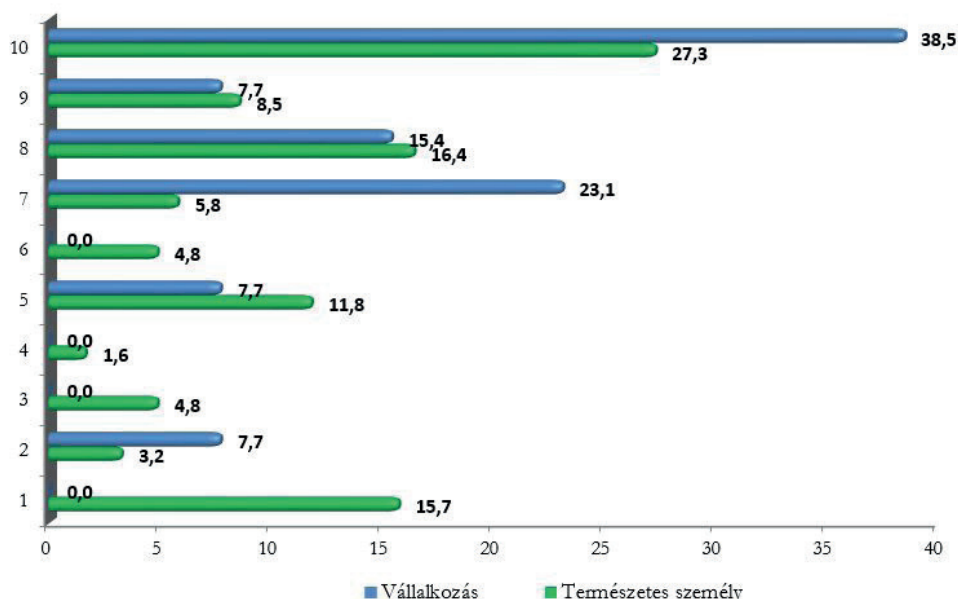
A vállalkozások csak kétféle módon foglalnak időpontot, elsősorban az ügyfélkaput használva (66,7 %), másodsorban telefonon keresztül (33,3 %). Egyéb lehetőséggel nem élnek, a személyes kapcsolattartásra nem fordítanak időt.

A telefonos egyeztetést a természetes személyek és vállalkozások hozzávetőleg azonos mértékben veszik igénybe annak gyorsasága és

hatékonysága miatt. Az ügyfélkapus foglalás a vállalkozásoknál közel háromszorosa a természetes személyek által alkalmazotthoz képest, a személyes egyeztetés pedig kizárólag a természetes személyekre jellemző.

A 40-49 éves korosztály (35,3 %) az ügyfélkapu adta lehetőségeket használja ki leginkább, az 50-59 évesek (43,8 %) és a 60-69 évesek (66,7 %), a 70-74 évesek (100 %) a személyes egyeztetést részesítik előnyben, ami tipikus életkori sajátosság. A 18-29 és 30-39 éves korosztályra inkább a telefonos időpontfoglalás a jellemző (42,9 %), amelynek ebben az esetben a technikai felkészültség nem lehet akadálya, inkább az ügyfélkapus és elektronikus lehetőségekről való tájékoztatás erősítésére lenne szükség ezen a területen.

Ügyféli elvárás az elektronikus ügyintézésre vonatkozóan (%)

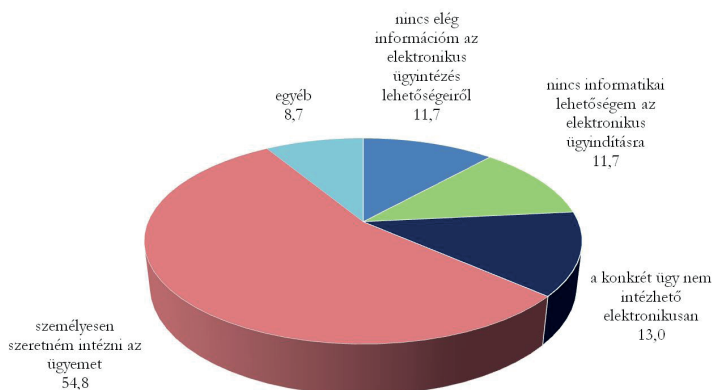


A válaszadók között többségben voltak azok, akik a saját személyes ügyükben, illetve a családjuk ügyében jártak el. Kizárólag természetes személy válaszadók nyilatkoztak úgy, hogy egyáltalán nem elvárás részükről az elektronikus ügyintézés lehetőségének megteremtése. A válaszadók között alacsonyabb számban megjelenő vállalkozások

képviselői azonban jelentősen magasabb arányban (38,5 %) fogalmazták meg maximális elvárásként az elektronikus ügyintézés lehetőségét.

Megállapítható, hogy a természetes személyek és a vállalkozások eltérő mértékű elvárásokat fogalmaznak meg az elektronikus ügyintézés lehetőségével kapcsolatban.

Elektronikus ügyindítást gátló tényezők - természetes személyek (%)

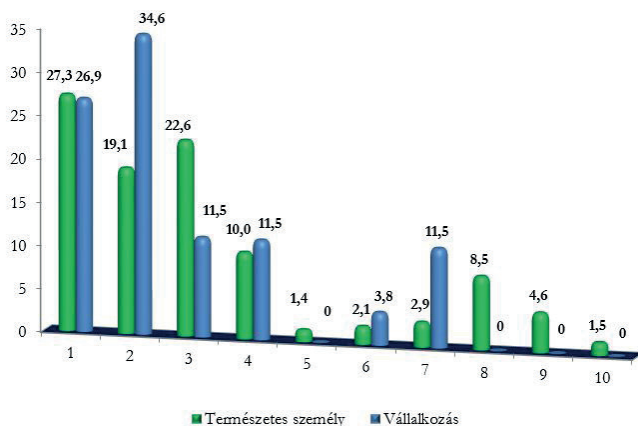


Mindkét válaszadói csoport válaszait figyelembe véve, a megyei összesen adatok elemzésével megállapítható, hogy az elektronikus ügyindítást gátló tényezők között még mindig az ügyfél azon döntése áll az első helyen (54,9 %), miszerint az ügyét személyesen szeretné intézni. A válaszadók 13,0 %-a esetében a konkrét ügy nem intézhető elektronikusan. 11,4 % azok aránya, akiknek nincs informatikai lehetősége az elektronikus ügyindításra, míg 12,1 % azoké, akik nem rendelkeznek elegendő információval az elektronikus ügyindítás lehetőségeiről.

A válaszadók között a nagyobb arányt a természetes személyként saját, illetve családjuk ügyében eljárók képviselték, az általuk adott válaszok megoszlásában a megyei adatokhoz képest – a diagram adatait tekintve – nincs szignifikáns eltérés.

Kiemelendő, hogy a vállalkozás képviselőiben eljáró válaszadók között is magas, 37,5 % azok aránya, akik ügyüket személyesen szeretnék intézni, valamint a megyei átlagot meghaladó mértékű (12,5 %) azok aránya, akik nem rendelkeznek informatikai lehetőséggel az elektronikus ügyindításra, valamint szintén a megyei átlag feletti, 25,0 % azok aránya, akik az elektronikus ügyindítás lehetőségeiről nem rendelkeznek elég információval.

Ügyféli javaslatok a szolgáltatások fejlesztésére (%)



1	Egyszerűbb formanyomtatványok alkalmazása
2	Internetes alkalmazások
3	Közérthető nyelven megfogalmazott tájékoztatások
4	TV, rádió, újság alkalmazása
5	Jelnyelvi tolmács biztosítása
6	Időben nyelvi ügyintézés biztosítása
7	Fénymásolás, sokszorosítás helyi lehetőségének biztosítása
8	Bankkártyás fizetés biztosítása
9	Készpénzes fizetés biztosítása
10	Egyéb

Összességében az ügyfelek által megfogalmazott fejlesztési javaslatok 19,6 %-a az internetes alkalmazások előtérbe helyezését emelte ki. A természetes személyek esetében 19,1 %, míg a vállalkozások 34,6 %-a az internetes alkalmazások fejlesztését rangsorolta a legfontosabb fejlesztési területnek.

A természetes személyek esetében a javaslatok között szerepelt az adatbázisok összekapcsolása, az ügyintézési helyszínek nyújtotta szolgáltatások vonatkozásában a wifi biztosítására vonatkozó igény.

A szolgáltató, ügyfélbarát közigazgatás kialakítása során célként kell megfogalmazni, hogy a lehető legtöbb ügy elektronikusán megindítható legyen, hiszen annak ellenére, hogy a preferált ügyintézési forma a személyes, mégis jelentős igény mutatkozik az elektronikus ügyintézés lehetősége iránt is. Fontos, hogy az ügyfelek igény szerint választhassanak az elektronikus és a személyes ügyintézés lehetősége közül.

Az ügyféli és partneri javaslatok alapján elkészült a Veszprém Megyei Kormányhivatal 2017-2018. évekre szóló Szolgáltatói Stratégiája és Cselekvési Terve. Az e-közigazgatással kapcsolatos fejlesztési javaslatok megfogalmazásra kerültek, így a hatósági eljárásban megjelenő ügyfelek válasza alapján az ügyfélkapun elérhető és más elektronikus ügyintézési lehetőségekről, az interneten elérhető hiteles információforrásokról fokozott, széleskörű és folyamatos tájékoztatási tevékenység erősítése, az idősebb korosztály vonatkozásában a megfelelő kommunikációs csatornák felkutatása, a többszörös tájékoztatás szélesítése, az ágazati honlapokon találha-

tó, nem aktuális információk jelzése a honlapok üzemeltetői felé, az előzetes elektronikus időpont foglalások hatékonyságának erősítése az ügyintézés gördülékenységének biztosítása érdekében. A hivatali szervezet vonatkozásában szükséges az alkalmazott informatikai rendszerek rutinszerű alkalmazásához szükséges informatikai tudás szinten tartása, az informatikai rendszerek működési problémáinak orvoslása, a szakrendszerek működésével kapcsolatos jogosultságokra és fejlesztésekre, valamint az adatbázisok összekapcsolására vonatkozó igények feltárása és kezdeményezése az ügyfél-elégedettség növelése érdekében.

Összességében megállapíthatjuk, hogy az e-ügyintézés általánossá válása és sikeressége érdekében kisebb-nagyobb mértékben minden területen szükség van előrelépésre, fejlesztésre. Az infokommunikációs technológiák hatékony implementálásának elengedhetetlen feltétele, hogy a társadalom elfogadja és befogadja ezeket, elengedhetetlen, hogy azok fokozatosan a társadalmi kultúra részévé váljanak. A sikeresség elérése érdekében, a fokozatosság figyelembevételével az ügyfeleknek meg kell ismerniük és érteniük kell az elektronikus megoldások bevezetésének célját, a céllal és annak szemléletével minél inkább azonosulniuk kell, a mindennapi használathoz szükséges tudás birtokába kell kerülniük, oly módon, hogy már rövid távon is érezhessék annak gyakorlati hasznosulását. Ugyanakkor szükséges az ügyfelek rendelkezésére álló elektronikus ügyintézési lehetőségek körének összehangolt fejlesztése, kiszélesítése, ügyfélbarát jellegének erősítése. A digitális ügyintézés elfogadásának és elterjedésének egyik hangsúlyos pontja, hogy az állampolgárok a különböző elektronikus információforrásokból egyező és egyértelmű információkhoz jussanak.

A szervezeti kultúra fejlesztésének keretében a még magasabb szintű feladatellátáshoz szükséges informatikai eszközök, jogosultságok rendelkezésre állása, az alkalmazott szakrendszerek folyamatos frissítése és fejlesztése, - az állampolgárok adatbejelentési kötelezettségeivel kapcsolatos adminisztratív terheinek csökkentése érdekében - az interoperabilitás még magasabb fokú megvalósítása, továbbá a humán erőforrás

informatikai tudásának szinten tartása elengedhetetlen.

A Nemzeti Infokommunikációs Stratégiában megfogalmazott törekvések végső célja a Digitális Magyarország létrehozása, amely a kormányzat, az intézményi és a piaci szereplők közös szerepvállalásával valósul meg. A Kormány alapvető célkitűzése, hogy 2020-ra az állampolgárok számára biztosított közszolgáltatások minél szélesebb köre legyen elérhető elektronikusan, míg a vállalkozások számára biztosított közszolgáltatások teljes vertikuma tekintetében valósuljon meg a szolgáltatások elektronizálása. Ennek megvalósításával az adminisztratív és bürokratikus terhek csökkentése mérsékli a költségeket és erősíti a termelékenységet és versenyképességet a vállalkozások körében, hozzájárul a hazai vállalati szektor informatikai felkészültségének erő-

sítéséhez, belső és külső folyamatainak elektronikus fejlesztéséhez. A lakosság esetében a modern e-közszolgáltatások használatának következtében az utazásra, a sorban állásra és az ügyintézésre fordított idő csökkentése mérsékli a kieső munkaórát, valamint növeli az egyéb célokra rendelkezésre álló időt, így javítja az életminőséget. Az e-közigazgatás teljes sikerének eléréséhez a szükséges intézkedések megtételére, de főképp a társadalom szemléletváltására van szükség. Ugyanakkor az államra vár az a feladat, hogy átvegye az állampolgárok válláról a közigazgatási ügyek intézésének terhet, és – az e-közigazgatásból adódó lehetőségeket is felhasználva – az ügyfelek élethelyzetét megkönnyítő állami közszolgáltatást valósítson meg.

VAJDA VIKTÓRIA



Az e-közigazgatás önkormányzati gyakorlata

Előadásom fő célja, hogy az elektronikus közigazgatás egy speciális területét felvázolva, a helyi közigazgatás elektronikussá tételének folyamatát próbáljam meg általánosságban bemutatni, elsődlegesen a Veszprémben használt, - vagy részben a tervezett, a közeljövőben megvalósuló - gyakorlat ismertetésével.

Ennek apropója az elektronikus ügyintézés meghatározó jogszabályok fokozatos hatálybaléptetése, mely alapján az elektronikus ügyintézés biztosítására kötelezett állami szervek közül – jelenlegi ismereteink szerint – „a helyi önkormányzatok” és a „törvény vagy kormányrendelet által közigazgatási hatósági jogkör gyakorlására feljogosított egyéb önkormányzati jogalanyok” 2018. január 1-től teljes körűen kötelesek az e-ügyintézés lehetőségének biztosítására.

Itt mindjárt meg is kell állnunk egy kis pontosításra. A tennivalókat számba vevő két alapvető jogszabály - így felkészülésem elsődleges alapja is - az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény (a továbbiakban: E-ügyintézési tv.) és az elektronikus ügyintézés részletszabályairól alkotott 451/2016. (XII. 19.) számú Kormányrendelet (a továbbiakban: Kormányrendelet). Mindkét jogszabály, - mint ahogy előadásom meghívóban szereplő címe is - önkormányzatot, önkormányzati gyakorlatot, önkormányzati feladatköröket említ, holott mindannyian tudjuk, hogy döntően a jegyzőkhöz, a polgármesteri hivatalokhoz telepített hatáskörökről, az ezekhez kapcsolódó, elsősorban hatósági eljárásokról, illetve ezek elektronikus útra tereléséről van szó.

Tehát – a témához kapcsolódóan – röviden beszélni fogok a helyi e-közigazgatás történetéről, a Veszprém Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatalában jelenleg is e-ügyintézással intézhető ügyekről, az ügyintézés tapasztalatairól, - és ami talán a leglényegesebb, megpróbálom felvázolni azokat az elképzeléseket, amelyek a hatályba lépő jogszabályi kötelezettségeink végrehajtását lehetővé teszik.

A kezdetek

A helyi elektronikus közigazgatás „kezdetei”, avagy milyen volt az „elektronikus ügyintézés” az ezredforduló idején?

Természetesen az informatika „vívmányait” a helyi közigazgatásban is megpróbálták már a múlt század nyolcvanas éveitől a munkavégzés egyszerűsítésének, a gyorsabb és pontosabb feladatellátásnak a szolgálatába állítani, de ez csak a belső ügyviteli feladatokat, az iratok, adatok feldolgozását, nyilvántartását, - ha össze akarjuk foglalni, - a papír alapon is rendelkezésre álló dokumentumok kezelését érintette. A hivatalokban is megjelentek az iktató és ügyviteli programok, a pénzügyi feladatokat számviteli és könyvelő szoftverek segítették, a népszerű- és ingatlan-nyilvántartások egyre nagyobb hányada került digitalizálásra. *(A veszprémi hivatalban pl. 1988-ban került bevezetésre az első számítógéppel támogatott iktatórendszer.)*

Ugyanakkor ezek a fejlesztések megmaradtak az irodák falain belül, azaz az ügyfelek – a jó esetben hatékonyabb munkán túl – nem találkoztak a számítástechnika használatának eredményeivel.

Az első kívülről, az állampolgárok részéről is érzékelhető lépés a hivatal saját honlapjának megvalósulása volt, *amire Veszprémben 1992-93-ban került sor, ekkor foglaltuk le a „veszprem.hu” Domain nevet is.* Ez lehetővé tette az információk közzétételét, az érdeklődő ügyfelek tájékozódhattak a szervezeti felépítésről, megtudhatták, hogy az adott ügyben kihez és milyen módon fordulhatnak, értesülhettek a közéleti eseményekről és az internet még számtalan lehetőséget teremtett az – ekkor még egyoldalú – kommunikációra.

Ebből már egyértelműen következett az e-ügyintézés irányába történő közeledés következő, és talán máig legelterjedtebb megoldása, a különböző kérelmek, űrlapok honlapra helyezése, letölthetőségük biztosítása. *Először 1996-tól a helyi adóügyekben, majd a 2005-ben pályázati pénzből megújult honlapunkon egyre több ügytípusban elhelyezésre kerültek a legfontosabb nyomtatványok, melyek száma folyamatosan nőtt.* Ez kinyomtatható, de továbbra is papíron kell kitölteni, eljuttatni a hivatalba, ahol szintén papír alapú ügyiratokban kerül iktatásra, elintézésre, hogy végül a válasz is papíron szülessen meg és kerüljön postázásra az ügyfél részére. *(Hivatalunk honlapja jelenlegi struktúrájában 2010-től*

érhető el, és azon valamennyi hatósági ügyben használt lényeges nyomtatvány megtalálható.)

Újabb apró lépés volt a számítógéppel kitölthető űrlapok bevezetése, melyre *Veszprém-ben 2007-2008-tól, szintén az adóigazgatás területén került sor*. Ez ugyan kényelmesebbé teszi a „digitálisan írástudó” állampolgárok ügyintézését, de természetesen még végtelenül messze van a 2015. évi CCXXII törvény által támasztott elvárásoktól.

Anélkül, hogy előadásom tárgyától elkanyarodnék, meg kell említeni azt, hogy az e-ügyintézés további terjedésének, a lehetőségek bővülésének elsősorban egy, Önök által is jól ismert akadálya volt: a hitelesítés jogi és számítástechnikai eszközeinek hiánya. A XXI. századi világháló korszakában az elektronikus közigazgatás által használt rendszereknek egyrészt ki kell elégíteniük az adatvédelem követelményeit, biztosítaniuk kell, hogy az ott megjelenő információk ne juthassanak illetéktelenek kezébe, másrészt meg kell teremteniük a lehetőségét a feladó azonosításának, a dátumok hitelesítésének, ugyanakkor meg kell akadályozniuk azt, hogy bármelyik fél a küldés, a beérkezés, átvétel tényét vagy időpontját letagadhassa, vagy az adatokat valaki jogosulatlanul megváltoztathassa.

Fenti követelmények biztosítása a helyi közigazgatásban is az Ügyfélkapu és az Általános Nyomtatványkitöltő program (közkedvelt néven ÁNYK) 2009-es elindulásával valósult meg, de ez már átvezet a jelenleg is alkalmazott gyakorlat területére.

Elektronikus ügyintézés ma

Miközben előadásomban elsősorban az elektronikus ügyintézés gyakorlatát és megvalósítási lehetőségeit kívánom számba venni, meg kell említenünk az elektronikus kapcsolattartás jelenleg alkalmazott módszereit is. Ma már mindenki számára természetes, hogy a különböző szervek, hatóságok elektronikus tartanak kapcsolatot egymással.

A szakhatósági megkeresések vagy szakvélemények elektronikus levélben érkeznek, gyakran már ügyfeleink is e-mailben kezdeményeznék valamilyen eljárás lefolytatását. Ennek szélsőséges, de a közelmúltban érkezett valós példája a „Tisztelt Jegyző Úr! Kérem Hivatalukat, hogy az üzletszerű ingatlanvagyon értékelői névjegyzékbe

vételezzenek fel és erről igazolásukat küldjék meg számomra” szövegezésű üzenet.

S miközben a közigazgatási hatóságok egymásközi kommunikációjának nem csak lehetséges, de egyre inkább kötelező terepe is az elektronikus kapcsolattartás, ügyfeleinknek sokszor nehéz megmagyarázni, hogy a „sima” e-mail nem minősül az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló törvényben meghatározott elektronikus úton történő kapcsolattartásnak, mert a hitelességnek és a továbbítás biztonságának a legalapvetőbb követelményei is hiányoznak és az ügyfél azonosítását sem teszi lehetővé.

Ezzel vissza is tértünk a gyakorlatban is használt e-ügyintézés témájához, mely jelenleg – a már vázolt űrlapletöltésen túl – három területen működik a hivatalban, vagy úgy is fogalmazhatunk, hogy három ügykörben érhető el az ügyfelek részére.

Az első, amiről érintőlegesen mindenképpen kell pár szót szólnunk, az **Elektronikus anyakönyv**, vagy, ahogy a szakmán belül mindenki ismeri: E-anyakönyv. Ez a terület közvetetten kapcsolódik témánkhoz, hiszen nem tipikus helyi közigazgatási feladatról van szó, az anyakönyvvezetés állami feladat, melyet a polgármesteri hivatalok látnak el, központi informatikai támogatással. Azért is kilóg a sorból, mert bár tartalmaz az elektronikus ügyintézésre jellemző elemeket, de csak meghatározott, viszonylag kevés tevékenységet támogat a program. Ismert, hogy ugyan 2014 júliusától már minden új anyakönyvi esemény itt rögzítésre, de a korábbi adatokkal csak fokozatosan bővül a nyilvántartás. Ebből is adódik, hogy az elektronikus ügyintézéssel élni kívánó ügyfélnek – azon túl, hogy rendelkeznie kell ügyfélkapus hozzáféréssel – azonosított személyként szerepelnie kell az E-anyakönyvben is. További feltétel, hogy olyan eseményről kell elektronikusan a kivonat lekérését kezdeményeznie, ami már szerepel a rendszerben, (vagy azért, mert fenti időpontot követően történt, vagy mert már korábban rögzítésre került). Ellenkező esetben a kivonatot csak előzetes rögzítést követően lehet kiadni, tehát azt hagyományos úton kell kérelmezni.

Fenti, talán kissé bonyolult megfogalmazás is alátámasztja, hogy az E-anyakönyvben történő ügyintézés - jelenleg még korlátozott ügyféloldali használhatósága, és a rendelkezésre álló adatok hiányosságai miatt - nem sorolhatjuk be egyértelműen az ügyfélbarát e-ügyintézés kategóriájába. Másrészt mindannyian tudjuk, hogy az anyakönyvezéshez, az anyakönyvi eseményekhez kapcsolódó ügykörben - objektív okokból, mármint a kötelező személyes megjelenés miatt - egyébként is „fogalmilag kizárt” az elektronikus ügyintézés egy bizonyos határon túl történő térhódítása, amit az E-ügyintézési tv. 8. § (2) bekezdése úgy fogalmaz meg, hogy „nincs helye elektronikus ügyintézésnek azon eljárási cselekmények esetében, ahol a törvény, eredeti jogalkotói hatáskörben megalkotott kormányrendelet az ügyfél személyes megjelenését vagy meghatározott okiratok másként nem pótolható benyújtását kötelezővé teszi”. (Ezt talán a 8. § (3) bekezdésében szabályozott kitétel - „nincs helye elektronikus ügyintézésnek olyan eljárási cselekmény esetében, ahol ez nem értelmezhető” - speciális esetének is tekinthetjük.)

Ugyanakkor itt és most csak kitekintésként jelzem, hogy pl. Japánban már - feltételezhetően megfelelően szabályozott módon - működik az E-mail-ben történő házasságkötés intézménye!

A másodikként emlithető építésügyi hatósági ügyintézés körében már valódi elektronikus ügyintézés folyik. Ez az ÉTDR, ami az építésügyi hatósági engedélyezési eljárásokat támogató elektronikus dokumentációs rendszer rövidítése, és 2013-ban került bevezetésre. Részben szintén állami feladatról beszélhetünk, a rendszert sem csak a polgármesteri hivatal előadói, hanem a szakhatóságok munkatársai, és ami lényeges, az ügyfelek is rendkívül sokan használják, hiszen az építésügyi hatósági eljárásokban egyrészt biztosítja az elektronikus tervbeadás lehetőségét, másrészt támogatja az elektronikus ügykezelést.

A rendszer országos, lefedi az engedélyezési alapeljárások, a kapcsolódó egyéb eljárások és a jogorvoslati eljárások körét, de témánk szempontjából az a legfontosabb, hogy az eljárások kezdeményezése, a kapcsolattartás teljes egészében elektronikusan történik, vagy legalábbis történhet. A felhasználók az interneten, egy böngésző felületen keresztül érhetik el, az adatokat

csak a központi szerver tárolja. Az ügyfél egységes építésügyi felületen tud bejelentkezni, amihez alapesetben ügyfélkapus hozzáféréssel kell rendelkeznie.

Az elektronikus nyomtatvány először a polgármesteri hivatalnál iktatásra, majd ezt követően az építésügyi hatósághoz kerül. Ezzel párhuzamosan a központilag tárol mellékletek egyedi azonosító segítségével azonosíthatóak, így azokat bármely arra jogosult érintett meg tudja nézni. A szakhatósági iratok is ide kerülnek és megjelenik az elektronikus keltezés, aláírás és pecsét. Itt már egy szinte teljes körű e-ügyintézés támogató rendszerről beszélhetünk, amely más kapcsolódó rendszerekkel is kommunikál, pl. az EFER (Elektronikus Fizetési és Elszámolási Rendszer) segítségével biztosítja az elektronikus illeték- és díjfizetést. Az ÉTDR arra is alkalmas, hogy a jövőben induló más e-kormányzati rendszerekhez is csatlakozzon.

Tehát látnunk kell, hogy bár az eljárás során itt még párhuzamosan lehetőség van az elektronikus és a hagyományos (papír alapú) kapcsolattartásra is, de az e-ügyintézés az ezzel élni tudó „digitálisan írástudó” ügyfél részére sok pluszlehetőséget biztosít. A továbbiak szempontjából az is fontos, hogy az ügyfélnek lehetősége van a kapcsolattartás módját megváltoztatni. Irat benyújtása történhet online és offline módon, előbbi szélesebb, utóbbi szűkebb terjedelmű lehetőséget biztosít az ügyintézésre, és a rendszer az ügyfélkapus azonosítás mellett támogatja a biztonságosabb tanúsítvány alapú technológiát is. Ki kell emelnünk, hogy az ÉTDR elfogadja az úgynevezett „vegyes” iratbenyújtást is, aminek elsősorban a jelenlegi, talán átmenetinek tekinthető időszakban van jelentősége.

Összegezve megállapítható, hogy az ÉTDR működése, használata előrevetíti az elektronikus ügyintézés jövőjét a helyi közigazgatásban, hiszen az elkövetkező időszakban mind több és több ügytípus intézésénél számíthatunk az ehhez hasonló komplex rendszerek alkalmazására.

Talán nem volt helyes a jelenlegi gyakorlatot taglaló részben harmadikként szólni a helyi adókkal kapcsolatos ügyintézésről, az **E-adó** rendszerről, hiszen mind országos szinten, mind Veszprém városban az elektronikus ügyintézés e területen honosodott meg legkorábban. (Már

említettük, hogy Veszprémben először 1996-tól, a helyi adóügyekben jelentek meg honlapon a nyomtatványok és az első számítógéppel kitölthető űrlapok bevezetésére is az adóigazgatás területén került sor 2007-2008-tól).

Az E-adó rendszer akár városi honlapról, vagy közvetlenül is elérhető és teljes körű használatához az ügyfélkapus regisztráción túl szükség van az ÁNYK keretprogramra és érvényes meghatalmazásra. Természetesen a bejelentkezés az ügyfélkapun keresztül lehetséges, de az első sikeres bejelentkezést követően az oldal visszairányít az E-adó rendszerbe, ahol először a természetes azonosító adatokkal el kell végezni a vizontazonosítást. (De ezt csak az első alkalommal kell megtenni.)

Érvényes meghatalmazás esetén az adóirodánknál nyilvántartott adatok, bevallások és számlaegyenlegek elérhetőek lesznek a meghatalmazott számára. A különböző meghatalmazás/bejelentkezés típusoknál figyelmeztető üzenet segíti a felhasználót, de amíg a „bejelentkezéseket” (ha az adózó magánszemély, vagy egyéni vállalkozó saját nevében jár el) elegendő elektronikusan elkészíteni, a meghatalmazásokat az e-adó rendszerből ki kell nyomtatni, majd aláírva, eredeti példányban kell eljuttatni az Adóirodának.

A rendszer sokrétű szolgáltatás-csomag elérését teszi lehetővé. Az adózó lekérdezheti saját, nyilvántartott személyes- vagy cégadatait, ismert számlaszámát. Adónemenként részletesen tájékozódhat bevallásairól, (például a különböző évekre adott iparüzési adóbevallásokról, gépjárművek forgalmi rendszám szerinti, éves adókimutatásairól stb.). Megismerheti számlaegyenlegét, ahol az adózó folyószámlája tételenként (pl. előírás, befizetés, pénzkivezetés stb.) jelenik meg. (Apró technikai részlet, de az ügyfél részére fontos segítség, hogy a tartozás piros színnel, a túlfizetés és a nullás folyószámla zöld színnel van kiemelve.) Megtekinthető az adózási naptár, ahol az adófizetések és az adóbevallások határidejét lehet követni és bejelentkezés után a felhasználó a megjelölt eseményekről elektronikus értesítést is kap az általa megadott e-mail címre. Szintén „kényelmi szolgáltatás” a pótlékszámítás, ahol késedelmi illetve önellenőrzési pótlék kiszámítására van lehetőség. Ezek egy része, - például az adó-

naptár vagy a pótlékszámítás - azonosított bejelentkezés nélkül is elérhető.

Fentieknél sokkal előremutatóbb, hogy természetesen lehetőség van elektronikus űrlapok kitöltésére, (az ÁNYK keretprogramban) melyek innen elektronikusan tölthetők be az ügyfélkapun keresztül. Gyakorlatilag minden lényeges nyomtatvány elérhető, az építményadó, az idegenforgalmi adó, az iparüzési adó, a magánszemélyek kommunális adója, a talajterhelés és a telekadó nyomtatványain túl egyéb űrlapok (pl. bejelentkezés, változás-bejelentés, kérelem adótúlfizetés visszaigényléséhez/ átvezetéséhez, megkeresés köztartozás behajtására, stb.) és a kitöltési útmutatók is megtalálhatóak, illetve a beszedési számlaszámok is szerepelnek a rendszerben.

Az ügyfélkapun keresztül beküldött, VESZPREM rövid nevű ÁNYK formátumú űrlapok a veszprémi, gépi interfésszel rendelkező hivatali kapuba érkeznek be. A Polgármesteri Hivatal szerverén futó hivatali kapu szerviz-alkalmazás jelenleg két percenként ellenőrzi és tölti le a hivatali kapuba érkező dokumentumokat. (Ez az időintervallum szükség esetén módosítható.)

Az E-adó folyamatosan fejlesztés alatt áll, pl. 2018 évtől új elektronikus űrlapokkal bővül az iparüzési adóelőleg-módosítással, termőföld bérbeadásából származó jövedelmekkel vagy az igazolási, illetve méltányossági kérelemmel kapcsolatban, és lehetőség nyílik a hatósági bizonyítvány (adóigazolás) kiállítására is. Erről a rendszerről is elmondhatjuk, hogy funkcionalitását, ügyfélközpontúságát tekintve sok elemében előrevetíti a jövőben várható „teljes körű” elektronikus ügyintézés.

A várható jövő

Lesz-e „teljes körű” ELEKTRONIKUS ÜGYINTÉZÉS?

Ezzel el is jutottunk az aktuális feladatok áttekintéséhez. Mint már jeleztem, az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény 1. § 17. pontja elektronikus ügyintézés biztosító szervként definiálja a helyi önkormányzatot és a törvény vagy kormányrendelet által közigazgatási hatósági jogkör gyakorlására feljogosított egyéb önkormányzati jogalanyokat. Ugyanakkor az E-ügyintézési tv. 9. §-a ügyfélnként is nevesítve

elektronikus ügyintézésre kötelezi az önkormányzatot és a jegyzőt.

A 108. § **jelenlegi szabályozása** szerint az 1. § 17. pontja szerinti jogalanyok, - így hivatalunk is – **2018. január 1. napjától** kötelesek az ügyek elektronikus intézését a törvényben meghatározottak szerint biztosítani, egyben a 109. § azt is szabályozza, hogy „együtműködő szervként” 2018. január 1-től köteles az informatikai együttműködésre más, a törvényben meghatározott szervekkel. Ezzel párhuzamosan a Kormányrendelet 155. §-a is úgy fogalmaz, hogy a rendelet rendelkezéseit 2018. január 1-jétől kötelező alkalmazni.

Ez azt jelenti, hogy hivatalunknak – és valamennyi polgármesteri hivatalnak – alig több mint két és fél hónap múlva alkalmasnak kell lennie arra, hogy az ügyfél által elektronikusán indított kérelmeket, vagy a törvény 22. §-a szerinti jognyilatkozatokat fogadja, és köteles olyan információs rendszer működtetésére, amely biztosítja a 25. §-ban felsorolt elemeket, pl. az ügyintézési rendelkezések lekérdezését, az elektronikus azonosítási megoldások ügyfél általi használatát, a hitelesített dokumentumok előállítását, az elektronikus űrlapkitöltés-támogatási szolgáltatással létrehozott elektronikus űrlapok kezelését és nem utolsósorban az eljárásért fizetendő terhek elektronikus fizetését. (A 24. § alapján alapesetben a természetes személy ügyfél jogosult, a gazdálkodó szervezet ügyfél köteles az elektronikus úton történő fizetésre. Általánosságban is elmondható, hogy a helyi igazgatásban az elektronikus ügyintézés a természetes személynek egyfajta lehetőség, és csak ritkán kötelezettség, de a 9. § alapján az ügyfélként eljáró gazdálkodó szervezet, vagy pl. az ügyfél jogi képviselője kötelezett az elektronikus ügyintézésre.)

Mindemellett a törvény olyan kötelezettségeket is előír, mint pl. a 65. § szerinti információadási szabályzat elfogadása, vagy a Felügyelettel történő együttműködés, illetve eddig nem, vagy csak szűk körben alkalmazott ügyviteli megoldások kidolgozását sürgeti, (pl. a 6. § (7) bekezdése szerint „ha a papír alapon keletkezett iratok elektronikus továbbítása szükséges elektronikus ügyintézés biztosító szervek között, a digitalizálásról az az elektronikus ügyintézés biztosító szerv

köteles gondoskodni, amelynek eljárása során az irat keletkezett”).

Annak érdekében, hogy a felkészülést határidőben el tudjuk végezni, meghatároztuk és július elején jegyzői utasításba foglalt Elektronikus Ügyintézési Intézkedési Tervben, határidő és szervezetben belüli felelős megjelölésével rögzítettük azokat a stratégiai feladatokat, amelyeket mindenképpen szükségesnek tartottunk az elektronikus ügyintézés bevezetéséhez.

Melyek ezek:

Annak felmérése, hogy szabályzat, utasítás, tartalmaz-e az elektronikus ügyintézés korlátozó vagy kizáró, tehát 2018. január 1-től fenn nem tartható rendelkezést, azzal, hogy ezeket legkésőbb 2017. december végéig hatályon kívül kell helyezni.

Az elektronikus ügyintézés és az informatikai együttműködés megvalósítása érdekében az önkormányzat által igénybe veendő SZEÜSZ (Szabályozott Elektronikus Ügyintézési Szolgáltatás) és KEÜSZ (Központi Elektronikus Ügyintézési Szolgáltatás) szolgáltatások körének meghatározása.

Annak felmérése, hogy mely ügyeket lehet elektronikus űrlap benyújtásával kezdeményezni az E-ügyintézési törvényben foglaltaknak megfelelően, majd az elektronikus ügyindításra rendszerezített űrlapok elkészítése.

Egyeztetés a SZEÜSZ, KEÜSZ szolgáltatások szolgáltatóival a szolgáltatásokhoz történő csatlakozás ütemezéséről.

Annak felmérése, hogy mely munkatársaknak kell elektronikus aláírást biztosítani, illetve később az elektronikus aláíráshoz hozzáférés biztosítása az erre jogosultsággal rendelkező munkatársak számára.

Meghatározással intézhető ügyek felvétele a Rendelkezési Nyilvántartásba (az RNY szolgáltatója közreműködésével).

Az elkészült elektronikus űrlapok ügyintézési felületen történő közzététele.

Oktatás a munkatársak részére az elektronikus ügyintézés bevezetése érdekében szükséges, az ügyintézés folyamatát érintő változásokról.

Az elektronikus ügyintézéssel kapcsolatos információk, tájékoztatások közzététele.

Csatlakozás a SZEÜSZ, KEÜSZ szolgáltatásokhoz.

Az már nem szerepel az intézkedési tervben, de mindenképpen lényeges, hogy a bevezetést követően is folyamatosan monitorozni kell a működést, hogy az esetleg szükséges ügyviteli módosításokat (azok szükségességét) felismerjük és elvégezzük a kellő változtatásokat.

A július elején meghatározott fél évből három hónap telt el, és fenti feladatoknak is nagyjából a felén vagyunk túl. Amit az elvégzett munka alapján mindenképpen ki szeretnék emelni, az, hogy a jegyzői hatáskörbe tartozó általános igazgatási feladatok és közigazgatási hatósági ügyek döntően az elektronikus ügyintézés alá tartoznak.

Így különösen a hagyatéki ügyek, a kereskedelmi hatósági ügyek, a szálláshely szolgáltatási tevékenységgel, a nem üzleti célú közösségi, szabadidős szálláshely-szolgáltatási tevékenységgel kapcsolatos hatósági ügyek, a vásárok, piacok, bevásárlóközpontok üzemeltetésének engedélyezésével, helyi termelői piacok bejelentésével kapcsolatos hatósági ügyek, a telepengedély vagy telep létesítésének bejelentése alapján gyakorolható ipari tevékenységgel kapcsolatos hatósági ügyek, a lovas szolgáltató tevékenységre vonatkozó állatvédelmi hatósági ügyek, az állatvédelmi hatósági ügyek, a méhek védelmével kapcsolatos, külön jogszabályban meghatározott feladatok, a vadkár-szakértő kirendelése, az üzletszerű ingatlanközvetítői és ingatlan vagyon-értékelő és közvetítői tevékenységgel kapcsolatos ügyek, a környezetvédelmi hatósági ügyek, a vízgazdálkodási hatósági ügyek és a feladatkörbe tartozó hatósági bizonyítványok kiadása.

Ebből a hosszú, de nem teljes felsorolásból is látszik, hogy az elektronikus ügyintézés valóban a helyi igazgatás hatósági feladatellátásának szinte teljes palettáját érinteni fogja.

A másik hangsúlyos terület az információ-átadás, a rendelkezésre álló ismeretek megosztása. Ez vonatkozik mind a kollégákra, tehát a szükséges belső oktatások megtartására, mind az ügyfelek tájékoztatására.

A helyi önkormányzatokról, polgármestéri hivatalokról kialakult képhez valahogy hozzá tartozik a személyes ügyintézés „varázsa” is. Valószínűleg minél kisebb egy település, annál jellemzőbb, hogy az egymást közvetlenül ismerő polgárok helyi ügyeik intézését is lehetőség szerint élőszóban, vagy legalábbis a közelinek

érzett előadó, a „szomszéd Marika”, vagy a „Laci fia” segítségével intézzék, és valljuk be, ennek az állampolgári hozzáállásnak az ügyintézés során nagyon sok pozitívuma is van. Ehhez képest egy egészen más ügyféli mentalitást kíván meg az otthonról, számítógépen, netán okos-telefonon kezdeményezett eljárások, elektronikus kapcsolattartás és digitalizált döntés-kézésítés világa.

Az ügyfelek körében a fiatalos lendülettel és XXI. századi informatikai ismeretekkel felvértezett generáció mellett ott vannak azok is, akik koruk, vagy csak ismereteik, esetleg lehetőségeik hiánya miatt nem nyitottak az újra, s míg az előbbiek már türelmetlenül várják az elektronikus ügyintézés lehetőségeinek szélesítését, utóbbiak félnek, vagy csak egyszerűen idegenkednek a technológia térhódításától. Biztos, hogy az erre való nyitottságot a hely is befolyásolja. Ha csak a megyén belül gondolkozunk is, ami sokak számára természetes Pápán vagy Várpalotán, azt nem biztos, hogy működik az innen alig 25-30 kilométerre lévő elnéptelenedő bakonyi falvakban, mondjuk Csöglén, vagy Egerlőjén.

S nem csak az ügyfelek nyitottsága eltérő, hiszen az adóigazgatási vagy építés-hatósági ügyeken edződött, az elektronikus ügyintézéshez már hozzászokott munkatársainkon kívül számtalan olyan kollégánk van szerte az országban, akiknek még ugyanúgy tanulniuk kell az új eljárásokat, akik szintén koruk vagy tapasztalataik miatt félnek a számítástechnika további térhódításától.

Éppen ezért van szükség a munkatársak képzésére, oktatására. Arra, hogy ismerjék, értsék az elektronikus ügyintézés folyamatainak hátterét, az ügyvitel részleteit, a jogszabályok rendelkezéseit és az eljárás buktatóit.

Ugyanezért fontos az ügyfél-tájékoztatás is. Annak ismerete, hogy mit lehet és mit nem (elektronikusan intézni), hogy mi a módja az elektronikus ügyintézésnek (kezdeményezésének, a kapcsolattartásnak, stb.). A jó színvonalú tájékoztatással, a honlapon megjelenő áttekinthető, érthető és elérhető információkkal saját későbbi munkánkat tesszük könnyebbé.

Természetesen az elektronikus ügyintézéshez kapcsolódó számtalan kérdésben vannak még kérdőjelek. Sok dolgot a napi gyakorlat fog kialakítani. Munkatársaim már most törik a fejüket azon, hogy az eddigi számkeret, vagy betűkeret

szerinti feladat-elosztások hogyan valósíthatók meg a leghatékonyabban az automatikus iktatásban. Komoly feladat lesz az elektronikus ügyintézésben keletkező „iratok” archiválása is. Mindenki tudatában van annak, hogy az új típusú feladatok új eszközöket is igényelnek. A nagyobb mennyiségű papír-digitalizálás, a társ-hivatalokkal történő fokozódó informatikai kapcsolattartás, az elektronikus formában tárolt adatok számszerű növekedése és nem utolsósorban a digitális aláírások és bélyegzők általános bevezetése modernebb szoftvereket és az ezek futtatására alkalmas, korszerű gépparkot feltételez, ami felveti az anyagi lehetőségek kérdését is.

(Csak zárójelben jegyzem meg, amit valószínűleg szintén nem kell a jelenlévőknek külön magyaráznom, hogy a 2018. január elsejei dátum nem csak az elektronikus ügyintézésben hoz újat számunkra, - és kollégáink számára - hanem egyben a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (KET) helyett hatályba lépő, az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (ÁKR) bevezetésének dátuma is. Mindemellett témánk szempontjából az új jogszabálynak különösebb jelentősége azért nincs, mert a kapcsolattartás általános szabályait a változás érdemben nem érinti.)

Előadásom során eddig nem foglalkoztam egy olyan témával, ami az elektronikus ügyintézással kapcsolatban mégis elkerülhetetlen.

Ugyan a központi önkormányzati ASP rendszerhez történő csatlakozás – és így az erről rendelkező 257/2016. (VIII. 31.) Kormányrendelet – nincs közvetlen összefüggésben az elektronikus ügyintézés 2018. január 1. napjától történő kötelező biztosításával, mégis beszélnem kell róla pár szóban, hiszen minden hozzáértő egyetért abban, hogy a központi rendszer elérése jelentősen befolyásolja az elektronikus ügyintézési szolgáltatá-

sokat, vagy úgy is fogalmazhatunk, hogy az ASP csatlakozással az elektronikus ügyintézésben rejlő lehetőségek sokkal jobban kiaknázhatóak.

Amiért mégsem említettem eddig a központi rendszert, annak roppant prózai oka van. A már többször módosított Kormányrendelet 12. § (5) bekezdése alapján az 5. mellékletben szereplő önkormányzatok – így Veszprém Megyei Jogú Város Önkormányzata – 2019. január 1-jéig csatlakoznak az önkormányzati ASP rendszer valamennyi szakrendszeréhez.

Így városunkban az elektronikus ügyintézésre való áttérés és a központi rendszerhez történő csatlakozás időben lényegesen elválik egymástól, de ettől függetlenül munkatársaimmal már hosszú ideje dolgozunk a csatlakozás zökkenőmentes lebonyolítása érdekében.

A csatlakozást követően a központi rendszer lehetővé teszi azt, hogy pl. már az ügyintézés közben folyamatosan értesüljünk az ügyfél kapcsolattartás módját befolyásoló nyilatkozatairól, vagy pl. egyszerűbbé teszi az ügyintézéshez szükséges, más hatóságnál rendelkezésre álló nyilvántartásból történő adatbeszerzést.

Végezetül had zárjam előadásomat egy talán lassan közhely számba menő, de mégis „örökzöld” gondolattal. Akármennyire is sikerül a munkánkat a számítástechnika segítségével egyszerűbbé, gyorsabbá, pontosabbá tenni, akármekkora százalékát is veszi át a feladatellátásnak a technológia, nem felejtethjük el, hogy az akta – vagy jelen esetben „a gép” – másik oldalán egy ember ügye, egy ügyfél problémája, kérélmé van. Ezt kell munkatársainkban is tudatosítani, eszerint kell minden ügyet intézni. Az előadó, az emberként gondolkodó, érző ügyintéző szerepét – remélhetőleg – még sokáig nem veszik át végleg a gépek.

MOHOS GÁBOR

E-közigazgatás egy kisvárosban

Az e-közigazgatás-állam-önkormányzatok címmel tartandó konferencia azt gondolom, hogy napjainkban a közszférában igen szerencsés témaválasztás és csak gratulálni tudok annak akinek ez eszébe jutott. Számomra külön öröm, hogy azok is megszólalási lehetőséget kapnak, - jegyzők, polgármesterek- akik csúnya szóval élve a felhasználói, alkalmazói lánc végén állnak. Az egész program sikere tőlük is függ, mégpedig nem is kismértékben.

Én kisvárosi polgármesterként az előttem szóló megyei jogú város jegyzőjével teljesen egyetértek. Előadásában röviden foglalkozott a téma emberi oldalával én inkább erről az oldaláról szeretném megközelíteni az egészet.

A jogszabályok elektronikus ügyintézését biztosító szervként jelölik meg többek között:

- a) az államigazgatási szervek,
- b) a helyi önkormányzat

Az elektronikus ügyintézését biztosító szervek a feladat- és hatáskörükbe tartozó ügy, valamint a jogszabály alapján biztosítandó szolgáltatásaik igénybevételéhez, az ügyeknek az ügyfelekkel történő elektronikus intézését kötelesek biztosítani.

Az ügyintézés során van ugye a kedves ügyfél és az alapjában véve fáradt és túlterhelt, de mégis mindig a jó arcát kell, hogy mutató ügyintéző. Nézzük meg, hogy ki kicsoda.

Az elektronikus kapcsolattartásra vonatkozó elérhetőségeknek az E-ügyintézési tv.-ben nem szabályozott típusai a következők:

a) rövid szöveges üzenet (SMS) fogadására szolgáló elérhetőség, HIVATALOS ÉRTESÍTÉS, HOGY MELEG VAN

b) elektronikus levél (e-mail ami terjed, ki-kényszerít intézkedést, rövid bejelentés, rövid válasz)

c) telefax, CSÖKKEN A JELENTŐSÉGE

d) elektronikus azonosítási szolgáltatás nélkül használt telefon. (terjed, jó szándék vezérli, mondván ha már erre járok lekapom ezt a kidőlt oszlopot, igazából ez is egy formája a közéletben való részvételnek).

Az elektronikus ügyintézését biztosító szervek itt én most elsősorban az önkormányzatra gondolok, kötelesek a feladat- és hatáskörükbe tartozó ügy, valamint a jogszabály alapján biztosítandó szolgáltatásaik igénybevételéhez, az ügyfelekkel történő elektronikus **ügy** intézését a törvényben meghatározottak szerint biztosítani.

2018. január 1-jétől valamennyi szerv tekintetében számos új vagy a korábbihoz képest más módon teljesítendő kötelezettség került meghatározásra.

Jön az ASP!

Engem a mostani önkormányzati hangulat arra a focimeccsre emlékeztet amikor még Csehszlovákiával játszottunk és szegény riporter a Szepesi egy idő után állandóan csak sopánkodott, hogy jönnek a csehszlovákok, jönnek a csehszlovákok. Most meg ugye jön az ASP...

Az önkormányzati ASP rendszerről szóló 257/2016. (VIII. 31.) Korm. rendelet értelmében a 2019. január 1-ig rendszercsatlakozó önkormányzatok számára módszertani útmutató készül.

A segédletek útmutatást biztosítanak az önkormányzatoknak, hogy az „átmeneti” (2018.01.01. – 2019.01.01.) időszakban hogyan tudják megoldani az E-ügyintézési tv. minimális követelményeinek való megfelelést, azaz E-ügyintézési tv.-ben felsorolt szabályozott elektronikus szolgáltatásokat hogyan tudják manuálisan (böngészős módon) elérni és használni az ügyintézési folyamat során.

Az elképzelések szerint az ASP projekt csak szakmai támogatást, útmutatókat és segédleteket fog nyújtani az önkormányzatoknak 2019. január 1. előtt.

Várható eredménye:

Hatékonyabb és gyorsabb ügyintézés

Ügyfélbarát közigazgatás

Adminisztratív terhek csökkentése NA ITT KÉTSÉGEIM vannak, mert sokszor az az érzése az embernek, hogy ha valamiről nem kell papír,

akkor arról kell papír, hogy nem kell papír szóval időnként brutális ami ezen a téren van. Az ügyfél meg az ügyintéző már régen megegyeztek, akár mindegyik mehetne a dolgára, de még hátra van a hosszabbik rész az esemény lepapírozása.

Egyetértek jegyző úrral abban is, hogy a helyi önkormányzatokról, polgármesteri hivatalokról kialakult képhez valahogy hozzá tartozik a személyes ügyintézés „varázsa” is.

Ez nem csak a kisfalvakra, hanem még a városokra is vonatkozik, igaz eltérő mértékben,

A kisebb településnél, valóban jellemzőbb, volt hogy az egymást közvetlenül ismerő polgárok helyi ügyeik intézését is lehetőség szerint élőszóban, vagy legalábbis ismerős előadó révén rendezték az ügyintézéshez tartozó pozitívummal együtt.

Lassan azonban ez a közös hivatalok létrehozása miatt kihalóban van. Főként olyan településeken ahol nincs hivatal csak egy „ügyintéző” marad a polgármester. A mennyiben ő nem főállású akkor az állampolgárok hivatali kiszolgálása további csorbát szenved.

A lakosság egy része aki valamilyen ügyből kifolyólag ügyintézésre kényszerül akár a lakóhelyétől távol is, digitális analfabéta. Mobilja esetleg van, ami ha cseng felveszi, vagy tud rajta hívást kezdeményezni. További digitális eszközei nincsenek és nem is tud velük mit kezdeni.

Ezen a szinten csak úgy lehet a rendszer ügyfélbarát, ha marad az ügyintéző aki rendezi a hivatalos ügyet és egyébként még lehet vele beszélgetni is egy picit.

Az ügyfelek körében azonban lassan megjelenik informatikai ismeretekkel felvértezett generáció is. A fiatalok között azért nem ártana középszintű tanítani az „állampolgári ügyintézés lehetőségét”. Az idősekre általában az a jellemző, hogy autodidakta módon sajátítják el az ismereteket.

Velük kicsit könnyebb lehetne a technikai ismereteik révén, feltéve, ha nincs agyon bonyolítva a dolog érdemi része.

Körbe járva az elektronikus ügyintézés témáját lássuk be, hogy ügyintéző nélkül azonban még jó sokáig nem fog ez menni.

És akkor eljutottunk a mára már sok esetben agyonterhelt hivatali dolgozókhoz. Akik valóban ügyfeleken, adóigazgatási vagy építés-hatósági

ügyeken edződtek, az elektronikus ügyintézéshez már hozzászoktak, akiknek azonban a meglévő munkájuk mellett még ugyanúgy tanulniuk kell az új eljárásokat, akik szintén koruk vagy tapasztalataik miatt félnek a számítástechnika további térhódításától.

Nagyon egyetértek jegyző úrral abban, hogy szükség van a munkatársak képzésére, oktatására és arra, hogy nyugodtan be tudják gyakorolni az új rendszer működtetését. Ez az alapja ugyanis annak, hogy meg tudjanak felelni az önmaguk és a az ügyfelek elvárásainak is.

Az egy típus, egy ügyintézős hivatalokban a hivatali dolgozók ki vannak szolgáltatva mert, hogy egy egy típusú ügyfajta intézésére egy ember van. Most a helyettesítő beszélget átvessz papírt, majd a távollévő kolléga elintézi..., de az adott terület elektronikus ügyintézéséhez nem fog érteni...

Végezetül had zárjam előadásomat egy történettel: A múlt nyáron Berhidán egy nyári zivatar során a villám nem vette figyelembe az ide vonatkozó szabványi előírásokat és nem az út melletti fába csapott bele, hanem egy lakóházba. Az épület emelete teljesen kiégett. A károsultaknak az önkormányzat biztosított fedelet a fejük fölé és igyekeztünk segíteni a helyreállításban is. Ennek első lépéseként próbáltunk a hivatalban építési dokumentációt találni az 1985-ben épült házról. Lássunk csodát egy órán belül megvolt a komplett dokumentáció, amiből kinyert adatokkal az ÉTDR-t feltöltve kezdődhetett a helyreállítás.

Kérdezem én vajon ha csak az ÉTDR-be töltögetjük fel az adatokat az öt vagy tíz év múlva meglesz? Hosszabb időre nem is merek gondolni. Én csak abban bízom, hogy a mostani rengeteg pénz és emberi munka amit beinvestálunk ebbe az egészbe az talán meghozza az eredményt és valódi élményt okoz mind az ügyfélnek, mind az ügyintézőnek az e-közigazgatás.

Köszönöm figyelmüket.

Veszprém, 2017. október 13.

PERGŐ MARGIT

Elektronikus közigazgatás kistéleplési szinten

1999 végén ország-világ Y2K¹ lázban égett, számítógépes világvégeről vizionáltak. Jegyzővé történő kinevezésem épp ekkor történt. Egy iratot szerettem volna leendő munkahelyemre, a Vas megyei Sárvár városa mellett található Bejcggyertyános-Nyőgér Községek Körjegyzőségére átküldeni, amikor azzal szembesültem, hogy a Hivatalnak nem-hogy e-mailje, de még telefaxa sincs... A faxolásokat a közeli TSZ-ből² **oldották meg, az írásbeli kommunikáció pedig bélyeggel ellátott levelekkel zajlott. A hivatalban mindenki írógépen dolgozott, de már volt két frissen beszerzett, ám alig használt számítógép is, és egy régebbi gép, a lényegében mai napig működő adónyilvántartó - ÖNKADÓ - programmal.**

Hivatali szinten tehát aggódni való nem, de teendő annál több akadt. Az anyagiak előteremtése viszont nem volt egyszerű. Életem első képviselő-testületi ülésén a Körjegyzőség költségvetését érintően az alábbiak szerint érveltem:

„Jelentős előrelépés lenne az internet csatlakozás kiépítése. Az internet segítségével lehetőség lesz más önkormányzatokkal, kormányzervekkel való kapcsolattartásra, pályázatok megismerésére, pályázati adatlapok letöltésére, s akár a két község világ előtti megismertetésére. Mindez egy ún. külső faxmodem megvásárlásával, havi 3.500,- Ft-os díjfizetéssel, plusz telefonköltséggel valósítható meg. (...) Ahhoz, hogy komolyabb munkákat, táblázatos formában elkészített költségvetést, beszámolót, grafikus ábrákkal, diagramokkal alátámasztott pályázatokat lehessen írni, szükség lenne egy MS Office nevű program-csomagra. Ez szövegszerkesztőt, táblázatkezelőt, adatbázis-kezelőt, levelező programot tartalmaz. Áfás ára kb. 150 e Ft. A szoftver több éven át tartóan szolgálhatná a hivatal remélhetőleg nívós munkáját.”

Válaszként az egyik képviselői vélemény egyszerűen csak annyi volt: „Ha ennyit gépesítünk, akkor létszámnak is fel kellene szabadulni!” A képviselők végül a programbeszerzést nem szavazták meg, ugyanakkor az „internet bevezetésére” engedélyt adtak.³ Ezt követően betárcsázós internettel, mialatt a hivatal telefonon nem volt elérhető, mert mindössze egy telefonvonal volt, WordPados szövegszerkesztéssel, apró, tintasugaras nyomtatóval dolgoztunk. Az ÖNKADÓ mellett a másik államilag biztosított számítógépes alkalmazásunk a **Helyi Vizuál Regiszter** program lett, amellyel a népesség-nyilvántartást végeztük, mai napig megtartva a papír alapú, kartonos rendszert is. Önkormányzataink könyvelését ekkor még a TÁKISZ⁴ végezte. Hamarosan átállítottak minket is az ún. **SZÁMADÓ** könyvelői programra, amellyel egészen 2012-ig végeztük a könyvelési feladatokat. A programokba való adatbetöltés, adatkinyerés mágneses lemezekkel, floppykkal történt. Ez az időszak a „cserefloppyk” időszaka volt. Az adatokat borítékba csomagolt mágneses lemezen, hagyományos postai úton továbbítottuk és fogadtuk. Ezek megbízhatatlansága miatt sokszor előfordult, hogy az adatokat nem lehetett megfelelően kiolvasni, ami újabb postázást, több napos késedelmet jelentett.

Az internet használatával ugyanakkor ki-nyílt a világ, számos pályázati lehetőségről lett információnk. Időközben a kezdetben idegenkedő köztisztviselők is látták, hogy a számítógép segítségével könnyebbé válhat munkájuk. Az 5 köztisztviselőnek (jegyző, pénzügyes, adós, igazgatási ügyintéző, ügykezelő) a 3 gép hamarosan kevésnek bizonyult, újabakra volt szükség. Egy pályázatnak köszönhetően Németországból⁵ kaptunk használt eszközöket. A **Széchenyi Terv** keretében időközben 2 db, az akkori kor követelményeinek megfelelő, irodai szoftverrel ellátott, modern számítógéphez jutottunk. 128 e Ft-os önerővel 700 e Ft értékű laptopot is nyertünk, mellyel a képviselő-testületi ülések anyagának rögzítése, a hatályos jogszabályok azonnali keresése is megoldódott. A Körjegyzőség 3 köztisztviselőjének otthoni számítógépes ellátása szintén

állami támogatásból valósulhatott meg. A kapott privát e-mail postafiókok ugyanakkor a program lejártakor egyszerűen megszűntek... A cégek változásával együtt a hivatali e-mail címek is változtak: „axelero”-ból „t-online”, a telefonszolgáltató Rába-Com-ból Hungarotel, a Hungarotelből Invitel lett.

2007-től a Körjegyzőséghez csatlakozott a szomszédos Sótóny község, így újból létrejött az 1990-től 1994-ig közösen működő hármas Körjegyzőség, amely lakosságszámát és területét tekintve is a Sávári Kistérség legnagyobb Körjegyzősége lett. Az összevonás pozitív hozadéka volt, hogy 2008-ban, az ÖTM újonnan létrejött körjegyzőségek támogatására vonatkozó pályázatán, 9 millió Ft-ból megújulhatott a sótonyi kirendeltség és a nyögéri székhely épülete, valamint jelentős informatikai fejlesztést is végre tudtunk hajtani: valamennyi munkatársunk modern számítógépet kapott, nagyteljesítményű másológép, nyomtatógép, szkennergépek lettek, melyeket mai napig használunk, annak ellenére, hogy koruk lassan eléri a 10 évet.

Időközben az állam részéről is történtek fontos lépések az önkormányzati igazgatás elektronizálása érdekében. Az **elektronikus iktatási rendszer 2008-ban** valósult meg. Megítélésem szerint alapjaiban elhibázott volt az a koncepció, hogy szabványok mentén, tanúsítvány elnyerésével gyakorlatilag bárki fejlesztethetett iktatószoftvert, mely közül szabad volt a választás.⁶ Egy egységes közigazgatás egy ilyen lépést már csak azért sem engedhetné meg, mert az iktatásra kerülő anyagokat egyszer selejtezni is kell, s a selejtezett anyagot át kell adni a Levéltárnak. A Levéltárnak meg legyen annyi féle-fajta programja, amennyit a Polgármesteri Hivatalok/Körjegyzőségek használtak, használnak? Vagy úgyis papír alapon történik a levéltári átadás, de akkor mi értelme az elektronikus iktatásnak? Nyilván, hogy könnyebb legyen keresni, könnyebb legyen statisztikai adatot szolgáltatni. A helyzet talán a korábbi rendszerek adatainak ASP-be való migrálásával egy időre megoldódik.

Az elektronikus levelezést tekintve **túlburjánzott rendszer** jött létre. Se szeri, se száma a közigazgatás elektronikus kapcsolattartását segítő levelező, üzenetküldő rendszereknek. Outlook, internetszolgáltató által biztosított webmail,

honlapszolgáltató által biztosított webmail, gmail, freemail, citromail, ügyfélkapu, hivatali kapu, perkapu, önkormányzati elektronikus postafiók szolgáltatás, CSAK anyakönyvi levelezőrendszer, választási levelezőrendszer, eADAT, ebr42, KGR, ÖNEGM, KIRA, közigállás, Önkormányzati Parlafü Bejelentő Rendszer, PTR, TEVADMIN, TAKARNET, njt - Törvényességi Felügyelettel Összefüggő Írásbeli Kapcsolattartás, hogy csak a legjellemzőbbeket említsük. Kell-e, szükség van-e ennyi rendszerre? Egy jól működő közigazgatásban az olyan egyszerűnek mondható feladat, mint a napi munkavégzés alapját képező küldemények, levelek fogadása nem emészthet fel kis túlzással órákat! Nem beszélve a biztonsági előírások miatt szükséges jelszóváltoztatásokról, az önkormányzatunként elkülönülő bejelentkezési azonosítókról.

Az önkormányzati igazgatásban továbbra is meghatározó a **papír alapú levelezés**, főleg, ha hivatalos íratról van szó. Elmúltak már azok az idők, amikor reggel 8 órakor a polgármester és a jegyző a beérkezett postát felbontva megbeszélte, áttekintette az aznapi feladatokat, s amit lehetett, rögtön elintézte. A postahálózat „korszerűsítésével” megszűntek a 600 lakos alatti kistélepek postái. A levelek kézbesítése és felvétele a mobilpostás dolga lett, akinek „illetékessége” több településre is kihat. Napjainkban a hivatalba csak fél 10 óra után érkeznek meg a hivatalos küldemények, s a mobilpostán 13 óráig lehet levelet feladni. A postafordultávó történő ügyintézés tehát erősen behatárolt. A papír alapú küldeményeket a jegyző vagy saját gépjárművével, vagy a hivatalsegédek, vagy ahol van ilyen, a falugondnoki szolgálaton keresztül áramoltatja a települései között. Belátható, hogy egy soktelepüléses hivatal esetén a papíralapú küldemények kezeléséhez is komoly erőfeszítés és logisztika kell.

2013-ban kényszerűségből - korábbi 4 hivatal (1 önálló Polgármesteri Hivatal⁷, 1 két településes Körjegyzőség⁸, és 2 három településes Körjegyzőség⁹) összevagyításából - 6 településes, 3529 fős¹⁰ lakosságszámú **Közös Önkormányzati Hivatal** jött létre az egyik legkisebb lakosságszámú település, az akkor 319 fős **Nyögér** község székhelyével. 4 jegyző helyett 1 maradt, 1 aljegyzői státusszal. Alig fél év elteltével a

32 település társulási ügyeit intéző, Sárvár és Kistérsége Többcélú Kistérségi Társulás munkaszervezetét is meg kellett szüntetni, de megszűnt a korábbi 12 településes iskola és óvodafenntartó társulás¹¹ is, feladatai mind a Nyőgéri Közös Önkormányzati Hivatal feladatait bővítették. Itt kell cáfolni, községi viszonylatban mindenképp, azt a 60%-os arányt, amellyel a jegyzői feladatok állítólag csökkentek. Ez egy városi hivatalnál a szabálysértési ügyek, a gyámügyek, építéshatósági ügyek és az okmányiroda államosításával közelebb járhat az igazsághoz, de falusi szinten a hivatali összehasonlással, ráadás-ként új, speciális ismeretet igénylő hatáskörökkel kiegészülve (pl.: telepengedélyezés, telekmegosztási ügyekben szakhatósággként való eljárás, földforgalmi ügyek) a feladatok jelentősen megnövekedtek. Jelenleg **kistérségi székhelyként**, 13 önálló jogi személyiséggel rendelkező szervezet adminisztratív feladatait látjuk el: 6 önkormányzat, 1 nemzetiségi önkormányzat, 3 társulás, ebből 1 kistérségi társulás, 1 óvoda és 1 gyermekjóléti szolgálat, valamint 1 Közös Önkormányzati Hivatal. A 6 település összesített közigazgatási területe majdnem Liechtenstein méretű. A kapcsolattartást nehezíti, hogy az összes településre való eljutás közel 100 km megtételét feltételezi. Emiatt 6 helyen van kirendeltsége a hivatalnak, ahol önálló ügyintézés folyik. A kapcsolattartás a leghatékonyabban, legolcsóbban elektronikusan, e-mailben történik. A kollégák korábban skype kapcsolatot is használtak, de az ingyenes telefonflottával ez háttérbe szorult. A kirendeltséges működés miatt a Magyar Államkincstár hivatalunk működését **kockázatosnak** minősítette, és szabályszerűségi vizsgálatot rendelt el. Minden ellenőrzés alá vont dokumentumot (szabályzatokat, könyvelési bizonylatokat, számlákat, szerződések) egy központi felületre kellett szkennelni, szervezetenként külön-külön. Több ezer oldalnyi anyagról, hatalmas többlet munkateherről beszélünk, melynek helyszíni ellenőrzése a szkennelést követően valósult meg.

2013-ban a Közös Önkormányzati Hivatal megalakulásakor célként tűztük ki egy új könyvelési rendszer bevezetését. Helyszíni bemutatókon a kollégákkal közösen megtekintettük a piacon létező különféle szoftvereket és közös döntésként a Magyar Közigazgatásfejlesztési Zrt.

POLISZ nevű programja mellett döntöttünk. A bevezetés helyszíni kiscsoportos képzéssel valósult meg. 2014-től az egész könyvelési rendszer megváltozott, a SZÁMADÓ program kivezetése miatt az önkormányzatok új, piaci alapú programok beszerzésére kényszerültek. A Közös Hivatalnál az átállás csak kisebb gondot okozott, viszont innentől datálható az önkormányzati hivatalokat egyre sújtó pénzügyes hiány, mert az új metodika szerinti könyvelés, jelentős többletterherrel jár. Sok kolléga a nők 40 éves nyugdíjba vonulási lehetőségével élve elhagyta a közigazgatást, pótlásuk nagy nehézséget okoz, hiszen a 10 éve változatlan köztisztviselő illetményalap középfokú végzettségűeknél, pályakezdeknél nem kecsegtet a minimálbérnél nagyobb fizetéssel.

ASP (Alkalmazáskiszolgáló Központ)

Már régi kezdetű az a felismerés, hogy a szerteágazó közigazgatási rendszereket koncentrálni lenne szükséges, de kistételepüléseken ez úgy is igaz lehet, hogy a nem létező rendszerekhez a csatlakozás lehetőségét meg kell adni. Erre jelent megoldást az ASP (Application Service Provider - Alkalmazáskiszolgáló Központ).

Az **ASP** bevezetésének gondolata nem új a közigazgatásban. A Sárvári Kistérségi Társulás már **2007**-ben Együttműködési Megállapodást kötött Szombathely Megyei Jogú Város Önkormányzatával és a Szombathelyi Kistérséggel a regionális ASP központ pályázatában való együttműködésre. **2009**-ben nyílt meg a pályázati lehetőség régiós szinten az ASP központok felállítására, melynek az lett volna a lényege, hogy a gyakorlati szakemberek bevonásával kifejlesztett rendszer jöjjön létre az önkormányzati igazgatás támogatására. A Nyugat-Dunántúli Operatív Program keretében meghirdetett „A térségi közigazgatási és közszolgáltatási informatikai rendszerek továbbfejlesztése” NYDOP-2009-5.4.1 kódszámú „A regionális információs társadalom kiteljesítése” megnevezésű „e-Savaria II.” című pályázatból a következő szakrendszerek lettek volna megvalósítva:

1. iratkezelő- és workflow rendszer
2. önkormányzati portál rendszer
3. szociális igazgatási rendszer
4. adóügyi alkalmazás
5. ipari és kereskedelmi igazgatási rendszer

6. építéshatósági rendszer
7. gazdálkodási rendszer
8. gyámügyi rendszer
9. testületi munka támogató rendszer

A pályázatok elbírálása megtörtént, de a programok végül visszavonásra kerültek, s az egész elgondolásból nem lett semmi. Olyannyira, hogy gyakorlatilag a Többcélú Kistérségi Társulások is a megszűnés szélére kerültek azzal, hogy állami dotálásuk 2013-tól megszűnt. Korábban még lehetőség volt pl. kistérségi informatikus foglalkoztatására, de a kistérségi társulás biztosította a települések honlapját is, emellett a belső ellenőrzési feladatokhoz is járt normatíva. Ezt követően a települések magukra maradtak, a kis létszámú hivatalokban nincs informatikus, külső szakemberek bevonására pedig nincs forrás.

Az új, immár országos kiterjesztésű ASP rendszerhez hivatalunknak **2018. január 1-től** kell csatlakoznia. A csatlakozáshoz pályázati támogatás is jár, melynek összege esetünkben 7 millió Ft. Ebből gépbeszerzésre mindössze 3.150 E Ft, adatok migrálására 1.540 E Ft, működésfejlesztésre és szabályzatok kialakítására 840 E Ft, elektronikus ügyintézéshez kapcsolódó feltételek kialakítására 770 E Ft fordítható. A felkészítő képzések az ősz folyamán, illetve a bevezetést követően, várhatóan 2018. első negyedévében bonyolódhatnak le. A már csatlakozott önkormányzati kollégáktól a visszajelzés inkább negatív, növekvő munkateherről, pályát elhagyó köztisztviselőkről érkeznek aggasztó jelentések. Nem használt a ASP rendszer imázsának a „Hatékony helyi közigazgatás”¹² címmel terjedő, hivatalosnak nem tekinthető tanulmány, mely az ASP-t a kisebb önkormányzatok halálát vizionáló rendszerként definiálja. Az eddigi általam elvégzett képzések alapján az ingatlanvagyon-kataszter (IVK) rendszer vállalhatónak, míg az ipar-kereskedelmi rendszer ebben a formában felesleges többletmunkát eredményező, a kistérségi önkormányzatok ügyszámára tekintettel kihasználatlan rendszernek tűnik. Ez utóbbi estén át kellene gondolni, hogy a jegyzői hatáskörtelepítés rendjén van-e, hiszen a már említett telepengedélyezési ügyeknél korábban a körzetközponti jegyzők jártak el, s az építéshatósági és szakhatósági bevonás miatt inkább a járási hatáskör telepítés látszana számomra logikusnak.

Az állami ASP az alábbi szakrendszereket biztosítja:

- Gazdálkodási rendszer
- Helyi adórendszer
- Ingatlanvagyon kataszter rendszer
- Ipari és kereskedelmi rendszer
- Iratkezelő rendszer
- Úrlapkezelő rendszer
- Elektronikus ügyintézési portál
- Önkormányzati portál
- Keretrendszeri szolgáltatások

2018. január 1-től az önkormányzatok, önkormányzati hivatalok túlnyomó többsége - a megyei jogú városok és nagyobb települések kivételével - ezt a rendszert fogja használni, mely a gyermekbetegségeket kinőve, a felhasználói igényeket figyelembe véve, remélhetőleg megkönnyíti, és nem megnehezíti az önkormányzati igazgatásban dolgozók munkáját.

A közigazgatási elektronikus alkalmazások diszfunkcionális működésére néhány példa

Az informatikai alkalmazások lényege, sava-borsa kellene legyen, hogy megkönnyítse a munkát, de ez sok esetben nincs így, sőt az informatika néha csak megnehezíti a mindennapi tevékenységet. A **2016. október 2-i népszavazás** előkészítése során a Helyi Választási Irodák dolgozói 2016. október 1-jén hajnali két óránál is tovább voltak kénytelenek szolgálatban lenni. Ez sok esetben azt jelenti, hogy reggel 7.30-tól folyamatosan munkában voltak. Mindezt azért, mert a Nemzeti Választási Iroda informatikai rendszerében a névjegyzékek záráshoz, blikkó jegyzőkönyvek nyomtatásához ennyi időre volt szükség. A korábbi időszakokban, amikor a névjegyzékek vezetése kézzel, manuálisan történt, s amikor az adatokat telefaxon továbbítottuk, már a névjegyzék lezárását követően befejezettnek volt tekinthető a munka és lehetett készülni a vasárnap kora reggeltől hétfő hajnalig tartó, egyébként is stresszes feladatellátásra.

Az is érthetetlen, ha egy közigazgatási állást pályáztat egy önkormányzat, vagy annak intézménye, miért telik el kötelezően 3 munkanap, míg az álláshirdetés megjelenik a **kozigallas.gov.hu** honlapon?

2017-től lehetőség van a **helyi iparüzési adóbevallások** Nemzeti Adó- és Vámhivatalhoz való benyújtására. A NAV a hivatali kapun

keresztül továbbítja az adóbevallásokat a helyi adóhatóságokhoz. Ide a jegyző saját ügyfélkapuját felhasználva belép, letölti, kicsomagolja, átnevezi az állományokat, betölti az ÁNYK-ba (Általános Nyomtatványkitöltő keretprogramba) és mindezek után kap egy pdf-es dokumentumot. Ezt átküldi e-mailen az ÖNKADÓ programmal rendelkező ügyintézőnek, aki kinyomtatja azt és a papírra kinyomtatott adatokat kézzel berögzíti a programba. Az már csak hab a tortán, hogy a könyvelők által az ÁNYK-ba rögzített adatoknál sokáig semmiféle összefüggés ellenőrzés sem volt. A hivatali kapun beérkezett dokumentum ezután pedig úgy eltűnik, mintha sosem létezett volna.

A kistéleplési létből fakadó hátrányok enyhítése

A kistéleplési létből fakadó hátrányokat több „intézményrendszer” is hivatott enyhíteni. A **Falugondnoki Szolgálat** 600 fő alatti, illetve tanács térségeiben működő, falubusszal és falugondnokkal rendelkező, elsősorban szociális ellátórendszer. De a falugondnoknak szerepe van a rászoruló közgazgatási intézménybe való szállításában, egyszerűbb ügyek intézésének segítésében is. Infokommunikációs eszközökkel való felszerelésükre is történt kísérlet, mellyel az elektronikus ügyintézésben segédkezhetek akár az ellátott otthonában is.

2002-ben az **Informatikai Kormánybiztoság** 2 millió Ft-os támogatásából **Bejegyzési** közszolgálat létrejött egy mai napig működő **Teleház**, 5 számítógéppel, szkennel, nyomtatóval. A teleház olyan központ, amely modern számítástechnikai eszközökkel van felszerelve. A teleház elsősorban abban segít, hogy csökkenjen az ún. digitális szakadék, vagy digitális megosztottság, amely embereket választ el egymástól az információs és kommunikációs technológiák használata szempontjából. A teleháznak nagyon fontos szerepe volt abban, hogy az állampolgárokat felkészítse a különféle közgazgatási hatóságokkal történő elektronikus kapcsolattartásra. A teleházak később **eMagyarország Pontként** működtek, a jövőben pedig **Digitális Jóléti Program Pontként** fognak működni. Számuk várhatóan 1500 db lesz, tehát behálózják az egész országot, nagyjából minden második településen lesznek elérhetők.

A **Szupergyors Internet Program** is első sorban a kisebb településeket érinti. Célja, hogy minden háztartásban legalább 30 Mbit/s sávszélességű internetelérhetőség legyen kiépítve.

Az egyablakos személyes ügyintézés támogatandó elgondolás, de tegyük hozzá, hogy egy falusi embernek ez még egy busz-, vagy vonatablakot is jelent, mert bizony a kormányablakhoz be kell utazni. A járási hivatalok **teleplési ügysegédei** lennének hivatottak a beutazás terhet levenni az ügyfelek válláról. A technikai eszköz-ellátottságuk kiválónak mondható, multifunkciós nyomtatóval, laptop dokkolóval rendelkeznek, de kiadományozási joguk, bélyegzőjük nincs, tevékenységük a kérelmek kitöltésének segítésére, azok átvételére szorítkozik, s a Járási Hivatallal való kapcsolattartásuk is telefonon történik.

2014. július 1-től működik a **számítógépes anyakönyvi rendszer**, melynek rövidítése érthető okokból nem az előbb említett összetétel első betűit, hanem az **ASZA** nevet kapta. Megítélésem szerint az alkalmazás jó példája annak, hogy hogyan nem szabad egy kiforratlan rendszert rászabadítani a közgazgatásra. Szép cél, hogy anyakönyvi kivonatot bármelyik anyakönyvvezetőnél lehessen kérni, de ennek oltárán feláldozni az ügyek gyors elintézésének lehetőségét? Tegyük fel azt a kérdést is, hogy halálesetek anyakönyvezésénél van-e értelme a születés és az esetleges házasságkötés összes adatát felrögzíteni, adott esetben az ország két másik anyakönyvvezetőjét is bevonva? Egy elhunyt ügyfélnek még milyen ügye várható? Nagy valószínűséggel anyakönyvi, hiszen általában ekkor derül ki, hogy egész életét leélte úgy, hogy édesanyja nem Teréz, hanem Terézia, vagy hogy eredetileg két utóneve volt, de már csak az egyikkel kötött házasságot. Ebben a formában kell-e a **személyiadat- és lakcímnyilvántartás** mellett egy harmadik, anyakönyvi rendszert is működtetni? Ezt a rendszert nem tekintem anyakönyvinek a szó legszorosabb értelmében. Az anyakönyv kézzel fogható, megjelenésében is tekintélyt parancsoló „mű”, nem holmi felhőben landoló nullák és egyek halmaza. Állítom ezt úgy, mint akinek volt szerencséje e területen dolgozni, Magyarország két legrégebbi anyakönyvét, az **1624-es** soproni evangélikusok matriculáját és az **1633-as** kőszegi katolikus anyakönyvet látni és kézben tartani.

Ezek közel 4 évszázada létező irományok. Nagy kérdés, hogy 4 évszázad múlva, a ma elektronikus „művei” még elérhetőek lesznek-e az utókor számára, vagy egy rossz gombnyomás, áramszünet, hacker-támadás, Péntek 13 vírus miatt végképp ködbe vesznek? Ugyanakkor természetesen a technikával haladni is kell, s emiatt nem lenne szabad kihagyni legalább a régi, papíralapú anyakönyvek szkenneléssel, fényképezéssel való rögzítését.

S ha már mulandóság: hol van például az egykor legnépszerűbb magyar közösségi oldal az **iWiW**? 12 év után, 2014. június 30-án végleg bezárt. Helyette van **Facebook**, mely lassan megkerülhetetlen lesz a közigazgatás számára is. Egy jegyzői kollégiumi ülés megtartását áthúzta az időjárás: ónos eső miatt piros riasztást adtak ki az esti órákban. Az összes kolléga telefonszámának kikeresése, értesítése végül megtörtént, de mennyivel könnyebb és egyszerűbb lett volna egy jól irányzott Facebook bejegyzéssel a csoport összes tagját értesíteni. A közösségi média előnye vitathatatlan, egy-egy szakmai közösségeknek, csoportoknak még gyakorlati haszna is lehet, ugyanakkor rengeteg fölösleges információ is terjed megosztással, posztolással, mely közül az igazán fontosat szinte lehetetlen kiszűrni. A Facebooknak jó hasznát veheti az apparátus egyfajta környezetanulmányként, de volt, hogy egy elhunyt hozzátartozóját szintén ezáltal sikerült előkeríteni. Néha pedig nem értjük, hogy az az ügyfél, aki adatai kiadását letiltani kéri, miért nem ügyel arra is, hogy privát szférájáról mi mindent oszt meg a nagyközönséggel? Beszélni kell az árnyoldalakról is, hiszen nem egyszer fordult elő, hogy egy-egy Facebookon lévő kép, hozzászólás miatt valaki eleve esélytelen egy állásinterjún, vagy egy megjegyzés, minősítés, véleménynyilvánítás miatt lemondani kényszerült. Falusi viszonylatban pedig már az is megszokott lett, hogy az emberek nem a házuk előtt lévő kispadon beszélgetnek, hanem Facebookon jelölgetik egymást, de ez már ne a közigazgatási informatika, hanem a szociológia kutatási területe legyen.

Összefoglalva a kistélepülési önkormányzatok elektronikus közigazgatási lehetőségeit, az állami szerepvállalás szükséges és megkerülhetetlen, de nem járhat az önkormányzati autonómia

csorbitásával. A jobbitó szándékú, hatékonyságot növelő, az eljárást gyorsító ügyintézési lehetőségek mindenki érdekében kell álljanak, még ha tudjuk azt is, hogy a bürokráciacsökkentés átmenetileg bürokrácianövekedéssel jár. Ugyanakkor azt is fontos lenne észben tartani, hogy ha a közigazgatás az emberekért van, akkor a közigazgatási informatikának is az emberekért kell lennie, legyen az az ember monitor előtt, mint ügyintéző, vagy a világháló valamelyik végén, mint ügyfél.

LENDVAI RÓBERT

Jegyzetek

1. **A 2000. év problémája** (angolul **Y2K**) oka a számítástechnikában és más – nem feltétlenül elektronikus – adattárolás során alkalmazott egyszerű fogás volt, hogy a különböző okokból – elsősorban a tárhelyek korlátozott mérete miatt – négy számjegy helyett csak az utolsó két számjegyet használták az évek azonosítására. Ebben a rendszerben a 2000. évet ugyanúgy 00 jelöli, mint az 1900-at, és a legtöbb program tervezésének eredményeként az 1999 után következő 00-át 1900-ként (esetleg 19100-ként vagy 100-ként) értelmezi, ami komoly gondokat okozhat a dátumok összehasonlításával dolgozó rendszerek működésében. Forrás: https://hu.wikipedia.org/wiki/A_2000._%C3%A9v_prob%C3%A9m%C3%A1ja

2. Termelőszövetkezet (rövidítve „TSZ”)

3. A Körtgyezőség 2000. évi költségvetésében az állami támogatás mindössze 2.108.160,- Ft volt, míg az önkormányzati rész 8.050.840,- Ft.

4. A TÁKISZ a Területi Államháztartási és Közigazgatási Információs Szolgálat rövidítése, a Terület Államháztartási Hivatal (TÁH), majd a Magyar Államkincstár (MÁK) jogelődje.

5. <http://www.vzuo.org>

6. Iktatószoftverekre példa: DMS One Professionál, Kontroller, eWiniktat, Coriolis, Kimera, Wikt Magó, Webiktat, Irma, Colibr és még 50 szoftver sokféle változata.

7. Polgármesteri Hivatal Meggyeskovácsi

8. Káld-Borgáta Községi Önkormányzatok Körtgyezősége

9. Böögöte-Duka-Vashosszúfalu Községi Önkormányzatok Körtgyezősége és Bejcgtyertyános-Nyögér-Sótony Községek Körtgyezősége

10. 2012. január 1-jei lakosságszámok alapján: Bejcgertyános (462 fő), Bögöte (315), Káld (1118), Meggyeskovácsi (681), Nyőgér (319), Sótony (634)

11. Ikervári Általános Művelődési Központ Intézményfenntartó Társulása

12. <https://alfahir.hu/sites/default/files/kepek/doks.pdf>



A közigazgatási e-perek problémái a gyakorlatban

Az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény (Etv.) preambuluma a törvény céljaként az elektronikus ügyintézés biztosító szervek együttműködésének biztosítását is rögzítette. Az Etv. az államigazgatási szervek, helyi önkormányzatok, jegyzők (...) mellett az OBH-t és a bíróságokat is elektronikus ügyintézés biztosító szervként jelölte meg.

Felvezetés

A Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvénynek (Pp.) a kötelező elektronikus kapcsolattartásra vonatkozó szabályai eredetileg 2016. január 1-jével léptek volna hatályba. Az OBH a felkészülést megkezdte, mind a technikai feltételek megteremtésével, mind a belső képzéssel és az interneten elérhető általános tájékoztatással. Már 2015. év elején létrehozta a bírósági elektronikus tájékoztatási és figyelmeztetési rendszert, amelynek használatához az ügyfélkapun történő regisztráció szükséges. A rendszeren keresztül az ügyfelek tájékoztatást kérhetnek ügyük állásáról, így például: ellenkérelem beérkezéséről, a tárgyalás kitűzéséről, szakértői vélemény beérkezéséről, jegyzőkönyv elkészüléséről stb. Ezen felül lehetőség nyílt az elektronikus panaszkezelésre és elérhető az eljárási időtartam kalkulátor.

Ezt követte az ugyancsak az internetes portálon működő „*elektronikus kapcsolattartás a bírósági eljárásokban*” menüpont. Ezen elérhető az e-kapcsolattartásra vonatkozó általános tájékoztató az egyes ügyfajtákban, gyakran ismételt kérdések, illetve részletes tájékoztatás a jogi képviselők, közigazgatási szervek, jegyzők, gazdálkodók, magánszemély ügyfelek részére, valamint elérhetők az ÁNYK nyomtatványok. Az Országos Bírósági Hivatal elektronikus portálja folyamatosan frissül.

A Fejér megyei Kormányhivatal által létrehozott Fejér megyei Közigazgatási Kollégiumban a Székesfehérvári Törvényszéket, mint állandó meghívottat a Törvényszék elnökének megbízásából a Törvényszék elnökhelyettese képviseli, aki polgári ügyszakos bíróként gyakorló közigazgatási bíró. A Közigazgatási Kollégium 2015. december eleji ülésén – akkor már ismert volt, hogy a Pp.-nek a kötelező elektronikus kapcsolattartásra vonatkozó szabályai csak 2016. július 1-jével lépnek hatályba –, ahol a Székesfehérvári közigazgatási bíróság működésének tapasztalatairól tartottam előadást, merült fel a Kormányhivatal és a Törvényszék szakembereinek konzultációs lehetősége, elsősorban a Kormányhivatalnak az elektronikus kapcsolattartásra való minél teljesebb körű felkészülése segítésére.

A szakemberek - felsővezetők, informatikusok, vezető tisztviselők - érdemi megbeszélése 2016. március elején volt a Székesfehérvári Törvényszéken. A tanácskozás után lehetőséget nyújtottunk a Kormányhivatal részére egy próba közigazgatási keresetlevél elektronikus betérjesztésére is, az ügymenet gyakorlatban való megismerése, illetve az esetlegesen jelentkező problémák kiszűrése érdekében.

Gyakorlati problémák

A Pp. kötelező e-kapcsolattartásra vonatkozó speciális szabályai gyakorlati problémái:

A Pp. Hetedik része foglalja össze az elektronikus kapcsolattartás alkalmazásának általános szabályait. *A közigazgatási perek e-kapcsolattartásának speciális szabályait* a XX. fejezet 340/B. §-a rögzíti, a jegyző birtokvédelmi ügyben hozott határozatának megváltoztatása iránti per elektronikus kapcsolattartási szabályairól a 341/J. §. rendelkezik.

Az általános szabályok közül elsősorban a Pp. 394/I. § (1) bekezdés a.) pontját kell kiemelni. A jogalkotó úgy rendelkezett, hogy amennyiben a Pp. a polgári perben a kapcsolattartást valamelyik fél részre elektronikusan kötelezővé teszi, úgy abban az esetben ha a beadványt a fél nem elektronikusan terjeszti elő, a bíróság a

- keresetlevelet idézés kibocsátása nélkül elutasítja,

- az egyéb beadványban foglalt nyilatkozat hatálytalan, és úgy kell tekinteni, hogy az elektronikus úton kapcsolatot tartó nyilatkozatot egyáltalán nem tesz. Emellett pedig a bíróság pénzbírsággal is sújthatja.

A kötelező elektronikus kapcsolattartás bevezetésére átmeneti időszak nélkül került sor, így a fenti rendelkezés súlyos szankció a szabályozást kevésbé követő, elsősorban gazdasági társaságokra nézve. (Az ügyvédi kamara igyekezett időben felkészíteni az ügyvédeket a módosításra.)

A Pp. 394/I. § (1) bekezdés a.) pontja szankciója miatt, annak alaptörvény ellenességére hivatkozva, a Kecskeméti Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság *kezdeményezte az Alkotmánybíróság eljárását*. Az Alkotmánybíróság a III/1476/2017. számú döntésével a jogszabályhely alaptörvény ellenességének megállapítására irányuló kezdeményezést visszautasította. Lényegében arra a gyakorlatra hivatkozott, hogy a támadott jogszabálynak, jogszabályi rendelkezésnek közvetlenül a döntést megalapozónak kell lenni, amely jellegnek a kezdeményezés indoklásából egyértelműen ki kell derülnie. *A jogintézmény lényege ugyanis éppen konkrétságában rejlik, jelesül abban, hogy a bíró által feltett kérdést konkrét jogvita és nem általánosságban, a jogrendben fellelhető alkotmányos diszharmónia generálja.* Az adott kezdeményezés alapját képező eljárásban pedig konkrétan már nem kellett alkalmazni a kifogásolt jogszabályhelyet.

A közigazgatási perekben mind a jogi képviselőknek, mind a gazdasági szervezeteknek egy további alapvető szabályra is figyelni kell, mégpedig arra, hogy mikor indult a közigazgatási eljárás. A Pp. 340/B. § (1) bekezdés értelmében ugyanis a 2016. július 1-jével, illetve azt követően indult közigazgatási eljárásokban hozott határozatok felülvizsgálatára irányuló perekben kell alkalmazni a kötelező elektronikus eljárás szabályait. (Meg kell jegyezni, hogy a hatályos Pp. 340/B. § (1) bekezdésének szövege a mai napig a 2016. január 1-jei dátumot tartalmazza és csupán a Pp. 397/I. § (1) bekezdés b.) pontjából derül ki az alkalmazás dátuma, vagyis a hatályosulás időpontját a módosítás nem emelte be az érintett jogszabályi környezetbe.)

A közigazgatási perekben az általános szabályokkal egyezően kötelező a kapcsolattartás a jogi képviselővel eljáró félnek, valamint a belföldi székhellyel rendelkező gazdálkodó szervezetnek, ami azt jelenti, hogy meghatározott úrlapon, úrlap benyújtási támogatási szolgáltatás igénybevételével kell benyújtani a keresetlevelet az elsőfokú közigazgatási szervhez. Ellenkező esetben a már fent említett szabály értelmében a keresetlevél idézés kibocsátása nélkül elutasításra kerül.

Ebben az esetben merül fel a Pp. egy másik általános szabályának, a Pp. 132. §-ának az alkalmazása. Ennek bírói gyakorlata a mai napig nem egységes. Ezt jelzi, hogy ebben a kérdésben a polgári kollégiumvezetők országos értekezlete másként foglalt állást, mint a regionális közigazgatási és munkaügyi kollégiumok többsége.

A Pp. 132. § arra ad lehetőséget, hogy amennyiben a bíróság a keresetlevelet idézés kibocsátása nélkül a Pp. 130. § alapján elutasította, a keresetlevél beadásának jogi hatályai fennmaradnak, amennyiben a végzés jogerőre emelkedését követő 30 napon belül az ügyfél a keresetlevelet - annak hiányait pótolva ismét benyújtja. *A szabály azonban hangsúlyozottan csak a Pp. 130. § alapján elutasított keresetlevelekre vonatkozik, az elektronikus kapcsolattartás szabályait mellőző keresetlevél idézés kibocsátása nélküli elutasításáról szóló 394/I. §-ra nem.*

A Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságot is magába foglaló Dél-dunántúli Regionális Kollégium álláspontja az, hogy a Pp. 132. § alapján nem lehet ismételt benyújtani a keresetlevelet az e-közigazgatási perekben, amennyiben az a 394/I. § (1) bekezdés a.) pontja alapján került elutasításra.

A Pp. idézett rendelkezései általános gyakorlati problémái mellett a konkrét e-perekben az e-közigazgatásban dolgozók képzése és ennek nyomán felkészültségük, az elektronikus kapcsolattartás technikai feltételeinek biztosítása kap szerepet.

Konkrét esetek

Az e-közigazgatási perek néhány konkrét problémája:

A 2016. július 1-je vagy azt követően indult közigazgatási eljárásokban a jogerős határozatok ellen benyújtott keresetlevelek - a jelen írás témaja mentén - akkor lehetnek szabályosak ha a

közigazgatási határozat jogorvoslati tájékoztatója megfelelő, az ÁNYK űrlapok elérhetők a közigazgatási szervek internetes oldalain és a rendszer teljes egészében működik.

Milyen problémákkal találkozunk a keresetlevelek első megvizsgálásakor?

a/ a nem megfelelő jogorvoslati tájékoztató

A kisebbik hiba, amikor a jogorvoslati tájékoztató a korábbi formula mellett (postai úton, ajánlott küldeményként) tájékoztatást ad a keresetlevél kötelező elektronikus benyújtásról. Az ilyen együttes tájékoztató tipikusan a Közbeszerezési Hatóság Közbeszerezési Döntőbizottságánál fordul elő és bizonytalanságot okozhat az ügyfeleknek. A bizonytalanságot azonban feloldja, hogy a határozatok indokolásának utolsó bekezdése egyértelműen rögzíti a jogi képviselők és a gazdálkodó szervezetek kötelezettségét a keresetlevél elektronikus benyújtására. (Az már más kérdés, hogy az általában ismert módon kezdődő jogorvoslati tájékoztatót az ügyfél végig olvassa-e. Mondhatjuk, hogy előfordul, hogy nem, mert ez is okozott keresetlevél elutasítást.)

Komolyabb hiba, amikor a közigazgatási szerv egyáltalán nem ad tájékoztatást a keresetlevél elektronikus benyújtására vonatkozó kötelezettségről.

Az Etv. értelmében, de a helyes és méltányos bírói gyakorlat értelmében sem, a téves jogorvoslati kioktatás miatt az ügyfeleket hátrány nem érheti. Ezt a gyakorlatot folytatja a Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság is. Azonban számos elsőfokú közigazgatási bíróságnál lényegében a „jogsabály nem tudása nem mentesít” szemlélet érvényesült, így több másodfokú döntéssel találkozhatunk, ahol a törvényszékek tanácsa hatályon kívül helyezte az elsőfokú bíróság döntését, utalva a hiányos jogorvoslati tájékoztatóra.

Itt kell kitérni a *Pp. értelmező rendelkezései közül a 396. §-ra*, amely a Pp. alkalmazásában a gazdálkodó szervezetek fogalmát határozza meg. Aszerint a gazdálkodó szervezetet vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni egyebek mellett a helyi önkormányzat, a költségvetési szerv, az egyesület, valamint az *alapítvány gazdálkodó tevékenységével összefüggő polgári jogi kapcsolataira is*. Miután vélhetően a közigazgatási szervek a jogorvoslati tájékoztató megadásakor

nem mérlegelik, hogy adott esetben az ügyfél (pl. az alapítvány) a Pp. szempontjából gazdálkodó szervezetnek minősül-e, ezért célszerű teljes körben megadni a tájékoztatást, vagyis a gazdálkodó szervekre vonatkozóan is, azon elv mentén, hogy a többre a kevesebb is benne van.

A Magyar Államkincstár jogerős határozata, amellyel egy családi napközit működtető alapítványt kötelezett a költségvetési támogatás visszafizetésére, nem tartalmazta a gazdasági szervek kötelezettségét a keresetlevél elektronikus benyújtására. Jelen esetben az ügyfelet nem érte a jogorvoslat hiányosságából eredő késedelem miatti hátrány sem, tekintettel arra, hogy – legalább is a Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság értelmezésében – az alapítvány költségvetési támogatási ügyét csak nagyon távan lehet a gazdálkodó tevékenységével összefüggő polgári jogi kapcsolatként értelmezni, így a keresetlevél benyújtása szempontjából nem minősül gazdálkodó szervezetnek.

b./ a benyújtás technikai módjára vonatkozó pontatlan tájékoztatás

A másodfokú hatóság fogyasztóvédelmi ügyben arról tájékoztatta az ügyfelet, hogy a keresetlevelet elektronikusan a „kormányablak.kh.gov.hu” honlapon keresztül, elektronikus űrlap használatával nyújthatja be a Fejér Megyei Kormányhivatal Székesfehérvári Járási Hivatalához. A Székesfehérvári Járási Hivatal hivatali kapujára benyújtott keresetlevél azonban nem ért célba (annak ellenére, hogy a fájl nevéből egyértelműen megállapítható volt, hogy a fogyasztóvédelmi osztály a címzett). Az elsőfokú hatóság azt a javaslatot tette a másodfokú hatóság felé, hogy az ügyfelet arról célszerű tájékoztatni, hogy az elektronikus keresetlevelet a Járási Hivatal illetékes főosztályának hivatali kapujára célszerű megküldeni.

c./ egyéb technikai, értelmezési problémák

A mezőgazdasági földforgalmi ügyekkel kapcsolatban néhány települési önkormányzatnál merült fel technikai probléma azokban az eljárásokban, amikor az Agrárgazdasági Kamara állásfoglalása ellen benyújtott kifogást elbíráló képviselő-testület határozata ellen kívánt a Kamara jogi képviselője elektronikusan keresetlevelet benyújtani.

Előfordult hogy az űrlapot ugyan elkészítette az önkormányzat, de az nem került feltöltésre a honlapra.

Volt hogy az űrlap ugyan feltöltésre került, de a hivatal informatikai rendszere nem működött megfelelően.

Olyan jegyzői álláspont is volt, hogy az ezen típusú ügyekben a keresetlevelet nem a hivatal, hanem az OBH honlapján elérhető K02 nyomtatványon kell benyújtani (*Ezzel szemben azon ténylegesen a helyi önkormányzatokról szóló törvény 139. §-a szerinti, a Kormányhivatal által önkormányzat határozatának felülvizsgálatára vonatkozó keresetet lehet benyújtani*).

Végül találkoztunk olyan jogértelmezéssel is, miszerint az Etv. 108. §-a értelmében a helyi önkormányzatnak csak 2018. január 1-től kell az ügyek elektronikus intézését biztosítani. (*Ténylegesen az Etv. 108. § (2b.) bekezdése azt írja elő, hogy 2017. december 31-ig - a főszabálytól eltérően - a bíróságokkal történő elektronikus kapcsolattartás során a Pp. és az Etv. arra vonatkozó rendelkezései az irányadók.*)

A konkrét földforgalmi perekben, miután a Kamara jogi képviselője a keresetlevél elektronikus benyújtásának lehetetlenségére hivatkozott, az eljáró bíró a Fejér megyei Kormányhivatalhoz fordult állásfoglalásért. A Kormányhivatal az érintett önkormányzatok jegyzőjével tisztázta a helyes eljárást és a jegyzők korrigálták korábbi álláspontjukat. A jelzett perekben a bíróság ezek után elfogadta a jogi képviselő igazolási kérelmét, miszerint a keresetlevél a nyitva álló határidőben elektronikus úton nem volt benyújtható az adott települési önkormányzatnál.

A bíróságok már az Etv. hatálybalépése előtt is azon az állásponton voltak, hogy amennyiben az eljárási szabályok az elektronikus utat megkövetelik, úgy az üzemeltetőnek biztosítania kell annak zavartalan működését. Ilyen jellegű problémák korábban mezőgazdasági támogatási ügyekben fordultak elő, pl. a támogatás benyújtására kötelező elektronikus felületet nem lehetett elérni a meghatározott határidőig, de hasonló esetek közlekedési igazgatással összefüggő perekben is merültek fel. Amennyiben az ügyfelek valószínűsíteni tudták, hogy az elektronikus rendszer nem működött, a bíróság kimondta, hogy az üzem és

működési zavarok az ügyfelet nem hozhatják hátrányba.

A kötelező elektronikus perekben a Pp. 394/G. § (10) bekezdése alapján az OBH az internetes honlapon rendszeresen közlést teszi azokat a napokat, amelyeknek során legalább 4 órán át nem üzemelt a kézbesítési rendszer vagy az OBH hivatali rendszere, miután az így kiesett nap nem számít bele a bíróság által meghatározott határidőbe.

A jelen és a Jövő

A fentiekben vázolt gyakorlati problémák a közigazgatási jogorvoslati eljárást követően lényegében 2017. II. negyedévtől merültek fel és elmondhatjuk, hogy az elektronikus kapcsolattartás szabályainak követése a közigazgatási perekben lassan készségi szintűvé válik, ezzel egy újszerű eljárási rend épült be a jogalkalmazásba. *Figyelmünket most már az előttünk álló újabb kihívásokra irányíthatjuk*, hiszen 2018-tól mind a közigazgatási szerveket, mind a közigazgatási bíróságokat érintő új eljárási jogszabályok lépnek hatályba.

Az Ákr., a Kp. és a Pp. alapvető szabályainak elsajátítása és alkalmazása mellett apróságként jelentkezik a jogorvoslati tájékoztatók tartalmi változása a közigazgatási bíróságok illetékessége és hatásköre vonatkozásában. Mégis már itt utalok arra, hogy célszerű a jogorvoslati tájékoztatók új formuláit időben kidolgozni, amelyekben nem csak azt jelöljük meg, hogy keresettel lehet élni a közigazgatási bírósághoz, hanem azt is, hogy konkrétan melyik regionális vagy helyi közigazgatási és munkaügyi bíróság jár el a perben, különös tekintettel arra, hogy a 2018. január 1. után benyújtott keresetlevelekre, már a Kp. szabályait kell alkalmazni. A rossz helyre címzett keresetlevelet ugyanis a bíróság nem egyszerűen továbbküldi, hanem az áttételről fellebbezhető végzésben kell határozni, ami a keresetlevél elbírálásának elhúzódtásához vezet. Emellett pedig a hatóságnak ahhoz a bírósághoz kell megküldeni a keresetlevelet, amelyikhez az ügyfél címezte, akkor is ha nem a megjelölt bíróság az illetékes vagy hatáskörrel rendelkező.

A VEAB 2017. október 13-i konferenciájára készült korreferátumok megjegyzik, hogy a gyakorlatban az elektronikus ügyintézés egyelőre je-

lentos többletmunkával jár. Ugyanez elmondható a bíróságokra is, ahol még párhuzamosan működik az elektronikus és a papír alapú iratkezelés. Adott esetben lehet, hogy valamennyi fél elektronikus kapcsolattartásra kötelezett, mégis minden beadványt kinyomtatunk, más esetben a papír alapon érkezett iratokat szkenneljük. A munka megkönnyítésére az OBH-nak 2017. év elején nyílt lehetősége a bíróságok rendelkezésére bocsátani több nagy kapacitású szkennelő, illetőleg nyomtató gépet.

A gyakorló szakemberek hozzászólásából az is kiderült, hogy egyelőre ragaszkodunk a matériához, a kézzel fogható papír alapú anyagokhoz és nehéz elképzelni, hogy idővel a helyiségek sokaságát megtöltő irattárak is digitalizálásra kerülnek.

Miután pedig a Facebook is említésre került – mint az elektronikus kapcsolattartás egy formája –, az elektronikus, digitalizált világ fejlődésének sebességére és térnyerésére befejezésül egy, a Facebookon terjedő riportból (jövőkutatói jóslatból) idéznék:

„2030-ra a számítógépek okosabbak lesznek, mint az emberek”. *Gerd Leonhard* jövőkutató szerint pedig „a jövő már itt van, de legtöbben még nem vették észre”. „A mennyországot, de a poklot - *értelmezésem szerint a káoszt* - is elhozhatja az emberiségnek a jelenleg zajló technológiai forradalom; minden attól függ, hogyan működünk együtt, hogyan haladunk együtt előre”.

MÜLLERNÉ HRADSKY ERZSÉBET



Hozzászólás

Elmélet és gyakorlat – Milyen korrekciókra van szükség a közigazgatásban?

Tisztelt Konferencia! Hölgyeim és Uraim!

Előjáróban szeretnék köszönetet mondani Mindazoknak, akik a konferencia létrejöttében, megrendezésében tevékenyen közreműködtek, mert egy viszonylag kis létszámú, de igazán színvonalas, a valós problémákra koncentráló, hiánypótló, manapság ritkaság-számba menő, párbeszéd típusú rendezvény volt, gratulálok érte az érintetteknek!

Csaknem 40 éves (ezen belül több, mint 10 év területi, több, mint 25 év központi) közigazgatási tapasztalattal a kezemben úgy ítélem meg, hogy a mai közigazgatás több területen korrekcióra szorul.

Porga Gyula polgármester Úr bevezető gondolataihoz csatlakozva a VEAB közigazgatási munkabizottság akkor tölti be szerepét, ha elvégzi az ELMÉLET - GYAKORLAT ütköztetését. Ezt oly módon teszi, hogy széles, tudományos értékű elméleti háttérrel használ, és kizárólag hiteles, gyakorlati működési tapasztalatokkal összevetve elemzi mindezeket.

Ebben a szellemben egy sor említésre érdemes, a konferencia témájához szorosan kötődő mondanivaló fogalmazódott meg bennem az elmúlt évek során, ezek közül, mintegy jelzés-értékű módon kettőt ragadnék ki.:

1. A generációváltás a közigazgatásban

A generációk cserélődése egy természetes, egészséges folyamat, amely az élet minden területén kívánatos. Mind elméleti, mind gyakorlati oldalról vizsgálva ez akkor egészséges, ha ez nem kampány-jelleggel, hanem egy folyamatként zajlik.

Tapasztalataim szerint ugyanakkor az elmúlt években a közigazgatásban lezajlott generációváltásnak (a központi közigazgatásban különösen) erősek voltak a kampány-jellegű elemei. Ez pedig szinte ki-

vétel nélkül mellékhatások sorát eredményezi. A pályakezdekők számára gyengül a tapasztalatok átadásának, a mentorálásnak az esélye, kell köztudás hiányában felgyorsul a fluktuáció, ami végül a közigazgatási szakmai munka minőségére is rányomja a bélyegét (erre Hazafi Zoltán előadása konkrét tényadatokkal is szolgált).

Ráadásul, ha a gyors generációváltás mögött túl erősek a politikai motivációk, akkor az előbbi hatások tovább erősödhetnek.

2. A közbeszerzés anomáliái

A cél, a jogalkotói szándék világos és egyértelmű, rugalmasabbá, átláthatóbbá és olcsóbbá tenni az adófizetői pénzekből megvalósuló állami beruházások, beszerzések rendszerét.

A hazai közbeszerzés gyakorlata (a folyamatos hazai és nemzetközi kritikák tárgyává tett korrupciós kockázatokon túlmenően) a jogszabályi háttér sokszori módosítása ellenére is megannyi ellentmondással terhelt.

Álljon itt erre a sok konkrét eset közül kiválasztott apró, de igen gyakori és szemléletes, 3 évvel ez előtti példa.

Egyik országos hatáskörű szerv kis létszámú, nyugati határ széléhez közeli vidéki fiókjánál az iroda egyetlen nyomtatójából kifogyott a festékpátron.

Az iroda közvetlen szomszédságában a szükséges eszköz 4000,- Ft alatti áron azonnal beszerezhető lett volna, de a szervezeten belüli felelősség-megosztás, a hierarchikus döntési mechanizmus és a közbeszerzési szabályok okán ehelyett a következő procedura játszódott le:

A fiókvezetőnek írásban jelentenie kellett a Régióközpont vezetőjének az igényt, aki ezt javaslatlall ellátva továbbította a Központba. Ott végigment az adminisztratív útvonalon, landolt a központi közbeszerzési részlegnél. A részleg megállapította, hogy az eszköz rendelkezésre

áll a központi keret listáján (más lapra tartozik, hogy valami matt 5000,- Ft feletti áron). Ezután elindult a beszerzési folyamat, az eszközért a fiók munkatársa további késedelmeket megelőzendő jobb híján a Központba utazott, így sikerült a teljes beszerzést két hét időtartamra lerövidíteni! (ez idő alatt a fióknál a nyomtatást igénylő munkák szüneteltek, avagy a munkatársak jóindulatától, a feladat típusától függően otthoni, privát nyomtatóra tevődtek át)

Ha a konkrét eset során ténylegesen felmerült költségeket vizsgáljuk, az akkor is többszöröse a reálisnak, ha a feleslegesen elpazarolt munkaerő költségeit hozzá vesszük, akkor pedig már szinte csillagászati a különbség.

Ezt az apró példát ha felszorozzuk a hazai közigazgatásban előforduló igen magas eset-számmal, kiterjesztjük a beszerzések széles, gyakori típusú beszerzési kategóriáira, könnyen belátható, hogy még a hazai GDP számításban is megjelenő hatást mérhetünk, ami önmagában még akár pozitív is lehetne, de talán nem ez a cél...

A konferencia zárásakor elhangzott munkabizottsági elnöki kérdésnek megfelelően a 2017. decemberi, illetve a további rendezvényeink, kutatásaink tematikájára, szoros összefüggésben a fentiekben leírtakkal a **javaslatom a következő** :

Jórészt szintén a konferencián elhangzott tapasztalatokból indulok ki, abból a tényből, hogy a mai hazai közigazgatás, ezen belül a központi és a területi közigazgatás is - személyes, több évtizedes tapasztalataimmal is egyezően - megannyi problémával, ellentmondással terhelt. Megoldatlanságuk megítélésem szerint is már közép-távon is egyes település-kategóriák jövőjét veszélyeztetheti.

Ennek megfelelően a **VEAB** keretében működő tudományos munkabizottságunk meggyőződése szerint **akkor tölti be igazán a fél évvel korábbi megalakuláskor rögzített feladatát, ha a helyszínen is megfogalmazott ez évi munkaprogram elemek (e-közigazgatás, önkormányzati gazdálkodás) mellé további, fajsúlyos kérdéseket is napirendjére tűz!**

Ilyen kérdések lehetnek még (részben a 2016 decemberi munkabizottsági témajavaslataimhoz is visszanyúlva) - természetesen valós

kapacitásainkkal majd szinkronba állítva, és a témajavaslataimat rövid szakmai indoklással is ellátva :

- *A közigazgatási határokat átlépő társadalmi-gazdasági jelenségek területi szemléletű elemzése,*

(Az elmúlt évtizedek gyakori területfejlesztési koncepcióváltásai, a különböző területbeosztási formációk közötti súlypont váltások, a nem ritkán politikai szempontokkal átítatott területbeosztási változtatások mindenképpen indokolják a téma tudományos alaposságú áttekintését.)

- *A jogalkotási folyamat, területi kérdéseket érintő szegmense hatásvizsgálatainak elemzése,*

(A hazai jogalkotás tempójának látványos felgyorsulása tapasztalataim szerint együtt járt a jogalkotás előkészítettségének lazulásával, a jogszabály-változások hatásvizsgálatainak részben formálissá válásával.)

- *A területi információs rendszerek tartalmának hosszabb távú időbeni mozgása (valós igények vs. lehetőségek),*

(A több éven keresztül alkalmazott kényszerű költségvetési recesszió, a centralizálódó döntési mechanizmus együttesen a területi információs rendszerek szűkülését, nem ritkán minőségi romlását eredményezte.)

- Az önkormányzati gazdálkodás témaköre, kiterjesztő módon : forráselosztás, infrastruktúra vs. gazdaságfejlesztés, konvergencia vs. divergencia, települési adósság-rendezés eredményei, anomáliái,

- *Személyügyi témák: generációváltás módzatai, utánpótlás, fluktuáció*

(Az elmúlt évek gyors generáció váltása a közigazgatás személyi állományának korábbinál jóval nagyobb ütemű cserélődését eredményezte, annak megannyi hatásával - ahogy ez a konferencia előadásaiiban egzakt módon bemutatásra került Hazafi Zoltán előadásában.)

- *Közbeszerzési tapasztalatok*

(Az oly sokszor felmerülő korrupciós kockázatok mellett a a hazai közbeszerzési rendszer gyakorlata a mindennapok közigazgatási munkáját gyakran rugalmatlanabbá, nem egy esetben a társadalmi költségek egészét vizsgálva, valamennyi járulékos költség elemet figyelembe véve drágábbá is teszi.)

- *A szubszidiaritás elve a valós területi folyamatok tükrében*

(A szubszidiaritás az Európai unió működési elvei követelményei sorában fontos helyet foglal el. Általános elv, hogy a döntési pontok telepítésének mérlegelésekor alapcél, hogy ott szülessen a döntés, ahol ehhez a legtöbb információ rendelkezésre áll. A centralizálási törekvések

között indokolt ennek széles körű, objektív áttekintése.)

Az eredeti hozzászólás elhangzott az MTA VEAB közigazgatási munkabizottsága 2017 május 5-i konferenciáján. (Lásd még Zongor Gábor cikkét e számunkban - A szerk.)

SOÓS LŐRINC



Tájékoztató

A VEAB Közigazgatási Munkabizottság és COMITATUS együttműködéséről

A Comitatus önkormányzati szemle és az MTA Veszprémi Területi Bizottság (VEAB) Gazdaság- Jog- és Társadalomtudomány Szakbizottság Közigazgatási Munkabizottsága közötti kapcsolat évtizedeken keresztül alapvetően személyes jellegű volt azáltal, hogy a munkabizottság egyes tisztviselői (az elnök és a titkár) és a folyóirat szerkesztői (a szerkesztőbizottsági elnök és a főszerkesztő) azonosak voltak Zongor Gábor és Agg Zoltán személyében.

A közigazgatási munkabizottság 2014-től néhány évig nem működött és miután 2016. december 9-én újjá alakult a Comitatus már vállaltan és tudatosan lett a tudományos-szakmai szerveződésnek a publikációs fóruma.

A VEAB Közigazgatási Munkabizottsága (újja)alakuló ülésére a Veszprémi Városháza Kossuth-termében a Comitatus Önkormányzati Szemle negyedszázados jubileuma alkalmából tartott tudományos konferencia keretében került sor. A munkabizottság megválasztott elnöke Kaiser Tamás, intézetvezető, egyetemi docens, a Nemzeti Községi Szolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar Államkutatási Fejlesztési Intézet tudományos igazgatója, egyben a folyóirat szerkesztőbizottságának a tagja is.

A konferencián elhangzott előadások nagy része megjelent a Comitatus 2017. tavaszi (XXVII. évfolyam 222.) számában. Közzétételre került:

Nemes Nagy József (az MTA doktora, egyetemi tanár ELTE TTK) „Egy regionalista megjegyzései” (3-13. oldal)

Pálné Kovács Ilona (MTA levelező tag, egyetemi tanár, az MTA KRTK RKI igazgató) „Szakértelem, tudásközösségek az önkormányzatokra vonatkozó reformok előkészítésében” (14-23. oldal)

Navracsics Tibor (az Európai Bizottság kulturális, oktatási, ifjúságpolitikai és sportügyi biztosa, egyetemi docens, ELTE ÁJK,

a munkabizottság tagja) „Az európai közigazgatási tér alakulásáról” I. rész (24-32. oldal)

Lendvay Endre (ügyvezető, Responsum Kft., PhD hallgató) „Önkormányzati eszközök a helyi gazdaságfejlesztésben” (68-77. oldal)

Gyergyák Ferenc (TÖÖSZ főtitkár, c. egyetemi docens NKE ÁKK) könyvismertetője „A magyar decentralizáció kudarca nyomában” (szerkesztette: Pálné Kovács Ilona) című tanulmánykötetről.

Ugyanebben a Comitatus számban tudósítást olvashatnak a konferenciáról és a munkabizottság újjá alakulásáról. (13. és 42. oldal)

A 2017. évi első munkabizottsági konferenciára május 5-én, a veszprémi városházán „Állam, közigazgatás, önkormányzatok” címmel került sor. A konferenciáról tudósítást olvashatnak a Comitatus 2017. nyári lapszámában (104. oldal). Ebben a számban került közlésre Navracsics Tibor „Az európai közigazgatási tér alakulásáról” szóló tanulmányának II. része (32-38. oldal).

A nyári számban a májusi konferencián a kistépülési önkormányzatok problémáival foglalkozó szekcióban elhangzott előadások írásos változatai jelentek meg:

Finta István (az MTA KRTK tudományos munkatársa) A magyar fejlesztéspolitika és a kistéleplülések sorsa (15-22. oldal)

Zongor Gábor (a COMITATUS szerkesztőbizottság elnöke, a munkabizottság tagja) A sok kicsi mire megy? (23-31. oldal)

Patyi Elemér (Bögöte község polgármestere,
a munkabizottság tagja) A kistelepülések helyze-
téről alulnézetből (100-103. oldal)

A konferencián elhangzott hozzászólások írásos változatainak, illetve a témakörhöz kapcsolódó cikkek közzétételére is lehetőséget biztosítottunk. Így jelent meg Szabó Gellért (Szentkirályi közszeg polgármestere, a Magyar Faluszövetség elnöke) „Az önkormányzatok és a megváltozott állami szerep” (105-107. oldal) című, valamint

Szabó Lajos (közigazgatási jogász, a munkabizottság tagja) „Dicsérjük és/vagy bíráljuk a közigazgatás átalakítását?” (108-110. oldal) című hozzászólása.

Ezen túlmenően tudósítás jelent meg Leveleki Magdolna (főiskolai tanár, a veszprémi Érseki Hittudományi Főiskola, a VEAB Szociológiai Munkabizottság titkára) „Nemzedékek, szociális problémák és a HRM” címmel az MTA VEAB Szociológiai Munkacsoportja által, 2016. november 12-én szervezett konferenciáról.

A munkabizottság idei második konferenciáját október 13-án tartotta „E-közigazgatás – Állam – Önkormányzatok” címmel ismételtén a veszprémi városházán. A konferencián résztvevőket, előadókat, a munkabizottsági tagokat, a Pannon Egyetem politológiai hallgatóit elsőként Porga Gyula Veszprém Megyei Jogú város polgármestere, mint házigazda köszöntötte. A konferencia témájához kapcsolódóan elmondta, hogy az észt testvérvárosukban, Tartuban járva szembesült vele, hogy ott már a mobil telefonon keresztül szavazhatnak a polgárok az önkormányzati választásokon. Jelezte, hogy a digitális világ már nem a jövő, hanem a mindennapok része, ezért is aktuális a közigazgatási vonatkozások megvitatása.

A konferencián elsőként Kaiser Tamás a munkabizottság elnöke adott tájékoztatást a VEAB közigazgatási munkabizottsága elmúlt időszakban végzett tevékenységéről.

Az e-közigazgatási és a digitális kormányzás helyzetéről és összefüggéseiről Nemeslaki András professzor (intézetvezető egyetemi tanár, NKE Államtudományi és Közigazgatási Kar Elektronikus Közzszolgálati Intézet) adott átfogó képet. Előadásában kiemelte, hogy a „digitális kormányzás és a digitális állam koncepciója a közösségi érték (public value) fő hangsúlyát a hálózati kapcsolatokra és együttműködésre helyezi, a „hagyományos” hatékonyság szemléletű e-közigazgatással szemben.” Bemutatta a digitális kormányzás fejlődésének szakaszait 2005-től napjainkig. Megítélése szerint hat jelentős IKT (információs és kommunikációs technológia) transzformációs hatás gerjeszti a digitális kormányzást:

Számítási felhő - az IKT mint szolgáltatás

Dolgok Internetre (The Internet of things IoT) - a beágyazódó informatika

Platformok kétoldalú piacok és ökoszisztémák

Big Data, Open Data - a tények és az algoritmusok uralma

Mesterséges intelligencia és robotika - az okosság és Ipar 4.0

Közösségi média – WEB 2.0 - a „long tail” demokratizáló hatása

Az előadó áttekintette és értékelte az informatikai fejlesztéssel kapcsolatos operatív programokat és leszögezte, hogy az operatív programok sikeres végrehajtása önmagában nem garancia a gyakorlati problémák megoldására. Bemutatta, hogy Magyarország rangsorbeli helye a világban romlik több szempontot és mutatót is figyelembe véve. Így például a Digitális Gazdaság és Társadalom Index (DESI) tekintetében Magyarország stabilan 20. és 21. a 31 mért ország közül, míg a digitális szolgáltatások területén ugyanakkor 7. helyet csúszott hátra. Kiemelte viszont, hogy sikeres innováció volt az e-SZJA és a digitális kormányzás sikeres esetekkel és megalapozott elméletekkel együtt fejleszthető.

Végezetül megállapította, hogy az IKT a közösségi értéket a kormányzási képességek javításán keresztül növeli. Előadását hipotézisek felvillantásával zárta a sikeresebb IKT alkalmazáshoz.

Az elméleti áttekintést követően az e-közigazgatásnak az államigazgatásban betöltött szerepéről kaptunk átfogó képet Zöld-Nagy Viktória, (helyettes államtitkár, ME Területi közigazgatásért felelős államtitkárság) a munkabizottság alnöke részéről.

Elsőként az e-közigazgatás fejlesztés intézményrendszerét mutatta be, majd a stratégiai keretéről szólt, amelynek keretében a Szolgáltató Államból létrejön a Digitális Állam. Ez egyrészt az adatbázisok összehangolására irányuló fejlesztéseket jelenti, másrészt az ügyfélközpontú közigazgatás informatikai támogatását.

Felvillantotta az E-ügyintézési törvény szerepét, amelynek következtében az ügyfél jogosult ügyintézési cselekményeit elektronikus úton végezni, nyilatkozatait elektronikus úton megtenni. A cél, hogy hatékonyabbá, gyorsabbá tegye az ügyintézés és az ügyfélbarát közigazgatást. A törvény az állami szervek széles körénél

egységes elvek szerint szabályoz és cél az adminisztratív terhek csökkentése.

A stratégiai célkitűzések körében kiemelte

az ügyfélközpontúságot, a közigazgatás szolgáltató jellegének erősítését; az intelligens városi szolgáltatások elterjesztését; a nyílt forráskódú megoldások támogatását; a közigazgatás működési hatékonyságának javítását; a szolgáltatások minőségének javítását; a fejlesztések összehangolását;

- az érdemi elektronikus ügyintézés biztosítását a leggyakoribb, költséghatékonyan elektronizálható ügyekben;
- a felhő alapú szolgáltatási szolgáltatásokat is nyújtani képes kormányzati adatközpont létrehozását;
- az önkormányzatok elektronikus ügyintézésének elősegítése érdekében az Önkormányzati ASP Központ felállítását és kiemelt projekt-ként országos kiterjesztését;
- az ügyfeleket közvetlenül kiszolgáló hivatalok és rendszerek elektronizáltságának fejlesztését;
- az egységes logikai és műszaki platformon kialakítható elektronikus ügyintézési szolgáltatások széleskörű elterjesztését.

A szolgáltatások körében kitért a biztonságos kézbesítési szolgáltatásra, a Központi Kormányzati Szolgáltatási Busz szolgáltatásra, a cégkapura, a személyre Szabott Ügyintézési Felületre és az E-papírra.

A jelenlegi helyzetkép bemutatása, az e-közigazgatási fejlesztések indoklása keretében kitért a kormányhivatali fejlesztések szükségességére és céljaira, amely következtében egyrészt a belső hivatali működés fejlesztésére, másrészt az ügyfeleket közvetlenül érintő fejlesztésekre kerül sor. Végezetül az E-közigazgatás fejlesztéshez kapcsolódó KÖFOP projekteket mutatta be röviden.

A helyettes államtitkárhoz kapcsolódó korreferátumot Vajda Viktória főigazgató (Veszprém megyei kormányhivatal, a munkabizottság tagja) tartotta és előadásában bemutatta az e-közigazgatás gyakorlatát területi és helyi államigazgatásban. (Az előadás írásos változata jelen lapszám-ban olvasható.)

Az e-közigazgatás önkormányzati gyakorlatát körbejáró szekció nyitó előadója Mohos Gábor jegyző (Veszprém megyei jogú város, a

munkabizottság alelnöke) volt. Az előadó a megyei jogú város adottságainak és lehetőségeinek érzékeltetése mellett adott átfogó képet az önkormányzati szférát érintő hatásokról. (Az előadás írásos változata jelen lapszám-ban olvasható.)

Az e-önkormányzással foglalkozó első korreferátumot Pergő Margit polgármester (Berhida város, a munkabizottság tagja) tartotta, aki egy kisvárosi választott önkormányzati vezető szemszögből értékelte az e-közigazgatás szerepét és jelentőségét. (Az előadás írásos változata jelen lapszám-ban olvasható.)

Lendvai Róbert jegyző (Nyőgéri Közös Önkormányzati Hivatal, a munkabizottság tagja) elkötelezett e-közigazgatás barát a kistelepülési önkormányzati valóságból kiindulva sokkolta a jelenlévőket. (Az előadás írásos változata jelen lapszám-ban olvasható.)

A hozzászóló munkabizottsági tagok mindegyike (Garaguly Tibor, Etyek nagyközség polgármestere, Oláh Miklós, szociológus, a Balatoni Társadalomtudományi Kutatócsoport kutatásvezetője, Purda Zsuzsanna, családjogász és Virág Rudolf jogász, a Magyar Építészkamara főtitkára) hangsúlyozta a gyakorlati szempontok és a személyes ügyfélkapcsolatok jelentőségét a sajátos közigazgatási ügyek esetében. Gyakorlati példákkal világítottak rá, hogy vannak olyan ügytípusok, amelyeknél elkerülhetetlen az ügyfél és az ügyintéző közötti személyes kapcsolat a megfelelően megalapozott és megnyugtató döntéshez.

A konferencia a résztvevők megítélése szerint tartalmas és tanulságos volt. Ezt jól tükrözi az egyik gratuláló vélemény: „Azt kimondottan ritkának tartom, hogy helyettes-államtitkárokkal, főigazgatókkal, jegyzőkkel, polgármesterekkel le lehet ülni, és érdemi szakmai kérdésekről lehet beszélni, néha véleményeket ütköztetni is, és erre ennyi időt szánunk.”

A szakmai együttműködés folytatódik. A következő közigazgatási munkabizottsági konferenciára 2017. december 8-án Bük városában, „Fejlesztéspolitika és Közigazgatás” címmel kerül sor. Az itt elhangzó előadásoknak, illetve az ezek alapján készült tanulmányoknak természetesen helyet adunk a Comitatus hasábjain.

ZONGOR GÁBOR

Évforduló

Agg Zoltán 60

Agg Zoltán is elmúlt hatvan esztendő, ezt az állítást támasztja alá a Veszprémben 1957. április 21-én kiállított anyakönyvi kivonat. A Comitatus rendszeres olvasói számára az idő múlásával a folyóirat és a (fő)szerkesztő személye szorosan összekapcsolódott. A közigazgatásban, a középfokú önkormányzatokban, a társadalomkutatásban tevékenykedők és egyes egyetemeken tanuló hallgatók elvileg ismerik Agg Zoltánt. Mindenkinek van róla kialakult benyomása, képe.

Az életút röviden

De valójában ki is Agg Zoltán. Veszprém születő, az itteni Lovassy László Gimnázium matematika tagozatán érettségizett, majd a budapesti Marx Károly Közgazdaságtudományi Egyetem Általános Közgazdasági Karán (ma Budapesti Corvinus Egyetem) szerzett diplomát 1980-ban. 1981-ben sikeres vizsgát tett Államigazgatási ismeretekből.

Első újságcikke 1973-ban jelent meg, az egyéves Bálint György újságíró iskolát 1992-1993-ban végezte el. Társadalomtudományi témájú tanulmányokat 1986 óta publikál. Szakmai jellegű írásai, vitáik és olvasói levelei országos napilapokban (Magyar Nemzet, Magyar Hírlap, Népszabadság) is megjelentek, de az 1990-es évek első felében a veszprémi Naplóban is rendszeresen publikált.

Első munkahelye is veszprémi, 1980-91 között a Veszprém Megyei Tanács VB. Pénzügyi Osztályán ügyintéző, majd a Gazdasági-műszaki Igazgatóságon gazdasági vezető (igazgatóhelyettes). 1991-2007 között a Veszprém Megyei Önkormányzat - kutatásokkal, továbbképzéssel, könyv- és lapkiadással foglalkozó -, Közigazga-

tási és Informatikai Szolgáltató Irodájának vezetője (igazgató).

1996 óta megbízott vendégelőadó az ELTE Természettudományi Karán (közigazgatási ismeretek geográfus majd földrajz szakosoknak). 2000-től kezdve óraadói megbízásokat kap a Veszprémi, majd új nevén Pannon Egyetemtől. 2006-ban közigazgatási témában védi meg doktori disszertációját (PhD, társadalomföldrajz), a Földtudományi Doktori Iskola elvégzését követően. Az MTA Köztudományi tagja (regionális tudomány).

2007-től a Pannon Egyetem BTK, majd MFTK társadalomtudományi tanszékének, majd intézetének főállású oktatója (adjunktus). 2010 óta a Pannon Egyetem Georgikon Karán (Keszthely) is oktat. Kutatási terület: helyi politika, közigazgatási területbeosztás, önkormányzatok, politikai földrajz és területfejlesztés.

Külföldi tanulmányutakon és szakmai felkészítéseken Svájcban (1996, 1998). Romániában (1999), Olaszországban (2002), Németországban (1992, 2006), Brüsszelben (2003, 2010) és Kolozsvárott vett részt (2008, 2010).

Rendszeres résztvevője, előadója és vitavezetője a Harkányban illetve Pécsen megrendezett Európában a megye c. nemzetközi tudományos konferenciasorozatnak (1991-2009 között). Részt vesz és előad a földrajzi, a regionális tudományi, a politológiai társaságok vándorgyűlésein.

Kutatómunkát végzett az Államigazgatási Szervezési Intézet, illetve a Magyar Közigazgatási Intézet, majd a Veszprém Megyei Önkormányzat, az MTA Regionális Kutatások Központja, a Megyei Önkormányzatok Országos Szövetségének, az International City/County Management Association (ICMA) megbízásából. A Pannon Egyetem keretében végzett kutatómunkája az éghajlat- és klímaváltozással összefüggő társadalmi kérdésekre irányult.

1991 óta a jelen lapszámig 224 alkalommal megjelent szakmai-tudományos folyóirat felelős kiadója és szerkesztője, 1993-tól főszerkesztői

címmel. 1993-2006 között a Megyeházi tudósítás című havilapot is szerkesztette és részben írta.

A Comitatus Társadalomkutató Egyesület alapító elnöke (1991-), a Magyar Regionális Tudományi Társulat közép-dunántúli tagozat vezetője volt 2003-tól, az MTA Veszprémi Területi Bizottsága közigazgatási munkabizottságának titkára, a Magyar Közgazdász Egyesület tagja.

Szakmai tevékenységét több ízben ismerték el. Kétszeres Pro Comitatu díjas (2000-ben a Comitatus szerkesztőség tagjaként, 2005-ben egyéni kutatóként). Több ízben nyert valamilyen díjat a Comitatus Nívódíj pályázatán és az MTA Veszprémi Területi Bizottságának tanulmányírói pályázatán, valamint a Magyar Közigazgatási Kamaránál.

Az eddigi életút rövid felvillantása után lássuk dr. Agg Zoltán okl. közgazda, társadalomkutató, lapszerkesztő és egyetemi oktató tudományos tevékenységének elemzését a publikációs jegyzéke alapján.

Az Agg életmű a publikációi elemzése alapján

Agg Zoltán harmincéves (1986–2016) szakmai munkásságát rögzítő nyilvános (https://vm.mtmt.hu/search/slist.php?nwi=1&initied=1&ty_on=1&url_on=1&cite_type=2&orderby=3D1a&location=mtmt&stn=1&AuthorID=10003427&Scientific=1) publikációs jegyzéke összesen 220 megjelenést tartalmaz.

Az Agg írások túlnyomó többsége (80%-a) folyóiratokban jelent meg. A 175 folyóirat megjelenés zöme szakkik (91). Jelentős számú (32) publicisztika mellett megjelent még 23 recenziója is. Az alkalmi megemlékezések során írt Horváth Gyula 2015-ben bekövetkezett tragikus halálára, az alapító megyei elnökökről, valamint szellemi társai, Nemes-Nagy József 60. és Mandel Miklós 80. és 85. születésnapja alkalmából.

Tizennégy interjút is készített önállóan, illetve szerzőtársakkal a közigazgatás, illetve az önkormányzás jeles szereplőivel. A funkcióban lévő belügyminiszterek közül dr. Boross Péter, Kuncze Gábor, Pintér Sándor és Lamperth Mónika vállalt beszélgetést a Comitatus számára, míg a korábbi belügyminiszter Horváth Balázs az önkormányzó Magyarországról mondta el gondolatait. A veszprémi kötődést jól jelzi, hogy Dióssy Lászlóval, mint országgyűlési képviselővel, Veszprém me-

gyei jogú város polgármesterével, majd a TÖÖSZ elnökével és végül, mint volt polgármesterrel készített interjút. Ugyancsak interjú alanya volt Agg Zoltánnak Veszprém másik korábbi polgármestere Debreczenyi János, és a jelenlegi polgármester, Porga Gyula. Beszélgetett még Agg Zoltán dr. Vastagh Pál igazságügy-miniszterrel, dr. Kara Pállal, a Belügyminisztérium helyettes államtitkárával és Naszvadi György helyettes államtitkárral, de dr. Wekler Ferenc országgyűlési képviselővel, az önkormányzati bizottság akkori elnökével.

Az Agg Zoltán írásait közlő folyóiratok közül kiemelkedik a saját szerkesztésű COMITATUS Önkormányzati szemle, 158 megjelenéssel. Agg tanulmánnyal találkozhattunk még a Magyar Közigazgatás (3), az Állam és Igazgatás (2), a Pénzügyi Szemle (2), a Hitel független irodalmi társadalmi kritikai lap (1), az Új Pedagógiai Szemle (1), a STUDIA WESPRIMIENSIA a veszprémi Érseki Hittudományi Főiskola folyóirata (1), az Iskolakultúra pedagógusok szakmai tudományos folyóirata (1), a Területfejlesztés és Innováció (1) és a Mediterrán Világ (1) hasábjain. A Figyelő gazdaságpolitikai hetilapban 4 alkalommal jelent meg szakmai írása.

Agg Zoltán munkásságához – a folyóiratokban megjelent írásokon, egy kutatási jelentésen, egy konferencia közleményen és „A megyerendszer változó szerepe a magyar közigazgatásban” című 2006-os PhD disszertációján túl – húsz könyv és 22 könyvrészlet tartozik még. A termékeny szerző öt könyvnek önálló szerzője, hatnak pedig önálló szerkesztője.

Az önálló könyvei közül talán a legismertebb az 1991-ben megjelent *Mi lesz veled, vármegye?*: *Hogyan tovább városfejlesztés* című gyűjteményes mű (kiadó: Veszprém Megyei Önkormányzat Közigazgatási és Informatikai Szolgáltató Irodája), valamint a Közigazgatási ismeretek geográfusoknak: egyetemi jegyzet (Budapest: ELTE Eötvös Kiadó, 1998.)

Agg Zoltán jelentős számú szerzői gárdával működött együtt. Közös alkotásoknál összesen 31 szerzőtárral találkozhatunk. Közülük kiemelkedik Oláh Miklós, akivel 11 tanulmányt jegyeznek közösen, míg Zongor Gábor is nyolc alkalommal szerepel társszerzőként. Rajtuk kívül még nyolcan vannak (Albert József, Berta

Györgyné, Dombi Gábor, Gáspár Anikó, Jurics Edit, Leveleki Magdolna, Nemes-Nagy József és Szilágyi István), akik két ízben szerepelnek közös munkában szerzőként.

Hat kötet esetében a szerkesztés munkájában voltak társak, így három könyv esetében Oláh Miklós, (3/b: Az 1998-as önkormányzati választások Veszprém megyében Veszprém: Comitatus, 2000., Új szereposztás: önkormányzati választások, 2002 Veszprém: Comitatus, 2003. és Tanulmányok a 2006-os országgyűlési választásokról Veszprém: Comitatus, 2007.) és egy-egy alkalommal Leveleki Magdolna, (Az éghajlatváltozás társadalmi hatásai a Balaton térségében Veszprém: Comitatus Társadalomkutató Egyesület, 2015.) Pálné Kovács Ilona (A rendszerváltás és a megyék Veszprém: Comitatus, 1994.) és Zongor Gábor (Rendszerváltó önkormányzók: 1990-2000 Veszprém: Veszprém Megyei Önkormányzat Közigazgatási és Informatikai Szolgáltató Irodája, 2001.).

Agg Zoltán harmincéves szakmai tevékenysége döntően a megyekérdésre, a területi önkormányzásra, a regionalizmusra, az országgyűlési és önkormányzati választásokra, valamint mindezek közigazgatási vonatkozásaira terjedt ki. A magyar területi önkormányzás ügyét az európai közigazgatási térben és területfejlesztési rendszerben vizsgálja, ugyanakkor kiemelt figyelemmel kíséri a szülővárosát és térségét, Veszprém megyét, valamint a Balatont érintő változásokat.

Agg Zoltán és a Comitatus szervesen összeforrtak, így a szerkesztőbizottság elnökeként is örömmel köszöntöm e rövid összeggel a folyóiratunk hasábjain is a hatvanévest! Isten éltesen sokáig Zoli!

ZONGOR GÁBOR

Ajánlott irodalom

Agg Zoltán: Alkotmányosság, közigazgatás, önkormányzatok (2007), Comitatus különszám

Agg Zoltán (szerk.): Közigazgatás – térfelosztás – választások (2009), Comitatus különszám

Agg Zoltán: Adalékok a regionális politikai földrajzhoz I.: Megyei választások Magyarországon 1990-2010 *COMITATUS: ÖNKORMÁNYZATI SZEMLE* XXI.:(1-2) pp. 40-54. (2011).

Agg Zoltán: Egy megsárgult fénykép: Az alapító megyei elnökökről *COMITATUS: ÖNKORMÁNYZATI SZEMLE* XXII.:(11-12) pp. 100-101. (2013) Who Became County Chairmen *COMITATUS: ÖNKORMÁNYZATI SZEMLE* XXII.:(11-12) pp. 102-104. (2013)

Agg Zoltán: Politikai térátlépések: helyi, regionális és országos szereplők Magyarországon In: Géczy János és András Ferenc (szerk.) Térátlépések. 380 p. Veszprém: Pannon Egyetem Modern Filológiai és Társadalomtudományi Kar, 2015. pp. 11-17

Agg Zoltán és Oláh Miklós: Legyen Veszprém Európa kulturális fővárosa: Interjú Porga Gyulával, Veszprém megyei jogú város polgármesterével *COMITATUS: ÖNKORMÁNYZATI SZEMLE* XXV.:(219) pp. 57-62. (2015)

Agg Zoltán: Van élet a polgármesterség után: Beszélgetés dr. Dióssy Lászlóval *COMITATUS: ÖNKORMÁNYZATI SZEMLE* XXV.:(219) pp. 48-50. (2015) és Interjú Debreczeni Jánossal, Veszprém város korábbi polgármesterével *COMITATUS: ÖNKORMÁNYZATI SZEMLE* XXV.:(219) pp. 51-56. (2015)

Agg Zoltán – Zongor Gábor: Közigazgatási tanulmányok, Comitatus különszám 2016.

Nemes-Nagy József és Agg Zoltán: A politika térségi és helyi szintjei In: Bernek Ágnes (szerk.) A globális világ politikai földrajza. 436 p. Budapest: Nemzeti Tankönyvkiadó, 2002. pp. 385-430.

Agg Zoltán tanár úr

Egyszer volt, hol nem volt, volt egyszer egy fiatal egyetemista, aki csak tanulni akart, de nem tudta, merre is vezet az útja.

Hogy, hogy nem, az Alma Mater egyetem befejezéséhez közeledvén eszembe ötlött egy kedves Tanár Úr, aki sajtóságos megjelenésével és tanítványokhoz való emberséges hozzáállása miatt évek alatt bizalmat ébresztett mindenkiben. Agg tanár úr, aki sosem változott, akkor sem, amikor ilyen-olyan szelek fújtak a világ felől. Embernek lenni, minden körülmények között, mindig ez jut, az azóta eltelt 10 évben is, az eszembe róla.

Az első szakdolgozatom megírásakor őt kértem fel témavezetőnek, ami, utólag visszatekintve, életem legjobb döntése volt. Szakértelme megkérdőjelezhetetlen, sajtóságos őszintesége pedig, napjainkban nagy ajándék. Az élet úgy alakította, hogy szerteszét dolgoztam más-más országokban, de a tanár úr, bárhol is voltam, bármi is történt, mindig meghallgatott és kérdezett felőlem. Ő bátorított a mester képzés elvégzésére, majd segített, amikor úgy éreztem, hogy az élet fodros tengere elsodor. Szakmai segítségével és tanácsaival tartott egy úton, akkor is, amikor én vargabetűket tettem útjaimon az életben. Mindig őszintén és atyai óvó szemekkel figyelte lépteim, s teszi ezt a mai napig.

A Comitatus Önkormányzati Szemlében folytatott közös munkánk gyümölcsei hosszú-hosszú jövőt tartogatnak. Több konferencián vettünk

együtt részt és adtunk elő közösen, folyamatosan kísértük figyelemmel elméleteink kibontakozását, akár mint a Mediterrán Világ szimpózium résztvevői, vagy a Politikai Földrajzi Társaság nemzetközi konferencia előadói. Közös recenzió és cikkírás. Idegen nyelvű lektorálás, mint pihenető elfoglaltság.

A Pannon Egyetem Társadalomtudományi Intézete, az ELTE Földrajztudományi Intézet és Pécsi Tudományegyetem Földtudományi Doktori Iskolájának tudományos életének szegmenseiben való közös munka – aminek katalizátora természetesen a COMITATUS! – is összeköt minket.

Amikor felkértek, hogy írjak pár szót Agg tanár úrról, vagy ha bárki is kérdezi, hogy mi a véleményem róla, mindig csakis a következő jut eszembe: ő az egyetlen, aki 10 éve támogat és féltve őrzi utam. Féltve óvott a háborús övezetekben végzett munkáim során, féltett a háborúktól, amiket az elmúlt évtized alatt „vívtam”, s amikor mindenki szétszéledt, ő akkor is mellettem állt és áll ma is. Tudom, bármerre is járok, bátran fordulhatok hozzá. Amikor „elfelejtetek” fogalmazni, amikor beteg vagyok, amikor csalódás ér, amikor vizsgára készülök, amikor sikerek koronázzák szakmai utam, amikor csak valami nem megy..., mindig mellettem áll. Azt hiszem, ő az, akit igazi Mentornak – Tanárnak – Embernek lehet nevezni.

Minden napjáért az elmúlt 10 évnek, örökké hálás leszek, hogy annak idején megismertem. Minden tanulmányi eredményem, a reménybeli tudományos fozkozatom, és a szakmai előrelépésem az ő tiszteletére szól. Megtartott, amikor zuhantam lefelé és felemelt, amikor gyengék voltak a szárnyaim. Várva várom, hogy egyetemi, szerkesztői, lektorálási tevékenységünk, előadásokon való részvételünk közösen folytatódjon.

KÖSZÖNÖM!

GÁSPÁR ANIKÓ

Jegyzet

Agg Zoltán által lektorált és szerkesztett cikkeim, valamint a közös publikációk:

Románia helyzete az európai integráció lépcsőfokain; Comitatus Önkormányzati Szemle XXII.évfolyam, 2002. 212.szám; 88-90.o.

Az a bizonyos kurd kérdés; Comitatus Önkormányzati Szemle XXIV.évfolyam, 2014. 217. szám; 73-78.o.

Agg Zoltán – Gáspár Anikó: A geopolitika – tudomány; Comitatus Önkormányzati Szemle XXVI. évfolyam, 2016. 220.szám; 66-70. o.

Kurd élet a hármashatár mentén; Mediterrán Világ Társadalomtudományi folyóirat 2016. 41-42.szám; 128-133.o.

Délkelet-Törökország napjainkban, Magyar Politikai Földrajzi Konferencia; Az iszlám és Közép-Európa – Geopolitika és migráció Budapest, 2016. október 20-21. c. konferenciakötetben (megjelenés alatt)

Agg Zoltán – Gáspár Anikó: Vallás és nyelv Magyar Politikai Földrajzi Konferencia; Az iszlám és Közép-Európa – Geopolitika és migráció Budapest, 2016. október 20-21. c. konferenciakötetben : (megjelenés alatt)

Törökország és a kurd kérdés; Comitatus Önkormányzati Szemle XXVII. évfolyam, 2017. 222.szám; 53-59.o.

Ajánlott irodalom

Agg Zoltán: Alkotmányosság, közigazgatás, önkormányzatok (2007), Comitatus különszám

Agg Zoltán (szerk.): Közigazgatás – térfelosztás – választások (2009), Comitatus különszám

Agg Zoltán – Zongor Gábor: Közigazgatási tanulmányok, Comitatus különszám 2016.

Nemes-Nagy József and Agg Zoltán: A politika térségi és helyi szintjei In: Bernek Ágnes (szerk.) A globális világ politikai földrajza. 436 p. Budapest: Nemzeti Tankönyvkiadó, 2002. pp. 385-430.

Agg Zoltán: Alkotmányosság, közigazgatás, önkormányzatok (2007), Comitatus különszám

Agg Zoltán (szerk.): Közigazgatás – térfelosztás – választások (2009), Comitatus különszám



Kitekintés

Székelyek, katalánok, kurdok

Vallás vagy nyelv? Közigazgatási területbeosztási problémák Székelyföldtől Kurdisztánig címmel 2016 őszén tartottunk előadást a 10. Magyar Politikai Földrajzi Konferencián. Azóta sokat változott a politikai helyzet: kitört a katalán válság és új dimenziót kapott a kurd kérdés. Katalónia ürügyén megszólaltak a román nacionalisták is, hogy végképp ellehetetlenítsék a székelyföldi autonómiaörekvéseket.

A kurd kérdés a Török Köztársaság 1923-as fennállása óta az egyik legkonfliktusosabb etnikai probléma. Bár a becsült számok eltérőek, de ma már 20-23 millió a törökországi kurdok száma. A pontos adatok statisztikáinként eltérnek, de meg kell említeni a szíriai, iraki és a már európai, amerikai honos, oda emigrált kurdokat is. Miután továbbra is zajlik a Kurd Munkáspárt (PKK) elleni harc, a gazdasági jelzőszámok rohamos romlást mutatnak. A jelenlegi török geopolitikai helyzet elemzése mellett, az iszlám államok közti helyzet is elemezendő. Már nem csak Törökország számára sürgető a kurd kérdés megoldása, hanem a vele szomszédos országok számára is, és egyre inkább az Európai Unió és arab államok szempontjából is. Mennyiben befolyásolja a földrajzi kép a problémák forrását? Milyen megoldás lehetséges? Napjainkban már semmi sem maradhat rejtve. Az emberiségnek figyelembe kell vennie a körülöttünk folyamatban lévő eseményeket, valamint új perspektívát kell találni egy jobb élet reményében. Hogyan lehetséges egy önálló kurd, katalán, vagy magyar területi egység, ha néhol, mint például a kurdoknál, még a nyelv sem közös? S ha sem a nyelv, sem a vallás nem tartja egybe már őket?

Előadásunk fő témája a jelenleg is zajló geopolitikai válság volt, amely Törökországon keresztül az európai életminőségre is kihat. Bár

merésznek tűnik, de ez talán mégis összehasonlítható Katalónia, Székelyföld kisebbségi helyzetével, melyek bizonyos mértékben hasonló elemeket mutatnak a Kurdisztánnal. A kurd kérdés a hármass határmentén, a török-szír-iraki vonalon okoz háborús állapotokat, a már meglévő háborúk mellett. Egy örökös meg nem értettség és el nem ismertség övezi a kurd problémát, ami, egy Törökországot (és ma már Irakot és Szíriát is) belülről állandó jelleggel emésztő dilemma. Hogyan alakult ki az Európai Unió felé özőnlő menekültáradat? Milyen hatással bír az iszlám, a keresztény kultúrára, amely a határokon átívelő kisebbségi konfliktusból eredeztethető? A kurdok autonómiáért folytatott véres küzdelme ugyanúgy nem hozott eddig megállapodást, mint a székelyföldi autonómia kérdése, illetve Katalónia függetlenedési vágya sem. Egy nemzetállam meddig terjedően és milyen módon kell, hogy kontrollálja a szuverenitását, ha ekkora a változásra való igény? A kurd egység immár nem egység, sem nyelvi, sem vallási. Egy törzsi népről van szó, melynek tagjai sokszor egymást sem értik a diaszpórában.

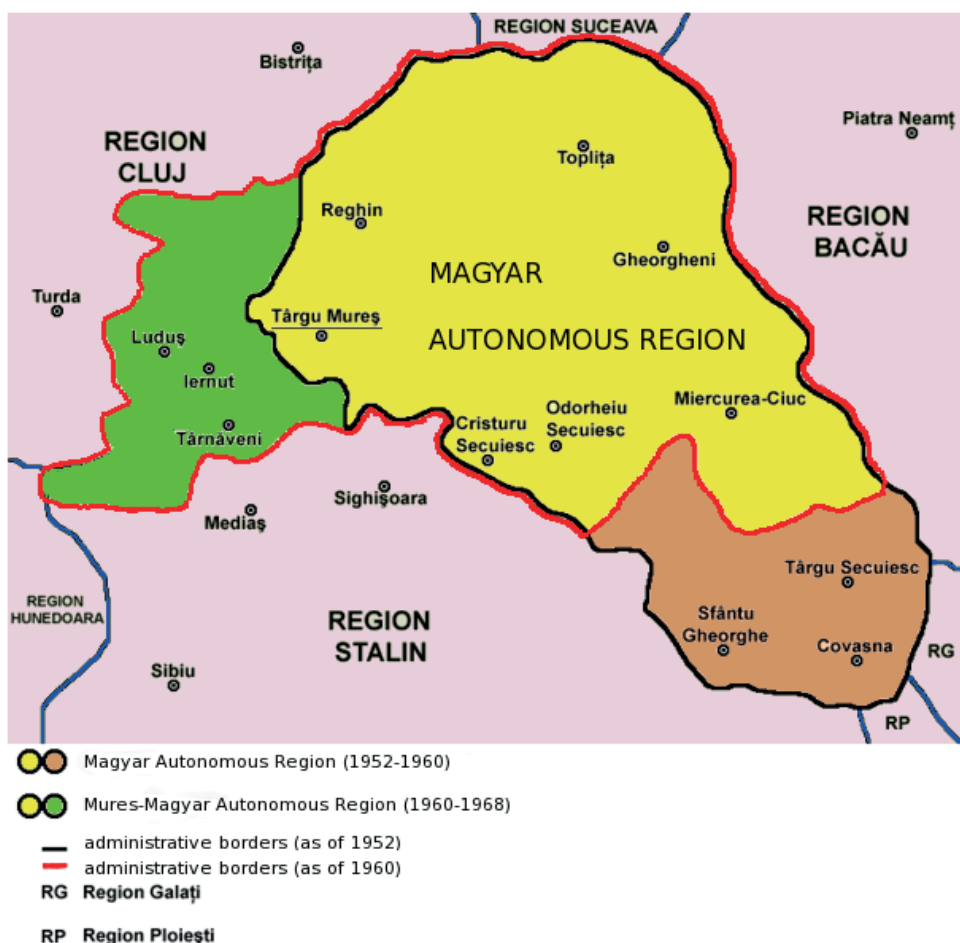
Huntington világmodellje mintegy axiómát fogalmaz meg, amikor leírja az eltérő civilizációs hátterek, különböző fejlődési és fejlesztési elképzelések összefüggéseit. Vitathatatlan, hogy a Föld különböző régióiban más-más életformák alakultak ki, saját autonóm jövőképpel. Huntington már a Civilizációk összecsapása és világrendek átalakulása című könyvében felvetette a napjainkat jelenleg is meghatározó megoldatlan kérdést, miszerint mit tegyünk Európában a növekvő muszlim népességből fakadó kulturális változásokkal, békés együttélés kialakulhat-e, milyen belső problémákat és kulturális sokkot eredményez hosszútávon. Mi alakítja ki a kulturális csoportokat? Az emberek igénylik a külső értékek alapján való meghatározottságot, úgy, mint szokások, intézmények, történelmi közösség, nyelv, vallás. Ezen szempontok alakítják ki a közös szemléletet, közösséget, társadalmat,

amely köré felépül a intézményrendszer. Ebben a rendszerben a földrajzi és területi tulajdonságok mérvadóak. A rendszeren belüli változtatási igény határozza meg az aktuális szövetséges vagy ellenfél szerepét, viszonyítva a nemzetközi rendszer többi szereplőjéhez. A nemzetállamok, nemzetek a világ eseményeinek alakítói. Nincs cselekedet gazdasági, hatalmi érdekek nélkül. A kulturális azonosságok és különbségek, illetve immár dominánsan vallási nézőpontok formálják civilizációnkat. (Vö: Huntington 2015.) Az entitások és kultúrák azok, amelyek egyre puszkaporosabb légkört alakítanak ki. Minden harc mögött érdek és meggyőződésbeli ellentét húzódik meg.

Minket magyarokat közel 100 éve foglalkoztat a Székelyföld területi autonómiájának kérdése, éppúgy mint a nyelvi jogok és a vallásszabadság. A magyarság a területi "autonómiát" Erdélyben J. V. Sztálin jóvoltából is csak átmenetileg "élvezhette", a 60-as évek végétől három évtizedig az autonómia tiltott szó volt Romániában. A két területi formáció (Magyar Autonóm tartomány, majd Maros-Magyar Autonóm tartomány) itt egyik alkalommal sem ölelte fel még a teljes székelyföldi magyar nyelvterületet sem.

Hasonló a helyzet Spanyolországban, ahol a katalán nyelv elterjedése nagyobb mint a mai Katalónia. A katalán autonóm közösséghez hasonló

Magyar autonóm tartományhatárok Romániában 1952-1968 között



jogokról a magyarság csak álmodik Romániában, miközben a románság félelmei látszanak igazolódni a katalán függetlenségi törekvések kapcsán. Erdélyben és Katalóniában fontos a nyelvi kérdés, ami pl. Skóciában másodlagos, a függetlenség kérdése mégis napirenden van.

Vannak, akik az önálló Skóciáról tartott népszavazást tekintik a katalán függetlenségi törekvések felerősödének, s a ma is tartó válság okának, hiszen 2010-ben a kolozsvári nemzetközi etnikai konferencián még minden előadó arról számolt be, hogy nincs realitása annak, hogy többségbe kerüljenek a Spanyolországtól való elszakadás hívei. (Agg 2010, Szilágyi 2010.)

A Székelyföld területi autonómiájának mintája egyébként nem Katalónia, hanem Dél-Tirol, de ez nem zavarja a román nacionalistákat. (Rostás 2017) Amint arról az erdélyi és a hazai sajtó is beszámolt, román véleményformálót több cikkben is azt vizionálták, hogy az autonómiára való törekvés – amint azt szerintük Katalónia esete is bizonyítja – csupán az első lépés a függetlenség kinyilvánítása felé. Képzelnünk magunk elé egy “lyukas” Románia térképet közepén az önálló Székelyfölddel! Sem földrajzilag sem gazdaságilag nem összehasonlítható a helyzet Katalóniával, “Székelyföld esetében nem függetlenségről, hanem területi autonómiáról van szó, aminek semmi köze például a határmódosításhoz” (I. h.)

Székelyföld közigazgatási lehatárolásának kérdését vizsgálva érdemes visszatekinteni az egyetlen valóban létező közigazgatási beosztásra, annak ellenére, hogy ezt erősen terheli a kommunista múlttal kapcsolatos mindenképp létező averzió. Tanulságos, hogy miképp változott ennek a határa, s mik voltak a korrekció nyílt és rejtett indokai.

Az 1952-ben a mai Kovászna (Covasna) megyei területek is részesei voltak a magyar régióknak, ezeket közlekedésföldrajzi szempontokkal indokolva 1960-ban átcsatolták a szomszédos Sztálin (Brassó) régióhoz, miközben románlakta területekkel egészítették ki az 1968-ban végül meg is szüntetett, új nevén Maros-Magyar Autonóm tartományt. (Ezzel a magyarság számáránya 77 %-ról 62 %-ra csökkent az új határok között. – Kánya J. 2003. pp.61-62.)

A székelyföldi autonóm terület (régio) mai határainak meghúzásakor közigazgatási szempontból a három mai megyéből (Hargita, Kovászna, Maros) lehet kiindulni, de felvetődik a történelmi székely székek, vagy a nyelvhatárok menti közös terület kialakítása. (Ez utóbbiaknak, azonban – véleményünk – szerint ma nincs semmiféle politikai realitása a román politikai elit ellenállása miatt.)

1993 óta a huntingtoni “civilizációk összecsapásának” elméletével is foglalkoznunk kell, amit, bár sokan tagadják, Erdélyben is lehet érezni. A vallási tényezőnél azonban sokkal fontosabb a nyelvi kérdés és az ehhez szorosan kapcsolódó nacionalizmus. Az ezen a fronton zajló romániai “vértelen háborúval” szemben Törökországban véres gerillaharc zajlik. Személyes tapasztalatok alapján bizonyossá vált, hogy a vallási és nyelvi kérdéseknek (pl. hányféle kurd nyelv létezik, milyen a kurd nép területi megoszlása), milyen hadászati, közigazgatási és geopolitika sőt geopolitikai összefüggései vannak. Hogyan harcolnak a törökök az IS-sel, miközben a kurdokat támadják? – Tettük fel a kérdést egy éve.

Azóta az úgynevezett Iszlám Állam megbukott, területének felszámolásában fontos szerepe volt az iraki és a szíriai kurd harcosoknak. A felszabadító háború során az iraki Kurdisztán kiterjesztette határait, majd népszavazást tartottak a függetlenségről. E népszavazásnak, csakúgy mint a katalóniainak alapvetően belpolitikai okai voltak, de a világpolitikai helyzet itt sem érett meg az önálló állam nemzetközi elismeréséhez.

Egy elbukott álom az államban

2017. szeptember 25-én került sor a bagdadi kormánytól való függetlenedésről szóló népszavazásra az iraki Kurdisztán, mint de facto állam területén. A referendumot Maszúd Barzani kurd elnök írta ki az iraki kurd régió területén, aminek félautonóm létrejöttét maga a bagdadi kormány tette lehetővé még 2005-ben. A választások sorsfordító erővel bírtak, ami akár egy önálló állam megvalósulása is lehetett volna, tekintve a 93 %-os részvételi arányra. Hiábavaló azonban a kurd nép kívánsága, miszerint az iráni befolyással megalakult bagdadi kormány központi fenntartása alól kerüljön ki a régió, a politikai

folyamatok épp az ellenkező irányba látszanak alakulni.

Az iraki kormány felhatalmazta a kormányfőt katonák kiküldésére a vitatott területekre, valamint a népszavazás eredményének megsemmisítését, mivel ez szembe megy az iraki állam alkotmányával és államrendszerével. A vitatott terület elsődlegesen Kirkukot és vidékét jelenti, ahol évtizedek óta hatalmi harc folyik a fenntarthatóság megszerzéséért és így az olajmezők elnyeréséért. Nem meglepő tehát, hogy egyetlen hatalmon lévő kormány sem támogatja a kurd függetlenedési kísérletet, mivel az a kurd területen lévő olajmezők elvesztésével járna. A jelenlegi elnök, Fuád Maszúm, bár kurd származású politikus, de ő is felhívta a szövetséges országokat, hogy a helyzet megoldásának idejére szüntessék be nagykövetségi és konzulátusi tevékenységeiket a kurd régió székhelyén, Erbilben (Hawler).

Ennek folyományaként, már 3 nappal referendum megtartását követően szankciók léptek életbe, így pl. Törökország, Libanon, Jordánia és az Egyesült Arab Emírátságok is felfüggesztették repülőjárataikat a kurd térségbe. Bagdad teljes mértékű légi blokádot szeretne kihirdetni, valamint a kurd katonai erők teljes kivonulását követeli a vitatott (értsd, olajban gazdag területek) területekről, illetve a népszavazás eredményének érvénytelenítését.

Haider al-Abádi miniszterelnök kifejezte, hogy reményei szerint nem kerül sor további szankciók bevezetésére, hiszen iraki állampolgárokról van szó. Elsősorban katonai akciók megkezdésétől tart.

Mindeközben a török kormány Ankarában felhívta a kurd vezetőség figyelmét, hogy a megközelítőleg ötezres lélekszámú türkmén kisebbség védelmében, akik kurd térségben élnek, bármikor hajlandó beavatkozni, úgymond katonai védelmet biztosít számukra.

Maszúd Barzani lemondását a nép nem fogadja el, de az elnök szerint, amennyiben nem sikerül a referendum eredményét elismertetni, nem tér vissza kultikus posztjára. Minden korábbi, a további hatalmon maradását lehetővé tevő, szavazások ellenére sem. Ez tovább súlyosbítja a jelenlegi helyzetet, hiszen a két domináns párt, a Kurdisztáni Demokrata Párton (PDK) Barzani

lemondásával, valamint a másik vezető párt, a Kurdisztáni Hazafias Uniót (PUK, az angol rövidítés után) az azt irányító Dzsálál Talabáni október 3-i halálával, utódlási gondokkal küzd az éppen szétesőben lévő kurd térségben. Mindkét esetben genereációk óta vezető karakterekről és törzsi-családi befolyásról is szó van. Maszúd Barzani 1975-ben "örökölte" meg a kurd nép vezetését apjától, így tehát a jövő kérdése válságok sorát indította meg az omladozó, eddig de facto önállóan működő térség esetében.

A kurdok számítottak az USA és Oroszország segítségére, bár ígéretet sosem kaptak erre. Az orosz vezetés azonban szinte alig hallatta hangját az eredményeket látva, holott a szíriai helyzet során Törökországgal szemben is a kurdokat biztosította támogatásáról. Jelenleg az iraki-kurd olajszektorba vásárolja be magát egyre jelentősebb mértékben az orosz állami irányítású olajtársaság (a Rosznyeft), valamint részesedést szerzett az egyetlen, Kirkukból induló kőolaj-vezetékben, ami történetesen török kikötőbe vezet.

Ankara és Erbil közös kereskedelmi tevékenysége, éves szinten 8 milliárd dollárt ér, aminek a határzárak, Bagdad és Erbil tisztázatlan helyzete nem kedvez.

Jelenleg mindenki kívár, ki lép először. Sok sebből vérzik az "olajos" kurdok élete, ismét. Egyfelől Maszúd Barzani lemondása, valakié, akit és annak elődjét közel egy évszázada nem lehetett trónjától megfosztani, valamint egy, az eddigiekhez képest is csökkentett tevékenységi körrel maradt fél-autonóm nemzet kérdéséről van szó, amely a puszkaporos hordó dinamitján ül, tekintve a térségbe, egészen Izraelig és Iránig elnyúló kőolaj-kart.

Az álom állam ismét várta magára...

Mi a közös és mi az eltérő a katalán és a kurd válságban? Egyelőre csak annyi a közös, hogy a függetlenségpárti vezetők könnyen börtönbe kerülnek, Törökországban nem menti meg őket a mentelmi jog sem de szerencsére Katalóniában nem várható fegyveres harc, vagy felkelés. Ami a még közös az "elkapkodott függetlenség" (Vö. Wagner P. 2017), hiszen a geopolitikai érdekvizonyok sem Katalónia, sem Kurdisztán esetében nem teszik lehetővé egy önálló állam létrehozá-

sát, sőt a függetlenség kikiáltása a meglévő autonómia fennmaradását is veszélyezteti.

Székelyföld esetében viszont a hangadó román politikai erők nemcsak az autonómiáról nem akarnak hallani, hanem még a székelyek létét, a történelmi Székelyföld tényét is kétségbe vonják...

AGG ZOLTÁN – GÁSPÁR ANIKÓ

Irodalom

Agg Z. 2010: Kolozsvári konferencia az európai kisebbségi politikákról COMITATUS: ÖNKORMÁNYZATI SZEMLE XX.:(7.) pp. 72-75. (2010)

Gáspár A. 2017: Törökország és a kurd kérdés COMITATUS: ÖNKORMÁNYZATI SZEMLE 27:(tavasz) pp. 53-59.

Gáspár A. (2014): Az a bizonyos kurd kérdés COMITATUS: ÖNKORMÁNYZATI SZEMLE 24:(nyár-ősz) pp. 73-76.

Gunter, M. M. 2004: Historical Dictionary of the Kurds. – In: Historical Dictionaries People and Cultures, The Scarecrow Press Inc., Lanham–Maryland–Oxford. pp.19–21.

Huntington, S. P. 2015:A civilizációk összeecsapása és a világrend átalakulása. – Európa Könyvkiadó Kft. 646. p.

Kánya J. 2003: Történeti áttekintés in.: Horváth Gy. (szerk.): Székelyföld, Dialóg-Campus Kiadó, Budapest-Pécs

McDowell, J. 1996: Mind and World, Harvard University Press, Oxford.

Minorsky, V. 1982: Medieval Iran and its neighbours, London, 1982. Reprint of journal articles in English or French published 1931-1967.

Sheyholislami, J. 2015: Language varieties of the Kurds. – In: Taucher, W.–Vogl, M.–Webinger, P. (szerk.): The Kurds: History, religion, language, politics. Bécs.

Szilágyi I. 2010: Katalónia az állami önállóság útján COMITATUS: ÖNKORMÁNYZATI SZEMLE 2010:(6) pp. 23-33. (2010)

Internetes források

Deiary, M. 2003: A kurdok eredettörténetéről a nemzeti elismerésig. Korunk 14. 11. pp. 4–14. – <http://epa.oszk.hu/00400/00458/00071/2003hona11cikk444.htm>

Shors, H 2008: A kurdok eredete, nyelve és vallása. –

<http://www.valosagonline.hu/index.php?oldal=cikk&cazon=155&lap=0>

Szekelyfold.ma. – <http://www.szekelyfold.ma/hirek/a-roman-sajto-felidezi-a-magyar-autonom-tartomany>

Rostás Sz. 2017: A Székelyföld nem Katalónia

<https://kronika.ro/erdelyi-hirek/a-szekelyfold-nem-katalonia-n-bukarest-szandekosan-osszemossa-az-autonomia-es-a-fuggetlensegi-torekveseket>

Wagner P. 2017: Elkapkodott függetlenség, ÉS LXI. 41. p. 5.



Recenzió

Demokrácia, jogállam, közigazgatás Ünnepi tanulmányok Csefkó Ferenc 70. születésnapjára

Csefkó Ferenc 70. születésnapja alkalmából megjelentetett ünnepi tanulmánykötetet a Pécs-Baranyai Értelmiségi Egyesület adta ki a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának közreműködésével. A tanulmánykötet, amelyet Bencsik András és Horváth Csaba szerkesztette, alapvetően Csefkó szakmai életútjának egyik fontos területéhez, az egyetemi oktatáshoz kötődik.

Hiányzik viszont a kötetből a regionális kutatói és önkormányzati érdekvédelmi oldal. Nem feledkezhetünk meg ugyanis arról, hogy az ünnepelt, ahogy az az életutat ismertető Nemes Krisztina írásában is hangsúlyosan szerepel 1975-től nyugdíjazásáig az MTA Dunántúli Tudományos Intézetében, majd jogutódjában a Regionális Kutatások Központjában vezető beosztásban dolgozott és az 1990-es megalakításától pedig a Községi Önkormányzatok Szövetségének volt negyedszázadig a főtítkára. Felkérés hiányában az RKK-s kollégáktól és a szűk önkormányzati érdekvédelmi körtől sem találunk ünnepi tanulmányt a kötetben.

Természetesen egy megemlékező, köszöntő tanulmánykötet összeállítása nem könnyű feladat, ezt Csefkó Ferenc is pontosan tudja, hiszen ő szerkesztette annak idején két tanszéki kollégájának hasonló célú kötetét. (Ünnepi kötet Ivancsics Imre egyetemi docens, decan emeritus 70. születésnapjára. 440 p. Pécs: PTE ÁJK, 2008. pp. 290-300. és Közjog és jogállam: Tanulmányok Kiss László professzor 65. születésnapjára. 301 p. Pécs: PTE Állam- és Jogtudományi Kar, 2016. pp. 83-94.)

A szerzőkről

A kötetben megjelent 28 tanulmány 31 jeles szerző munkája. Nem meglepő, hogy a szerzők túlnyomó többsége, 22-en a Pécsi Tudományegyetem oktatói közül kerültek ki és közülük is 18-an az Állam- és Jogtudományi Kar munkatársai, míg hárman a Bölcsészettudományi és egy szerző a Közgazdaságtudományi Kar tanára. Kitüntetett szerepet tölt be, nyolc írással a Közigazgatási Jogi Tanszék közössége, ahol Csefkó Ferenc is tanított címzetes docensként. A kötet jogi jellegét fejezi ki, hogy egy egy szerzővel találkozhatunk a Debreceni Egyetem, a Szegedi Tudományegyetem, a Széchenyi István Egyetem, a Károli Gáspár Református Egyetem és a Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Karáról is. Bár a szerzők között szerepel a Semmelweis Egyetem Egészségügyi Közszolgálati Kar professor emeritusa is, de a tanulmány nem egészségügyi tárgyú, hanem egy falukutatói eredményt mutat be. A gyakorlati életet egyrészt a szülőváros Kalocsa polgármesterének, valamint Pécs megyei jogú város jegyzőjének és aljegyzőjének írása képviseli.

Amennyiben az oktatási intézményekhez kötődésen túl egyéb szempontból is vizsgáljuk a szerzőket, akkor találunk közöttük volt minisztert (Petrétei József), két volt Alkotmánybírót (Ádám Antal és Kiss László), a volt Somogy megyei főjegyzőt (Vörös Tamás), valamint Pécs város volt rendőrkapitányát (Cserép Attila) is. Az ünnepi kötet szerzői között 5 nő és 26 férfi jelent meg írásával.

A kötetről általában

A demokrácia, jogállam, közigazgatás címet viselő csaknem 400 oldalas könyvet négy részre bontották a szerkesztők. (I. rész: Állam és jog alapproblémái (6 tanulmány) II. rész:

Közigazgatás(i jog) – közigazgatási eljárás (8)
 III. rész: Az önkormányzatiság alapkérdései (8)
 IV. rész: Társadalomelméleti megközelítések (6))

A tanulmányok egy része már másutt megjelent anyag frissítése, de jó-néhány kifejezetten a Csefkó emlékkönyvben való megjelenés céljából íródott.

Általános kritika, hogy több ízben fellelhető elírások, esetenkénti nyelvtani hibák rontják a kötet szakmai minőségét. Kifejezetten súlyos hiba, hogy hivatkozott személy neve is több ízben rosszszul jelent meg (Bullain Nilda esetében). Ugyancsak szükséges lett volna egyes, nem általánosan ismert rövidítések lábjegyzetben való magyarázatára, a könnyebb érthetőség érdekében. Előfordul (Baráth Árpád és Kákai László tanulmányánál), hogy az idézetnél feltüntetésre kerül ugyan a szerző és a megjelenés éve, de maga a mű nincsen lábjegyzetben, illetve nincsen irodalomjegyzék.

Megítélésem szerint Józsa Zoltán írása (A Public Value Governance elmélete és kritikája) nem a II. részbe, Közigazgatás(i jog) – közigazgatási eljárás, hanem inkább a IV. részbe, a Társadalomelméleti megközelítésekbe tartozik. Rixer Ádám tanulmánya (Szempontok a magyar közigazgatás-tudományi folyóiratok értékeléséhez) ugyancsak nem tartozik a II. részbe, de elismerem, hogy nehezen besorolható a kötet szerkezetébe. Torma András írása (A közigazgatási informatika és az információs társadalom egyes kérdései) sem igazán a III. önkormányzati részbe tartozik, inkább a társadalomelméleti megközelítésekbe sorolható, tekintettel arra, hogy a szerző általában a közigazgatási és nem kifejezetten az önkormányzati informatikával foglalkozik.

A tanulmányokról röviden

Állam és jog alapproblémái

Mezei Kitti – Nagy Zoltán: A véleménynyilvánítás szabadsága az interneten, avagy a szolgáltatók felelőssége A tanulmány egy viszonylag új jogi területet vizsgál, és a szerzők megállapítják, hogy Magyarországon gyakorta eltérő a bírói, sőt az alkotmánybírói értelmezés és gyakorlat. A bizonytalan hazai gyakorlat eltér az uniós megoldásoktól, amelynek következtében az internetes fórumrovatok zöme bezárt.

Petrétei József: A köztársasági elnök feladata és hatáskörének alaptörvényi szabályozása és az ellenjegyzési eljárás A szakmai okfejtés meg-

győzően bizonyítja, hogy az „Alaptörvényből el kellene hagyni a „minden intézkedéshez” kitétele, mert a köztársasági elnök esetében nem értelmezhető és felesleges”. Ugyanakkor a szerző javasolja, hogy szabályozni kellene „a kontraszignálás fontosabb formái követelményeit és eljárási szabályait”.

Szabó Gábor: Az emberi jogú alapú fejlesztéspolitika alapvonalai A szerző az emberi jogi szervezetek és a fejlesztési szervezetek stratégiái, módszerei közötti eltéréseket bontja ki. „Az emberi jogi alapú fejlesztéspolitika mindenekelőtt a helyi közösségek aktív bevonására épül.” A konstruktív támogatás és fejlesztéspolitika kudarcaira is felhívja a figyelmet a vízhez való jogról szóló esettanulmányában.

Szilovics Csaba: A házi pálinkafőzés jogi szabályozásának keretei Magyarországon A szerző áttekinti a hazai pálinkafőzés és adóztatás történetét, valamint bemutatja a jelenét, amelyet követően a következő személyes bejegyzést teszi: „Kedves Ferenc! Azt kívánom neked, hogy még nagyon sokáig legyen alkalmunk koccintani, bejelentett desztillálókészüléken elkészített, párlatjeggyel megadózott, jó minőségű magyar pálinkával!”

Tuka Ágnes: A szubnacionális szintek helye és szerepe az Európai Unióban A tanulmány egyrészt a szubnacionális szintek uniós változásával összefüggésben vizsgálja a szubszidiaritás és a többszintű kormányzás kérdéskörét. Aktualitása miatt érdemes idézni a tanulmányból Finta István hivatkozott idézetét XI. Pius által 1931 májusában írt „Quadragesimo Anno”-ban megjelent szubszidiaritás értelmezését.

„Ahogyan jogtalan az egyénektől elvenni és a közösségre bízni azt, amit saját erejükkel és igyekezetükkel el tudnak végezni, ugyanúgy jogtalan átadni egy nagyobb és magasabb szintű közösségnek azt, amit a kisebb és alacsonyabb szintű közösségek is el tudnak látni. Mindez egyszerűen a társadalom helyes rendjének felforgatása és súlyos megkárosítása. A társadalom bármiféle közbeavatkozásának természetes célja ugyanis a társadalmi test tagjainak támogatásának kisegítése formájában, nem pedig azok elnyomása és beolvasztása.”

A tanulmány második részében a Régiók Bizottsága kialakulásának, változásának és jelenének bemutatása révén értékeli a szerző a szubnacionális szintek helyét és szerepét.

Visegrády Antal – Vörös Eszter: A tisztességes eljárás elméleti és gyakorlati problémái A tanulmányban a szerzőpáros korrekt áttekintést nyújt a tisztességes eljárás nemzetközi és hazai elméletéről és gyakorlatáról. A tanulmány bemutat egy konkrét olaszországi pert és az 1984-ben lefolytatott chicagói felmérés eredményét az emberi jogok és a fair eljárás viszonyrendszerének dimenzióiról.

Közigazgatás(i jog) – közigazgatási eljárás

Cserép Attila: A közigazgatási bírság jogállami problematikája

A szerző a büncselekmény, a szabálysértés és a szabályszegés hármasságából az utóbbit elemzi, kiemelten az objektív felelősség kérdését gyakorlati anomáliák bemutatásán keresztül. A tanulmány érzékletesen mutatja be, hogy a szabályszegések esetén is szükség lenne a büntethetatlenség egyes okait lehetővé tenni, mert a helyzet így a szerző megítélése szerint „jogi etikátlanság.” A tisztességes eljáráshoz való jog sérelme kapcsán Cserép Attila elvárásként rögzíti: „A közigazgatási jognak nem a lélektelen, hanem a tisztességes eljárás a fő követelménye.” A jogorvoslati jogosultság elnehezítését bemutatva a szerző idézi az alapvető jogok biztosának megállapítását, mely szerint: „Ellentétes a tisztességes eljárás követelményével az a jogszabály, amely tartalmilag el lehetetleníti az érintett ügyfél számára azt a jogot, hogy ügyéről teljes körű és részletes tájékoztatást kapjon, vagy azt a lehetőséget, hogy jogainak és jogos érdekeinek védelmében fellépessen.”

Fábián Adrián: Közigazgatási eljárás – illetékesség hiányában

A szerző az illetékesség fogalmát és szabályozását járja körbe a közigazgatásban. Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.) új szabályozását tovább gondolva Fábián Adrián az illetékesség intézményének a hatósági eljárásból való kiiktatására tesz javaslatot, amelyhez fűzött indokolása ennek a klasszikus eljárási intézménynek az újragondolásához, „újrapozicionálásához” nyújt segítséget.

Ivancsics Imre: *Búcsú a közigazgatási jogerőtől*

A régi jóbarát Csefkő köszöntőjében kitér arra, hogy miért nem a helyi önkormányzás köréből választott témát. Ivancsics Imre magyarázata szerint „arra a következtetésre jutottam, hogy a jelenlegi helyi közigazgatásban nem igazán találok az önkormányzás lényegét.” Így az átalakuló közigazgatási hatósági eljárás szabályaiból a „megszűnő” közigazgatási jogerő problémáját elemzi. A főszabályként egyfokúvá váló közigazgatásban a jogerő helyére a véglegesség lép. Külön kitér a szerző a véglegesség és a végrehajt-hatóság, illetve az azonnali végrehajtás probléma körére.

Józsa Zoltán: A Public Value Governance elmélete és kritikája

A szerző rövid értelkezésében a kormányzás elméletében és gyakorlatában bekövetkezett teória kapcsán felvillantja a tradicionális (bürokratikus) közigazgatás, majd az Új Közmenedzsment jellemzőit. Az újonnan megjelenő közösségi érték menedzsmenttel kapcsolatban kiemeli, hogy a „teória hangsúlyozza az érdekhordozók széles körének bevonását a közösségi döntésekbe. A közösségi belenyugvás kultúráját fel kell, hogy váltsa az aktív állampolgári felhatalmazás gyakorlata.” Miközben érzékelhetően egyetért a változtatás irányával és lényegével kellő kritikával mutatja be az elmélet korlátait és alkalmazhatóságát.

Lapsánszky András: A hatósági döntés jogviszonytani alapjai és eljárásjogi összefüggései

A tanulmány elsőként a hatósági döntés összefüggéseit elemzi a közigazgatási eljárás fogalmával, majd a hatósági döntés tartalmát, jogi hatását vizsgálja a közigazgatási jogviszonyok szempontjából. Végül a szerző a hatósági döntés helyét mutatja be a közigazgatási cselekmények, aktusok rendszerében, kitérve a történeti szempontból kiemelkedő hazai elméletekre is.

Pál Emese: Veszélyhelyzetek kezelése a közigazgatási hatósági eljárásban

A szerző veszélyhelyzetekre vonatkozó Ket. és az Ákr. szabályozási megoldásait vetette röviden és tárgyyszerűen egybe.

Rixer Ádám: Szempontok a magyar közigazgatás-tudományi folyóiratok értékeléséhez

A tanulmány kísérletet tesz a hazai közigazgatás-tudományi szakmai periodikák – köztük az Új Magyar Közigazgatás elemzésére, miköz-

ben rögzíti, hogy a közigazgatás-tudomány friss jellegzetességei közé is tartozik a „többet írunk, mint olvasunk” jelenség. Sommásan megállapítja, hogy a „jelenlegi folyóiratok jelentős része ... inkább tematizált információforrás, publikációs „leadóhely”, semmint interaktív, érdemi tudományos párbeszédet generáló felület.” A szerző kitér az akadémiai korrupciós jelenségeként emlegetett visszaélésekre, valamint az értékelés és összehasonlítás objektív szempontjainak nehézségeire.

Rózsás Eszter: A közigazgatási jogi norma

Az írás rövid, ugyanakkor lényegre törő bemutatása a közigazgatási jogi normának, szerkezetének, érvényesülésének, valamint fajtáinak.

Az önkormányzatiság alapkérdései

Balázs István: Helyi önkormányzatok változóban – a hatásköri generális klauzula vége felé?

A szerző a közelmúlt önkormányzati reformjai közül a magyar és a francia átalakítás összevetésére vállalkozott, különös tekintettel a hatásköri generális klauzulára. Balázs István rögzíti, hogy a hatásköri generális klauzula „egy elméleti fogalom, mely magába foglalja egy helyi önkormányzatnak azt a kezdeményező készségét és képességét, hogy a törvényben meghatározottakon kívül más helyi közügyeket is ellásson.” A 2015-ös francia átalakítás eredményeként a regionális önkormányzatok – amelyek száma 22-ről 13-ra alakult – hatáskörei „a megyék hátrányára és központi hatáskörök decentralizációjával, esetenként dekoncentrációjával megerősödtek.” A francia reform a területi önkormányzatok szintjén a megyék helyett a régiót erősítette meg, miközben jelentős mértékben decentralizált, vagyis a központi kormányzat leadott hatásköröket a regionális önkormányzatoknak, viszont a generális klauzula ezen a szinten is megszűnt. A szerző a hazai változások kapcsán megállapítja, hogy „[a] magyar helyi önkormányzati rendszer már 2012-ben radikális átalakításon esett át, mely következményeként nagyfokú recentralizációra került sor és a helyi önkormányzati autonómia-felfogás is megváltozott, a korábbiakhoz képest lényegesen szűkebb értelmezést kapott.”

A magyar megyei önkormányzatok, mint területi önkormányzatok helyzetét érintő változások bemutatását követően összegzésként arra az álláspontra jut, hogy „ugyan más dimenziókban és más technikákat alkalmazva bár, de a franci-

ához hasonló eredményre jut ez a megoldás is, tehát lényegében kizárja a hatásköri generális klauzula elvének alkalmazását.” Vagyis a magyar megyei önkormányzatoknak sem lehet önként vállalt feladat- és hatásköre. A szerző által tanulmánya zárásaként megfogalmazott következtetések, amelyek az európai önkormányzati reformok főbb tendenciáin alapulnak jelentős mértékben segíthetik a közigazgatás-tudomány művelőit és kutatóit. (E tanulmányt ld. lapunkban pp. 3-13.)

Bálint József: Az önkormányzati rendszer változásai jegyzői, illetve polgármesteri szemmel A szülőváros, Kalocsa volt jegyzője és jelenlegi polgármestere, mint régi jó barát köszöntője után elsőként az önkormányzati tulajdon és vagyon hasznosítás változásait és problémáit tekintette át, majd az Ötv. és az Möt. feladat és hatáskörét vetette össze, kitérve az államosított feladatok önkormányzati vonatkozásaira. A jegyzői jogállás 2013-as változásának kritikai értékelésével, a közös önkormányzati hivatal szűkített hatáskörének és kondícióinak problémájával zárja írását a szerző.

Bencsik András: A helyi önkormányzatok szűkülő pénzügyi mozgásteréről

A szerző elsőként a decentralizáció szerepéről és jelentőségéről, valamint az autonómia pénzügyi megalapozottságának összefüggéseiről értekezik a tanulmányában. A magyar önkormányzati rendszer csaknem három évtizedét tekintve megállapítja, hogy a közfeladatok decentralizációját nem követte a központi források decentralizációja, amelynek következtében soha nem volt tökéletes a magyar finanszírozási rendszer.

Az Möt. változtatásaiból a feladat finanszírozással kapcsolatos szabályozást és az ezzel kapcsolatos bizonytalanságot mutatja be. A kölcsönfelvétel korlátozása kapcsán megállapítja: „A jogintézmény korai gyakorlata alapján rögzíthető, hogy a kormány nem formális monitoring tevékenységet végez, amely az önkormányzati adósság-állomány alakulására történő kormányzati rállátás biztosítását jelentené, hanem aktív formálójá kíván lenni az egyes önkormányzatok pénzügyi mozgásterének.” Záró gondolatként Magyary Zoltánt idézve rögzíti: „[a]z önkormányzat alapgondolata: ha azt akarjuk, hogy valami jó legyen, csináljuk meg magunk.” Ez a küldetés azonban csak az önkormányzatiság lé-

nyegét jelentő autonómia sértetlenségének garانتálása által képes realizálódni.”

Kiss László: A helyi önkormányzatok feloszlásának alkotmányos kereteiről

Csefkó Ferenc köszöntésére Foktő Község Képviselő-testületének alaptörvény-ellenes működése kapcsán hozott 18/2012. (VII. 3.) AB határozathoz előadó alkotmánybíróként írt elvi véleményét adta közre és ezzel emlékezett meg a „helyi konfliktusok megoldásában” játszott szerepére.

Lovász István – Modrovits Sándor: Öt éves Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény

Pécs megyei jogú város jegyzője és aljegyzője tárgyyszerűen mutatják be az Mötv. keletkezéstörténetét és a törvényjavaslatához benyújtott módosító indítványokat, valamint a törvény elfogadását. A szerzők kiemelik, hogy az új önkormányzati törvény több korábban önálló törvényt integrált és bevezetése fokozatosan történt. A feladat- és hatáskörök áttekintése kapcsán kitértek az önkormányzatoktól az államhoz került feladatcsoportokra, köztük az államigazgatási ügyekre. A tanulmány hivatalnoki hozzáállással bemutatja a hatályos törvényi szabályozást az önkormányzatok szerveire és működésére vonatkozóan is. A jegyzői jogállás jelentős változását is elfogadhatónak és szakmailag alátámaszthatónak tekintik. Ugyancsak nem jeleznek kritikát, az önkormányzati tulajdont és vagyont érintő változások kapcsán. Az összegzés során, miközben jelzik, hogy esetlegesen finomhangolásra lehet, majd szükség rögzítik: „Az Mötv. tehát a hatályosságának első 5 éve során jól vizsgázott, az újrapozicionált önkormányzatok a részben megváltozott szerepük mellett megtalálták helyüket a magyar közigazgatásban.”

Tilk Péter: Az önkormányzati rendeletalkotás a jogalkotási elvárások tükrében – egyes, közösségi együttélés alapvető szabályait tartalmazó rendeletekkel kapcsolatosan

A szerző az Mötv. egyik új szabályozási elemével és annak változásával, jelesül az egyes, közösségi együttélés alapvető szabályaira vonatkozó törvényi szabályozás kialakulásának kritikai értékelésével, majd a témakörben megszületett egyes vizsgált önkormányzati rendeletek értelmezésével és a felmerülő, néha

abszurd anomáliákkal foglalkozik. Némely esetben viccesnek is tekinthető önkormányzati rendeleti szabályokon túl kritikai észrevételt tesz az Alkotmánybíróság 3/2016. (II. 22.) AB határozatával kapcsolatban is, mivel a témakörben alkotott önkormányzati rendelettel kapcsolatban alkalmazott „tekervényes” megoldása megnehezíti a helyi jogalkotó helyzetét.

Torma András: A közigazgatási informatika és az információs társadalom egyes kérdései

A szerző az első fogalmi részben röviden bemutatja a közigazgatási informatika kereteit, az információ és a kommunikáció közötti különbségeket, az információs rendszer, az informatika és a jogi informatika egymáshoz való viszonyát és a közigazgatásban való alkalmazását. Az írás második része az információs társadalom technikai- technológiai alapjait mutatja be. A záró gondolatokban felhívja a figyelmet a fennálló veszélyekre: „Reméljük tehát, hogy győz a józan ész, és a számítógép nem veszíti el eszköz mivoltát, nem veszi át az ellenőrzést az ember fölött, hanem segíti az emberiséget az egyéni képességek kibontakozásában és a társadalmi jólét elérésében. Így legyen!”

Vörös Tamás: A megye, mint a területi önkormányzás színtere

A szerző rövid írásában felvillantja a megyerendszer történetét, majd bemutatja az Ötv. és az Mötv. szabályozásában megjelenő jelentős különbségeket. A konklúzióban reményét fejezi ki, hogy „a megyei önkormányzati igazgatás visszatér a helyes útra, és megújulva, de visszanyeri helyét a magyar közigazgatásban.”

Társadalomelméleti megközelítések

Ádám Antal: A vallások és jelképek változásairól

A szerző a vallások és a vallásosság fejlődésének bemutatásával kezdi tanulmányát, majd felvillantja a primitív vallási hiedelmeket és kultuszokat, kitér az ősi vallások általános jellemzőire. Az írásmű izgalmas fejezete, amelyben bemutatja a hasonló és eltérő elemeket korszakunk főbb vallásainak tanításában. A multikulturális világ veszélyei kapcsán S. P. Huntington-ra hivatkozva megállapítja: „Más civilizációk ügyeibe való beavatkozás valószínűleg a legnagyobb veszélyforrás, amely bizonytalansághoz és potenciálisan globális konfliktusokhoz vezet

a multicivilizációs világban. Az emberiség olyan korszakba lépett, amikor a különböző civilizációknak meg kell tanulniuk a békés egymás mellett élés szabályait, meg kell ismerniük egymást, s ha egymás történelmét, gondolkodásmódját, művészetét és kultúráját tanulmányozzák, kölcsönösen gazdagabbá tehetik életüket. Ebben a túlsúfolt, piciny világban sok választási lehetőség nincs, mert egyébként viszály, feszültség, háború és katasztrófa veszélye fenyeget.” A szerző a tanulmányát a vallási szimbólumok elemzésével zárja.

Baráth Árpád: Politikai kultúrák és játszmák a 21. század küszöbén: kritikai elemzés

A szerző a „politikai kultúra” fogalmát járja körbe, különféle megközelítésekben, miközben választ keres arra a kérdésre, hogy a politikai kultúra mítosz, vagy valóság, illetve léteznek-e egységes nemzeti politikai kultúrák. A kérdésekre nehezen adható egyértelmű válasz, hiszen „[s] zámos, magát „demokratikusnak” nevező állam-berendezkésai és annak hatalomgyakorlása olyanannyira deficitese, hogy a színpalak mögött aligha lehet őket megkülönböztetni az egykori földesurak, a reneszánszkori fejedelmek és kiskirályok önkényuralmától.”

A politikai kultúrák rétegződéseinek és a 20. század örökségeinek felvillantását követően részletesen foglalkozik a harmadik balkáni háború tanulságaival. A szerző végül megállapítja, hogy a modern demokráciák sorsa azon fog múlni, „hogy a választópolgárok képesek lesznek-e olyan politikai kultúra birtokában belépni a szavazófülkébe, hogy ott különbséget tehetnek azon jelölt pártok és jelöltjeik között, akik „földesúri” teljhatalmat ígérnek nekik, különválasztva azoktól, akik békés együttélést körvonalaznak az adott térségben valahány népességekkel.”

Horváth Csaba: „Üzenjük Brüsszelnek!” – Népszavazás 2016

A szerző rövid, ugyanakkor lényegre törő áttekintést ad az országos népszavazások jogi szabályozásai és az eredményességi küszöb változásairól, valamint az eredményes és az eredménytelen népszavazásokról. Tanulmány részletesen végig vezeti az olvasót az európai migráns válság elmélyülésétől, a kötelező betelepítési kvótára vonatkozó európai uniós döntéseken keresztül a népszavazás kormány általi kezdemé-

nyezéséig. Ezt követően elemzi az egyes pártok álláspontját a konkrét népszavazással kapcsolatban, majd összegzi a népszavazás eredményét és következményeit. A szerző végső konklúziója: „A népszavazás és a kormány kampányának negatív hozadéka a lakosság mentális állapotának rosszabbodása: tovább nőtt a bizalmatlanság az emberekben, az idegenellenesség, a félelem és sok esetben már a gyűlölet is. Márpedig ebből a mentalitásból összefogást, bizalmat elérni nem lehet...”

Kákai László: Civil szektor átalakulása vagy súlytalansága Magyarországon

A tanulmány bevezető részében áttekinti a civil szervezetekre vonatkozó hazai szabályozás változásait, illetve a civil szféra kialakulását. A szerző hangsúlyozza, hogy „[a] világ minden fejlett, demokratikus országában a civil szervezetek a demokratikus politikai berendezkedés nélkülözhetetlen alkotóelemei, a társadalom és a politikai intézmények közötti kapcsolat fontos közvetítő szereplői.” A szerző bemutatja a nonprofit szektorra vonatkozó nemzetközi összehasonlító kutatás főbb kategóriáit, belehelyezve a magyar civil szférát, rámutatva arra, hogy a magyar nonprofit szervezetek jellegében és irányultságában 2010-et követően jelentős változás következett be. Az állami centralizációs törekvés a szektor bevételeinek koncentrációjában is megnyilvánul. „Jelenleg a szervezetek 4 százaléka rendelkezik a teljes bevétel négyötödével, miközben a szervezetek több mint négyötöde az összbevételnek még 5 százalékhöz sem jut hozzá.” A tanulmány elemzi a civil szervezetek gazdasági potenciáljának változását és térségi, megyei megoszlását. Végezetül megállapítja a szerző, hogy a 2010 utáni változások következtében a hazai nonprofit szektor társadalmi és gazdasági súlya megváltozott „azaz, hogy rendszerbelileg a 90-es évek közepén egyértelműen kirajzolódó korporatív struktúrárt lényegében egy „paternalista/gondoskodó” az állam totális szerepét felértékelő irányba igyekszik fordítani.”

Nagy J. Endre: Politika és vallás egy mai községben - Egy falukutatás tanulságai

A szerző a Fejér megyei Ráckeresztúr példáján keresztül mutatja be a nagypolitikai hasadás leszivárgását községi szintre, illetve a vallásosság szerepének és befolyásának változását. 1990-től

napjainkig három polgármester állt a település élén. Az egymást követő polgármesterek időközi választások útján kerültek a tisztségbe és a képviselő testületek önfelosztása feltárta a települést feszítő ellentéteket, amelyek előbb politikai, majd vallási jellegűek voltak és áthatották a község civil társadalmának az életét is. Előbb, 1999-ben a „posztkommunista polgármestert” váltotta a „tradicionális, népegyházi vallásos orientált polgármester”, majd 2012-es időközi választáson a jelenlegi polgármester „egy harmadik típusú vallásosságot képviselve, győzött a rendkívüli választáson.” A falukutatáson alapuló tanulmány érzékletesen világít rá a magyar helyi társadalom elmúlt csaknem száz évének változásából adódó összetett hatásra a településvezetés, a polgármester választás szempontjából.

Orosdy Béla: A marketing alapvonalai

A szerző átfogóan ismerteti a marketing fogalmát, a piaci és kereskedelmi szerepét. A tanulmány befejező részében a piacbefolyásolásáról szól, amelyben részletezi a jelenlegi infokommunikációs eszközök nyújtotta lehetőségeket, amelyeket az önkormányzatok a településmarketing területén alkalmazhatnak.

A tanulmánykötetben megjelent írások összességében jól tükrözik a demokráciát, a jogállamot és a közigazgatást érintő változásokat mind a világban, mind hazánkban. Az egymással szorosan összefüggő kérdéskör fontosságát és aktualitását talán legmarkánsabban Józsa Zoltán: A Public Value Governance elmélete és kritikája című tanulmányában fogalmazta meg:

„A demokratikus intézmények és folyamatok hanyatlása hívta fel a figyelmet a hajdan oly erős és meghatározó közösségi szellem újraépítésének, s megerősítésének a szükségességére. A városok, falvak különbözősége, etnikai, vallási, kulturális stb. sokszínűsége még inkább felértékeli a közösség szerepét, a közös cselekvés szükségességét. Különösen a helyi önkormányzatok segíthetik és támogathatják a közösségek formálódását. A demokratikus tradíciók erejét az elkötelezett állampolgárok, az öntevékeny csoportok, társaságok és más szerveződések adják. Ezek együttese képezi a civil társadalmat, melynek keretében az egyéni boldogulás alapjaként a közösségi gondolkodás szolgál. A mai, modern kormányzás el nem hanyagolható szerepe ezeknek a kapcsolatoknak a

segítése, támogatása, az aktív közösségi lét feltételeinek biztosítása.”

A Csefkó életmű a publikációs elemzése alapján

Az ünnepi tanulmánykötet Csefkó Ferenc gazdag publikációs jegyzékével zárul. A jegyzéket áttanulmányozva megállapíthatjuk, hogy az ünnepelt 98 tanulmány önálló szerzője, 25 írásmű társzerzője, 27 kiadványt szerkesztett és 18 esetében társzerkesztőként vett részt a munkában. A társszerzők- és szerkesztők száma is imponáló, a közös munkában résztvevő 31 szellemi társ közül 16-an olyanok, akikkel egy tanulmány írásában, vagy kötet szerkesztésében dolgoztak együtt. Legalább két közös munkát együtt jegyez 15 közigazgatási kutatásban ismert szereplővel. Kiemelkedően sokszor dolgozott együtt Pálné Kovács Ilonával (13), amelynek 9 közös tanulmány és 4 közösen szerkesztett kiadvány az eredménye. (Továbbá hat olyan kötetben jelent meg Csefkó tanulmány, amelyet Pálné szerkesztett.) Ezért sem érthető, hogy az ünnepi kötet szerkesztői miért nem kértek írást a pécsi akadémikus asszonytól, valamint az MTA Regionális Kutatások Központja még élő munkatársaitól, hiszen Csefkó Ferenc munkássága szorosan összefüggött az intézettel, ahol csaknem 35 évig dolgozott és ebből negyedszázon keresztül ügyvezető igazgatóként.

Legalább háromszor volt Csefkó Ferenc szerzőtársa Ivancsics Imre (6 tanulmány), Kiss László (4), Fábán Adrián (4), Sükösd Ferenc (3) és a néhai Horváth Gyula (3). Jelentősebb szerkesztői együttműködés alakult még ki Csefkó Ferenc és Horváth Csaba (6 könyv), Bencsik András (3) valamint Fábán Adrián (3) között.

A Csefkó Ferenc szakmai tevékenysége egyrészt a Magyar Tudományos Akadémia intézményeihez, közülük is kiemelkedően a hajdan volt Regionális Kutatások Központjához, illetve a Dunántúli Tudományos Intézethez, másrészt az egyetemi világhoz, elsődlegesen a pécsi egyetem szervezeteihez köthető. Az akadémia különféle intézetei, illetve tudományos intézetek kiadásában megjelent könyvekben 27, míg egyetemi, illetve képzési intézmények gondozásában 22 könyvben szerepel Csefkó Ferenc szerzőként, vagy szerkesztőként. Jelentős számban (14 alkalommal) alapítványok, vagy egyesületek által közreadott kiadványokban jelent meg Csefkó te-

vékenysége, közülük két esetben a megjelenést nemzetközi szervezetek is támogatták.

Csefkó Ferenc írásaival 13 szakmai folyóiratban találkozhattunk 1977 és 2016 közötti időszakban. Legtöbbször a COMITATUS önkormányzati szemlében és a Magyar Közigazgatásban (8-8 esetben), az ÖN-KOR-KÉP-ben (5), a Tér és Társadalomban (4) a Juss Társadalomismereti és Kulturális Szemlében (4) jelent meg Csefkó tanulmány. Sajnos a folyóiratok egy része ma már nem jelenik meg, így a közigazgatás és társadalomtudomány történetéhez tartoznak.

Csefkó Ferenc munkássága és az önkormányzatok szorosan összefüggenek. Alapító főtítkára volt az 1990. november 24-én alakult Községi Önkormányzatok Szövetségének (KÖSZ). A KÖSZ főtítkári szakmai érdekképviseleti tevékenységét odaadással és lelkesedéssel végezte csaknem negyedszázadon keresztül. Így nem véletlen, hogy Csefkó Ferenc közreműködésével, illetve aktív részvétele mellett önkormányzatok és szövetségeik kiadványaiban is (10 alkalommal) jelentek meg művei. A KÖSZ kiadványa mellett a Baranya Megyei Önkormányzat, a Magyar Önkormányzati Szövetségek Társulása, a Megyei Jogú Városok Szövetsége, az Önkormányzati Szövetségek Tanácsa és a Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége könyveiben is találkozhatunk gondolataival.

A Csefkó műveket közlő ismert és már megszűnt, illetve ma is létező könyvkiadók között találhatjuk a CEBA Kiadót, a Dialóg Campus Kiadót, a Közgazdasági és Jogi Könyvkiadót, a Magyar Hivatalos Közlönykiadót, az Osirist, a Századvég Kiadót és az Új Historica Kiadót. A Csefkó könyvek közül jelentőségét tekintve kiemelkedik a Dialóg Campus Kiadó által 1997-ben megjelentetett „A helyi önkormányzati rendszer” című átfogó mű.

A csefkói tudományos és kutatói életmű döntő mértékben a közigazgatással, azon belül is elsődlegesen az önkormányzati igazgatással és az önkormányzással foglalkozik. Csefkó Ferenc tanulmányain, értékelő elemzésein és kutatási eredményein keresztül betekintést nyerhetünk az elmúlt negyven esztendő közigazgatásának állapotába.

Összességében az ünnepi kötetet ajánlom mindazok számára, akik érdeklődnek a közigazgatás, az önkormányzás, a társadalomirányítás és az emberi kapcsolatok iránt és azok számára is, akik féltik a demokráciát, a jogállamiságot. Örövendetes, hogy Csefkó Ferenc személye, személyisége és munkássága a tudós társadalom jeles személyiségeit arra ösztönözte, hogy írásaikkal, gondolataikkal teljesebbé tegyék a 70 éves ünnepet és köszöntést, amelyhez e recenzióval én is csatlakozom. Isten éltesse sokáig kedves Csefi!

ZONGOR GÁBOR



Az MTA VEAB Gazdaság- Jog- és Társadalomtudomány Szakbizottság
Közigazgatási Munkabizottsága - Bük Város közreműködésével

2017. december 8-án (péntek) 10 órai kezdettel
a bükí Városháza tárgyalótermében (9737 Bük, Széchenyi u. 44.)

FEJLESZTÉS és KÖZIGAZGATÁS címmel tudományos konferenciát szervez

A konferencia témakörei és felkért előadói:

A KRAFT projektről (munkacím)

előadók: Gaál Zoltán professzor emeritus,
a Pannon Egyetem Menedzsment Intézetében,
Mátay Mónika ELTE Történeti Intézet oktatója,
a kőszegi Felsőbbfokú Tanulmányok Intézete (iASK) kutatói

Az Európai Unió fejlesztéspolitika perspektívái
előadó: Kaiser Tamás tudományos igazgató, NKE Államkutatási
és Fejlesztési Intézet, a munkabizottság elnöke

Mindenért Budapest a felelős? - A területi különbségek vizsgálata hazánkban

előadók: Molnár Tamás dékánhelyettes, a veszprémi Pannon Egyetem

Gazdaságtudományi Kar, tanszékvezető egyetemi docens,

Vállalatgazdaságtan Intézeti Tanszék

Molnárné Barna Katalin tanszékvezető egyetemi docens,

a veszprémi Pannon Egyetem Gazdaságtudományi Kar Számvitel
és Controlling Tanszék

Határon átnyúló területi integrációs folyamatok egy kelet-közép-európai térségben

előadó: Uszakai Andrea doktorjelölt, a győri Széchenyi István Egyetem

Regionális- és Gazdaságtudományi Doktori Iskola

Az e-ügyintézés változó szabályai és aktuális kérdések

előadó: a Belügyminisztérium munkatársa (felkérés alatt)

A Comitatus Önkormányzati Szemle 2017. évi számainak és a turizmus
különszámnak a bemutatása előadó: Agg Zoltán főszerkesztő, a munkabizottság
titkára

A konferencián az előadásokat és korreferátumokat követően lehetőséget biztosítunk
hozzászólásokra is. A konferencia előadásait, hozzászólásait
a Comitatus Önkormányzati Szemle folyóiratban folyamatosan közzétesszük.