

Csóka Gabriella
Ludányi Dávid
Szabó Máté Csaba

KÖZIGAZGATÁSI ISMERETEK II.

A közigazgatás feladatai és a
közszolgálati tisztviselők szerepe
Közigazgatás és társadalom

11.



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

Közigazgatási ismeretek II.

A közigazgatás feladatai és a közszolgálati tisztviselők szerepe
Közigazgatás és társadalom

Jegyzet a „Közigazgatási ismeretek” közismereti tantárgy oktatói és tanulói számára.

Közigazgatási ismeretek II.

A közigazgatás feladatai és a közszolgálati tisztviselők szerepe
Közigazgatás és társadalom

Sorozatszerkesztő
Csóka Gabriella és Szalai András

Szerkesztette
Ludányi Dávid



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

Budapest, 2021

A kiadvány a KÖFOP-2.1.5-VEKOP-16-2016-00001 azonosító számú,
„A versenyképes közszolgálat személyzeti utánpótlásának stratégiai támogatása”
elnevezésű projekt keretében készült el és jelent meg.

Sorozatszerkesztő:

Csóka Gabriella és Szalai András

Szerkesztő:

Ludányi Dávid

Szerzők:

Csóka Gabriella

(I. fejezet: Különbségek a magánszférához képest – Mit látunk a közigazgatásból?)

Ludányi Dávid

(II. fejezet: A közigazgatás rendszere: felépítése és a közszolgálati tisztviselők)

Szabó Máté Csaba

(III. fejezet: Szociológia – a közigazgatás és a társadalmi csoportok)

Szakmai lektor:

Linder Viktória

Módszertani szakértő:

Bokor Tamás

Pallai Éva

Pedagógus szakértő:

Csapodi Zoltán

Szemethy Tamás

Vizuális megjelenítésért felelős szakértő:

Molnár Anna

Kiadja a Nemzeti Közszolgálati Egyetem

Ludovika Egyetemi Kiadó

A kiadásért felel: Koltay András rektor

Székhely: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.

Kapcsolat: kiadvanyok@uni-nke.hu

Felelős szerkesztő: Varga Zoltán

Olvasószerkesztő: Szarvas Melinda

Korrektor: Tomka Eszter

Tördelőszerkesztő: Fehér Angéla

ISBN 978-963-531-671-7

© A szerkesztő, 2021

© A szerzők, 2021

© A kiadó, 2021

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva.

A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

TARTALOM

Előszó	9
I. fejezet: Különbségek a magánszférához képest – Mit látunk a közigazgatásból?	10
1. Magánszféra – közszféra	10
2. A közszféra és a magánszféra közötti különbségek	13
2.1. Szabályozó funkció, a jogi-intézményi keretek megteremtése	13
2.2. Szolgáltató funkció, szolgáltatás nyújtása	14
2.3. Védelmi funkció	17
2.4. A szolgáltatások és a feladatok különbségeinek összefoglalása	18
3. A közszféra és a magánszféra munkáltatói közötti alapvető különbségek	19
II. fejezet: A közigazgatás rendszere: felépítése és a közszolgálati tisztviselők	21
1. A közigazgatás feladatai	21
1.1. A közigazgatás fogalma	21
1.2. A közigazgatási tevékenységek főbb csoportjai	22
1.2.1. Jogalkotói tevékenységek	23
1.2.1.1. A törvények előkészítése	23
1.2.1.2. A rendeletek megalkotása	24
1.2.2. Jogalkalmazói tevékenységek	24
1.2.2.1. A feladatok megvalósítását végző végrehajtás	25
1.2.2.2. Hatósági jogalkalmazás	25
1.2.3. Szervezési tevékenységek	26
1.3. Irányítás és felügyelet	27
2. A közigazgatás szervezete	27
2.1. A közigazgatás központi szervei	28
2.1.1. Kormány	30
2.1.1.1. Államigazgatási szerepkör	30
2.1.1.2. Kormányzati szerepkör	31
2.1.1.3. A kormány tagjai és működése	31
2.1.2. Minisztériumok	32
2.1.2.1. A minisztériumok és a miniszterek típusai	32
2.1.2.2. A minisztériumok feladatai és szervezeti felépítése	33
2.1.3. Kormányzati főhivatalok és központi hivatalok	35
2.1.4. Autonóm államigazgatási szervek és önálló szabályozó szervek	37
2.2. A közigazgatás helyi-területi szervei	38
2.2.1. A helyi-területi szervek típusai	38
2.2.2. Vármegyei és a fővárosi kormányhivatalok	38
2.2.2.1. A vármegyei és a fővárosi kormányhivatalok feladatai	38
2.2.2.2. A vármegyei és a fővárosi kormányhivatalok szervezeti sajátosságai	39
2.3. A közigazgatás háttérintézményei	40
3. A közigazgatás személyi állománya	41
3.1. A közszolgálati tisztviselők kategóriái	41
3.1.1. A kormányzati igazgatás kormánytisztviselői	42

3.1.2. A különleges jogállású szervek köztisztviselői	43
3.1.3. A helyi önkormányzati igazgatási szervek köztisztviselői	44
3.1.4. A közszolgálati tisztviselőkről összefoglalóan	45
3.2. A közszolgálati tisztviselők életpályájának jellemzői	46
3.2.1. Kiválasztás a közszolgálati életpályára	46
3.2.1.1. Toborzás és szelekció	46
3.2.1.2. Általános kinevezési feltételek	46
3.2.1.3. Különös kinevezési feltételek	48
3.2.1.4. A kinevezés jellemzői	49
3.2.2. A közszolgálati életpálya fontosabb elemei	50
3.2.2.1. Összeférhetetlenség	50
3.2.2.2. Munkavégzési kötelezettség	52
3.2.2.3. Képzésben, továbbképzésben való részvétel	55
3.2.2.4. Díjazás	55
3.2.2.5. Teljesítményértékelés	56
3.2.2.6. Munka- és pihenőidő	56
3.2.2.7. Fokozott felelősség elve	57
3.2.2.8. A pálya biztonsága	58
3.2.3. Magyar Kormánytisztviselői Kar	58
III. fejezet: Szociológia – a közigazgatás és a társadalmi csoportok	60
1. A szociológia tudománya	60
1.1. A szociológia tudománya	60
1.2. A szociológia alapvető fogalmai	61
1.2.1. Társadalom	61
1.2.2. Norma	61
1.2.3. Érték	62
1.2.4. Szocializáció	62
1.3. A szociológia helye és szerepe	63
1.3.1. A szociológia ismeretének előnyei állami szinten	63
1.3.2. A szociológia ismeretének előnyei egyéni szinten	63
2. A társadalmi csoportok és szervezetek jellegzetességei	64
2.1. A csoportok	64
2.2. A csoportok típusai	65
2.2.1. Primer (elsődleges) csoportok	65
2.2.2. Szekunder (másodlagos) csoportok	65
2.2.3. A primer és a szekunder csoportok kapcsolata	66
3. A család mint társadalmi intézmény, valamint annak kapcsolata a közigazgatással	69
3.1. A család és a vele kapcsolatos fogalmak	69
3.2. A családok típusai	69
3.2.1. A klasszikus szociológia szerinti típusok	69
3.2.2. Újabb együttéléstípusok	70
3.3. A család funkciói	70
3.3.1. Termelés és fogyasztás	70
3.3.2. Biológiai reprodukció, utódnemzés	71
3.3.3. A gyermekek szocializációja	71
3.3.4. A családtagok lelki támogatása, pszichés védelme	71
3.3.5. Az idősgondozó funkció	71

3.4. A családok és a demográfia	72
3.5. Az állam és a közigazgatás szerepvállalása	74
4. A normasértő magatartás jellegzetességei	76
4.1. A norma, a normakövetés és a normasértés	76
4.2. Deviancia	76
4.2.1. A deviancia fogalma, jelentése	76
4.2.2. A devianciára vonatkozó elméletek	77
4.2.2.1. Klasszikus anómiaelmélet	77
4.2.2.2. Modern anómiaelmélet	77
4.2.2.3. Kultúrkonfliktus-elmélet	77
4.2.2.4. A differenciális asszociáció elmélete	78
4.2.2.5. Minősítési vagy címkézési elmélet	78
4.3. Az alkoholizmus és az állam	78
4.4. A deviancia kezelése és az állam, illetve a közigazgatás	79
Felhasznált irodalom	81

ELŐSZÓ

A közigazgatási ismeretek közismereti, választható érettségi tantárgy. Segítséget és inspirációt kíván nyújtani ahhoz, hogy a fiatalok kedvet kapjanak a magyar közigazgatás megismeréséhez, és továbbtanulásuk, pályaválasztásuk során elkötelezzék magukat a társadalom érdekében végzett tevékenység, a köz szolgálata iránt.

Az állam működésének alapvető jellemzőivel többnyire akkor szembesülünk állampolgárként először, amikor nagykorúként választójogunkkal élhetünk, adót kell fizetnünk vagy hivatali ügyet kell intéznünk egy okmányirodában. A magyar állam és a magyar közigazgatás működésének felfedezése azonban már középiskolában is izgalmas lehetőséget rejt magában. A történelmi tanulmányok során már mindenki megismerhette az ókori egyiptomi öntözéses gazdálkodást, a Szent István által létrehozott vármegyerendszert vagy az abszolút monarchiák által megszervezett új hatalmi berendezkedés legfontosabb jellemzőit. A közigazgatás ugyanis egyidős a társadalommal, a civilizáció megjelenésével. Mégsem túlzás azt állítani, hogy diákként sokkal jobban ismerjük az ókori athéni városállam szerveinek jellemzőit vagy a Római Birodalom magisztrátusainak tevékenységét, mint saját országunk közigazgatását.

A tantárgy ismereteinek elsajátítását négy elektronikus felületen elérhető jegyzet segíti. A jegyzetek szerzői arra a nem kis feladatra vállalkoztak, hogy bevezessék a diákokat immár a jelenkor magyar államának működési mechanizmusába. A tanórák során elsajátított gyakorlati ismeretek révén körvonalazódik egy olyan, eddig kevésbé ismert Magyarország-kép, amely a jog által meghatározott, és amelynek kötelezettségei vannak polgárai iránt.

A magyar állam működéséről és az Európai Unióról szóló jegyzetben (I.) a magyar állam szervezetének és jogrendszerünk legfontosabb jellemzőinek bemutatására kerül sor. Ezt követően a jegyzet az alapvető jogok és kötelezettségek rendszerébe, valamint az információbiztonság és adatvédelem kérdéskörébe vezeti be az olvasót. Mivel hazánk az Európai Unió tagállama, így az EU legfontosabb intézményeiről és működéséről is képet kaphatunk.

A közigazgatás feladatait és a közszolgálati tisztviselők szerepét bemutató jegyzet (II.) segítségével megismerhetjük, hogy melyek az alapvető különbségek a közszféra és a magánszféra között. Bemutatjuk a közigazgatás három elemét, vagyis a szervezetét, feladatát és személyi állományát. Ez a jegyzet ismerteti meg a közigazgatás és a társadalom kapcsolatával is.

A mindennapi életünk és a közigazgatás kapcsolatáról szóló jegyzet (III.) a szakigazgatást mutatja be, és gyakorlati szempontból vezeti be a tanulókat a közigazgatás működésébe a vállalkozásoktól a szociális igazgatáson át a rendészeti ügyekig.

Az önkormányzat működéséről és a civil szervezetekről szóló jegyzetből (IV.) a helyi közösségek ügyeinek intézését, valamint az állampolgárok önszerveződésének kereteit ismerhetjük meg, illetve megérthetjük a decentralizáció szerepét az állam működésében.

Bízunk abban, hogy a jegyzetekben és a kapcsolódó munkafüzetekben található ábrák, példák, feladatok is hozzájárulnak az ismeretek élményalapú oktatásához és elsajátításához.

A jegyzetek szerzői

I. fejezet: Különbségek a magánszférához képest – Mit látunk a közigazgatásból?

1. Magánszféra – közszféra

Az ember szükségleteinek egy részét a társadalmi munkamegosztásból adódó egyéni tevékenységek útján elégíti ki anyagi haszon vagy más személyes siker reményében. Egyszerű példával élve: a pék kenyeret süt, a fodrász hajat vág, a taxis utast szállít, a vevő pedig megfizeti az árut, a szolgáltatást; majd a pék, a fodrász, a taxisoőr az ellenértékből saját szükségletei kielégítésére újabb árut vásárol vagy szolgáltatást vesz igénybe. Ezek a tevékenységek jellemzően a *magánszféra* keretei között valósulnak meg. Az egyén vagy az egyének összefogása által létrehozott csoportok, társaságok (példáukat tekintve a péküzem, a fodrászsalon, a taxivállalat) a számukra előnyös, azaz rentábilis tevékenységek elvégzésére vállalkoznak. Ezek a vállalkozások jellemzően versenyeznek egymással, hiszen szeretnének minél több vevőt vonzani, több profitot termelni a versenyszféra, azaz a piaci szektor szereplőiként.

Vannak azonban olyan szükségletek, amelyek nem elégíthetők ki az egyéni szükségletek cseréjével, hanem csak kollektív módon, az egész közösség, a társadalom javára történő teljesítéssel, többnyire a *közsférában*. Ilyen például a rendvédelem, az országhatár védelme, de például a közhiteles igazolványok kiadása is. A közfeladatok olyan szükségletek iránti igényekhez köthetők, amelyeket a magánszférában nem tudnak, vagy nem akarnak, vagy számukra tilos kielégíteni, azonban a közösséget alkotó egyének és a társadalom számára fontosak. A közfeladatok megvalósítása a közigazgatási tevékenység célja.

A teljesség igényével meg kell említenünk a *civil szférát* is. A *nonprofit szektorban működő szervezetek* (például alapítványok, egyesületek) közhasznú tevékenységükkel hozzájárulnak a közfeladatok ellátásához, a társadalom és az egyének közös szükségleteinek kielégítéséhez.

A társadalmi igények kielégítése *három szektor* (üzleti, civil és közszféra) közreműködésével valósul meg, és ezek között sokirányú együttműködés tapasztalható. Vannak olyan tevékenységek, amelyek az egész közösséget szolgálják, de mégsem a közszféra, hanem valamely gazdasági szereplő vagy civil szervezet valósítja meg. Ilyen lehet például a szemétszállítás, amelyet magánvállalkozó is végezhet, vagy egy oktatási intézmény fenntartása, amely alapítványi formában is történhet.





Idézzük fel!

Ismételjük át, mit tanultunk a jogrendszer felosztásáról!

„A jogrendszer *közjogra* és *magánjogra* történő felosztását egy ókori római jogtudós, Ulpianus úgy fogalmazta meg, hogy közjog az, ami a római államot érdekli, magánjog az, ami a magánosok hasznát szolgálja. Montesquieu nevét már a hatalmi ágak megosztásának elméleténél tanultuk, a közjog és magánjog elhatárolásáról is írt, megjegyezve, hogy azok a törvények, amelyek a kormányzók és az alattvalók közötti viszonyokat és a politikai jogokat szabályozzák, a közjogba, míg azok, amelyek a polgárok egymás közötti viszonyait rendezik, a magánjogba tartoznak. A *közjog* az államszervezet felépítésére és működésére vonatkozó, valamint az egyén és az állam viszonyát meghatározó szabályokat foglalja magába. A közjogban a közérdek kerül előtérbe. A *magánjog* ezzel szemben elsősorban az állampolgárok egymás közötti viszonyait szabályozza, és a magánérdek jelenik meg benne. Ezek alapján megkülönböztetünk olyan jogágakat, amelyeket a közjogba, és olyanokat, amelyeket a magánjogba sorolunk.”

A közigazgatás szabályozására, azaz szerveire, személyi állományára, feladataira, eljárására vonatkozó szabályok a közjogban, egészen pontosan a közigazgatási és közszolgálati jogban találhatóak.



Közszféra

Olyan szükségletekhez köthető, amelyeket a magánszférában nem tudnak vagy nem akarnak, vagy számukra tilos kielégíteni, azonban a közösséget alkotó egyének, a társadalom számára fontos. A közfeladatok megvalósítása a közigazgatási tevékenység célja.

Más kifejezéssel: állami szektor, közszektor.



Magánszféra

A szükségletek egy részének kielégítése a társadalmi munkamegosztásból adódó egyéni tevékenységek útján, anyagi haszon vagy más személyes siker reményében.

Más kifejezéssel: versenyszféra, piaci szektor.



Civil szféra

Közhasznú tevékenységükkel hozzájárulnak a közfeladatok ellátásához, a társadalom és az egyén közös szükségleteinek kielégítéséhez.

Más kifejezéssel: civil szervezetek, nonprofit szervezetek, NGO-k (non-governmental organizations, azaz nem kormányzati szervezetek).

Közszféra – magánszféra – civil szféra



Példa

A társadalmi igények kielégítésére és az abban szerepet vállalók sokszínűségére szemléletes példa az oktatás. Köznevelési intézményt az állam, valamint a nemzetiségi önkormányzat, egyházi jogi személy, a vallási egyesület, közalapítvány vagy magánalapítvány is létrehozhat és fenntarthat. Ugyanakkor a közigazgatás a közoktatási vizsgarendszer egyes feladatait a saját szervezete útján végzi; de a nem állami fenntartók által működtetett iskolák tevékenysége felett is gyakorol felügyeletet, például az ott kibocsátott oklevelek, bizonyítványok állami elismerésével.

A közoktatási intézmények fenntartótípus szerinti megoszlása 2019/2020-ban

	Óvoda	Általános iskola	Gimnázium	Szaggimnázium	Szakközépiskola	Szakiskola, készségfejlesztő iskola
Települési/kerületi önkormányzat	3719	–	–	–	–	–
Országos/települési nemzetiségi önkormányzat	56	73	8	–	1	–
Tankerületi központ	97	2760	266	38	6	145
Szakképzési centrum	–	8	24	366	293	25
Állami felsőoktatási intézmény	14	19	13	17	7	1
Egyéb állami szerv	2	10	3	61	58	3
Egyház/vallási tevékenységet végző	378	546	255	118	75	16
Egyéb fenntartó	342	185	289	85	59	11
Összesen	4608	3601	858	685	499	201

Forrás: KSH-adatok alapján a szerző szerkesztése



Nézz utána!

Barangoljatok a világhálón!

A fenntartótípusok szerinti táblázatot elemezve 3 fős csoportokban hozzatok konkrét példákat: nevezetek meg konkrét iskolákat!

A ti iskolátoknak mi a fenntartója?



Feladat

Az eduline.hu honlapján keressetek a legjobb középiskolák rangsorában állami, alapítványi és egyházi iskolákat!

<https://eduline.hu/cimke/HVG%20k%C3%B6z%C3%A9piskolai%20rangsor%202021>



Feladat

A témakör bevezetésében említett példák figyelembevételével nevezetek meg konkrét példákat olyan tevékenységekre, amelyek a magánszféra, a közszféra, a civil szféra keretei között valósulnak meg!

2. A közszféra és a magánszféra közötti különbségek

A közszféra *állami feladatokat* lát el: a tényleges végrehajtásuk a közigazgatásra, illetve a közigazgatáshoz kapcsolódó közszolgáltató rendszerekre hárul. Úgy is mondhatjuk, hogy nincs olyan állami feladat, amely ne lenne az államigazgatási (azaz: közigazgatási) rendszer feladata is. A közigazgatás lényegében a működési feltételeket, illetve a szabályrendszer kereteit határozza meg, szolgáltatást és érdekvédelmet nyújt a társadalom számára az alábbiak szerint.

1.

Szabályozó funkció



jogi-intézményi kereteket ad a társadalom valamennyi szférája számára (beleértve saját magát is)

2.

Szolgáltató funkció



az infrastruktúra kialakításával, a közösségi szolgáltatások (például oktatás, egészségügy) nyújtásával vesz részt ebben

3.

Védelmi funkció



a társadalom egésze (például honvédelem, környezetvédelem) és azon rászorulóik számára, akik nem képesek érdekeiket érvényesíteni (például a hátrányos helyzetű rétegek)

2.1. Szabályozó funkció, a jogi-intézményi keretek megteremtése

A piaci koordinációban (magánszektorban) részt vevő felek számára a közigazgatás a működési feltételeket, illetve a *szabályrendszer kereteit* határozza meg. A magánszférában a felek önként és egybehangzó akarat alapján vesznek részt egy-egy tranzakcióban, például szerződést kötnek, árut vásárolnak, szolgál-

tatást vesznek igénybe. A későbbiekben még bővebben is szólnunk arról, hogy a közigazgatás alapvetően jogalkotói, jogalkalmazói, illetve szervezési tevékenységeket végez.

A közszféra speciális jellemzője a *közigazgatási eljárás*, aminek keretében a közigazgatás mint hatóság jogalkalmazó tevékenységet végez. *Hatósági ügy* az, amelynek intézése során a hatóság döntésével az ügyfél jogát vagy kötelezettségét megállapítja, jogvitáját eldönti, jogsértését megállapítja, tényt, állapotot, adatot igazol, nyilvántartást vezet, illetve az ezeket érintő döntését meghozza.

A közigazgatási eljárás szereplője egyik oldalon a hatóság, másik oldalon pedig az ügyfél. A *hatósági szerep* azt jelenti, hogy a közigazgatás a közhatalom birtokában, állami kényszer lehetőségével, jogalkalmazói szerepben jár el. Mindezt törvényi felhatalmazás alapján teszi, és olyan döntéseket is hozhat, amelyek az állampolgárt kifejezetten, akár nagymértékben hátrányosan is érinthetik. *Ügyfél* az állampolgár vagy az állampolgárok által létrehozott gazdálkodó (például vállalat) vagy egyéb szervezet (például egyesület). Az ügyfél lehet természetes személy, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező más szervezet (például betéti társaság), akinek (amelynek) jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti (ez a tipikus), vagy akit hatósági ellenőrzés alá vontak, vagy akire nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz (elsősorban adatvédelmi okok indokolják ennek az elemnek a szerepeltetését).

A közigazgatási eljárás során a döntéseket írásban rögzítik. A döntések lehetnek végzések vagy határozatok. *Végzés* például, ha arról tájékoztatják az ügyfelet, hogy az általa kezdeményezett eljárást nem indítják meg (esetleg mert azt más hatóság már eldöntötte); de végzést adhatnak ki arról is, hogy az eljárást felfüggesztik, mert mondjuk, valamely bíróság döntésétől függ az ügy elbírálása (netán egy építési engedély esetében a telek tulajdonjoga vitatott); vagy ha egy, az ügyfél által javasolt tanú meghallgatását elutasítják. *Határozat* az ügy érdemében hozott döntés, például hogy megállapítják-e vagy sem a segélyt, kiadják-e az építési engedélyt. A hatósági jogalkalmazásra a későbbiekben, a jegyzet következő fejezetében még visszatérünk.



Érdekesség

Vannak olyan tevékenységek, amelyek jogszerűen csak a közigazgatás döntése alapján üzhetők. A legtöbb országban gépjárművet vezetni, jelentősebb épületet építeni vagy elbontani, számos más tevékenységet folytatni csak engedéllyel lehet. Hasonlóképpen: segélyhez, támogatáshoz jutni csak a közigazgatás egyedi, jogalkalmazó döntésével lehet. Sőt, állampolgári létezésünk dokumentálása is a születési anyakönyvbe történő bejegyzéssel kezdődik, és a halálozási anyakönyvbe való bejegyzéssel szűnik meg.

2.2. Szolgáltató funkció, szolgáltatás nyújtása

A magánszférában olyan termelési, értékesítési, szolgáltatói feladatokat látnak el, amelyek nem tekinthetők közfeladatoknak. Természetesen vannak olyan ágazatok, gazdasági társaságok, amelyek szolgáltatásait sokan igénybe veszik, ilyenek például a nagy élelmiszerüzlet-láncok, telefonszolgáltató cégek. Ezekről a közfeladatokat úgy tudjuk elhatárolni, ha szembeállítjuk egymással a *szolgáltatásokat* és az *ellenszolgáltatásokat*. A közszférában nyújtott szolgáltatásokért vagy nem kérnek egyáltalán ellenszolgáltatást, vagy csak olyan mértékűt, amely nem fedezi a szolgáltatás tényleges értékét. Ingyenes például a személyi igazolvány igénylése vagy meghosszabbítása. Bár vannak olyan szolgáltatások is, amelyekért igazgatási szolgáltatási díjat kell fizetnünk, ennek összege azonban messze nem fedezi például egy engedély kiadása

mögött meghúzódó személyi és tárgyi költségeket. Ezzel szemben a magánszférában nyújtott szolgáltatásokért olyan ellenszolgáltatást kell fizetni, amely fedezi az összes költséget, és még hasznot is tartalmaz.

A közszolgáltatások közösségi szervezést igényelnek, és társadalmi közös szükségletek kielégítését szolgálják. A *szolgáltató állam modelljében* az egyes közszolgáltatásokat az állam vagy saját közigazgatási szervei útján, vagy a közigazgatáshoz többé-kevésbé kapcsolódó közintézetek és közüzemek, közvállalatok útján, illetve állami tulajdonú magánjogi személyeken keresztül látja el, azaz az állam a szolgáltatás biztosításáért tartozik felelősséggel. A *szabályozó állam koncepciója* szerint az állam feladata nem a közszolgáltatások közvetlen biztosítása, hanem a közszolgáltatások szervezése és a megfelelő szabályozási környezet kialakítása. A közfeladat az államháztartási szabályok szerint állami vagy önkormányzati feladat lehet. A közszolgáltatások rendszerét az alábbi ábra szemlélteti.



A közszolgáltatások az alábbiak szerint csoportosíthatók.



VÉDELEM

honvédelem
polgári védelem
katasztrófavédelem
ár- és belvízvédelem



RENDVÉDELEM ÉS KÖZBIZTONSÁG

rendvédelem
tűzoltóság
igazságszolgáltatás
(ügyészségek, bíróságok)
büntetés-végrehajtás



KÖRNYEZETVÉDELEM

hulladékgazdálkodás
szennyvíztisztítás
nemzeti parkok,
természetvédelmi területek
fenntartása



LAKÁS

közterület-kezelés
ivóvíz-szolgáltatás
közvilágítás



EGÉSZSÉGÜGY

gyógyszer- és gyógyászati-
segédeszköz-ellátás
mentés és sürgősségi ellátás
háziorvosi alapellátás
védőnői szolgáltatás
járóbeteg-szakellátás
fogorvosi ellátás
foglalkozás-egészségügy
kórházi ellátás
rehabilitáció
népegészségügy



GAZDASÁG

közhitel adatszolgáltatás
meteorológiai szolgálat
gázszolgáltatás
villamos energia előállítása
áramszolgáltatás
elektromos hálózat irányítása
távhőszolgáltatás
közraktározás
turizmusfejlesztés
(belföldi, külföldi)
öntözőrendszerek
postai szolgáltatások

tömegközlekedés
(helyi, helyközi, távolsági)
közútkezelés
vízi közlekedési infrastruktúra
vasúti közlekedési infrastruktúra
légi közlekedési infrastruktúra
légi közlekedés
telekommunikáció
internetszolgáltatás



REKREÁCIÓ, KULTÚRA ÉS VALLÁS

tömegsport (szervezés,
infrastruktúra)
közgyűjtemények,
múemlékek, emlékhelyek
könyvtárak
levéltárak
színházak, előadó-művészet
művelődési házak
televízió
rádió
hírszolgáltatás
földfelszíni műorsugárzás



SZOCIÁLIS VÉDELEM (A PÉNZBELI ELLÁTÁSOK KIVÉTELÉVEL)

betegszállítás
tartós ápolás (kórházi, intézeti, otthoni)
nyugdíjas otthonok
bölcsődei szolgáltatás
álláskeresési szolgáltatások
szociális lakások



OKTATÁS

óvodai ellátás
általános iskola
középfokú oktatás
szakképzés (közép- és felsőfokú)
felsőoktatás
felnőttoktatás
iskolai étkeztetés
iskolaorvosi ellátás
(alap)kutatás



EGYÉB SPECIÁLIS ÁLLAMI/ÖNKORMÁNYZATI FELADATOK

gyermekvédelmi feladatok
vízgyártási feladatok,
szennyvízelvezetés
kéményseprő szolgáltatás
köztemetők kialakítása és fenntartása
okmányok kiállítása, okmányirodai
szolgáltatások



Érdekesség

A közfeladat megszervezésének szintje kormányzati megfontolások nyomán akár változhat is, például Magyarországon az alapfokú oktatás korábban helyi önkormányzatok által ellátott közfeladat volt, később viszont államigazgatási feladatkörbe (a tankerületi központokhoz) került.



Feladat

Tekintsétek át a közszolgáltatások körét tartalmazó ábrát, és készítsetek listát arról, hogy ti és a családotok tagjai milyen közszolgáltatásokat vettetek, vesztek igénybe! Például jártatok óvodába, elviszik a ház elé kirakott szemetet stb.

A közszolgáltatások ellátásában a magán- és a civil szektor szereplői is részt vehetnek. Keressetek ezekre példákat!



Emelt szintű feladat

Az úgynevezett *Public–Private Partnership* (PPP) a közszféra feladatának számító, az infrastruktúra teljes körére kiterjedő beruházások magántőkéből való finanszírozási módszere, amelynek alkalmazásával lehetővé válik egyes állami beruházások költségeinek magántőke vagy banki hitel általi finanszírozása.

Keressetek rá példákat!

2.3. Védelmi funkció

Védelem nyújtása a rászorulóknak, illetve érdekeik érvényesítésére képtelenek (például hátrányos helyzetű rétegek) számára. Ilyen feladat többek között a tehetséggondozó programok megvalósítása a hátrányos és a halmozottan hátrányos helyzetű fiatalok körében.



Példa

Hátrányos helyzetű csoportok lehetnek például az alacsony iskolázottságúak; a pályakezdő, az időskorú (45 év feletti) és női (nagy családos, gyermeküket egyedül nevelő) munkanélküliek; a szociálisan hátrányos helyzetű gyermekek (árvák, mélyszegénységbe születettek); a szociális konfliktusokkal terhelt családok; a hátrányos helyzetű térségben vagy településen élők; a megváltozott munkaképességűek, egészségkárosodottak, fogyatékkal élők.

További védelmi funkciók:

- Társadalomvédelmi funkció:* a társadalom tagjainak és csoportjainak megvédése a természet erői (például árvizek, szárazság, viharok, földrengés – általában a természeti katasztrófák) ellen.
- A káros társadalmi hatások elleni védelem funkciója:* például a közbiztonsággal összefüggő funkciók, polgári védelmi funkció, környezetvédelem.
- Biztonsági funkciók:* ebbe a körbe az állampolgárok és csoportjaik életének, testi épségének megóvására irányuló funkciók tartoznak (például munkavédelem, élelmiszer-biztonság, közegészség-védelmi, járványügyi funkciók, közlekedési veszélyek elleni védelem funkciója).
- Az állam védelmét megvalósító funkció* körébe a honvédelmi, a külügyi és határvédelmi feladatok tartoznak.

- e) Az állam anyagi alapjait biztosító funkcióhoz egyrészt az állam közjogi bevételeinek (például az adók, vámok, jövedékek, bírságok, díjak) biztosításával összefüggő tevékenységek, másrészt az állami vagyonnal való gazdálkodás tartozik.

2.4. A szolgáltatások és a feladatok különbségeinek összefoglalása

Összefoglalva tehát a közszféra tevékenysége mindig valamely közfeladat (például hatósági nyilvántartás) vagy közszolgáltatás (például oktatás, egészségügy) ellátására irányul. Ezzel szemben a magánszférában jellemzően termelési, szolgáltatási, értékesítési feladatok valósulnak meg. Úgyis mondhatjuk, hogy a közszolgáltatások, közfeladatok az állampolgárok és szervezeteik közszükségeit elégítik ki. A társadalom valamennyi tagja *igénybe veszi* (például a közigazgatási szervtől mindenki megkapja a személyi igazolványt) vagy potenciálisan igénybe veheti (például a katasztrófavédelem eloltja az égő házuknál a tüzet). A magánszférában olyan termelési, értékesítési, szolgáltatási feladatokat látnak el, amelyek nem tekinthetők közfeladatnak. Természetesen vannak olyan ágazatok, gazdasági társaságok, amelyek szolgáltatásait sokan igénybe veszik (például telefon- és internetszolgáltatók). A közszféra *nem profitorientált*, az általa nyújtott szolgáltatásokért vagy nem kérnek egyáltalán ellenszolgáltatást, vagy csak olyan mértékűt (igazgatási-szolgáltatási díj), amely nem fedezi a szolgáltatás tényleges értékét, az engedély kiadása mögött meghúzódó személyi és tárgyi költségeket. Ingyenes például a személyi igazolvány igénylése vagy érvényességének meghosszabbítása, vagy vírushelyzetben a védettséget igazoló okmány. A magánszféra profitorientált. A gazdasági tevékenység alapja, hogy a nyújtott szolgáltatásért olyan ellenszolgáltatást kell fizetni, amely fedezi az összes költséget, és még hasznot is hoz. A feladat nyújtását tekintve a közszféra *monopolhelyzetben* van, gondoljunk arra, hogy csak a kormányhivatal adhat ki személyi igazolványt. Ezzel szemben a magánszféra versenyhelyzetben van: eldönthetjük például, hogy mely telefonszolgáltató társaságnak a legkedvezőbbek a díjtételei számunkra, vagy hogy mely élelmiszerlánc kínálatában a leginkább megfelelő az adott termék ára, minősége.

A köz- és a magánszféra összehasonlítása az ellátott feladatok és szolgáltatások jellege alapján

	Közszféra	Magánszféra
<i>Feladatok jellege</i>	– közfeladat – közszolgáltatás	– termelés – szolgáltatás – értékesítés
<i>Igénybe vevők köre</i>	– a társadalom valamennyi tagja (igénybe veszi vagy potenciálisan igénybe veheti)	– társadalom szűkebb köre (igénybe veheti)
<i>Ellenszolgáltatás mértéke</i>	– nem profitorientált	– profitorientált
<i>Feladat nyújtása</i>	– monopolhelyzetben van	– versenyhelyzetben van



Feladat

Tekintsétek át a fenti szöveget, és hozzatok további példákat a dőlten kiemelt kifejezésekre!

3. A közsféra és a magánsféra munkáltatói közötti alapvető különbségek



Példa

Kovács Úr és Kovácsné Asszony reggel munkába indulnak. Kovács Úr a magánszférában, Kovácsné Asszony a közszférában, a területi közigazgatásban dolgozik. Kovács Úr egy mobilszolgáltató cégnél az ügyfélszolgálati feladatokat látja el, ügyfelekkel tárgyal. Kovácsné Asszony egy vármegyei kormányhivatal kormányablakánál, a központi okmányirodában dolgozik, szintén ügyfelekkel tárgyal. Mindketten szolgáltatást nyújtanak, heti 40 órát dolgoznak. Munkájukért fizetést kapnak. Együtt veszik ki éves szabadságukat, látszólag nincs különbség kettejük munkavégzésében, munkáltatójában. Vagy mégis? Az alábbi ismeretanyagból megtudhatjátok.



Feladat

Hol dolgoznak a szüleitek? Készítsetek az osztályban egy közös ábrát! Hány szülő dolgozik a közszférában, hány szülő dolgozik a magánszférában? Milyen munkakört, feladatkört töltenek be? Az ábra elkészítéséhez használjátok az előző órákon tanultakat!

A közsféra és magánsféra *munkáltatóit* az alábbi ismérvek alapján különböztethetjük meg:

- A feladatellátás jellege szerint* a közszférában közfeladatot és közszolgáltatást különíthetünk el, a magánszférában termelést, szolgáltatást és értékesítést.
- A költségvetés szerinti* elkülönítésben a közszférában a *központi költségvetési* támogatás mértéke erőteljes. A szolgáltatásokért nincs ellenszolgáltatás vagy csekély mértékű, ami nem vagy csak részben fedezi az alkalmazottak foglalkoztatását. Valamennyi közszolgálati réteg közvetlenül (állami szerv révén) vagy közvetve (önkormányzat vagy önkormányzati intézmény révén) a központi költségvetésből származó támogatásból kapja az illetményét. Közvetlenül, ha állami szervezetnél dolgozik (például rendvédelmi feladatokat ellátó szervnél, minisztériumban, bíróságnál), közvetve, ha önkormányzatnál vagy önkormányzati intézménynél (például önkormányzati óvodában vagy a polgármesteri hivatalban). A magánszférát a *saját források* jellemzik, állami támogatás vagy pályázat csak kivételes esetekben van jelen, a munkabér fedezete a gazdasági társaság bevétele, ami tulajdonosi döntésen alapul. A munkavállalók bérét alapvetően a gazdasági társaság bevételeiből kell biztosítani, és tulajdonosi döntés, hogy a bevételekből mennyit fordítanak fejlesztésekre, beruházásokra, a részvényesek osztalékára, illetve a munkavállalók bérére.
- A kényszer alkalmazása szerinti* elkülönítésben a közszférában van lehetőség az *állami kényszer* alkalmazására. Míg a bírák, ügyészek szinte mindig, addig a fegyveres szolgálatot teljesítők és a köztisztviselők az egyes feladatok jellegéből következően élhetnek kényszerítő eszközökkel (például a hatósági eljárás során a köztisztviselő vagy a közrend biztosítása érdekében a rendőr). A magánszférában kényszer alkalmazására alapvetően nincs lehetőség.
- A hierarchia szempontjából* a közszolgálati dolgozók életviszonyaira jelentős hatást gyakorol a közszolgálatra jellemző hierarchia. Az egyes szerveken belül is többnyire jól kiépített szervezeti *alá- és fölérendeltség* érvényesül, a szervezeti egységek élén vezetők állnak, és az elsőszámú

vezető kivételével a szervben mindenkinek van főnöke. Az is megfigyelhető, hogy a közszolgálati szervezetekben a vezetők mind szervi, mind szakmai kérdésekben meghatározhatják a beosztottak tevékenységét. A magánszférában az ilyen tagolt alá-fölé rendeltségi viszony *csak a nagyvállalatokra jellemző*.



Érdekesség

A magánszférában csőd- vagy felszámolási eljárást indítanak, ha a gazdasági társaság fizetési képtelen, a közszférában ez elképzelhetetlen. Bár például az önkormányzatoknál ehhez hasonló az úgynevezett adósságrendezési eljárás, ám ennek is lényeges jellemzője, hogy nem okozza az önkormányzat megszűnését.



Összefoglalás

Melyek a magánszféra alapvető ismérvei? Hozz gyakorlati példákat!
Melyek a közszféra alapvető ismérvei? Hozz gyakorlati példákat!
Kik a közigazgatási eljárás szereplői?
Milyen ismérvek alapján különböztetjük meg a köz- és a magánszféra munkáltatóit?

II. fejezet: A közigazgatás rendszere: felépítése és a közszolgálati tisztviselők

1. A közigazgatás feladatai

1.1. A közigazgatás fogalma

A közigazgatás a végrehajtói hatalmi ágba tartozik. Közigazgatásról ott beszélhetünk, ahol *közügyek* intézése történik.



Példa

Közösségi ügy például az ország külső védelme (mint a honvédelem), a belső rend fenntartása (ilyen a rendvédelem is) vagy az állampolgárok közösségi szükségleteinek a kielégítése (többek között a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátása).



Idézzük fel!

A hatalmi ágak megosztásának jellemzőiről részletesebben a *Közigazgatási ismeretek I.* című jegyzetnek az állam működéséről szóló leckéiben olvashatsz.

A közigazgatás kialakulásának tehát alapvető feltétele a közösségi ügyek elkülönítése a magánügyektől. A közügyek sajátossága, hogy a társadalom valamennyi tagja magáénak érezheti. A *köz érdekét*, azaz nem az állampolgárok, illetve gazdasági szervezeteik magánérdekeit szolgálják.



Példa

A közügyek intézésének módjai már a történelem korábbi szakaszaiban is nagyban meghatározták egy-egy társadalom eredményes működését. Így az öntözéses vízgazdálkodásra épülő ókori társadalmakban, mint például Kínában vagy Egyiptomban is jól megszervezték a közösségi együttműködést és annak intézményrendszerét.



Idézzük fel!

A közszféra és a magánszféra összehasonlításával részletesebben az előző fejezetben foglalkoztunk.

Ez a fajta megkülönböztetés idővel ahhoz vezetett, hogy az államok vezetői elkülönítették a közösségi feladatok intézéséhez szükséges *közpénzeket* a magánvagyontól, és egyúttal a *köz feladatait* a magánszféra tevékenységeitől. A közfeladatok egy részének megvalósítása *közhatalom* birtokában történik.



Példa

A rendőr például kényszeríthet egyes magatartási formák betartására. Kényszerítő eszköze lehet többek között az előállítás, az igazoltatás, de végső esetben akár a fegyverhasználat is. Közhatalmi tevékenységnek számít azonban az is, amikor valamilyen engedélyt bocsát ki a kormányhivatal az állampolgárok kérelmére.

A közigazgatás feladatainak ellátását nagyrészt (például az önkormányzati szervek kivételével) egymással *alá-fölé rendeltségi viszonyban* álló szervek végzik, míg a feladatokat úgynevezett *közszolgálati tisztviselők* teljesítik. Rájuk általában szigorúbb szabályok, egyes kérdésekben azonban kedvezmények vonatkoznak (emiat foglalkoztatásukat sokszor közszolgálati életpályának szoktuk nevezni). Mindebből az következik, hogy egy állam *közigazgatási rendszerének* kialakítása szervezettséget, szabályozottságot igényel. A közigazgatási rendszer felépítése legjobban a közigazgatás főbb tevékenységeinek, szervezetének, valamint személyi állományának áttekintésével határozható meg.



Fogalom

A közigazgatás sajátos állami tevékenység, amelyet sajátosan felépített szervezetben dolgozó, sajátos karakterű *szakemberállomány* lát el.

A fejezetben a közigazgatás főbb tevékenységeivel, szervezeti és személyi állományára vonatkozó jellemzőivel foglalkozunk. Tekintsük át először a közigazgatás főbb tevékenységeit!

1.2. A közigazgatási tevékenységek főbb csoportjai

A közösségi ügyek megvalósítása nem lehetséges a közfeladatok folyamatos ellátását biztosító közigazgatás nélkül. A közigazgatás *funkciója* tág értelmű (ahogy arról már az előző fejezetben bővebben is szóltunk), ugyanakkor általában a jogszabályok végrehajtását jelenti. A közigazgatás feladatai ehhez képest sokkal konkrétabbak, ezért minden bizonnyal lehetetlen vállalkozásnak tűnik valamennyi közigazgatási feladat összegyűjtése. Két lényeges jellemvonásuk azonban mindenképpen kiemelhető. Egyfelől *tömegesen* fordulnak elő, másfelől nagyon *sokfélék* lehetnek.



Példa

A feladatok tömegességét az okozza, hogy a társadalom valamennyi tagja találkozik élete során a közigazgatással. Kezdvé születéskor az anyakönyvezéssel, később a személyi igazolvány, majd a jogosítvány kiállításával, aztán a házasságkötés során, a családi otthonunk megépítésekor, valamint nyugdíjba menetelünk alkalmával egyaránt. Ebből pedig az is látható, hogy ezek a feladatok életünk valamennyi részét érinthetik és behálózzák, azaz nagyon különbözőek (ennek alapján gazdasági, szociális, honvédelmi, de akár közegészségügyi jellegűek is) lehetnek, amivel a fejezet következő leckéiben részletesebben is foglalkozunk.

A jogszabályok végrehajtása során a közigazgatás alapvetően *jogalkotói*, *jogalkalmazói*, illetve *szervezési tevékenységeket* végez. A következőkben tekintjük át, hogy milyen főbb tevékenység típusok azonosíthatók a közigazgatásban!

1.2.1. Jogalkotói tevékenységek

A különféle jogszabályok életünk számos pontját áthatják, szabályozzák a *társadalmi, gazdasági és politikai viszonyokat*, így többek között a közigazgatás feladatait és a közigazgatási szervek egymáshoz való viszonyát is. A jogalkotásban a közigazgatás alapvetően kétféleképpen vehet részt: a *törvények szakmai előkészítésével* vagy a társadalmi viszonyokat szabályozó *rendeletek megalkotásával*.



Példa

A jogrendszer alapfogalmairól részletesebben az állam működéséről szóló leckékben olvashatsz.

1.2.1.1. A törvények előkészítése

A törvényalkotás elsődlegesen ugyan az Országgyűlés feladata, a kormány és a minisztériumok szerepe azonban megkerülhetetlen a törvények előkészítésében. Egyéb törvényalkotásban részt vevő szereplők (így például az országgyűlési képviselők) is benyújthatnak *törvénytervezeteket*, azonban a gyakorlatban a legtöbb törvénytervezetet a kormány nyújtja be a miniszterek és a minisztériumok közreműködésével. Ebben az esetben tehát a közigazgatás közvetetten vesz részt a törvények megalkotásában (erre később, a minisztériumok bemutatásánál még visszatérünk).



Példa

A törvénytervezetek előkészítése során elsősorban a társadalmi viszonyban érintett és felelős minisztériumra hárul meghatározó szerep. Így, ha például egy olyan törvényt kell előkészíteni, amely az egészségügyet érinti, és az előterjesztést a kormány nyújtja be az Országgyűlés elé, akkor a Belügyminisztérium (mint az egészségügyért felelős tárca) készíti elő a jogszabály tervezetét a kormány számára.

1.2.1.2. A rendeletek megalkotása

A közigazgatás által alkotott jogszabályok *rendeletek*. A rendeletek többségét a közigazgatás *törvényi felhatalmazás* alapján alkotja meg, azonban kivételes esetekben (ha egy társadalmi viszonyt törvény nem szabályoz) lehetőség van törvényi felhatalmazás hiányában is a *legmagasabb szinten* szabályozni a társadalmi viszonyokat.

Fontos szerep hárul a kormányra (a miniszterelnökre és a miniszterekre) a *törvények végrehajtása* során is. A törvények végrehajtására egyrészt sor kerül úgynevezett végrehajtási rendeletek megalkotásával, másrészt a törvényekben és a végrehajtási rendeletekben foglalt általános szabályok konkrét esetekre történő alkalmazásával. Napjainkban rendkívül sok jogszabályt alkot a közigazgatás, ezt mi sem bizonyítja jobban, mint hogy a végrehajtási rendeletek száma évente sokszorosa lehet az Országgyűlés által megalkotott törvényeknek. A végrehajtási rendeletek ugyanúgy mindenkire (így az állampolgárokra is) kötelező szabályok, mint a törvények. Céljuk a törvényekben foglalt szabályok *részletezésében*, mindennapi életben történő alkalmazhatóságuk megkönnyítésében ragadható meg. Végrehajtási rendeletet alkothat tehát a kormány, a miniszterelnök, a miniszterek, illetve az úgynevezett önálló szabályozó szervek (erről korábban is tanultunk, és később is visszatérünk még rá). Rendeletalkotási lehetőségük azonban a helyi önkormányzatoknak is van (a helyi önkormányzatok jogalkotási tevékenységeiről részletesebben a helyi önkormányzatokról szóló leckékben olvashatsz). Ezt nevezzük úgynevezett végrehajtási jogalkotásnak.

A kormány azonban nemcsak a törvények végrehajtására, hanem az adott társadalmi viszony *legmagasabb szintű* rendezésére is jogosult, noha a gyakorlatban a végrehajtási rendeletek száma lényegesen jelentősebb. Ez az úgynevezett eredeti jogalkotás. Ilyen, külön törvényi felhatalmazás nélkül alkotott rendeletet csak a kormány és a helyi önkormányzat képviselő-testülete alkothat.



Példa

A törvények végrehajtására döntően kormányrendeletek vagy miniszteri rendeletek formájában kerülhet sor. Így ha például az Országgyűlés megalkotta a kormányzati igazgatásban dolgozó kormánytisztviselőkre vonatkozó törvényt, akkor annak egyes részletkérdéseit (amelyekről még ebben a fejezetben beszélünk majd) a kormány végrehajtási rendeleteiben határozza meg. Az iménti példánál maradva: találhatunk végrehajtási rendeleteket a kormánytisztviselők teljesítményértékelése, felelősségre vonása és illetményen felüli juttatásai tárgyában is. Eredeti módon a legmagasabb szinten csak olyan társadalmi viszonyok szabályozhatók, amelyeket magasabb szinten törvény nem rendez. Ilyenre hozható példaként, amikor a kormány rendeletében megállapítja a kormány tagjainak a feladatköreit.

1.2.2. Jogalkalmazói tevékenységek

A jogalkalmazás a jogszabályokban foglalt általános szabályok *konkrét esetekben való alkalmazása*. Amíg központi szinten (a kormány és a minisztériumok esetében) inkább a jogalkotói tevékenység a meghatározó, addig az igazgatás területi és helyi szintjein (valamint a kormányzati főhivatalok, központi hivatalok és különleges jogállású szervek esetében) a jogalkalmazói tevékenységek jelentkeznek nagyobb számban. A jogalkalmazás lényegében a jogszabályoknak megfelelő döntések előkészítését, a döntések meghozatalát és a döntések végrehajtását jelenti. A jogalkalmazói tevékenységek két csoportját tudjuk elhatárolni. Az egyik csoportba sorolhatjuk a *feladatok megvalósítását végző végrehajtást*, míg a másik csoportba az úgynevezett *hatósági jogalkalmazást*.

1.2.2.1. A feladatok megvalósítását végző végrehajtás

Ahogy azt már említettük, a közigazgatási feladatokat jogszabályok határozzák meg. Ebből következően bármilyen feladatot is kell a közigazgatási szervnek ellátnia, az nem lehetséges a szerv működésére vonatkozó jogszabályokban foglalt előírások és eszközök ismerete nélkül. A jogalkalmazásnak ez az esete tehát elsősorban a közigazgatási szervek *alaptevékenységének* teljesítését jelenti.



Példa

Az Oktatási Hivatal alaptevékenysége többek között a köznevelésben dolgozó pedagógusok minősítő vizsgájának és minősítési eljárásának a megszervezése, a felsőoktatási intézmények nyilvántartásának a vezetése vagy a nyelvvizsgáztatással kapcsolatos állami feladatok ellátása.

1.2.2.2. Hatósági jogalkalmazás

Az sem kizárt, hogy a jogalkalmazás kifejezetten egyedi jelleggel és az állampolgárokkal való közvetlen kapcsolattartáson keresztül történjen. Ilyenkor a közigazgatási szervek *egyedi ügyekben* (hatósági ügyekben) hoznak döntéseket, állapítanak meg az állampolgárok számára jogokat és kötelezettségeket (például engedélyeznek, tiltanak, bírságnak). A hatósági jogalkalmazásra *közigazgatási/hatósági eljárásokban* kerül sor. Azt mondhatjuk, hogy a közigazgatási eljárás során kerülnek az állampolgárok a legközelebb a közigazgatáshoz. Ebben az esetben az állampolgárokat *ügyfeleknek*, míg a közigazgatási szerveket *hatóságoknak* nevezzük. Ilyenkor az a hatóság jár el az állampolgárok ügyében, amelynek a hatásköre kiterjed az adott ügy elintézésére. Azonos hatáskörrel rendelkező szervek közül annak a hatóságnak kell az *ügyet megoldania*, amely területi alapon illetékes benne. A hatáskör tehát a feladatok szerinti, míg az illetékesség a földrajzi terület szerinti munkamegosztást jelenti.



Idézzük fel!

A közigazgatási eljárás néhány jellemzőjével már az előző fejezetben is foglalkoztunk. Tekintsd át újra az ott leírtakat!



Példa

Hatósági jogalkalmazás történik például akkor, amikor a hatóság erkölcsi bizonyítványt, útlevelet állít ki, vagy éppen bejegyzi a tulajdonjogot az ingatlan-nyilvántartási eljárás során. Ugyancsak hatósági jogalkalmazás keretében adja ki a hatóság az építési engedélyeket vagy az építési tilalomra vonatkozó határozatokat. Ez utóbbi engedélyezés vagy tiltás az építésügyi hatóság hatáskörébe tartozik. Annak a hatóságnak kell adott ügyben eljárnia, amelynek területén az ügy tárgyát képező ingatlan fekszik, vagy pedig ott, ahol a jogellenes magatartást elkövették. Így például általános szabály szerint ha az ingatlan egy nógrádi település területén található, akkor a Nógrád vármegyei kormányhivatal illetékes az ügy megoldásában.

A hatósági eljárások *többféle szakaszát* tudjuk egymástól megkülönböztetni.

- a) *Az elsőfokú eljárás* funkciója az elsőfokú döntés előkészítése és meghozatala. Ez az eljárási szakasz minden hatósági döntés meghozatala során nélkülözhetetlen. Az eljárás az ügyfél kérelmére vagy a hatóság döntése alapján hivatalból indulhat meg.
- b) *A jogorvoslati szakasz* nem szükséges eleme az eljárásnak. Csak akkor kerül rá sor, ha a hatósági döntést az ügyfél jogorvoslati kérelemmel megtámadja, vagy ha a döntést jogszabálysértés megszüntetése érdekében hivatalból felülvizsgálják.
- c) *A végrehajtási eljárásra* akkor kerül sor, ha az ügyben született döntést az ügyfél önként nem teljesíti, ezért a döntés végrehajtása érdekében állami kényszert kell alkalmazni. Ez is csak esetleges szakasza az eljárásnak.



Példa

Az elsőfokú eljárásra említhető példaként, hogy a közigazgatási hatóság meghozza az építési tilalmat megállapító határozatát.

A jogorvoslati szakasz példája lehet, hogy a hatósági eljárásban részt vevő ügyfél a számára kedvezőtlen hatósági döntést, így ez esetben az építési tilalmat megállapító határozatot, jogorvoslati kérelemmel támadja meg, bízva abban, hogy tovább folytathatja a megkezdett építkezést a telken.

Végrehajtási eljárásra kerül sor például, ha az ügyfél a tiltó határozat ellenére is folytatja az építkezést. Csak akkor van lehetőség a végrehajtás elrendelésére és foganatosítására, azaz az építkezés folytatásának megakadályozására, ha az ügyfél önként nem teljesíti a hatósági döntésben foglaltakat, tehát nem hagyja abba az építkezést.

A közigazgatási/hatósági eljárásra vonatkozó *szabályokat* az Ákr., azaz az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény tartalmazza.

1.2.3. Szervezési tevékenységek

A szervezési feladatok sajátosságát az adja, hogy a jogszabályok ilyenkor csak nagyon tág kereteket szabnak meg a közigazgatás számára, és mindössze néhány szervezési tevékenység tartalmát rendezik (ilyen például az irányítás és felügyelet). A közigazgatási szervek ebben az esetben is állami célkitűzéseket valósítanak meg, ám nem a jogalkotáson és jogalkalmazáson keresztül, hanem *a működésük és a feladataik megszervezése* által. Ennek keretében a szervek például összehangolják a működésüket, ellenőrzik az alárendelt szervek munkáját, megtervezik költségvetésüket. Ugyancsak itt említhetjük az állami ünnepek vagy a közszolgáltatások megszervezését, illetve ez utóbbiak ellátását nyújtó közüzemek (így például egy önkormányzati vagy állami tulajdonú energetikai vállalat) létrehozásáról való döntést. A szervező feladatok sokaságát és jelentőségét fejezi ki, hogy a Nemzeti Közszolgálati Egyetem közigazgatási pályára és a közszolgáltatások szervezésére felkészítő alapképzését is közigazgatás-szervező elnevezéssel illetjük.



Példa

A helyi önkormányzatok egyik alapvető rendeltetése a helyi közszolgáltatások megszervezése. Ennek keretében az önkormányzatok megszervezik például az egészségügyi alapellátást, az óvodai ellátást, kulturális szolgáltatásokat szerveznek, valamint lehetővé teszik a kistermelők számára a hétfélig árusítást. Ennek érdekében számos olyan tevékenységet tanúsítanak, amelyeket a jogszabályok pontosan nem szabályoznak: például kommunikáció, összehangolás, kapcsolattartás, tervezés stb.

1.3. Irányítás és felügyelet

Abból kifolyólag, hogy a közigazgatás feladatait egymással szoros kapcsolatban álló szervek teljesítik, a köztük lévő kapcsolatrendszer megértéséhez ismernünk kell az *irányítás és felügyelet* jelentését.

Az irányítás *többet* jelent a felügyelethez képest. Egyebek mellett magában foglalja az alárendelt szervek létrehozását, megszüntetését, vezetők kinevezését, tevékenységük ellenőrzését, valamint a szervek szervezeti és működési szabályzatának jóváhagyását. Ehhez képest lényeges különbség, hogy a felügyelet esetében nincs lehetőség az alárendelt szervek létrehozására vagy megszüntetésére (a következő leckében mindezekre még többször is visszatérünk majd).

Irányításra a közigazgatási *szerven belül is* sor kerül (így például, mint azt majd szintén a következő leckében látni fogjuk, a minisztériumon belül az államtitkárok munkáját a miniszter irányítja).



Összefoglalás

Sorolj fel néhány közösségi ügyet!
Milyen tevékenységeket lát el a közigazgatás?
Keress a jogalkotói, a jogalkalmazói és a szervezési tevékenységekre is egy-egy példát a mindennapokból!
Mit jelent az irányítás és a felügyelet?

2. A közigazgatás szervezete

Most, hogy már ismerjük a közigazgatás által ellátott főbb tevékenységeket, és azt is tudjuk, hogy a közigazgatási szervek közötti viszonyt mi határozza meg, nézzük meg, hogy milyen közigazgatási szerveket különböztethetünk meg egymástól!

Az 1949–1989 közötti időszak magyar közigazgatását az *államigazgatás kizárólagossága* jellemezte. A szovjet mintára bevezetett tanácsrendszer alá-fölé rendeltségi viszonyokat teremtett, és a központi érdekeket jelentette meg a területi és a helyi igazgatásban, így a korábban függetlenül működő önkormányzatokban is. A rendszerváltáskor (újra) kiépülő önkormányzati rendszer bevezetéséhez a jogalkotó nagy reményeket fűzött. Széles körű társadalmi és politikai konszenzus volt abban, hogy települési szinten erős önkormányzatokra van szükség. Ezzel párhuzamosan a területi államigazgatási szervekre kevesebb figyelem hárult, aminek következményeként e szervek száma folyamatosan *nőtt*.

2010 után a kormány a központi államigazgatásban a minisztériumok összevonásával, új „szuperminisztériumokat” hozott létre. A területi államigazgatás szerveinek túlnyomó többségét *beolvasztotta*

a fővárosi és vármegyei szinten kialakított kormányhivatalokba, amelyek a kormány általános hatáskörű szervei. A jogalkotó 2013-ban *létrehozta* a járási hivatalokat is, amelyek a kormányhivatal önállóan működő szervezeti egységei. A járási hivatalokhoz kormányablakok kapcsolódnak, amelyekben az ügyfelek az ország egész területére kiterjedően intézhetik ügyeiket (majd látni fogjuk, például a különféle okmányirodai ügyeiket).

A közigazgatás szervezete két jól elkülöníthető részre bontható; egyik a *központi igazgatás*, míg a másik a *helyi-területi igazgatás*. Míg központi szinten csak államigazgatási szerveket találunk, amelyek országosan egységes ügyekkel foglalkoznak, addig a helyi szinten mind államigazgatási, mind helyi önkormányzati szervek működnek. Az elsöre az országos ügyek területi/helyi szintű intézése, míg a másodikra a helyi jellegű/kötődésű ügyek igazgatása a jellemző.

2.1. A közigazgatás központi szervei

A központi szervek közös jellemzője, hogy az ország egész területére kiterjedően működnek, ezt másképpen úgy mondjuk, hogy *országos illetékességgel* rendelkeznek. Ebből az is következik, hogy ezek a szervek a saját igazgatási szférájuk *legmagasabb szintjén* helyezkednek el (így például a Belügyminisztérium a belügyi igazgatás legmagasabb szintű szakszerve).

A központi szerveket megkülönböztethetjük aszerint, hogy azok csak bizonyos közigazgatási ügyekkel, kérdésekkel foglalkozhatnak-e (például a Belügyminisztérium a belügyekkel) vagy a közigazgatás egészének irányításával (erre kizárólag a kormány jogosult). Azokat a szerveket tehát, amelyek csak egy-egy meghatározott kérdéskörrel foglalkoznak, úgynevezett *különös hatáskörű szerveknek* nevezzük. A kormány ezzel szemben *általános hatáskörű szerveknek* minősül.

A központi igazgatás szerveit annak alapján is elhatárolhatjuk egymástól, hogy azok a *kormány irányítása alatt* állnak-e vagy attól *függetlenül* tevékenykednek. A kormány irányítása alatt állnak például a minisztériumok (mint a Belügyminisztérium). Nem állnak ugyanakkor a kormány irányítása alatt – ahogy ezt az elnevezésük is sejteti – az úgynevezett autonóm államigazgatási szervek (köztük a Gazdasági Versenyhivatal).

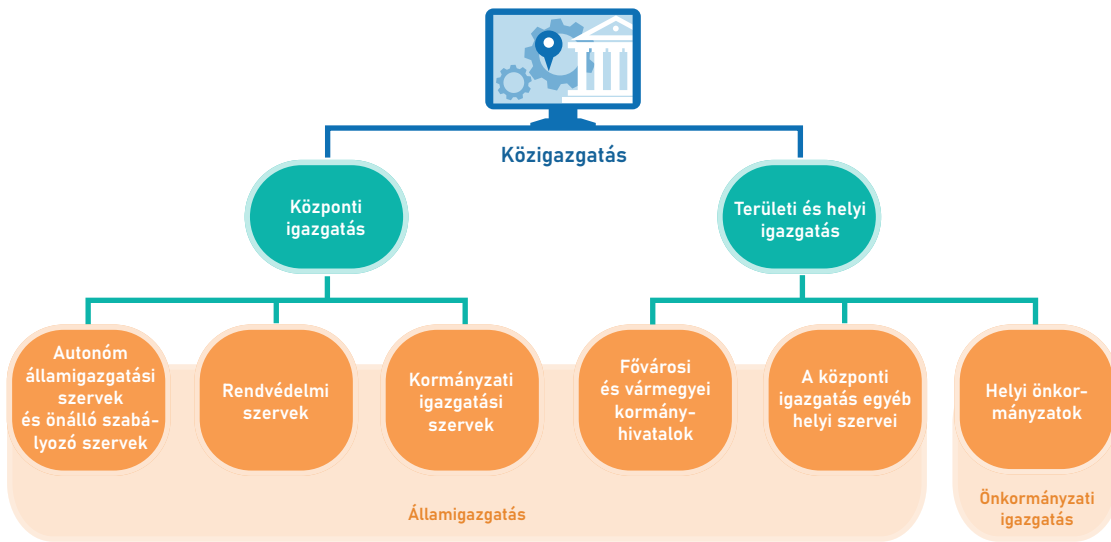
Végül különbséget tehetünk abból a szempontból is, hogy *civil vagy rendvédelmi jellegű* szervekről van-e szó. A rendvédelmi szervek rendeltetése az állam külső és belső védelme (a rendészeti igazgatás jellemzőivel kapcsolatban részletesebben a rendészeti ügyekről szóló leckékben olvashatsz). A civil jellegű szervek közszükségletek kielégítését (például oktatás vagy környezetvédelem), szervezését látják el. A civil jellegű szervek közé tartoznak a központi hivatalok (így az Oktatási Hivatal is), rendvédelmi jellegű szervek pedig többek között a büntetés-végrehajtási vagy a katasztrófavédelmi szervek.

A következő *szervtípusokat* soroljuk a *központi szervek* körébe:

- kormány;
- minisztériumok;
- kormányzati főhivatalok;
- központi hivatalok;
- autonóm államigazgatási szervek;
- önálló szabályozó szervek;
- rendvédelmi szervek.

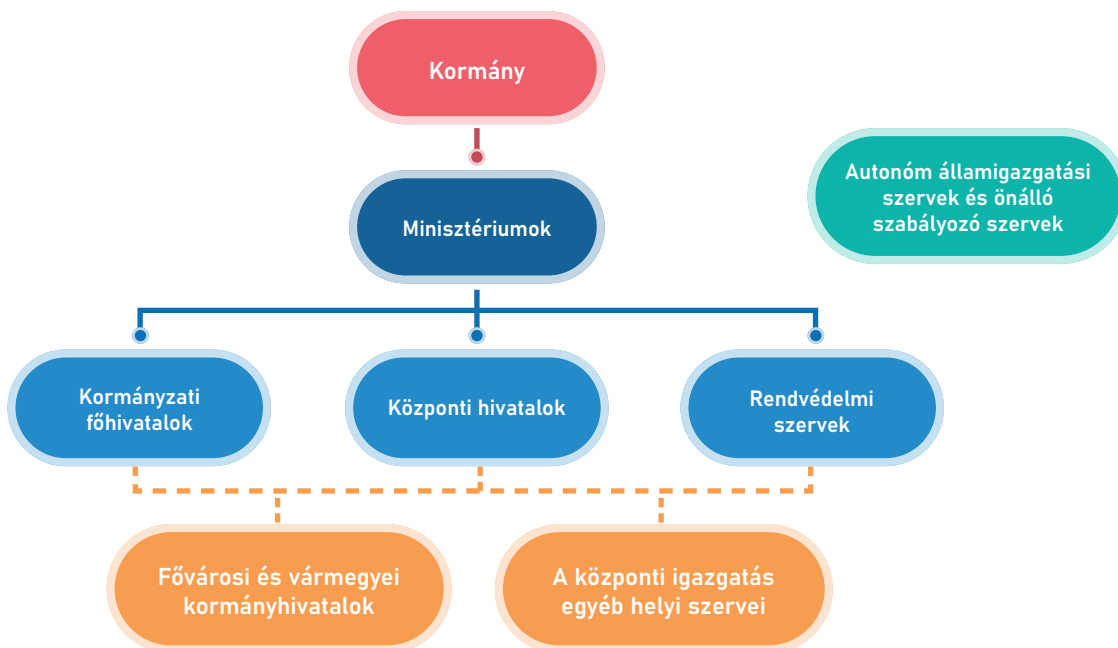
A kormányt, a minisztériumokat, a kormányzati főhivatalokat és a központi hivatalokat együttesen *kormányzati igazgatási szerveknek* nevezzük. Ehhez hasonlóan *különleges jogállású szervekként* különíthetők el az autonóm államigazgatási szervek és az önálló szabályozó szervek.

Érdemes megemlíteni, hogy egyes központi szerveknek *területi vagy helyi szinten* is vannak szervei (például ilyen a Magyar Államkincstár Nógrád Vármegyei Igazgatósága).



A közigazgatás szervezetének felépítése

Ebben a fejezetben az *államigazgatással* fogunk foglalkozni. Az államigazgatási szervek egymáshoz viszonyított elhelyezkedéséről lásd az alábbi ábrát (a szaggatott vonal nem közvetlen alárendeltséget jelöl, hanem az elfoglalt szervezeti szintre utal).



Az államigazgatási szervek egymáshoz viszonyított elhelyezkedése



Példa

Petra a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Karának államtudományi képzésére jár. Tanulmányai végéhez közeledve döntenie kell arról, hogy milyen közigazgatási szervnél töltsen kötelező szakmai gyakorlatát. Petra szülei a kormányzati igazgatásban dolgoznak, ezért nem kérdés számára, hogy ő is ezen a területen szeretne majd elhelyezkedni. Petra azonban még nem tudja, hogy pontosan melyik szerv lenne számára a legalkalmasabb. Leginkább a közigazgatás személyzetpolitikája, személyzeti ügyei foglalkoztatják. Petra hamar rájött, hogy mindezek a belügyi kérdések körébe tartoznak. Éppen ezért a Belügy-minisztériumot választotta szakmai gyakorlatának helyéül.

Gréta jogi tanulmányokat folytat, és már az egyetemi éve alatt is a piacfelügyeleti és versenyjogi területek érdekelték. Nem is volt kérdés számára, hogy a szakmai gyakorlat választását is ez határozza meg. Mint kiderült, számára a Gazdasági Versenyhivatal az a szerv, ahol ezeket a kérdéseket közelebbről megismerheti.

A következőkben tekintsük át, melyek a legfontosabb jellemzői a kormányzati igazgatási szerveknek!

2.1.1. Kormány

A kormány a *közigazgatás csúcsszerve*. Általános hatáskörű és országos illetékességű szerv, amely tehát országos kiterjedéssel működik, és a közigazgatás valamennyi igazgatási szférájával (így például a belüggyel és a honvédelemmel egyaránt) foglalkozik. A kormány feladatait szinte lehetetlen pontosan meghatározni, csoportosítani azonban nagyon is lehetséges. Kétféle szerepkörét különböztetjük meg: az úgynevezett államigazgatási és a kormányzati szerepkörét.

2.1.1.1. Államigazgatási szerepkör

A kormány különféle *államigazgatási feladatokat* lát el. Ennek körében egyrészt irányítja az alárendelt kormányzati igazgatási szervek működését, másrészt összehangolja azok tevékenységét.



Példa

A kormány államigazgatási szerepkörében irányítja például a minisztériumok munkáját, és egyúttal összehangolja az általuk végzett feladatokat és tevékenységeket. Petra a szakmai gyakorlaton személyesen is megtapasztalta ezt: látta, hogy a kormány egyfelől részt vesz a kormányzati igazgatás szervezetrendszerének kialakításában, másfelől a kormányzati tevékenységéhez szükséges szakmai háttérmunka összehangolását is biztosítja. Előbbire hozható példa a kormányzati igazgatási szervek létszámának meghatározása. A létszám meghatározásában az egyes kormányzati igazgatási szervek ugyan javaslatot tehetnek, azonban a létszám pontos meghatározása a kormány feladata. Utóbbira hozható példa egy új jogszabály előkészítése. A kormány ilyenkor összehangolja – például egy államháztartási tárgyú jogszabály javaslatának előkészítése során – az érintett minisztériumok tevékenységét (begyűjti a szükséges információkat, áttekinti a minisztériumok által készített hatáselemzéseket, megtárgyalja az előterjesztéseket stb.).

2.1.1.2. Kormányzati szerepkör

A kormány kormányzati szerepköre elsősorban *általános politikájának*, valamint ennek alapján az ország *kül- és belpolitikájának a meghatározására* irányul. Ebbe beletartozik például az ország politikai berendezkedésének, társadalmi rendszerének, gazdaságpolitikájának vagy éppen foglalkoztatáspolitikájának a kialakítása. A kormány a kormányzás legaktívabb szereplője (hiszen számos döntést egyedül hoz meg a legmagasabb szinten rendeleti formában, más állami szerv közreműködése nélkül), ám nem kizárólagosan. Rajta kívül a kormányzásban feladata van még az Országgyűlésnek és a köztársasági elnöknek is.



Példa

Folytatva az előbbi példánkat, a kormány kormányzati szerepkörében benyújtja az Országgyűlés elé az említett államháztartási tárgyú törvénytervezetet, amelyről az Országgyűlés parlamenti vitát folytat le. A kormány itt már nem mint államigazgatási tevékenységet összehangoló szerv, hanem a törvénytervezetben foglalt érdekek képviselője jelenik meg. Az Országgyűlés a vitát követően szavaz a törvény elfogadásáról, amelyet végül a köztársasági elnök hirdet ki.

2.1.1.3. A kormány tagjai és működése

A kormány testületi formában működik, tagjai a *miniszterelnök* és a *miniszterek*. A miniszterelnök és a miniszterek egyaránt úgynevezett politikai felső vezetők (tehát nem szakmai, hanem politikai szereplők). A kormány működésének legfontosabb formáját a *kormányülések* képezik. A kormány államigazgatási és kormányzati szerepkörében is itt fogalmazza meg a hivatalos álláspontját, és hozza meg a döntéseit. Erre általában hetente kerül sor, és az ülések megfelelő előkészítésének fontos funkciója van benne. A miniszterelnök személye kiemelkedő a kormányon belül, amit többek között az is mutat, hogy az üléseket kormányfőként a miniszterelnök vezeti. A kormány döntései lehetnek többek között rendeletek vagy határozatok. A kormány üléseit dokumentálni kell. Az ülések előkészítésében és lebonyolításában nagy szerep hárul a Miniszterelnöki Kormányirodára, illetve annak közigazgatási államtitkára.



Példa

Említettük, hogy a kormány döntéseinek megfelelő előkészítése kulcsfontosságú. Erre szolgál a kormány üléseit megelőző *közigazgatási államtitkári értekezlet*, amelynek legfontosabb feladata a minisztériumokból beérkező előterjesztések áttekintése, megtárgyalása, összességében a kormány döntéseinek részletes előkészítése. Folytatva a példánkat: miután a Pénzügyminisztérium elkészítette az államháztartási tárgyú előterjesztését, azt a közigazgatási államtitkárok még a kormányülés előtt megtárgyalják.

A kormány munkáját *kiegészítő jelleggel* a kormányhoz hasonló, testületi jelleggel működő kabinetek, kormánybizottságok, valamint kormánybiztosok és miniszterelnöki biztosok segíthetik. Ők azonban általában külön döntéseket nem hozhatnak, míg a testületi formában működő segédszervek jellemzően ritkábban és szűkebb körben üléseznek (azaz csak az érintett tárca vezetői vesznek részt ezeken az üléseken). Tevékenységük előkészítő, tanácsadó vagy véleményező jellegű lehet.



Példa

Ilyen kabinet például az úgynevezett *Gazdasági Kabinet*. Az előbbi példa pedig folytatható: az államháztartási kérdések megtárgyalására, hivatalos állásfoglalás kialakítására a kormányülés előtt sor kerül a Gazdasági Kabinet tagjai által is.

Most, hogy már ismerjük a közigazgatás csúcsszervét, tekintsük át a kormány irányítása alatt álló központi szerveket!

2.1.2. Minisztériumok

A minisztérium a miniszter *munkaszerve*. A minisztériumok a kormány irányítása alatt állnak, szakigazgatási feladatokat látnak el, tehát ezekben történik az ügyek mindennapos intézése. A minisztériumok *rendeltetése* kettős: egyrészt részt vesznek a szakigazgatási feladatok végrehajtásában, másrészt azonban szerepet játszanak a saját igazgatási ágazatuk fejlesztésének politikájában, a szakpolitika kialakításában is. A minisztériumok is országos illetékességgel rendelkeznek, és a saját ágazatukon belül a legmagasabb szintet képviselik. Különös hatáskörrel rendelkeznek, felettük csak az általános hatáskörű kormány áll.



Példa

Petrát különösen foglalkoztatta szakmai gyakorlata alatt, hogy a minisztériumok kettős rendeltetése miképpen jelenik meg a gyakorlatban.

Erről egy jegyzetet készített telefonjába:

1. A minisztériumok végrehajtási feladatai lehetnek szervező (például egy értekezlet megszervezése), irányító (például egy alárendelt szerv irányítása) vagy hatósági jellegűek (például engedélyek kiadása).
2. A minisztériumok a kormány általános politikájának keretében részt vesznek saját ágazatuk szakpolitikájának a formálásában (például az ágazatukat érintő előterjesztések, törvénytervezetek előkészítésével).

2.1.2.1. A minisztériumok és a miniszterek típusai

A minisztériumok között szokás megkülönböztetni az úgynevezett *változó* és *stabil minisztériumokat*. A *stabil* minisztériumok olyan közszükségletekkel foglalkoznak, amelyek már régóta és folyamatosan fennállnak (ilyenek például a bel-, a kül-, a had- vagy a pénzügyek). A *változó* minisztériumok ezzel szemben viszonylag gyorsan igazodnak a társadalmi, gazdasági és politikai változásokhoz (ilyen lehet például a munka-, az oktatás- vagy az egészségügy).

A minisztériumot a *miniszter vezeti*. Találkozhatunk azonban *tárca nélküli miniszterekkel* is, akik általában olyan közigazgatási ügyekkel foglalkoznak, amelyek bár kiemelték, de csak átmenetileg jelentősek, rövidebb távon igénylik a kitüntetett kormányzati figyelmet (jelenleg például tárca nélküli miniszter felel a nemzeti vagyon kezeléséért). Az elnevezés azonban arra is utal, hogy nekik nincs minisztériumuk.



Nézz utána!

Segíts Petrának eligazodni a minisztériumok és a miniszterek típusai között!
Keress két-két példát a stabil és a változó minisztériumokra!
Tekintsd át, hogy az egyes minisztériumok a saját ágazatukon belül milyen feladatokat látnak el!
Keress példákat a tárca nélküli miniszterekre!
A feladat megoldásához a következő linket használd: <https://kormany.hu!>



Érdekesség

A *Miniszterelnöki Kormányiroda* az általános politikai koordinációért felelős miniszter munkaszervezetében, azaz a Miniszterelnöki Kabinetirodában működik. A szerv szerepe kiemelkedő. Többek között ugyanis ez a szerv gondoskodik a kormány üléseinek megfelelő előkészítéséről vagy a közigazgatási államtitkári értekezletek összehívásáról és lebonyolításáról, tehát a miniszterelnök és a kormány számára lát el igazgatási feladatokat, azokat fogja össze.

2.1.2.2. A minisztériumok feladatai és szervezeti felépítése

A miniszter feladatait a kormány rendeletben állapítja meg. A miniszter *feladatai* közé tartozik a rendeletalkotás, a kormány-előterjesztések elkészítése, a jogszabályok előkészítése, az ágazati stratégia kidolgozása, a jogalkalmazó, az irányító, a felügyeleti, az ellenőrzési feladatok ellátása, a nemzetközi kapcsolatok kialakítása és fenntartása, valamint a civil szervezetekkel való kapcsolattartás.

A minisztérium *szervezeti felépítését* a miniszter határozza meg. Az ezt magában foglaló dokumentumot szervezeti és működési szabályzatnak (szmsz) nevezzük. A minisztériumok szervezeti felépítése változatos lehet. Ami biztos, hogy valamennyi minisztérium miniszteri kabinetre (nem összekeverendő a kormánykabinettel!), főosztályokra és titkárságokra tagozódik. A főosztály, de a titkárság is, ha főosztályvezető vezetése alatt áll, osztályokra tagozódhat.



Gondolkodj el rajta!

Petra szakmai gyakorlata alatt nehezen igazodik el a Belügyminisztérium szervezetében. Ez érthető is, hiszen a minisztérium sok-sok szervezeti egységből épül fel. Vajon melyik szervezeti egység foglalkozik az önkormányzati, a rendészeti és a személyzeti ügyekkel? Tekintsd át a Belügyminisztérium szervezeti ábráját!
A feladathoz a következő linket használd: <https://kormany.hu/dokumentumtar/szervezeti-felepites!>

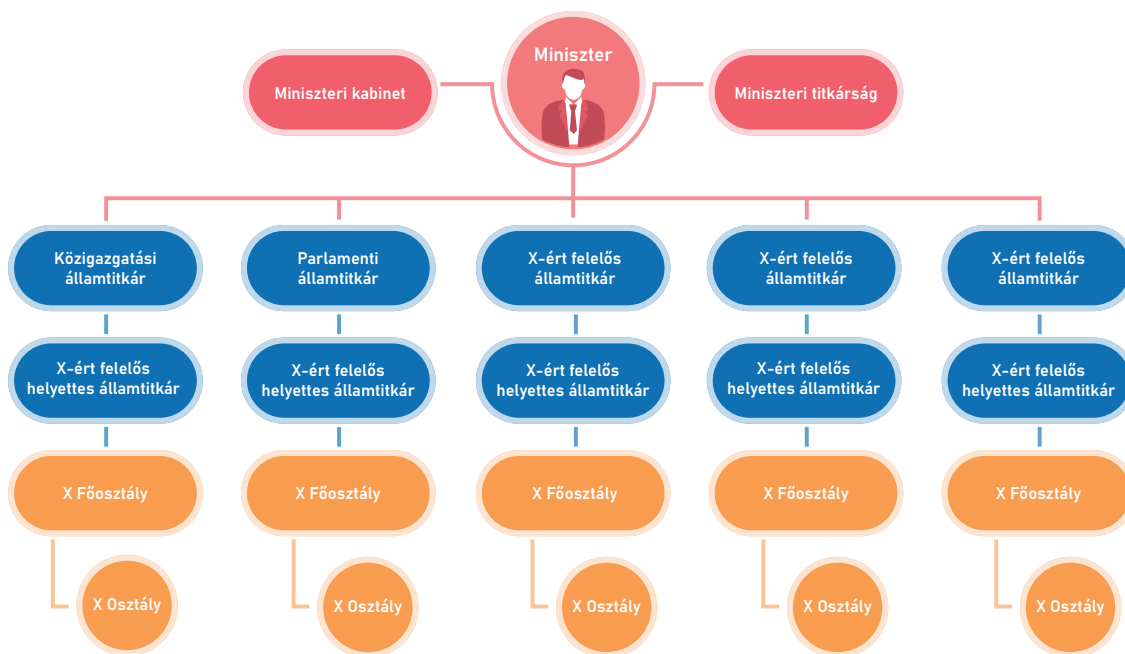
A *minisztereket* a politikaformálásban és a végrehajtási feladatok ellátásában a *helyetteseik* támogatják. A minisztert kétféle államtitkár, a politikai felső vezetőnek minősülő parlamenti államtitkár és a szakmai felső vezetőként dolgozó közigazgatási államtitkár helyettesíti.

Az *államtitkár* a miniszter teljes jogkörű helyettese. Vannak olyan államtitkárok, akik a nagyobb minisztériumokban egy-egy ágazatért felelnek. Éppen ezért a miniszter a minisztériumban működő államtitkárok közül általános helyettesítésére egy *miniszterhelyettest* jelöl ki (aki jellemzően a minisztérium parlamenti államtitkára). Ő az a személy, aki a minisztert általános jelleggel a politikaformálásban helyettesíti (így például részt vehet a parlamenti üléseken a miniszter helyett).

A minisztérium hivatali szervezetét a *közigazgatási államtitkár* vezeti. Ő a miniszter irányítása alatt, a jogszabályoknak és a szakmai követelményeknek megfelelően tevékenykedik. Általános szabály szerint ő gyakorolja a munkáltatói jogokat a minisztériumban dolgozó kormánytisztviselők felett (lásd a következő leckékben). Ha a parlamenti államtitkár esetében azt mondtuk, hogy fő feladata a miniszter politikai jellegű helyettesítése, akkor a közigazgatási államtitkár az áll, hogy a minisztériumi hivatal vezetésében (így például a kormánytisztviselőkkel kapcsolatos munkáltatói feladatok ellátásával) tehermentesíti a minisztert.

A miniszter munkáját segítik a *helyettes államtitkárok* is, akik valamilyen szakterület vezetéséért vállalnak felelősséget. A helyettes államtitkár tevékenységét az államtitkár vagy a közigazgatási államtitkár irányítja. A helyettes államtitkárt *főosztályvezető* vagy egy másik helyettes államtitkár helyettesítheti. A főosztály élén tehát főosztályvezető, az osztály élén pedig főosztályvezető vagy külön osztályvezető áll.

A miniszter feladatainak ellátását *egyéb segédszervek* is támogatják. Segédszerv lehet a miniszteri kabinet vagy a titkárság, amelyek a miniszterekhez szorosan kapcsolódnak, ebből fakadóan bizalmas feladatokat látnak el (például a miniszterek hivatalos beszédeinek az előkészítését egy-egy sajtónyilvános eseményre).



A minisztériumok szervezeti felépítése



Nézz utána!

Segíts Petrának kigyűjteni, hogy a Belügyminisztériumban az önkormányzati, a rendészeti és a személyzeti szakterületeken pontosan milyen területekért felelős államtitkárokat, helyettes államtitkárokat, főosztályvezetőket és osztályvezetőket találhatunk!

Használd ehhez a következő két linket: <https://kormany.hu/belugyminiszterium>, <https://kormany.hu/dokumentumtar/szervezeti-felepites!>

2.1.3. Kormányzati főhivatalok és központi hivatalok

A kormányzati főhivatalok és a központi hivatalok a *minisztériumokhoz képest* bizonyos szempontból csekélyebb jelentőségűek. Vezetőik többnyire elnöki elnevezést viselnek, és nem tagjai a kormánynak. Ebből következően nincs rendeletalkotási lehetőségük, és végső soron saját szakterületük politikájának fejlesztésére is jóval szerényebb hatást gyakorolhatnak (mivel elsősorban jogalkalmazói jellegű feladatokat látnak el). Abban azonban *hasonlóak a minisztériumokhoz*, hogy szintén országos illetékességgel (tehát az ország egészére nézve) és különös hatáskörrel (azaz a saját ágazatukra) fejtik ki tevékenységüket. Ugyancsak hasonló a szervezeti felépítésük és (lásd későbbi leckéinkben) a személyi állományuk.



Példa

A Magyar Államkincstár (mint központi hivatal) élén is elnök áll. Neki is kétségtelenül fontos szerepe van a költségvetési feladatok megvalósításában, azonban korántsem gyakorol olyan erőteljes hatást a költségvetési politikára, mint ahogy azt a felügyeletét ellátó pénzügyminiszter teszi. Feladatai sokkal inkább végrehajtott jellegűek (például a központi illetményszámfejtés).

Elsősorban olyan közszükségletekkel foglalkoznak, amelyek *változékonyabbak* (tehát a társadalom változásainak köszönhetően jöttek létre), szűkebb kiterjedésűek (azaz valamilyen konkrét, pontosan körülhatárolható szakterületre korlátozódnak). Mindebből következően *elnevezésük is változó*. Vannak olyanok, amelyek a hivatal, de olyanok is, amelyek a hatóság, felügyelet vagy igazgatóság címet viselik.

A kormányzati főhivatalok és a központi hivatalok közötti *lényeges különbség*, hogy amíg a kormányzati főhivatal csak törvénnyel, addig a központi hivatal törvénnyel vagy kormányrendelettel is létrehozható. Szintén különbség, hogy a kormányzati főhivatal a kormány irányítása alatt áll, és a felügyeletét a kijelölt miniszter látja el, ezzel szemben a központi hivatal nem a kormány, hanem valamelyik miniszter irányítása alatt működik.



Ha többet szeretnél tudni a témáról, olvasd el ezt!

Petra a kormány és a kijelölt miniszterek irányítása alatt álló kormányzati igazgatási szerveket is áttekintette a szakmai gyakorlata során.

Jegyzetet is készített:

1. Kormányzati főhivatalok

- Központi Statisztikai Hivatal

Működésének célja, hogy az ország hivatalos statisztikai információi hitelesen, objektíven, térben és időben is a felhasználók rendelkezésére álljanak. Tekintsd át a hivatal honlapját: www.ksh.hu!

- Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala

A szellemi tulajdon-védelem a szabadalmakkal foglalkozik. Így célja a találmányok, művészeti és tudományos alkotások, tudományos felfedezések, az ipar, a tudomány, az irodalom vagy a művészetek terén folyó szellemi tevékenység védelme. Tekintsd át a hivatal honlapját: www.sztnh.gov.hu!

2. Központi hivatalok

A központi hivatalok sokfélék lehetnek: megkülönböztethetünk hatósági (például Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal), piacfelügyeleti (például Országos Gyógyszerészeti és Élelmezés-egészségügyi Intézet), szolgáltató (például Nemzeti Befektetési Ügynökség), fenntartói (például Klebelsberg Központ), forráskezelő (például Nemzeti Örökség Intézet), ellenőrző (például Kormányzati Ellenőrzési Hivatal), illetve kiszolgáló (például Országos Kórházi Főigazgatóság) típusokat. Számuk nincs meghatározva, jelenleg kb. 30 ilyen központi hivatal működik hazánkban. További, jól ismert példaként említhetők: az Oktatási Hivatal, a Magyar Államkincstár, a Nemzeti Népegészségügyi Központ vagy a Nemzeti Adó- és Vámhivatal.



Gondolkodj el rajta!

Válaszd ki, hogy az alábbiak közül melyik feladatot látja el a Nemzeti Adó- és Vámhivatal!

- a vámhatáron át lebonyolódó áru- és utasforgalom vámellenőrzése;
- a költségvetési szervek központi illetményszámfejtése;
- a pénzmosás elleni fellépés;
- az útlevelek kiállítás;
- az adók és illetékek beszedése;
- az adó visszatérítése;
- a kormány pénzügypolitikájának kidolgozása;
- az adózási jogszabályok előkészítése.

Tekintsd át részletesebben, hogy a Nemzeti Adó- és Vámhivatal milyen feladatokat lát el!

Tekintsd át a hivatal honlapját: www.nav.gov.hu!

Vajon a többi említett feladatot melyik közigazgatási szerv láthatja el?

A következőkben tekintsük át, hogy melyek a legfontosabb jellemzői a közigazgatás szervezetrendszerébe tartozó egyes különleges jogállású szervezeteknek!

2.1.4. Autonóm államigazgatási szervek és önálló szabályozó szervek

Az autonóm államigazgatási szervek és önálló szabályozó szervek legfontosabb *közös jellemzője*, hogy ugyan országos illetékességgel és különös hatáskörrel rendelkeznek, a központi államigazgatás részét képezve közfeladatot, államigazgatási feladatot látnak el, de nem állnak a kormány irányítása alatt. Ez utóbbi körülmény az általuk ellátott tevékenységek miatt lényeges: azok ugyanis olyan területekre irányulnak, ahol kiemelt elvárás a kormánytól való függetlenség és pártatlanság. Vezetőik tehát nem a kormánynak, hanem az Országgyűlésnek tartoznak felelősséggel. Függetlenségük, mint majd azt később látni fogjuk, a személyi állomány vonatkozásában is jelentkezik.



Példa

A függetlenség iránti igény köti össze többek között a piaci versenyfeltételek betartásának, valamint a közbeszerzések átláthatóságának ellenőrzését ellátó szerveket. Ezek az élet olyan területei, amelyek nemhogy nem függhetnek a kormány politikájától, de kifejezetten törekedni kell arra, hogy a kormánynak ne is legyen ezekre közvetlen hatása!

Az autonóm közigazgatási szervek és az önálló szabályozó szervek között az a *legfőbb különbség*, hogy rendeletalkotásra csak az önálló szabályozó szervezeteknek van lehetőségük (tehát függetlenségük még az autonóm szervezetekhez képest is erőteljesebb, erre utal összefoglaló elnevezésük is).



Nézz utána!

Gréta az egyetem elvégzését követően mindenképpen egy különleges jogállású szervnél szeretne majd elhelyezkedni. Az e területen folytatott szakmai gyakorlatból kifolyólag már most is sokat tud ezekről a szervekről. Gréta a teljesség igénye nélkül néhány különleges jogállású szervnek utána nézett.

Jegyzeteit veletek is megosztjuk:

1. Önálló szabályozó szervek

- Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal

A hazai energia- és közszolgáltatások piacának szabályozó hatósága, a nemzetgazdaság stratégiai jelentőségű ágazatait felügyeli. A hivatal honlapja: www.mekh.hu/bemutakozas

- Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság

Ez a hatóság látja el a hírközlés szabályozási és felügyeleti, illetve médiafelügyeleti feladatait.

A hivatal honlapja: <https://nmhh.hu/kozerdeku-adatok/tevekenyseg-mukodes>

2. Autonóm államigazgatási szervek

Gréta itt is összegyűjtötte az e csoportba tartozó szerveket, azonban nem volt már ideje áttekinteni, hogy azok milyen szakterületekkel foglalkoznak. Segíts Grétának, nézd meg, hogy milyen feladatokkal foglalkoznak az alábbi szervek!

- Közbeszerzési Hatóság: www.kozbeszerzes.hu/tevekenysegek/
- Gazdasági Versenyhivatal: www.gvh.hu/fogyasztoknak/mikor_forduljon_a_gvh-hoz
- Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság: <https://www.naih.hu/kozerdeku-adatok>
- Nemzeti Választási Iroda: www.valasztas.hu/feladat-es-hataskor

2.2. A közigazgatás helyi-területi szervei

2.2.1. A helyi-területi szervek típusai

A közigazgatás területi és helyi szintjein különbséget kell tenni aszerint, hogy az itt található szervek *államigazgatási vagy önkormányzati feladatokat* látnak-e el.

Ennek alapján:

- önkormányzati feladatokat látnak el a helyi önkormányzatok és igazgatási szerveik (a helyi önkormányzatok jellemzőivel kapcsolatban részletesebben a helyi önkormányzatokról szóló leckékben olvashatsz);
- államigazgatási feladatokat valósítanak meg a fővárosi és vármegyei kormányhivatalok, valamint a járási hivatalok.



Példa

Önkormányzati feladat például a gyermekjóléti szolgáltatások és ellátások biztosítása. Ennek keretében kerül sor többek között családsegítésre, például életvezetési és mentálhigiénés tanácsadásra. Ezzel szemben az államigazgatási feladatok közé sorolhatók az építésügyi (például egy ház megépítésének engedélyezéséhez kapcsolódó) feladatok.

2.2.2. Vármegyei és a fővárosi kormányhivatalok

A *vármegyei és fővárosi kormányhivatalok* a kormány általános hatáskörű területi kormányzati igazgatási szervei, amelyekből vármegyenként (vármegyei kormányhivatalok) és a fővárosban (fővárosi kormányhivatal) egyet-egyet találhatunk. Ez azt jelenti, hogy a saját területükön (tehát a vármegye vagy a főváros területén) széles körű feladatrendszerrel rendelkeznek.

2.2.2.1. A vármegyei és a fővárosi kormányhivatalok feladatai

A kormányhivatalok összehangolják és elősegítik a *kormányzati feladatok* (azaz a központi kormányzati igazgatási szervek feladatainak) *területi végrehajtását*. Ennek keretében hatósági, felügyeleti, jogorvoslati, ellenőrzési, koordinációs, tájékoztató, javaslattevő és véleményezési tevékenységeket is ellátnak. Említést érdemel, hogy a kormányhivatalok törvényességi felügyeletet gyakorolnak a helyi önkormányzati igazgatási szervek felett (erről később szólunk még).



Ha többet szeretnél tudni a témáról, olvasd el ezt!

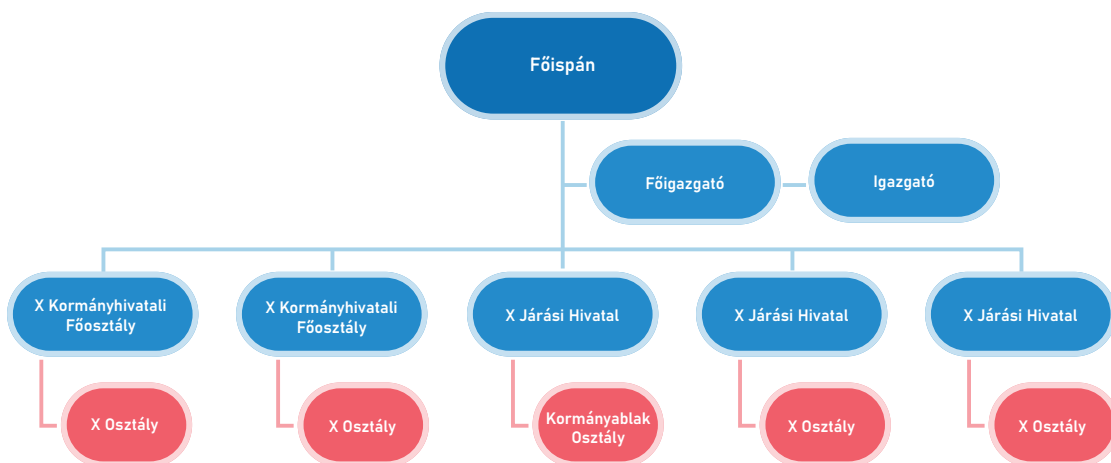
A felsorolt tevékenységek számos közigazgatási kérdéskörre, feladatra vonatkozhatnak. A teljesség igénye nélkül említsünk meg néhány példát, amelyekben a kormányhivatal közvetlenül eljárhat:

- élelmiszerlánc-biztonsági feladatok (ennek keretében többek között vizsgálja a zöldség és gyümölcs, valamint a takarmányok termesztésének, tárolásának és forgalomba hozatalának biztonságosságát);
- építésfelügyeleti feladatok (ennek keretében többek között ellenőrzi, hogy az építmények műszaki követelményeire és alkalmazására vonatkozó jogszabályokat, szabványokat, előírásokat és engedélyekben foglalt követelményeket az építőipari kivitelezési tevékenység végzése során megtartották-e);
- munkaügyi és munkavédelmi feladatok (például munkaközvetítést végez);
- fogyasztóvédelmi feladatok (például kiszűri a kereskedelmi forgalomból a veszélyes termékeket);
- közlekedésügyi feladatok (többek között ellenőrzi a veszélyes árut közúton szállító járművek közlekedését).

Lásd bővebben a kormányhivatalok jellemzőit: www.kormanyhivatal.hu/hu

2.2.2.2. A vármegyei és a fővárosi kormányhivatalok szervezeti sajátosságai

A kormányhivatalt a *főispán* vezeti, munkáját pedig szakmai vezetőként a főigazgató és igazgató segíti. A kormányhivatal a főispán által közvetlenül vezetett szervezeti egységekre, valamint járási (a fővárosban járási kerületi) hivatalokra tagozódik. A járási (járási kerületi) hivatalok összességében a vármegyei (fővárosi) kormányhivatalok kirendeltségeként működnek. A járási hivatal vezetője a *járási hivatalvezető*, aki pedig szakmai vezetőnek minősül. A hivatalvezető munkáját a hivatalvezető-helyettes támogatja. A kormányhivatalok úgynevezett integrált ügyfélszolgálatot működtetnek, amit *kormányablaknak* nevezünk. A kormányablakok a kormányhivatalok járási hivatalaiban találhatóak. A kormányablakok legnagyobb előnye az, hogy az állampolgárok számos államigazgatási ügyet el tudnak egy helyen (egy ablakban) intézni, kérelmeket nyújthatnak be, vagy éppen tájékoztatást kérhetnek egyes ügyek intézésével kapcsolatban (ezt egyablakos ügyintézésnek nevezzük). Ugyancsak a járási hivatalokban találhatjuk meg az *okmányirodákat*.



A kormányhivatalok szervezeti felépítése



Példa

A kormányablakban intézhető többek között a lakcímkártya, az útlevél, az új személyi igazolvány, a hatósági erkölcsi bizonyítvány igénylése, de idetartozik az új jármű első forgalomba hozatalának engedélyezése, illetve a jármű forgalomból történő kivonása is. Szintén itt van lehetőségük az állampolgároknak az ügyfélkapu-regisztrációra is. Okmányirodák nem mindenhol működnek, hiszen valamennyi okmányirodai ügyintézésre lehetőség van a kormányablakokban is. Lásd bővebben: <http://kormanyablak.hu/hu/a-kormanyablakokrol>

2.3. A közigazgatás háttérintézményei

Az eddigiekben a legszűkebb értelemben vett közigazgatási szervekről és azok feladatairól beszéltünk. A közigazgatási feladatok azonban más módon is elláthatók. Ezek legtöbbször valamilyen közszolgáltatás, amelyet köztulajdonban álló gazdasági társasági (közüzemi) vagy közintézeti formában valósítanak meg. Fontos, hogy ezekben a közüzemekben vagy közintézetekben nem közszolgálati tisztviselők, hanem *munkavállalók* vagy *közalkalmazottak* dolgoznak. Közös jellemzőjük, hogy az állam vagy az önkormányzat részben vagy egészben tulajdonosként vagy fenntartóként jelenik meg, és az ellátott feladataik közszolgálati jellegűek.



Példa

A *közüzemek* alapvetően valamilyen ipari vagy kereskedelmi szükséglet kielégítésére törekednek, például a vízellátásra vagy az atomenergia-előállításra. A *közintézetek* pedig elsősorban oktatási, kulturális, szociális vagy egészségügyi szolgáltatásokat nyújtanak. Ebben a körben találhatunk iskolákat, felsőoktatási intézményeket és kórházakat is. A közintézetek körébe soroljuk a közgyűjteményeket, így például a könyvtárakat is.



Összefoglalás

Mi a kormány legfőbb rendeltetése?
Mi jellemzi a minisztériumokat?
Milyen főbb tudnivalók vonatkoznak a kormányzati főhivatalokra és a központi hivatalokra?
Mi jellemzi az autonóm államigazgatási szerveket és az önálló szabályozó szerveket?
Sorold fel a fővárosi és vármegyei kormányhivatalok által ellátott főbb feladatokat!
Milyen főbb szervtípusokat találhatunk a közigazgatás háttérintézményei között?

3. A közigazgatás személyi állománya

3.1. A közzolgálati tisztviselők kategóriái

A *közzolgálati tisztviselők* szerepe a közigazgatás hatékony és szakszerű működésében és működtetésében kiemelt jelentőségű. Ők azok, akik a közigazgatás szakmai feladatait megvalósítják, leegyszerűsítve: közzfeladatokat látnak el. A közzfeladatok folyamatos ellátása nélkül elképzelhetetlen lenne a társadalom megfelelő működése is. Az előző leckékben már megismertük a közigazgatás által ellátott feladatok csoportjait, és szóltunk arról is, hogy a közigazgatás az okmányirodai ügyintézésről kezdve az adók beszedésén keresztül, egészen a népegészségügyi feladatok ellátásával bezárólag, széles körben meghatározza az állampolgárok hétköznapijait (így például számos kellemetlenséggel szembesülnénk akkor, ha a településünkön nem lenne közzvilágítás, nem szállítanák el a hulladékot, vagy éppen nem lehetne megújítani a gépjárművezetői engedélyeket).

Fontos tehát, hogy ezeknek a feladatoknak a folyamatos ellátása megvalósuljon. Éppen ezért az is lényeges, hogy a feladatokat ellátó közzolgálati tisztviselők munkavégzése szintén folyamatos és stabil legyen. A stabil munkavégzési feltételek miatt a közigazgatásban dolgozókra gyakran azt szoktuk mondani, hogy munkájukat úgynevezett *közzolgálati életpálya* keretében végzik. A stabilitás és a közzolgálati életpálya egyik fő sajátossága, hogy a közzolgálati tisztviselőket kevés esetben lehet csak hivatalukból elbocsátani (gazdasági okok miatt jóval ritkábban, mint a magánszférában). Ugyanakkor az is a stabilitás és a közzolgálati életpálya része, hogy egy közzolgálati tisztviselő viszonylag előre meg tudja tervezni, hogy a saját álláshelyén, pályája meghatározott szakaszaiban mennyit kereshet majd.

A közzolgálati életpályára tehát a többi munkavállalótól (például egy építkezési kft. munkavállalójától) eltérő, pontosabban meghatározott szabályok vonatkoznak. Azért mondhatjuk azt, hogy ezek pontosabban meghatározott szabályok, mert egy munkavállaló munkabéretét nem találhatjuk meg pontosan a Munka Törvénykönyvében, azt a felek megállapodása dönti el. Ellenben a közzolgálati törvények a közzolgálati tisztviselők fizetését többé-kevésbé pontosan megszabják. E közzolgálati tisztviselőkre vonatkozó szabályok összességét az úgynevezett *közzolgálati jog* foglalja össze.



Fogalom

A *közzolgálati jog* a jogrendszer azon – munkajogtól – elkülönült része, amely a közzolgálati tisztviselők életpályáját szabályozza.

A közzolgálati jog fogalma két további kérdést is felvet.

- Kiket kell a *közzolgálati tisztviselők* alatt érteni?
- Milyen jellemzők vonatkoznak a közzolgálati tisztviselők munkavégzési feltételeire, *életpályájára*?

Jelenleg a közzolgálati tisztviselők három főbb csoportja különböztethető meg annak függvényében, hogy *milyen közzgazgatási szervnél* foglalkoztatják őket.



A közszolgálati tisztviselők kategóriái

3.1.1. A kormányzati igazgatás kormánytisztviselői

Azokat a tisztviselőket, akik a kormányzati igazgatásban dolgoznak, kormánytisztviselőknek nevezzük. A központi és a területi-helyi kormányzati igazgatási szervek kormánytisztviselői egyaránt ilyen elnevezést viselnek. A *kormánytisztviselők* életpályáját a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvényből (röviden: Kit.) ismerhetjük meg. A kormánytisztviselőket nem véletlenül nevezzük a „kormány” tisztviselőinek, ők ugyanis a kormány irányítása alatt állnak. Szerepük nem más, mint a kormány által megszabott politikai, szakpolitikai irányvonalak szakmai megvalósítása (így például központi szinten a stratégiaalkotás vagy a jogszabályok előkészítése; területi szinten pedig ehhez igazodó módon a stratégiai döntések területi végrehajtása vagy a jogszabályok alkalmazása a hatósági ügyek során).



A kormánytisztviselők helye a kormányzati igazgatásban



Fontos!

Ezekben a szervezetekben az említett politikai és szakmai feladatellátás kettőssége miatt nemcsak *szakmai vezetőket*, hanem *politikai vezetőket* is találhatunk. A politikai vezetők munkahelyi viszonyaira (feladataik különbözősége okán) eltérő szabályozás vonatkozik. Amíg a szakmai vezetők a kormánytisztviselőkhöz hasonló munkahelyi viszonyokkal rendelkeznek (akárcsak beosztottaik), addig a politikai vezetők ettől eltérő, úgynevezett politikai életpályán vannak. A minisztériumok szintjén politikai vezetőknek számítanak a miniszterek, az államtitkárok és a parlamenti államtitkárok; szakmai vezetők pedig a közigazgatási államtitkárok, a helyettes államtitkárok, a főosztályvezetők és az osztályvezetők.



Nézz utána!

Petra az egyetemi tanulmányait követően pályakezdő kormánytisztviselőként a Belügyminisztérium Személyzeti Osztályán helyezkedett el. Munkába állásának első hetében próbál minél jobban beilleszkedni és eligazodni a minisztérium szervezeti viszonyai között. Ám hamar rájön arra, hogy számos államtitkárság, helyettes államtitkárság, főosztály és osztály található a minisztériumban. Petra először azt szeretné megtudni, hogy kihez fordulhat közvetlenül, ha kérdései vannak a feladataival kapcsolatban. Másodszer arra is kíváncsi, hogy felette milyen politikai és szakmai vezetők dolgoznak. Segíts Petrának eligazodni a Belügyminisztérium szervezetében! Kitől kaphat közvetlenül segítséget, ha problémája van? Milyen politikai és szakmai vezetők utasításai szerint kell majd munkáját ellátnia?

Az alábbi linken keresztül kutass: <https://kormany.hu/dokumentumtar/szervezeti-felepites>

3.1.2. A különleges jogállású szervek köztisztviselői

Nemcsak a kormányzati igazgatási szervek, hanem az autonóm államigazgatási szervek és az önálló szabályozó szervek (együttesen úgynevezett *különleges jogállású szervek*) is a közigazgatás (államigazgatás) központi szerveinek a részét képezik. Ezekben a szervezetekben nem kormánytisztviselők, hanem *köztisztviselők* dolgoznak. Rájuk ugyanúgy egy elkülönült közszolgálati törvény vonatkozik, mint a kormányzati igazgatásban dolgozóakra: a 2019. évi CVII. törvény a különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról (röviden: Küt.). E szervek kormánytól való függetlensége szükségessé teszi az eltérő életpálya kialakítását is. A függetlenségből az is következik, hogy a különleges jogállású szervekre a Küt. egyfajta keretjellegű törvényként vonatkozik, a szervezeteknek tehát van lehetőségük az ettől való eltérésre.



Példa

Így, ha Gréta pályakezdő köztisztviselőként a Gazdasági Versenyhivatalnál helyezkedik el, nem elég a Küt. szabályait megismernie, mindenképpen át kell tekintenie a Gazdasági Versenyhivatal szervezetét rendező törvény szabályait is!



A köztisztviselők helye egyes különleges jogállású szerveknél

Érdemes megjegyezni, hogy ennél több különleges jogállású szerv van, de ezek azok, amelyek egyben a közigazgatás (államigazgatás) részét is képezik, ezért csak ezekkel foglalkozunk a tananyagban.

3.1.3. A helyi önkormányzati igazgatási szervek köztisztviselői

Végül, de nem utolsósorban, a helyi önkormányzatok képviselő-testületének polgármesteri hivatalaiban, azok közterület-felügyeleteiben, valamint a közös önkormányzati hivatalokban (összességében azt mondhatjuk, hogy a *helyi önkormányzatok igazgatási szerveiben*) dolgozó tisztviselőket szintén *köztisztviselőknak* nevezzük. Azonban fontos azt tudni, hogy rájuk egy harmadik közszolgálati törvény vonatkozik: a 2011. évi CXCV. törvény a közszolgálati tisztviselőkről (röviden: Kttv.). A szervezeti sajátosságok, így ennek alapján a személyi állomány felépítése itt is a kormánytól való függetlenséget kívánja meg.



Példa

Harmadik szereplőnk: Szabolcs. Ha pályakezdő köztisztviselőként helyezkedik el származási települése polgármesteri hivatalában, akkor az ő munkavégzési feltételeit elsősorban a Kttv.-ből és a képviselő-testület rendeleteiből ismerheti meg.



A köztisztviselők helye a helyi önkormányzatok igazgatási szerveinél

3.1.4. A közszolgálati tisztviselőkről összefoglalóan

A közigazgatásban napjainkban *három tisztviselői kategória* létezik, akiknek a munkahelyi viszonyai ugyan sok hasonlóságot mutatnak, de számos különbséget is magukban foglalnak. A következőkben ezeket a jellemzőket, hasonlóságokat és különbségeket, egyszóval a *közszolgálati életpálya* legfontosabb kérdéseit tekintjük át.



Fogalom

1. Bár témánk szempontjából a közigazgatás a legfontosabb, azonban azt érdemes tudni, hogy a *közszférában* nem csak közszolgálati tisztviselők dolgoznak. Idetartoznak többek között a közalkalmazottak (például a tanárok), a bírák vagy az ügyészek is.
2. A *rendvédelmi szerveknél* nem csak hivatásos állományúakat, például rendőröket vagy katasztrófavédelmi alkalmazottakat találhatunk. Itt is vannak olyan dolgozók, akik a tisztviselőkhöz hasonló igazgatási-szervezési tevékenységeket (így például pénzügyi vagy személyügyi feladatokat) látnak el, őket *rendvédelmi alkalmazottaknak* nevezzük. Fontos azonban, hogy a rendvédelmi szervek egységessége miatt rájuk szigorúbb szabályok vonatkoznak „civil” kollégáikhoz képest, így egyes alapjogaik (például a választójog, pontosabban a választások alkalmával a választhatóság) korlátozására is sor kerülhet.
3. Ugyancsak érdekességként említhető meg, hogy vannak olyan szervei és személyi körök, amelyek esetében rendkívül sajátos munkahelyi viszonyokkal találkozhatunk. Ilyenre hozható példaként a *Nemzeti Adó- és Vámhivatal*, ahol egyszerre dolgoznak „civil” adóügyi szakemberek (akik például az adók beszedésével foglalkoznak) és hivatásos pénzügyőrök (akik például vámellenőrzéssel foglalkoznak). Mindez azt eredményezi, hogy önálló életpályával is rendelkeznek, így ők szintén különálló személyi állományt alkotnak.

Miután már tudjuk, hogy kiket kell a közszolgálati tisztviselő fogalma alatt értenünk, sor kerülhet a közszolgálati életpályája legfontosabb ismérveinek áttekintésére is.

3.2. A közszolgálati tisztviselők életpályájának jellemzői

3.2.1. Kiválasztás a közszolgálati életpályára

A közszolgálati életpályára lépés a *kiválasztással* kezdődik meg. A kiválasztásnak három részét szoktuk megkülönböztetni. Első fázisa az ügynevezett toborzás, második fázisa az ügynevezett szelekció, végül pedig kinevezésre és annak elfogadására kerül sor. Kinevezésre toborzástól függetlenül, meghívás útján is van lehetőség.

3.2.1.1. Toborzás és szelekció

A *toborzás* jelentősége abban áll, hogy széles körben lehetővé teszi a megüresedő közigazgatási állások meghirdetését. Az állások meghirdetésére elsősorban a közszféra állásportálján vagy pedig más fórumokon, így például a közigazgatási szerv honlapján kerülhet sor. Ha megtörtént az állások meghirdetése, és elegendő számú pályázó is a közigazgatási szerv rendelkezésére áll, akkor következhet a szelekció.

A *szelekció* a jelentkezők felkészültségi fokának mérésére szolgál, továbbá lehetővé teszi az ügynevezett általános és különös kinevezési feltételek vizsgálatát (ez utóbbiaknak akkor is meg kell felelni, ha az állásra meghívásos módon választják ki a jelöltet).



Példa

Petra a Belügyminisztérium álláshirdetésére a közszféra állásportálján, a KÖZSZOLGÁLLÁS-on talált rá. Miután pályázatát benyújtotta, a többi pályázóval együtt részt kellett vennie egy személyes interjún, ahol még egy rövid pszichológiai tesztet is ki kellett töltenie. Mindezek alapján a vezető végül Petrát tartotta legalkalmasabbnak a pozícióra, és kiválasztotta az állás betöltésére. Tekintsd át az állásportált a következő linken keresztül: <https://kozszolgallas.ksz.gov.hu/>
Gréta a Gazdasági Versenyhivatal honlapján talált álláslehetőséget; szintén részt kellett vennie személyes interjún, mielőtt kiválasztották volna. Tekintsd át a Gazdasági Versenyhivatal honlapján az álláslehetőségeket a következő linken keresztül: www.gvh.hu/karrier/allaspalyazatok!
Szabolcs meghívásos úton került „szülőföldjének” polgármesteri hivatalába dolgozni. Már az egyetemi évei alatt is itt töltötte kötelező szakmai gyakorlatát, ahol nagyon megszerette az itteni munkahelyi légkört, és a kollégák is különösen támogatók voltak vele. Számos munkafolyamatba és ügymenetbe bepillantást engedtek számára, ami így a későbbi beilleszkedését is nagyban segítette.

Nézzük meg először, hogy mit is jelentenek az általános és különös kinevezési feltételek!

3.2.1.2. Általános kinevezési feltételek

Az *általános kinevezési feltételek* mindenkitől (nagyjából mindhárom csoport tagjai esetében) egységesen (törvényben) elvárt alkalmassági követelményeket jelentenek. Ennek az a lényege, hogy csak az válhat közszolgálati tisztviselővé, aki valamennyi általános feltételnek megfelel. Minden pályázó eleget kell hogy

tegyen ezeknek a feltételeknek, így tehát a feltételek mindenki számára egyenlők. Nézzük, melyek is ezek a feltételek!

A kinevezés általános feltételei:

- cselekvőképesség;
- korhatár;
- iskolai végzettség;
- magyar állampolgárság;
- büntetlen előélet és egyéb erkölcsi kritériumok.

A *cselekvőképesség* az ügyek vitelére való alkalmasságot jelenti, amelynek birtokában az állásra pályázó személy jogokat szerezhet és kötelezettségeket vállalhat. Cselekvőképtelen az a kiskorú, aki a 14. életévét még nem töltötte be. Azonban nemcsak kiskorúak lehetnek cselekvőképtelenek, így az a nagykorú is annak minősíthető, akinek az ügyei viteléhez szükséges belátási képessége (például súlyos mentális betegsége miatt) hiányzik.



Példa

A cselekvőképességet úgy értelmezhetjük Petra, Gréta és Szabolcs esetében is, hogy pályázóként alkalmasak kinevezésük elfogadására (ez számukra jogokat és kötelezettségeket is eredményez), amiben például a rendes szabadságukra jogot szereznek és a rájuk vonatkozó munkaidő betartására kötelezettséget vállalnak.

A közigazgatásban kétféle *korhatárnak* kell megfelelnie a pályázóknak. Elsőként az életpálya elején az alsó korhatárnak, ami azt jelöli ki, hogy hány éves kortól, majd az életpálya vége felé a felső korhatárnak, ami pedig azt, hogy hány éves korig lehet a közigazgatásban dolgozni. Az alsó korhatár (általánosságban) a 18. életév elérésével teljesíthető, míg a felső korhatár (általánosságban) a nyugdíjjogosultság, de legkésőbb a 70. életév elérése. Ez azt jelenti, hogy a közigazgatásban elvben e két korhatár közötti „korban lévő” pályázó helyezkedhet el.



Példa

Ennek alapján például Petra 17 éves „kisöccse” még nem dolgozhatna a közigazgatásban. Azonban, ha házasságot kötne barátnőjével, azzal hivatalosan is cselekvőképessé és így nagykorúvá válna. Fontos ugyanakkor ebben az esetben is, hogy Petra testvére megfeleljen az előírt minimum iskolai követelményeknek.

A közszolgálati életpályára lépni a pályázóknak csak meghatározott *iskolai végzettséggel* lehet. A minimum iskolai végzettséget a köztisztviselők esetében az érettségi jelenti. A kormánytisztviselőknél az érettségi mellett „vagylagos” módon azonban megjelenik a középszintű szakképesítés (így például valamilyen OKJ-s szakképesítés) is.



Példa

Ez azonban nem jelenti azt, hogy a közigazgatási szerv ne írhatna elő ezeknél magasabb szintű végzettségi elvárásokat. Gréta pályázati kiírásában (különös kinevezési feltételként) a jogász végzettség szerepelt.

Mint arról a közigazgatás feladatainál már beszéltünk, a közszolgálati tisztviselők sok esetben közhatalmat gyakorolnak, tehát nemcsak betartják, hanem az állampolgárokkal és a szervezetekkel, intézményekkel be is tartatják a jogszabályokban foglaltakat (illetve alkalmazzák azokat). Ebből következően elfogadható, hogy az állam kényszerítő erejét más állampolgárral szemben csak *saját polgára* vegye igénybe.



Példa

A jogszabályok alkalmazására említhető példa, amikor Szabolcs megállapítja a rendszeres szociális segínyt a településen élő, arra jogosult állampolgárok számára. A jogszabályok betartására hozható példa, amikor Gréta ellenőrzi a piaci szereplőket, hogy eleget tesznek-e a tisztességes piaci magatartásoknak, tehát betartják-e a versenyfeltételeket. Nyilvánvalóan büntetéssel jár, ha a piaci szereplők más piaci versenytársaik hírnevét rontják.

A pályázóknak nemcsak felkészültségi, de *erkölcsi kritériumoknak* is meg kell felelniük. Ilyen erkölcsi kritérium a büntetlen előélet. Törvényben meghatározott bűncselekmények (például állam elleni bűncselekmények) esetében a pályázó ellen folyamatban lévő büntetőeljárás sem lehet. Szintén lényeges erkölcsi kritérium, hogy a pályázó nem állhat közügyektől és foglalkozástól eltiltás hatálya alatt sem. A pályázóknak erkölcsi bizonyítvánnyal kell ezeket a feltételeket igazolniuk.



Példa

Függetlenül attól, hogy Petra egy minisztériumba pályázat útján, Gréta egy autonóm államigazgatási szervhez szintén pályázat útján, Szabolcs pedig egy polgármesteri hivatalba meghívás alapján kerül, közigazgatási állásra pályázóként mindhármuknak meg kell felelniük valamennyi általános kinevezési feltételnek.

3.2.1.3. Különös kinevezési feltételek

A *kinevezés különös feltételei* már nem kötelezők minden pályázó számára. Általában az egyes közigazgatási szerveknél speciálisan szükséges feltételeket és a konkrét állások betöltéséhez előírt feltételeket jelentik. (Azaz szervek között és szervek belül egyes álláshelyek között is előfordulnak különbségek a különös kinevezési feltételek alapján.) Ilyen feltétel lehet a szakmai gyakorlat (például korábbi munkatapasztalat),

a közigazgatási gyakorlat (például másik közigazgatási szervnél végzett munka), valamilyen készség (például nyelvismeret), konkrét iskolai végzettség (például közgazdászdiploma) vagy megbízhatósági jellegű követelmény teljesítése (például nemzetbiztonsági ellenőrzés által). Ezek egy részét jogszabályok, míg másokat a vezető határozza meg. Kiemelést érdemel ebből a körből a konkrét iskolai végzettség. Míg a polgármesteri hivatalok köztisztviselői számára egy úgynevezett képesítési kormányrendelet, addig a különleges jogállású szerveknél és a kormányzati igazgatási szervekben a vezető határozza meg a feladatokhoz pontosan elvárt végzettségeket.



Példa

Így tehát Petra és Gréta esetében is a vezető által kiadott közszolgálati szabályzat tartalmazza, hogy a betöltendő álláshelyhez milyen szakmai követelmények szükségesek. Szabolcsnak ezzel szemben a képesítési rendeletben megfogalmazott iskolai végzettséggel kell rendelkeznie.

3.2.1.4. A kinevezés jellemzői

Miután a vezető kiválasztotta a legalkalmasabbnak ítélt pályázót, sor kerülhet a *kinevezésre és annak elfogadására*. A kinevezés a munkáltatói jogkör gyakorlója (aki leggyakrabban a szakmai vezető) és a közszolgálati tisztviselő között létesül. Munkáltatói jog például a kinevezés vagy a felmentés.



Példa

Petra, Gréta és Szabolcs is kinevezésének elfogadásával kezdi meg közszolgálati életpályáját. Ez abban különbözik leginkább egy kft. munkavállalójának munkaszerződésétől, hogy amíg a munkavállaló és a munkáltató kft. egyezkedhetnek a munkafeltételekről (például béralku formájában a munkabérről), addig a tisztviselők megállapodása a törvényben meghatározott feltételek (például illetménytábla) és a munkáltató közigazgatási szerv „ajánlatának” elfogadására korlátozódik.

A kinevezés általános szabály szerint határozatlan időre és teljes munkaidőre jön létre. A kinevezést írásba kell foglalni. A kinevezésnek mindhárom réteg esetében közös jellemzője, hogy tartalmaznia kell az úgynevezett *nélkülözhetetlen elemeket*. Ilyen például a tisztviselő illetménye, kinevezésének időtartama, munkaideje, munkavégzési helye, továbbá az ellátandó feladatainak a megjelölése.



Példa

Ezek a nélkülözhetetlen elemek Petra esetében például a következő módon néznek ki:

- illetménye: (bruttó) 500 000 Ft;
- kinevezésének időtartama: határozatlan idő;
- munkaideje: teljes – heti 40 órás – munkaidő;
- munkavégzés helye: Belügyminisztérium (székhelye: 1051 Budapest, József Attila utca 2–4.);
- ellátandó feladatok: személyügyi feladatok, például a kinevezések és az érdemelismerések előkészítése.

A kinevezés utolsó érvényességi kelléke az ügynevezett *esküitéli kötelezettség*. Ennek elsősorban szimbolikus jelentősége van: a közszolgálati hivatástudat kifejezésének markáns megnyilvánulási formája. Ha erre is sor került, megkezdődhet a közszolgálati tisztviselők *próbaideje*, majd ennek leteltével a *közszolgálati pályán való munkavégzése*.



Példa

Az eskü olyannyira fontos, hogy Grétának és Szabolcsnak még szóban is meg kell tennie kinevezése alkalmával. Petrának a kormányzati igazgatásban azonban elegendő írásban esküdni.

3.2.2. A közszolgálati életpálya fontosabb elemei

A közszolgálati életpályán való munkavégzés egyes fontosabb elemei az alábbiak:

- politikai jellegű összeférhetetlenség;
- gazdasági jellegű összeférhetetlenség;
- a hozzátartozói összeférhetetlenség, együttalkalmazás tilalma;
- munkavégzési kötelezettség;
- képzésben, továbbképzésben való részvétel;
- díjazás;
- teljesítményértékelés;
- munka- és pihenőidő;
- fokozott felelősség elve;
- a pálya biztonsága.

3.2.2.1. Összeférhetetlenség

Az összeférhetetlenség a közigazgatásnak is az egyik sajátos intézménye. A közszolgálati tisztviselőnek olykor jelentős korlátozásokat kell elfogadnia, így bizonyos *tisztségeket nem vállalhat*, valamint meghatározott *tevékenységeket nem folytathat*.

a) A *politikai jellegű összeférhetetlenség* kritériumai azt mutatják meg, hogy a közszolgálati tisztviselők részt vehetnek-e a *politikai életben*, azaz folytathatnak-e pártpolitikai tevékenységet, illetve milyen

lehet a viszonyuk a politikai pártokhoz. Alapvető elvárás, hogy a közszolgálati tisztviselőknek szakszerűen, a politikai semlegesség szem előtt tartásával kell dolgozniuk.



Példa

Petrára, Grétára és Szabolcsra egyöntetűen az a megoldás vonatkozik, hogy ugyan politikai párt tagjai lehetnek, ám pártban tisztséget, továbbá párt nevében közszereplést nem vállalhatnak. A pártban betöltött tisztség alatt érthetjük a pártvezetői, de valamilyen alacsonyabb szintű tanácsadói tisztséget is. Közszereplésnek minősül minden olyan tevékenység, ami nem párton belüli, tehát a közvélemény tájékoztatására, befolyásolására irányul, például kampánytevékenységet valósít meg. Kivételt képez ez utóbbi alól az az eset, ha például Szabolcs elindul a helyi önkormányzati választásokon képviselőjelöltként. Ennek időtartama alatt ugyanis engedélyezett számára a közszereplés.

b) A gazdasági jellegű összeférhetlenség szabályai mögött az a megfontolás áll, hogy a közszolgálati tisztviselők teljes munkaejükét a közigazgatásnak kell hogy szenteljék. A korlátozás két irányban állhat fenn: betölthet-e a közszolgálati tisztviselő másik állást, illetve lehet-e gazdasági társaságnál vezető tisztségviselő vagy felügyelőbizottsági tag. Az előbbi esetben a közszolgálati tisztviselők a vezetőjük értesítése vagy engedélye mellett létesíthetnek egyéb „másodállást” vagy folytathatnak úgynevezett gyakorolható tevékenységet. A közszolgálati tisztviselők a vezetőjük értesítése mellett végezhetnek gyakorolható tevékenységet (ilyen például az oktatói, kutatói vagy szerzői tevékenység). A közszolgálati tisztviselők minden más típusú „mellék-” foglalkoztatás esetén, illetve, ha a gyakorolható tevékenység a „főállásuk” munkaidejét is érinti, csak a vezető engedélyével létesíthetnek „másodállást” vagy folytathatnak gyakorolható tevékenységet. A gazdasági szerep vállalására pedig csak olyan gazdasági társaságoknál kerülhet sor, amelyek tartósan állami vagy többségi önkormányzati tulajdonban állnak (ez esetben is csak a vezető engedélye alapján).



Példa

Petra 15 év kormánytisztviselői lét és számos vezetői feladat ellátása után a levelező szintű egyetemi oktatásban is kipróbálhatja majd magát óraadó oktatóként. Az egyetemi oktatás gyakorolható tevékenységnek minősül. Petra tehát ebben az esetben a vezető értesítése után szabadon oktathat az egyetemen. Ha Gréta, szintén sok év elteltével úgy dönt, hogy középiskolai tanárként rész munkaidőben kipróbálja magát a gyerekek pénzügyi tudatosságának fejlesztése területén, ám továbbra is szeretné versenyhivatali állását megtartani, vezetőjének az engedélyére lesz ehhez szüksége, hiszen munkaidejét érinti az új tevékenység. Amennyiben Szabolcs egy magántulajdonú kft. felügyelőbizottsági tagságára kap meghívást, mit gondolsz, van lehetősége erre?

Ha fennáll az összeférhetlenség, annak megszüntetéséről a közszolgálati tisztviselőnek *gondoskodnia kell*. Ellenkező esetben a közszolgálati tisztviselő jogviszonya automatikusan megszűnik, azaz elveszíti az állását.

c) A hozzátartozói összeférhetlenség, együttalkalmazás tilalma a közeli hozzátartozók, így például a családtagok együttalkalmazásának korlátozására, tilalmára irányul. Nem hozható létre és nem tartható

fenn olyan szervezeten belüli viszony, amelyben a hozzátartozók közvetlenül vagy közvetetten alá-fölé rendeltségi kapcsolatba kerülnek egymással. Közvetlenül akkor beszélhetünk erről, ha a hozzátartozók például egy szervezeti egységen belül állnak vezető-beosztott viszonyban. A hozzátartozói összeférhetlenség pedig közvetetten áll fenn akkor, ha a vezető-beosztotti viszony ugyan tetten érhető a hozzátartozók között, de más szervezeti egységek (és vezetők) beékelődésével. Természetesen nem beszélhetünk összeférhetetlen helyzetről akkor, ha a beosztott közszolgálati tisztviselő hozzátartozója ugyanannál a közigazgatási szervnél, ám annak egy teljesen eltérő szervezeti egységénél dolgozik vezetőként.



Példa

Szabolcs tíz év elteltével egyik kolléganőjét feleségül veszi. Később feleségét kinevezik az osztály élére. Ezzel összeférhetetlen helyzetbe kerülnek. Ilyenkor a feleknek gondoskodniuk kell az összeférhetetlen helyzet megszüntetéséről: így például Szabolcs kérheti másik osztályra történő áthelyezését. Ha ezt nem történik meg, a vezetőjük dönti el, hogy kinek a foglalkoztatása szűnjön meg. Ha Szabolcs feleségét főosztályvezetőnek nevezik ki ugyanazon a szakterületen, akkor közvetett módon szintén összeférhetetlen helyzetet teremtenek. Ellenben, ha Szabolcs feleségét egy teljesen más szakterületen nevezik ki vezetőnek (tehát nem állnak alá-fölé rendeltségi kapcsolatban), nem beszélhetünk erről.

3.2.2.2. Munkavégzési kötelezettség

A közszolgálati tisztviselők munkavégzési kötelezettsége nagyon tág fogalom, többféle konkrét szabály eredeztethető ebből. Legszűkebb értelemben azt jelenti, hogy a közszolgálati tisztviselő köteles az előírt helyen és időben, munkára képes állapotban *megjelenni*, munkavégzés céljából a vezetője rendelkezésére állni.



Példa

A munkaképes állapot nemcsak a munkavégzés fizikai feltételeire vonatkozik, ez alatt az is értendő, hogy például józan állapotban kell hogy reggel a tisztviselő a vezetője rendelkezésére álljon. Ha például Petra előző nap egyik barátnőjének születésnapját ünnepelte a baráti társasága körében, és reggelig tartott ez az ünnepi alkalom, akkor Petra minden bizonnyal nem felel meg ezeknek a feltételeknek.

Nézzük meg, melyek azok az elvárások, amelyek még a munkavégzési kötelezettségből fakadnak!

a) Tágabb értelemben ebből a kötelezettségből vezethető le az az elvárás is, hogy a közszolgálati tisztviselőknek *személyesen* kell munkájukat ellátniuk. Ez alatt nem arra kell gondolnunk, hogy a közszolgálati tisztviselők ne dolgozhatnak például otthoni munkavégzés keretében (mert erre van lehetőségük a vezetőjükkel való megállapodás alapján), hanem arra a követelményre, hogy a tisztviselő akadályoztatása esetén nem állíthat maga helyett senkit feladatainak elvégzésére. A helyettesítéséről nem ő, hanem a vezetője gondoskodik.



Példa

Ha Gréta beteg, és szabadságon van emiatt, helyettesítéséről nem ő fog dönteni, tehát nem kéri meg például a kedves ismerősét, hogy „ugorjon be” helyette dolgozni, hanem erről a vezetője fog gondoskodni. A vezető a munkáltatói jogkör gyakorlója, tehát kizárólag neki van erre lehetősége.

b) A munkavégzéssel összefüggésben a közszolgálati tisztviselőt úgynevezett *engedelmességi kötelezettség* terheli. Általános szabály szerint a közszolgálati tisztviselőnek a munkáját a felettese utasításai alapján kell ellátnia. Fontos azonban, hogy vannak olyan esetek, amikor a közszolgálati tisztviselő megtagadhatja vagy egyenesen meg kell tagadnia felettese utasításait. Lényeges ugyanakkor, hogy a munkavégzés feltételei megfelelőek legyenek. Erről is a vezetőnek kell gondoskodnia (így például a munkavégzéshez szükséges eszközöket biztosítani), és érthető tájékoztatást, iránymutatást adnia.



Példa

Ha Szabolcs a vezetőjétől olyan utasítást kapna, amivel megítélése szerint más személy életét, testi épségét vagy egészségét közvetlenül és súlyosan veszélyeztetné, vagy azzal bűncselekményt, szabálysértést követne el, akkor *meg kell tagadnia* felettese utasításait. Abban az esetben pedig, ha az utasítás végrehajtásával saját élete, testi épsége vagy egészsége kerülne közvetlenül és súlyosan veszélybe, vagy valamilyen jogszabályt sértene, akkor megtagadhatja az utasítás végrehajtását. Más személlyel összefüggésben példa lehet, ha a közszolgálati tisztviselő télvíz idején arra kap utasítást, hogy lakoltasson ki egy olyan családot, amelynek egy része nem rendelkezik meleg ruházattal. Saját egészségével összefüggésben említhetjük, ha arra utasítják, hogy nagy árvízkor egy ártéri házban végezzen helyszíni szemlét. Bűncselekményre említhetjük példaként a hivatali visszaélést, míg jogszabályba ütközik, ha a munkáltató nem a közszolgálati szabályokat betartva rendel el a közszolgálati tisztviselő számára rendkívüli munkaidőt.

c) A közszolgálati tisztviselők kötelesek megőrizni a munkájuk során megszerzett *információkat és minősített adatokat*. A közigazgatásban számos esetben úgynevezett minősített adatokkal vagy államérdeket szolgáló információkkal dolgoznak a közszolgálati tisztviselők, amelyek illetéktelen kezekbe kerülve súlyos nehézségeket okozhatnak az állami működés során.



Példa

Emlékezzünk vonatkozó, korábbi leckénkre: az említett információknak két körét különböztethetjük meg. Egyrészt ilyenek a minősített adatok, amelyek például nemzetbiztonsági vagy gazdasági szempontból fontosak a közigazgatási szerv és az állam számára. Másrészt vannak olyan információk is, amelyek ugyan nem tekinthetők minősített adatoknak, de ha nyilvánosságra kerülnének, akkor másokat jogellenesen előnyhöz juttathatnának. Ez alapján vélhetően Szabolcsnak a polgármesteri hivatalban azokat az információkat is meg kell őriznie, amelyek egyes külterületek belterületté minősítésével kapcsolatosak (ilyenkor ugyanis az ingatlanárak rohamos növekedése várható, és az erről szóló információk megismerése jogellenesen előnyt jelenthetne a potenciális vásárlók körében).

d) Végül a közszolgálati tisztviselőknek *példamutató magatartást* kell tanúsítaniuk, munkájukat *pártatlanul és tisztességesen* kell végezniük. Az első követelmény abból fakad, hogy a közszolgálati tisztviselők saját környezetükben érték- és mértékadóak. Az államot, az önkormányzatot képviselik, így az állampolgárok sokszor rajtuk keresztül ítélik meg a közigazgatás működésének hatékonyságát is. A példamutató magatartás követelménye a közszolgálati jogi szabályokban konkrétan is megjelenik. Az a tisztviselő ugyanis, aki nem tesz ennek a követelménynek eleget, méltatlanná vagy érdemtelené válik. A méltatlan vagy érdemtelen tisztviselő foglalkoztatását pedig felmentéssel meg kell szüntetni.

A második követelmény pedig azt fejezi ki, hogy a közszolgálati tisztviselő a munkája során nem tehet különbséget a vele kapcsolatba kerülők között, tehát tilos a hátrányos megkülönböztetés. Ez ugyanúgy igaz a kollégákkal való együttműködésre, mint a tisztviselővel érintkező ügyfelekre is. A közszolgálati tisztviselőknek emellett udvariasan kell viselkedniük az ügyfelekkel és természetesen a kollégáikkal is.

A közszolgálati tisztviselőknek eleget kell tenniük az úgynevezett *együttműködési kötelezettségnek* is: azaz a feleknek tájékoztatniuk kell egymást minden közszolgálati munkavégzéshez kapcsolódó lényeges tényről, körülményről.



Példa

Az első esetben olyan élethelyzetekre kell gondolni, amikor a közszolgálati tisztviselő például olyan magatartást tanúsít a munkahelyén kívül, amivel sérti a foglalkoztató közigazgatási szerv jó hírnevét, vagy feladatát nem az elvárható szakmai elhivatottsággal végzi. Ez alapján, ha Gréta valótlánul rossz színben tüntetné fel a munkahelyét, botrányosan nyilatkozik egy országos lapban a munkáltató közigazgatási szervéről, akkor érdemtelenység miatt megszüntethető a foglalkoztatása. A második esethetnél az egyenlő bánásmód követelményeit kell érvényesíteni. Ha a közszolgálati tisztviselő ügyfélfogadás során előnyben részesíti a „kék szeműeket”, és előreveszi őket az ügyintézés során, akkor nagy valószínűséggel sérül az egyenlő bánásmód követelménye. Végül, az együttműködési kötelezettség azt jelenti, hogy a közszolgálati tisztviselőknek minden esetben együtt kell működniük a kollégákkal, a vezetőikkel és az ügyfelekkel is. Ennek tükrében, ha Petra egy munkacsoportban együtt dolgozik más osztályok foglalkoztatottjaival, együtt kell működniük velük; másfelől a vezetőjével is minden lényeges, a munkavégzést érintő kérdést, változást (például adatainak változását) meg kell osztania.

De nem csak elvárások vannak a közszolgálati életpályán! Nézzük meg, hogy milyen lehetőségeket rejt magában!

3.2.2.3. Képzésben, továbbképzésben való részvétel

A képzésben, továbbképzésben való részvétel egyszerre lehetősége és kötelezettsége is a közszolgálati tisztviselőknek. Ez abból fakad, hogy a közigazgatás egyik lényeges működési elve, a *szakszerűség* megköveteli, hogy a tisztviselők folyamatosan bővítsék tudásukat, fejlődjenek, a munkájukkal és feladataikkal kapcsolatos jogszabályi változásokat megismerjék, és így iskolarendszerű (például egyetemi alapképzés) vagy azon kívüli képzésekben, továbbképzésekben (például egy számviteli szakirányú továbbképzés) részt vegyenek. Ha lehetőségként értelmezzük, ez alatt azt kell értenünk, hogy a közigazgatási szerv támogathatja a tisztviselőket új ismeretek megszerzésében. Ez a *támogatás* megjelenhet ösztöndíj, képzési támogatás, de akár nyelvtanulási támogatás formájában is. Ha pedig kötelezettséggént értelmezzük, akkor arra kell utalnunk, hogy a tisztviselőknek úgynevezett továbbképzési időszakokat kell teljesíteniük (adott időintervallumban képzések teljesítésével pontokat kell gyűjteniük). Ez biztosítja azt, hogy a változó feladatok ellátása ne okozzon gondot, így a közszolgálati tisztviselők ennek keretében szerzik meg azokat az ismereteket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy az életpályájukon eredményesen tovább tudjanak haladni.



Példa

A kötelező továbbképzések esetében lényeges különbségek találhatók az egyes tisztviselői rétegek között. Amíg Petrának a kormányzati igazgatásban évente kell továbbképzési időszakokat teljesítenie, addig Gréta esetében – mivel független szervnél dolgozik – a továbbképzésről a vezetője dönt. Szabolcsnak a helyi önkormányzatnál négyévente kell újabb továbbképzési időszakokat teljesítenie.

3.2.2.4. Díjazás

Mint említettük, a közszolgálati tisztviselőknek elsősorban munkavégzési kötelezettségük van. Ezért cserében ők *illetményben* (tehát nem munkabérben) részesülnek, és *illetményen kívüli juttatásokat* (tehát nem béren kívüli juttatásokat) kaphatnak. Azt is említettük már, hogy a közigazgatásban az illetmények megállapítására nem a felek közötti béralku alapján kerül sor (mint a magánszférában). A közigazgatásban – és általában a közszférában – a szabályozó törvények kisebb-nagyobb pontossággal meghatározzák azt, hogy a tisztviselők milyen mértékű illetményt kaphatnak (azaz garantált módon kapják azt meg). Ezek a törvények úgynevezett illetménytáblákat tartalmaznak, amelyek megmutatják, hogy az adott tisztviselőt szolgálati ideje, végzettsége, nyelvtudása, a munkáltató preferenciái stb. alapján hová kell besorolni. Az illetmények nagysága – mivel a közigazgatásban ez az államháztartásból származik – mindig az adott ország költségvetési teherbíró képessége alapján növekszik (vagy éppen nem növekszik). A közszolgálati tisztviselők illetményének mindenképpen el kell érnie a garantált bérminimumot. A bérminimum a legalább középfokú végzettségűek minimálbérének tekinthető. Az illetményen kívüli juttatások, mint ahogy az elnevezése is jelzi, az illetményen felül kaphatók. Vannak olyanok, amelyek minden tisztviselőnek automatikusan járnak (például cafeteriajuttatás), de vannak olyanok is, amelyek a tisztviselő kérése alapján vehetők igénybe (például gyermeknevelési támogatás). Az alapján is megkülönböztethetők, hogy vissza

kell-e téríteni vagy nem (például a nehéz anyagi helyzetben kapható támogatást később vissza kell fizetni, az iskolakezdési támogatást viszont nem).



Példa

Az, hogy mennyire pontosan van a közszolgálati törvényekben meghatározva az illetmény mértéke, rétegenként változó. Amíg Petrának és Grétának a vezetője igen széles alsó és felső sáv között határozhatja meg az illetményét, addig Szabolcsnak lényegében a rá vonatkozó illetménytábla alapján határozható meg az illetménye. Tehát míg Petra és Gréta esetében inkább a nyújtott teljesítményük befolyásolja a vezetőjük döntését, addig Szabolcsnál a megszerzett iskolai végzettségének és szolgálati idejének van döntő jelentősége.

3.2.2.5. Teljesítményértékelés

A közszolgálati tisztviselők *fejlődését és illetményének emelkedését* eredményezheti az *egyéni teljesítményértékelés*. Egyrészt ugyanis a teljesítményértékelés alapján lehetőség van a közszolgálati tisztviselő fejlesztendő területeinek meghatározására, másrészt jó teljesítmény esetén az illetmény növelésére is út nyílik. A teljesítményértékelés során a tisztviselők által ellátott feladatok, valamint a tisztviselők kompetenciáinak (ismereteinek, készségeinek, tudásának) az értékelésére kerül sor.



Példa

A részletszabályok tekintetében itt is vannak különbségek a három tisztviselői kategória között. Amíg Szabolcsot évente kétszer kötelezően értékelni kell, addig Gréta és Petra esetében elegendő egyszer is. Fontos ugyanakkor, hogy ennek ellenére Gréta és Petra illetményének kialakítása során nagyobb jelentősége lehet a teljesítményértékelés eredményének.

3.2.2.6. Munka- és pihenőidő

A *munkaidő* hosszát a törvények korlátozzák, míg a *pihenőidőt* azok biztosítják. Itt viszonylag sok hasonlósággal találkozhatunk a magánszférával. A napi munkaidő mértéke tehát általában 8 óra, a heti munkaidőé pedig 40 óra. Ha ezen felül lát el munkát a tisztviselő (például ügyeletet tart), akkor azt rendkívüli munkaidőnek nevezzük. A rendkívüli munkaidő teljesítése esetén azonban nem illetmény, hanem szabadidő jár. Abban is hasonlóságok vannak, hogy a tisztviselőnek munkaközi szünetet (például ebéidőt), napi (legalább összefüggő 11 órát a két munkanap között) és heti pihenőidőt (hétvégét) kell biztosítani. A tisztviselők is rendelkeznek rendes szabadsággal, ami elsődlegesen a feltöltődésüket szolgálja. Ugyanakkor rendkívüli esetekben lehetőségük van rendkívüli szabadság (például betegszabadság) igénybevételére is.



Példa

A munka- és pihenőidő részletszabályaiban is találhatunk a három tisztviselői réteg között kisebb-nagyobb különbségeket. Amíg mindhárom rétegnél alap- és pótszabadságra osztható a rendes szabadság, addig ezek mértéke már változó: Szabolcs évi 25 munkanap alapszabadságra, Gréta és Petra csak 20 munkanapra jogosult. Látható, hogy amíg Grétának és Petrának az illetménye jó teljesítményük esetén gyorsabban emelkedhet, addig Szabolcsnak éves szinten egy munkahéttel több szabadsága van.

3.2.2.7. Fokozott felelősség elve

Mivel a közszolgálati dolgozók közfeladatot látnak el, ehhez közpénzt használnak fel, és tevékenységük a közérdek érvényesítésére irányul, az sem véletlen, hogy *fokozott felelősség* terheli őket. Ez azonban (minden látszat ellenére) nem ellenük való, ellenkezőleg, egyfajta tiszta helyzetet teremt. A tisztviselők ennek köszönhetően ugyanis pontosan tudják, hogy milyen magatartások tanúsítása esetén vonhatják őket felelősségre. A közszolgálati tisztviselők a megkülönböztetett helyzetükből kifolyólag többek között fegyelmi, kártérítési és etikai szempontból is felelősségre vonhatók. Fegyelmi felelősségre akkor, ha a rájuk vonatkozó kötelezettségeiket vétkesen megszegik. A kártérítési felelősségük valamilyen károkozás esetén áll fenn. Mindkét eset közös jellemzője, hogy a felelősségre vonás a közigazgatási szerven belül történik. Az etikai felelősséget a kormánytisztviselők esetében a kormánytisztviselők érdekvédelmi szervezete, az úgynevezett Magyar Kormánytisztviselői Kar állapítja meg.



Példa

Mit is jelent a vétkesség?

Egyik esete a szándékosság, másik esete pedig a gondatlanság.

Szándékosság alatt azt értjük, hogy a felelősségre vont tudta, hogy a magatartása kötelezettség-szegő, de a következményeit kifejezetten akarta (egyenes szándék) vagy abba belenyugodott (esetlegesen szándék). Tehát, ha például Gréta úgy tiltakozik a szerinte túlzó teljesítménykövetelmények ellen, hogy a számítógépét kidobja az ablakon, akkor ezzel szándékosan kárt okoz a közigazgatási szervnek, és egyben fegyelmetlenül is viselkedik. Minden bizonnyal Gréta a kár megtérítése mellett, fegyelmi büntetésre (például illetménycsökkentésre) is számíthat.

Súlyos gondatlanság, ha Gréta ugyan tisztában van magatartása súlyával, ám könnyelműen bízik a követelmények elmaradásában (tehát reméli, hogy nem törik össze a számítógép). *Enyhe gondatlanság* alatt azt értjük, ha Gréta azért nem tudta, hogy magatartása kötelezettség-szegő, mert elmulasztotta a tőle elvárható figyelmet. Tehát, ha Gréta hivatali laptopját a nyitott párkányra teszi, és a huzattól becsapódó ablak löki le azt a járdára, akkor magatartása gondatlan, és így a büntetése is kevésbé súlyos. Ez esetben vélhetően „csak” a kártérítési felelőssége állapítható meg.

Ha Gréta *vétkes*, akkor nem állapítható meg felelőssége (legalább is vétkességi alapon).

Melyek is a legfontosabb hivatásetikai alapelvek?

Fontosabb *hivatásetikai alapelvek* az elkötelezettség, a nemzeti érdekek előnyben részesítése, az igazságosság, a méltányosság, a méltóság, a tisztesség, az előítéletektől való mentesség és a felelősségtudat.

3.2.2.8. A pálya biztonsága

A biztonság réges-régen a tisztviselők *elmozdíthatatlanságát* jelentette. Napjainkban már természetesen a közigazgatásban sem ennyire biztos a foglalkoztatás. Az ugyanakkor mai napig jellemző, hogy a közigazgatási szervek szűkebb körben bocsáthatják el tisztviselőiket, hiszen életpályáról enélkül nem is beszélhetnénk. Az elbocsátás szabályait ugyancsak a közszolgálati törvények határozzák meg. Itt találhatunk megszűnési eseteket (amikor automatikusan szűnik meg a foglalkoztatás, mert például lejár a határozott idejű kinevezés), illetve találhatunk megszüntetési eseteket is (amikor a felek akaratából lesz vége a foglalkoztatásnak). Ez utóbbi jellemző esete a felmentés. Felmentésre akkor kerül sor, ha a közigazgatási szerv megszünteti a közszolgálati tisztviselő foglalkoztatását. Fontos, hogy erre csak a tisztviselőt védő szabályok, így például végkielégítés kifizetése mellett kerülhet sor!



Példa

Visszaulva a korábbiakra: ha Gréta foglalkoztatását érdemtelenség miatti felmentéssel szünteti meg a közigazgatási szerv, akkor Gréta nem fog végkielégítést kapni. Azokban az esetekben ugyanis, amikor a foglalkoztatás megszüntetése a közszolgálati tisztviselő (például megbíró) viselkedésére vezethető vissza, természetesen az ilyen védelmi szabályok sem illethetik meg őt.

3.2.3. Magyar Kormánytisztviselői Kar

A Magyar Kormánytisztviselői Kar (a továbbiakban: MKK) a kormánytisztviselők önkormányzattal rendelkező, közigazgatási szakmai *köztestülete*, kamarája, amely összekötő kapocsként jelenik meg az állam és a kormánytisztviselők között. Az MKK kötelező tagság elve alapján működik, azaz valamennyi kormánytisztviselő a kinevezéssel válik az MKK tagjává. Az MKK speciálisan a közszolgálati hivatásra jellemző, azon belül is a kormánytisztviselők érdekvédelmi szervezete.

Az MKK *alappeladatai* a következők:

- szakmai érdekképviselést és érdekvédelmet lát el (azonban nem összetévesztendő a szakszervezetekkel);
- véleményezi a kormánytisztviselőket és az MKK-t érintő jogszabályokat;
- véleményezi az igazgatási munkaerővel való gazdálkodás egyes kérdéseit;
- kezdeményezheti a kormánynál a kormánytisztviselők élet- és munkakörülményeit, valamint foglalkoztatási feltételeit és a hivatás gyakorlását érintő jogszabályok megalkotását és módosítását;
- megalkotja a kormánytisztviselői hivatásetikai kódexet és eljárási szabályokat, lefolytatja az etikai eljárásokat;
- ellátja a saját működésével összefüggő tevékenységeket (például megalkotja az alapszabályát; tagjairól és szerveiről nyilvántartást vezet; díjakat és elismeréseket alapít és adományoz, valamint más állami szerveknél ezeket kezdeményezi; éves költségvetését megalkotja; pályázatokat és szakmai kiadványokat jelentet meg);
- megfigyelőként részt vesz a kormánytisztviselők vizsgáztatásában és továbbképzésében, indokolt esetben törvényességi és egyéb intézkedést kezdeményez, szakmai konferenciákat, tudományos tanácskozásokat, felkészítő továbbképzéseket szervez;
- tagjai (tehát a kormánytisztviselők) számára jóléti, szociális és egyéb kedvezményes szolgáltatásokat nyújthat.

Az MKK kiemelt feladatai közé tartozik – a már korábban említett – *hivatásetikai alapelvek* részletes szabályainak a kidolgozása. A kormánytisztviselői etikai elvárásokat az MKK hivatásetikai kódexe határozza meg. A hivatásetikai normák megsértése *etikai vétségnek* minősül. Az etikai vétség megállapítására *etikai eljárás* keretében van lehetőség. A hivatásetikai kódexben megtalálhatjuk továbbá a törvényben említett hivatásetikai alapelvek magyarázatát (például a méltányosság hivatásetikai jelentését), a hivatásetikai részletszabályokat (például hogy hogyan ne kerüljenek a kormánytisztviselők mások befolyásolása alá).



Példa

Ennek megfelelően a hivatásetikai kódex többek között kimondja:

1. Méltányosság

Feladatainkat a valós körülmények mérlegelése alapján méltányosan teljesítjük, azaz döntéseinket a jogszabályok adta keretek között mindig a – legjobb szaktudásunk szerint felmért – valós körülményekre tekintettel, a józan ész és az emberiség alapján hozzuk meg.

2. Nem élünk vissza a hivatali helyzetünkkel

Senkinek semmiféle olyan előnyt nem nyújtunk vagy hátrányt nem okozunk, amely hivatalunkkal vagy munkahelyünkkel összefüggésbe hozható, kivéve, ha erre jogszabály felhatalmaz minket.



Ha többet szeretnél tudni a témáról, olvasd el ezt!

Az MKK *hivatásetikai kódexe* az alábbi oldalon érhető el: www.mkk.org.hu/node/485



Emelt szintű feladat

Határold el egymástól a közigazgatási szerveket tevékenységeik és személyi állományuk alapján! Hogyan épülnek fel az egyes közigazgatási szervek (például a minisztériumok vagy a kormányhivatalok)? Milyen típusú tevékenységek fordulnak elő inkább az egyes közigazgatási szervek szintjein: jogalkotó, jogalkalmazó vagy szervező? Milyen rétegei különböztethetők meg a közszolgálati tisztviselőknek? Mi jellemző a közszolgálati életpályájukra? Hogyan járul hozzá a közigazgatás személyi állománya a közszolgáltatások magas színvonalú és folyamatos biztosításához?



Összefoglalás

Milyen kategóriái különböztethetők meg a közszolgálati tisztviselőknek?
Hogyan történik a közszolgálati tisztviselők kiválasztása?
Melyek a közszolgálati életpálya legfőbb elemei és jellemzői?
Mutasd be röviden az MKK alapfeladatait!

III. fejezet: Szociológia – a közigazgatás és a társadalmi csoportok

1. A szociológia tudománya

1.1. A szociológia tudománya

A *közigazgatás* sohasem függetlenítheti magát attól a közegtől, vagyis a *társadalomtól*, amelyben működik, és amelyet szolgál. Ebből az okból fontos a közigazgatás és végső soron az állam egésze számára is, hogy minél jobban ismerje a társadalmat.

Ebben a megismerési folyamatban kapnak szerepet az olyan *társadalomtudományok*, mint a közgazdaságtan, a politológia, a demográfia és pszichológia, de különösen a szociológia eredményei.

Az egyes társadalomtudományokat elválasztó határok nem mindig világosak, bizonyos átfedések figyelhetők meg a vizsgálati terület, a használt fogalmak és az alkalmazott módszerek terén. Míg a közgazdaságtan elsősorban a társadalomban lezajló reálgazdasági folyamatokat vizsgálja, a politológia főként a hatalommal és a politikával kapcsolatos kérdéseket kutatja, a pszichológia pedig az egyén személyisége mélyebb rétegeinek, viselkedésének, gondolkodásának magyarázatát vizsgálja, addig a szociológia nagyobb embercsoportok viselkedése szabályszerűségeinek a magyarázatát keresi. Az egyes társadalomtudományokat egymással tehát a vizsgálati területük – maga a társadalom – köti össze, ám tárgyuk, módszereik és szemléletük terén különböznek. Az egyes tudományok „találkozása” új résztudományokat teremtett, mint a szociológia és a pszichológia esetében a szociálpszichológia, amely főként az egyén csoportbeli viselkedését vizsgálja.

A *szociológia* olyan emberi csoportokat és társadalmakat elemző tudomány, amely elsősorban a fejlett, iparosodott világ társadalmi jelenségeinek, folyamatainak, törvényszerűségeinek objektív megismerésére, feltárására és értékmentes magyarázatára törekszik. A szociológia a társadalom egészét és az egyes összetevőinek, alkotóelemeinek (például a család, iskola, egyházak, termelő, szolgáltató és közigazgatási, illetve rendvédelmi szervezetek stb.) működését, jelenségeit és folyamatait kutatja a tudományos megismerés kritériumai szerint.



Az ember társadalmi szerkezetben elfoglalt helyzete és életének jellemzői

A szociológusok többsége szerint az ember életének a legtöbb jellemzőjét nagymértékben meghatározza a társadalmi szerkezetben elfoglalt helyzete. A társadalmi helyzet befolyásolja azt, hogy milyen az iskolai végzettsége, mekkora a jövedelme, milyen lakóhelyen él, hány gyermeket vállal, várhatóan hány évig él, vagy akár hogy milyen valószínűséggel válik bűnözővé, és kerül börtönbe. Ez a befolyás természetesen nem szükségszerű, eleveelrendelés-szerű bizonyosság, hanem sokkal inkább valószínűség-jellegű.

A szociológia a tömegesen előforduló jelenségekre vonatkozó *empirikus (tapasztalati) adatgyűjtést*, továbbá ezeknek az adatoknak az elemzését használja módszerként. A leggyakoribb empirikus adatgyűjtési módszerek közé tartozik a *kérdőíves adatfelvétel*, az *interjú* (spontán, strukturált, fókuszcsoportos vagy mélyinterjú), a (résztevő vagy külső) *megfigyelés*, illetve ritkábban a *kísérlet*. Ezek mellett vannak olyan, a közgazdaság-tudományra vagy a demográfiára jellemző további módszerek is, mint a *matematikai-statisztikai elemzési* módszerek, amelyeket a szociológia szintén alkalmaz.

Bár a kérdőíves adatfelvétellel számos területen találkozhatunk, mégis a szociológia dolgozta ki alkalmazásának szabályszerűségeit. A résztvevő megfigyelés (amikor a kutató a csoport részévé válik) alkalmas lehet bizonyos szubkultúrák kutatására, ugyanakkor különösen figyelni kell az objektivitásra. Az interjú szintén számos területen alkalmazhatjuk, de célszerű olyanokat megkeresni akik többletinformációval rendelkeznek a kutatott területről vagy régóta rálátásuk van arra. A kísérletet, annak etikai dimenziói okán, különös körültekintéssel kell végezni.

1.2. A szociológia alapvető fogalmai

A szociológia felfogása (emberképe) szerint az emberek tevékenységükben a társadalmi *normákhoz* igyekeznek alkalmazkodni, amelyek háttérben *értékek* állnak, és a társadalom tagjai a normákat és értékeket *szocializációjuk* során sajátítják el.

Itt az alábbi négy alapfogalmat szükséges jobban körbejárni: *társadalom, norma, érték és szocializáció*.

1.2.1. Társadalom

A társadalom kifejezésével már számos területen találkozhattunk. A szociológiában ez az egyik legtöbbször használt fogalom: *emberek szervezett közösségét* jelenti. Más megfogalmazás szerint a társadalom strukturált társas kapcsolatok rendszere, amelyek a közös kultúra révén összekötik a benne élőket. Egy társadalom ugyanakkor sosem azonos egyszerűen a tagjainak összegével, mert mint csoport, illetve közösség, saját, a tagokból nem levezethető tulajdonságokkal rendelkezik.

1.2.2. Norma

Amióta az ember társadalomban él, azóta szabályozzák az együttélést bizonyos *viselkedési, magatartási szabályok* – ezeket a szabályokat nevezzük normáknak. Minden közösségnek megvannak azon társadalmi normái, amelyek bizonyos magatartásokat előírnak, megengednek, vagy megtiltanak, és amelyek be nem tartását a közösség valamilyen módon szankcionálja. A társadalomban többféle norma létezik egymás mellett párhuzamosan. Léteznek a *jogi normák*, amelyeknek betartásáról az állam akár kényszerrel is gondoskodhat, illetve amelyeknek megszegését kényszerintézkedésekkel és -eszközökkel (például szabadságvesztés, pénzbüntetés) szankcionálja. Emellett érvényesülnek az *erkölcsi szabályok*, amelyek

megszegését a társadalom tagjai rosszállással, megvetéssel vagy kiközösítéssel büntetik. Megkülönböztünk *vallási normákat*, ahol a hívők szerint az elkövetett bűnök szankciója valamiféle természetfeletti lény ítélete, vagy a halál utáni negatív következmény is lehet. Léteznek továbbá *szokások, illemszabályok, esztétikai és divatszabályok*, amelyek megszegésének büntetése a társadalom többi tagjának súlyosabb vagy gyengébb rosszállása, helytelenítése. A normákkal tehát a társadalom tagjainak többsége egyetért, és ezek komplex normarendszerekké állnak össze.

1.2.3. Érték

Az értékek egyének vagy csoportok által vallott *eszmék, kulturális alapelvek*, amelyek kifejezik, hogy az adott társadalomban mit tartanak kívánatosnak és fontosnak, jónak vagy rossznak. Az értékek olyan, a társadalmi életben eligazodást szolgáló támpontok, amelyek szilárdságot, következetességet és biztonságot képesek nyújtani az emberek számára. Ilyen érték lehet például az emberi élet, az individualizmus vagy a magántulajdon tisztelete. Mint ahogy a normák, úgy az értékek is változnak társadalmanként: míg egy középkori feudális társadalomban a nemesség nagyra becsülte a harciasságot és a bátorságot, addig a kapitalizmus kifejlődését követően az üzleti érzék és siker vált az egyik leginkább értékelt tulajdonsággá. Manapság az értékek terén is a pluralizmus érvényesül, de az absztrakt értékek közül például az igazságosságot és az egyenlőséget a legtöbb nyugati típusú társadalom nagyra értékeli. Vagy gondolhatunk arra is, hogy az USA kultúrájában mekkora szerepet kap a szabadság mint eszmény. Hazánkban hagyományosan a „magyaros találékonyságot” társadalmi rétegtől függetlenül igen sokan nagyra értékelik, még akkor is, ha ez nem társul normakövetéssel...

Az egyének által vallott értékeket erősen befolyásolja az a *kulturális közeg*, amelyben élnek. A normák és az értékek a társadalom kultúrájának alapvető alkotóelemei, ebből következően ezek különbözősége az emberi kultúra változatosságának az alapja. Ugyanakkor vannak bizonyos olyan értékek és normák (például az emberi élet tisztelete és ebből fakadóan a gyilkosság tilalma), amelyeket szinte minden társadalomban megtalálhatunk.

1.2.4. Szocializáció

A szocializáció az a *folyamat*, amelynek során a társadalom tagjai *elsajátítják* a társadalmi normákat és értékeket, és *megtanulják* a különféle társadalmi szerepekben elvárható viselkedést. A szocializáció nagy része a gyermekkorban történik, de a felnőttkorban is folytatódik, mivel senki sem maradhat közömbös a környezetében élők reakcióival szemben, amelyek befolyásolják és módosítják viselkedésünket az életünk folyamán. A *szocializációs közegek* olyan csoportok vagy társadalmi fórumok, amelyekben a szocializációs folyamatok zajlanak. Ilyen elsősorban a család, a kortárscsoport, az iskola, a média és a munkahely, amelyek mind a kulturális tanulás színterei lehetnek.



A szocializáció szinterei

1.3. A szociológia helye és szerepe

A szociológia ismeretének előnye *állami és egyéni* szinten is meghatározhatók.

1.3.1. A szociológia ismeretének előnye állami szinten

A szociológia azzal járulhat hozzá az állam működéséhez, hogy konkrét *társadalmi problémák megoldását* segíti elő: *ismereteket biztosít* a politikai döntéshozók számára ezeknek a problémáknak a jobb megértéséhez és megismeréséhez. Alapvető adatfelvételek (például népszámlálások, mikrocenzusok, felmérések) által a szociológusok biztosítják az állam számára, hogy annak pontos képe legyen a társadalmi jelenségekről és folyamatokról. Például a demográfiai adatok közlése és elemzése segítheti a reális népesedési és családpolitika kialakítását. Vagy gondoljunk csak a szegénység szociológiai kutatására, amely konkrét szociálpolitikák kialakításához járul hozzá. A szociológiai kutatások és ismeretek számos területen segíthetik a döntéshozatalt az állam működésében, kezdve a várostervezés-üzemeltetéstől (településszociológia), a fiatalokra vonatkozó programok kialakításán át (ifjúságszociológia) egészen a vallási és az etnikai csoportok sajátosságainak kezeléséig (vallás- és kisebbségszociológia) vagy akár a normaszélesség magyarázatáig (a deviancia szociológiája).

1.3.2. A szociológia ismeretének előnye egyéni szinten

A szociológiában jártas egyén pedig jobban *megérti a társadalom működését*, így jobban tud védekezni a manipulációval, demagógiával, félrevezető nézetekkel szemben. Például ha a szociológiai tanulmányok

nyomán felismerem, hogy egyes embereket hátrányosan kezelnek kizárólag azon az alapon, hogy valamely csoport tagjai, akkor tudhatom, hogy ez a diszkrimináció jelensége, amelyet jogszabály is tilt. A szociológia ezáltal tehát hozzájárulhat egy igazságosabb, „jobb” társadalom kialakulásához, vagy legalábbis azt gátolni tudja, hogy a kizsákmányolás, az elnyomás, vagy az önkény erősödjék a társadalomban.

Mindezek nyomán talán világos, hogy miért van szüksége a közigazgatásnak és az államnak a szociológiára.



Idézzük fel!

Idézd fel, mit tanultatok korábban a jogi normákról!



Érdekesség

Nézz utána, miről szólt a Zimbardo-féle börtönkísérlet (1971)!



Feladat

Egyszer az ókori Rómában egy elkeseredett polgár kijelentette:

„A római szenátorok jó emberek, de a szenátus rossz bestia.”

Mit gondolsz, mire gondolhatott?

Vitassátok meg, tudtok-e még ilyen vagy ehhez hasonló jelenségre példát mondani!



Összefoglalás

A leckében tanultak összefoglalásaként határozd meg a következő fogalmak jelentését: *társadalom, norma, érték, szocializáció!*

2. A társadalmi csoportok és szervezetek jellegzetességei

2.1. A csoportok

Közhely, hogy az ember társas lény, éppen ezért az egyén és közösség közötti viszonyok vizsgálatában nagy hangsúlyt kap a csoportok kutatása. A *csoportok fogalmával* számos társadalomtudományban találkozhatunk (politológia, statisztika, szociálpszichológia, de akár a történelemben leírt egyes csoportok is idetartoznak).

A szociológiában csoportnak nevezik az *emberek olyan együtteseit* vagy társulásait, amelyeket bizonyos *közös ismérvek jellemeznek* vagy kötnek össze. Megkülönböztethetők azok a csoportok, amelyeket emberek közös vonásai vagy jellemzői (például nem, életkor, hajsza) alapján kívülről alkot meg egy megfigyelő. Ezeket *nominális (névleges) csoportoknak* nevezzük. Az ilyen típusú csoportokat gyakran használja

a statisztika. Ha azonban egymás mellé állítanánk például minden, az iskolád egy évfolyamába járó, barna hajú, 17 éves, szemüveges lányt, vélhetően nem lenne közöttük – az azonos jellemzőkön túl – semmiféle kapcsolat. Éppen ezért a társadalomtudományok gyakrabban beszélnek olyan csoportokról, ahol a tagokat valamiféle belső kapcsolat fűzi össze, amelyek lehetnek érzelmi kapcsolatok vagy értékek, esetleg azonos érdekek. Ezeket *reális (tényleges) csoportoknak* nevezzük.

A csoport lényege tehát nem is a tagok hasonlósága vagy különbözősége, hanem sokkal inkább kölcsönhatása, egymástól való függése. A reális csoportokban az embereket összefűző kapcsolatok által a csoporthoz tartozás a tagok identitásának részévé is válik. Ilyenek a politikai vagy civil csoportok, a versenysportok csapatai, a vallási közösségek, de akár egy-egy baráti társaság is.

2.2. A csoportok típusai

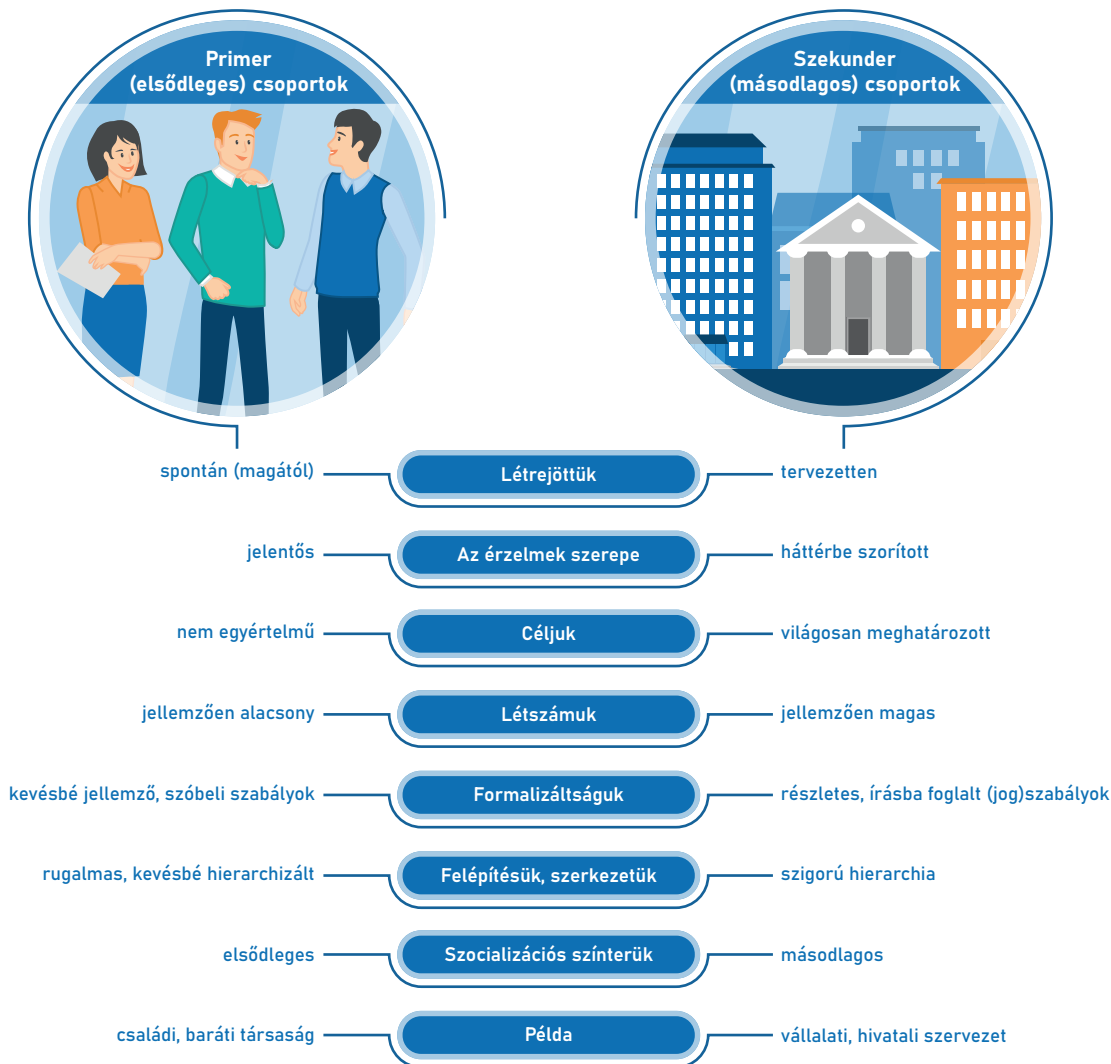
A csoportok jellemzésére a legszélesebb körben elfogadott elmélet a *primer (elsődleges)* és *szekunder (másodlagos) csoportok* megkülönböztetése.

2.2.1. Primer (elsődleges) csoportok

A primer csoportok jellemzően spontán módon, azaz *maguktól jönnek létre*. Igen nagy szerepet kapnak a csoporton belül az érzelmek, tulajdonképpen a tagok közötti emocionális kapcsolatok keletkeztenek és határozzák meg a csoport működését. A csoporttagok teljes személyiségükkel vesznek részt a csoport működésében, és a kapcsolatok is sokoldalúak. A létrejöttüknek leggyakrabban nincs valamiféle egyértelműen deklarált céljuk, és működésüket sem egyetlen cél elérése érdekében folytatják. Létszámuk inkább alacsony, ebből következően minden tag ismer minden más tagot. Az ilyen primer csoportokra nem jellemző a merev formalizáltság, inkább a szóbeliség és a rugalmas szabályok dominálnak. Felépítésükre és szerkezetükre sem jellemző a szigorú hierarchia, az alá- és fölérendeltség, és ha vannak is hatáskörök, azok inkább a szerepekből fakadnak. Mindezek mellett a primer csoport meghatározó sajátossága az, hogy itt zajlik az elsődleges vagyis *primer szocializáció*. Az elmondottakból talán világos, hogy a primer csoportok legtipikusabb példája a család, de idetartoznak a kortárs csoportkapcsolatok és a baráti társaságok is.

2.2.2. Szekunder (másodlagos) csoportok

A szekunder csoportok szinte mindenben a primer csoportok ellentétei. Azaz mindig *tervezetten*, valamiféle külső döntés nyomán *kezdik meg működésüket*. Ezekben az érzelmek háttérbe vannak szorítva. A csoporttagok részvételét inkább a racionalitás vezérli, és nem feltétlen mutatják ki személyiségük minden oldalát. Megalakulásuk és létük mindig valamilyen világosan definiált célt szolgál, amelynek az elérésére a csoport a tevékenységében folyamatosan törekszik. Létszámuk jellemzően magas, így a tagok nem szükségszerűen ismerik a teljes tagságot. A szekunder csoportok mindig formalizáltak, azaz írott, merev szabályok (nagyon gyakran jogszabályok) szerint folytatják a tevékenységüket. Felépítésüket tekintve nagyon gyakran szigorú struktúrák mentén rendeződnek, ahol az alá- és fölérendeltség, illetve a munkavégzés szerinti hatáskörök világos elválasztása nagy szerepet kap. A szekunder csoportokban csak kiegészítő, *másodlagos szocializáció* zajlik, innen a név is. Tipikus szekunder csoportok a különféle szervezetek, kis- és nagyvállalatok, egyesületek és a civil szervezetek.



A primer és a szekunder csoportok jellemzői

2.2.3. A primer és a szekunder csoportok kapcsolata

Gyakori jelenség, hogy a szekunder csoportokon belül primer csoportok alakulnak ki. Erre példa lehet, amikor egy sportegyesületben a csapattársakból baráti társaság alakul ki, vagy amikor egy munkahelyen meglévő kapcsolatból szerelem alakul ki, és egy család jön létre.

A primer és szekunder csoportok ilyen szembeállítására természetesen magán viseli az elméletek azon hátrányát, hogy a valóságban ritkán találkozunk velük teljesen tiszta, ideáltipikus formában. Sokkal gyakoribb, hogy bizonyos tekintetben *keverednek* az elemek. Gondoljunk csak egy kistéleplései önkormányzat néhány fős képviselő-testületére! Itt alacsony a csoportlétszám, mindenki ismer mindenkit, vélhetően az érzelmi viszonyok is megjelennek, talán egyes képviselők még rokonok is – azaz több primer csoportra jellemző jegyet látunk –, ám mégsem nevezhető primer csoportnak, hiszen a képviselő-testületben nem zajlik elsődleges szocializáció.

Egy-egy társadalmi intézmény esetenként egyszerre lehet elsődleges és másodlagos csoport is. Példa erre az iskola, amely mint a pedagógusok munkahelye minden jellemzőjében szekunder csoport, ám az odajáró diákok számára, akik között baráti kapcsolatok formálódnak, ugyanez az intézmény az elsődleges szocializáció színtere, azaz közöttük primer csoportok is alakulnak.

Azt is vegyük észre, hogy a másodlagos csoportok jellemzői legtisztább formájukban éppen az állami, közigazgatási-bürokratikus szervezetekben figyelhetők meg! Ha ismerjük a szekunder csoportok jellemzőit, tulajdonképpen szervezeti szempontból jellemezni tudjuk a közigazgatást.

Ahogy említettük, a csoportok jellemzésére más aspektusokat is ki lehet emelni, így beszélhetünk például az *informális csoportokról*. Az ilyen csoportokra az jellemző, hogy működésüket vagy tevékenységüket nem a formális, szervezeti szabályok határozzák meg, hanem személyes kapcsolatok, szimpátiák. Ezeket a közös érdekek és azoknak a képviselői tartja össze. Ilyen például egy klikk egy vállalaton vagy hivatalon belül, esetleg egy zenekar rajongótáborra. Az informális csoportok esetenként igen nagy befolyásra és hatalomra tehetnek szert egy-egy szervezeten belül.



A primer és a szekunder csoportok kapcsolata



Feladat

Gyűjtsd össze, milyen csoportoknak vagy jelenleg, illetve voltál korábban a tagja, majd osztályozd ezeket aszerint, hogy melyik a primer, szekunder vagy informális csoport! Gondold végig, hogy megfelelnek-e ezek a csoportok a leckében leírt jellemzőknek, és hogy mit tanultál ezekben a csoportokban.

Végezz kutatómunkát arról, hogy a szociológiában milyen szempontok szerint osztályozzák a bemutatottakon túl a csoportokat! Keress a csoportokhoz példákat a szűkebb vagy tágabb környezetben!



Idézzük fel!

Idézd fel, mit tanultatok korábban a közigazgatási szervezetről!



Érdekesség

Solomon Asch konformitáskísérlete a csoportnyomásról

Az egyének csoportokon belüli viselkedését számos szempontból lehet vizsgálni. Ezt kutatja a szociálpszichológia tudománya, amely számos érdekes és tanulságos megállapítást tett a csoportokban zajló folyamatokról.

A csoportban a tagok helyzetét nagyban befolyásolja, hogy mennyire tudják elfogadni és átvenni a csoport normáit. A csoport normáihoz történő alkalmazkodásnak ugyanakkor lehetnek súlyos mellékhatásai is, így beszélhetünk a csoportnyomás jelenségéről. Ezt már egy 1955-ös szociálpszichológiai kísérlet, az úgynevezett Asch-kísérlet is megerősítette.

A kísérletben a részt vevőknek több körben kellett megállapítaniuk, hogy négy vonal közül melyik kettő hosszúsága azonos. A hosszúságok annyira különbözők voltak, hogy egyértelmű volt a helyes válasz. A kísérletben azonban az egyetlen, valódi vizsgált személyen túl minden résztvevő „beépített” személy volt, akik határozottan és folyamatosan a helytelen válaszokat adták a kérdésekre. A kísérletet számos alkalommal elismételték, különböző számú beépített és nem beépített személlyel is. A kísérlet meglepő eredménye az volt, hogy a vizsgált résztvevők kb. egyharmada (!) még az egyértelműen rossz válasz esetén is hajlandó volt a csoporttöbbség hatására a helytelen álláspontot átvenni. A csoportnyomás tehát esetenként felülírhatja a racionalitást, és akár a valóságérzékelést is torzíthatja.

Gondold végig, tudsz-e példát mondani hasonló viselkedésre, akár a környezetedből, akár az irodalmi vagy a történelmi ismereteidből!

Fogalmazd meg, hogy neked milyen üzenetet hordoz ennek a kísérletnek az eredménye! Beszélgetsetek erről az osztályban!

Voltál-e már hasonló helyzetben, amikor a viselkedésedet jelentősen befolyásolta egy csoport viselkedése? Mit mondtak erről a helyzetről a szüleid? Egyetértettél velük?

Volt már olyan helyzet az életedben, amikor kiálltál magadért egy csoport véleményével, nyomasztásával szemben? Milyen eset volt ez? Milyen érzést keltett benned?



Összefoglalás

A leckében tanultak összefoglalásaként határozd meg a következő fogalmak jelentését: *csoport*, *nominális (névleges)* és *reális (tényleges)* csoport, *primer (elsődleges)* és *szekunder (másodlagos)* csoport, *informális csoport*!

3. A család mint társadalmi intézmény, valamint annak kapcsolata a közigazgatással

Az egyéni szint felett a *legkisebb társadalmi egység* a család, amely egyben minden társadalom alapját is képezi. Érdekes, hogy a család intézményét minden társadalomban megtaláljuk, ugyanakkor a családi együttélés jellemző módjai, a családokra vonatkozó normák, a család és családtagok által betöltött feladatok társadalmanként különböznek, és folyamatosan változtak-változnak. Jelentőségénél fogva indokolt, hogy alaposabban megismerkedjünk a kérdéssel.

3.1. A család és a vele kapcsolatos fogalmak

A szociológiában *családnak* nevezzük az olyan együtt élő kis csoportot, amelynek tagjait vagy házassági kapcsolat, vagy leszármazás, esetleg örökbefogadási kapcsolat köti össze. Az egyén szempontjából meg kell különböztetni a származási és nemző család kategóriákat: a származásiba beleszületik, a nemző családba pedig felnőttként lép be. Tehát egy felnőtt házasember mindkettőbe tartozhat, míg egy diáknak általában még csak származási családja van.

A családtól meg kell különböztetni a *háztartás* fogalmát, amely az együtt lakó és a megélhetési költségeket megosztó, együtt fogyasztó emberek csoportja, akik nem szükségképpen rokonok. Vegyük észre: a közös albérlésben lakó egyetemisták tehát nem alkotnak családot, de háztartást igen.

A harmadik fontos fogalom a *házasság*. A szociológia házasságkötésnek nevezi azt a cselekményt, amellyel a részt vevő felek házastársi-családi kapcsolatot létesítenek egymással. A jogszabályok szerint a házasság az a jogi cselekmény, amelynek során egy férfi és egy nő a jogszabályoknak megfelelően házastársi kapcsolatot létesít (elmegy az anyakönyvvezetőhöz, és ott igent mond), ám a szociológia szemlélete szerint házasságnak tekinthető az említett jogi cselekmény nélküli tartós családi együttélés (élettársi kapcsolat) is.

3.2. A családok típusai

A szociológia már a 20. század közepére sikerrel különítette el a leggyakoribb családformákat.

3.2.1. A klasszikus szociológia szerinti típusok

A *klasszikus szociológia* szerint az alábbi típusokat különböztethetjük meg:

a) *Nukleáris család*: a nukleáris szó itt a magra utal (vö. maghasadás), és családmagot jelent, amely a szülő(k)ből és a gyermek(ek)ből áll. Napjainkra ez a leggyakoribb családtípus, amelyet kis családnak is szoktak nevezni a hétköznapi életben. Fontos, hogy a nagyszámú gyermeket vállaló családok is nukleáris családok.

b) *A kiterjesztett családi háztartások*: egy nukleáris család és más, a családmaghoz nem tartozó rokonok (özvegy nagyszülő, az egyik szülő nem házas testvére stb.) alkotják. A leggyakoribb eset, amikor az egyik nagyszülő odaköltözik a nukleáris családhoz. Szokták ezt többgenerációs családnak is nevezni, de a kiterjesztett családi háztartások nem kizárólag ezt fedik le.

c) *A több családmagból álló háztartások*: itt több nukleáris család él együtt, leggyakrabban a szülők és házas gyermekük a házastársával. Ezen belül megkülönböztethetünk több típust: a törzscsaládháztartást, itt a szülők egyetlen házas gyermekükkel élnek együtt; a házas szülőkből és több házas gyermekükből álló

háztartást (általában erre gondolunk, mint „nagycsaládra”); végül a házas testvérek együttélését egy háztartásban, például egy ikerházban. E három főtypuson kívül ritkábban még további formák is előfordulhatnak.

E családtípusokat az állam és a közigazgatás is ismeri, eljárásaiban kezeli. A 20. század második felének, illetve a 21. századnak a társadalmi változásai további, a klasszikus modellbe be nem illeszthető *újabb együttéléstípusokat* hoztak létre. Ezek között több olyan van, amelyeket a közigazgatás nehezen vagy egyáltalán nem ismer el családként, a társadalomtudósok azonban – mivel feladatuk a társadalmi valóság vizsgálata – kutatják, és próbálják értelmezni, jellemezni.

3.2.2. Újabb együttéléstípusok

a) *Egyszülős család*: ez a típus a válások számának emelkedésével lett gyakorivá. Amennyiben az egyik szülő a nukleáris családból halál, válás vagy elköltözés révén kiválik, úgy egyszülős család jön létre. A különválás körülményei meghatározó hatással vannak a családtagokra. Korábban ezt nevezték csonka családnak is, ám annak értékítéletet hordozó tartalma miatt ma már ezt nem használjuk.

b) *Mozaikcsalád vagy patchworkcsalád*: e típus szintén összefüggésben áll a válások számának emelkedésével. Itt a korábbi váláson átesett szülők előző kapcsolataikból hoznak gyermekeket új kapcsolataikba, illetve nemritkán közös gyermeket is vállalnak. Az így létrejövő családban tehát a testvérek nem mindkét szülője közös. Régebben a mostohatestvér/mostohaszülő kifejezés volt a használatos ezen életviszonyokra, de pejoratív értelme miatt a tudomány ezt már nem használja. A névben szereplő mozaik és patchwork (foltvarrást jelent) arra utal, hogy a széttöredezett, szétszakadt elemekből valami új keletkezik.

c) *A nemzedékeket átugró család*: azok az esetek, amikor a nagyszülő(k) gondozzák az unoká(ka)t. Ez a szülők halála vagy a szülői funkciók ellátására képtelenné válása esetén jelenik meg.

d) *A látogató partnerkapcsolat* (angolul a living apart together – azaz külön-együttélés –, rövidítve: LAT) olyan kizárólagos párkapcsolat, ahol a felek külön háztartásban élnek, gazdasági önállóságukat megőrzik, és nem keresnek más partnert. Gyakori az egyetemisták között, ahol gyakran az átmeneti élethelyzet (friss kapcsolat) vagy külső akadályok (saját jövedelem, lakás hiánya) indokolja ezt. Szintén gyakori a gyermeküket egyedül nevelő szülőknél, akik bár új partnert találtak, gyermeküket meg akarják óvni az új partner odaköltözésével járó (szerep)konfliktusoktól, továbbá a kialakult, stabil egzisztenciával rendelkező személyeknél is előfordul, hogy meg kívánják őrizni viszonylagos önállóságukat.

Ahogy a társadalom és a társadalmi normák változnak, úgy jelenhetnek meg *új és új családformák*. Ezek közül némelyik tartósan fennmaradónak bizonyult, mint a házasság jogi aspektusát nélkülöző élettársi kapcsolat, mások rövid népszerűség után visszaszorultak, mint a 60-as években virágkorát élő kommunatípusú együttélési formák. Jelenleg komoly társadalmi vitakérdés az azonos nemű párok kapcsolatának megítélése.

3.3. A család funkciói

Fontos tisztázni, milyen *feladatokat látnak el*, milyen *funkciókat töltenek be* a családok a társadalomban, továbbá azt, hogy ezek hogyan változtak az idők során.

3.3.1. Termelés és fogyasztás

Az agrártársadalmakban a *termelés* túlnyomó részben családi keretek között zajlott, napjaink ipari-szolgáltatási társadalmában a termelés jellemzően a családon kívülre, a vállalatokhoz, termelő- és szolgáltatóegységekhez tevődött át. A *fogyasztás* (tartós fogyasztási cikkek vásárlása, szolgáltatások használata) azonban dominánsan továbbra is elsősorban a családon belül történik.

3.3.2. Biológiai reprodukció, utódnemzés

A reprodukció a *faj fenntartását szolgáló alapvető funkció*, amely minden biológia lényénél, így az embernél is meghatározó jelentőségű. Az ember az állatvilágból kiemelkedve képes arra, hogy társadalmi intézményeket hozzon létre, amelyek civilizációs keretet és normákat kapcsolnak e funkcióhoz – ennek színtere lesz a család. A társadalmak évezredekén keresztül kizárólag a családot tekintették a reprodukció színterének, az ezen kívül született utódokat számos esetben hátrányosan különböztették meg. Egészen a 19. századig jellemző volt a magas gyermekszám és azzal párhuzamosan a rendkívül magas csecsemőhalandóság (az 1000 élveszülésre jutó egyéves kor alatti halálozások éves száma). Az 1900-as népszámlálás adatai alapján 1000 csecsemőből 225 elhunyt egyéves kora előtt! Mára (2019-re) mindössze 4 csecsemő hal meg 1000-ból egyéves kora előtt. A 20. századtól kezdve a fejlett világban azonban megváltoztak a trendek, ahogy egyre magasabb lett a túlélési ráta, továbbá ahogy egyre nőttek a gyermekvállalás költségei, úgy vállalnak egyre kevesebb és kevesebb gyermeket az emberek. A 20. század utolsó évtizedeitől a családi életforma vonzereje is csökkenni látszik: 1990-ben, a rendszerváltás időszakában hazánkban a házasságon kívüli születések aránya 13% volt, 2015-ben már 48%!

3.3.3. A gyermekek szocializációja

A *normák és értékek átadása* szintén igen ősi funkciója a családnak, noha itt is láthatunk változásokat. Míg korábban, az agrártársadalmakban a tágabb rokonság, a szomszédsági csoportok is részt vettek a szocializációban, mára ez visszaszorult. Amennyiben az iskola, illetve a különböző ifjúsági egyesületek nem tudják jól betölteni funkciójukat, és a család a rá több oldalról nehezedő terhek okán nem képes megfelelően biztosítani a szocializációt, úgy sok esetben az „utcasarki csoportok” negatív szocializáló hatása érvényesül. Szintén a család szocializációs szerepének szinte pótolhatatlan jellegét igazolja, hogy a kényszerűségből állami gondozásba vett gyermekek mennyi hátrányt szenvednek a család hiánya miatt. Általában a deviáns viselkedést mutató személyeknél is ki lehet mutatni, hogy gyermekkorukban a családjuk problémái megzavarták a szocializációjukat.

3.3.4. A családtagok lelki támogatása, pszichés védelme

Bár az érzelmi kapcsolatokat igen nehéz mérni, kvantifikálni, mégis ezen a téren is meghatározó a család szerepe. Mivel a modern társadalmakban az emberi kapcsolatok száma csökken, továbbá a meglévők is egyre felszínesebbé válnak, igen jellemző az elidegenedés; így sok esetben szinte csak a család marad meg olyan elsődleges csoportként, ahol valóban *érzelemgazdag kapcsolatok állnak fenn* a tagok között. Nem véletlenül nevezték a családot „menedéknek egy szívtelen világban” (Ch. Lasch). A modern mentálhigiénés intézmények (például pszichológiai ellátások, támogató csoportok) csak kiegészítő szerepet láthatnak el e területen, teljesen nem tudják pótolni, helyettesíteni a családokat, mivel minden embernek szüksége van intimitásra, amelyet csak a családban találhat meg.

3.3.5. Az idősgondozó funkció

Bár a korábbi társadalmakban az idősekről való gondoskodás természetes velejárója volt az életnek, mégis csak egy igen rövid időt jelentett, mivel a várható élettartam igen alacsony volt – vagyis alapvetően kevesen élték meg az időskort, és ők is viszonylag hamar elhunytak. A 20. században több változás következett be: az emberek tovább élnek, a korábbi nagycsaládok felbomlásával a generációk jellemzően külön élnek,

továbbá a női szerep megváltozásával és a kétkeresős családmoddal a nők már nem a háztartásban élnek az életüket, hanem jellemzően munkát vállalnak. Az idősgondozás kérdése azonban felmerül, *amikor az idősebb generációk tagjai már nem tudják ellátni magukat*. A folyamat azért sem egyszerű, mert a kétkeresős családmoddal nem igazán tudja kezelni ezt a problémát, ezért megjelentek más intézmények is, mint a szociális otthonok, nyugdíjasházak, amelyek azonban komoly anyagi terhet rónak a családokra. A társadalom folyamatos elöregedése a jövőben csak súlyosítani fogja e problémát.

3.4. A családok és a demográfia

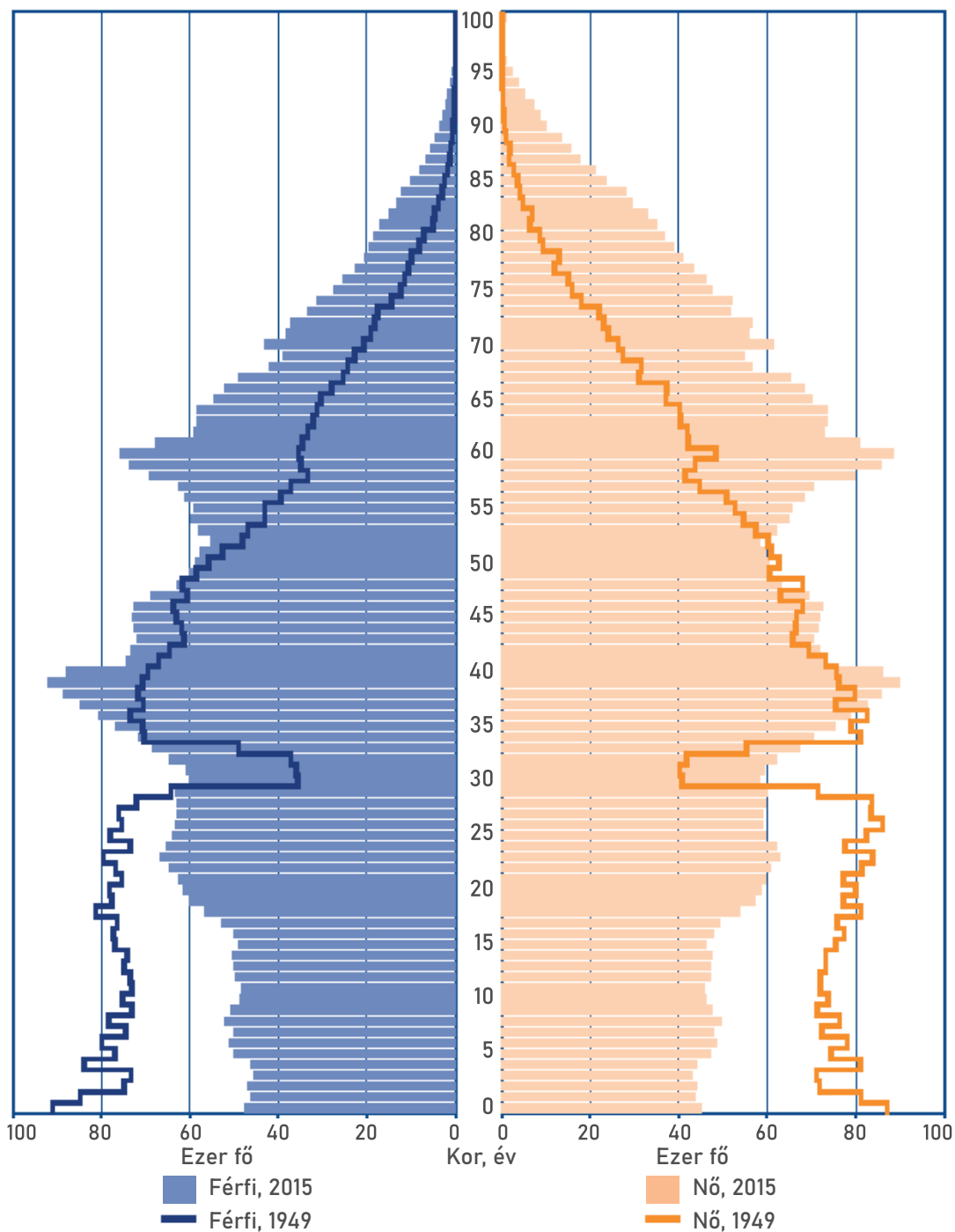
Az egyén számára a párválasztás, a családi élet és gyermekvállalás az élet legszemélyesebb és legintimebb kérdései közé tartozik, ugyanakkor az állam és a közigazgatás számára alapvető fontosságú, hogy össztársadalmi tekintetben tisztában legyen bizonyos népesedési folyamatokkal, számadatokkal, tendenciákkal. Ebben van az állami döntéshozók segítségére a demográfia. A *demográfia* az a tudomány, amely a népesség számát, összetételét, területi elhelyezkedését és állapotát vizsgálja, valamint ezek változásait és a népesedés jelenségeihez fűződő társadalmi-gazdasági kölcsönhatásokat és következményeket kutatja.

A mai magyar társadalom *népesedési tendenciái* már a szocializmus utolsó éveiben kialakultak. Hazánk népessége 1981 óta folyamatosan fogy: az 1980-as 10,7 milliós népességsúcshoz képest 2020-ra 9,7 millióra csökkent. A csökkenés magyarázatára több tényezőt lehet említeni: az 1989–1990-es rendszerváltást követő gazdasági és társadalmi átalakulás következményeit, a gyermekekkel kapcsolatos közgondolkodást és a nők szerepfelfogásának átalakulását.

A *fogyás oka* egyrészt az elveszülések számának folyamatos csökkenése, másrészt a halálozások magas száma. A számokat tekintve látványos az elmúlt évtizedek visszaesése: míg az 50-es években, a Ratkó-korszakban évente megközelítőleg 200 ezer újszülött jött világra; addig a rendszerváltás éveiben csak 120 ezer, az ezredforduló éveiben 95-97 ezer, 2018-ban már csak 89 ezer csecsemő született. A népességfogyást jól szemlélteti a *teljes termékenységi arányszám* alakulása is (ami azt fejezi ki, hogy hány gyermeke születne egy nőnek élete folyamán, ha az adott év termékenységi viszonyai nem változnának): 1990-ben ez még 1,84 volt, 2015-re 1,44-re csökkent. Pusztán a társadalmi reprodukcióhoz, vagyis az azonos népességszám fenntartásához arra lenne szükség, hogy száz nő az élete folyamán 210 gyereknek adjon életet, ám ez a mutató hazánkban 2015-ben, mint látjuk, csak 144 volt.

Ha a *halálozási arányszámot* vizsgáljuk (az 1000 főre jutó halálozások éves száma) ez az elmúlt évtizedekben folyamatosan magas volt: 13 és 14 között ingadozott, ami minden évben 130-140 ezer elhunytat jelent. Ha szembeállítjuk a születésekre és halálozásokra vonatkozó adatokat, azt láthatjuk, hogy az elmúlt 30 évben, minden évben kb. 40 ezer lakossal csökkent a népesség. Más szavakkal azt mondhatjuk, minden évben egy kisvárosnyi ember tűnik el Magyarországról.

A kutatások rámutatnak, hogy a 90-es évek végétől Magyarországon is kezdett általánossá válni „a késői házasodás és alacsony termékenység” nyugat-európai mintája. A népesség alakulásának folyamatait látványosan követhetjük Magyarország korfáján. A *korfa* a korösszetétel grafikus ábrázolásának kifejező és elterjedt eszköze, amely a nevét a formájáról kapta. A grafikon bal oldalán a férfiak, jobb oldalán a nők számával arányos hosszúságú vízszintes sávok mutatják az adott életkorú népesség számát. A korfán alul helyezkednek el a legfiatalabb, majd felfelé haladva az egyre idősebb korosztályok.



Magyarország korfája 1949-ben és 2015-ben: a népesség nemek és életkorok szerint

Forrás: Magyar statisztikai évkönyv, 2014.

3.5. Az állam és a közigazgatás szerepvállalása

Mint korábban szóba került, az államnak tisztában kell lennie a saját társadalmában uralkodó demográfiai viszonyokkal, és amennyiben ezek a domináns politikai közösség céljaival nem összeegyeztethetők, az állam cselekvésre szánja el magát. Az *állami beavatkozás* természetesen mindig az adott történelmi-politikai kor viszonyai között történik. Egy totalitárius berendezkedésű állam, mint a Rákosi-kor politikai vezetése, számos olyan korlátozó-büntető intézkedést tett, ami az egyének magán- és családi életébe történő durva beavatkozás volt: teljes abortusztilalom, agglégényadó, gyermektelenségi adó bevezetése. Ezek a korlátozó-büntető intézkedések ugyan jellemzően elérték céljukat (növekvő népesség), ám a társadalom ellenkezését váltották ki, és a korlátozások, visszavonásuk után, néha pont az ellenkező hatást váltották ki. (Az 1960-as években volt, amikor 200 ezernél is több abortuszt végeztek.)

Napjaink államai egyfelől elismerik a család jelentőségét, és többnyire tiszteletben tartják az állampolgárok magánéletére vonatkozó döntéseit, és *védik a család intézményét*; másfelől sok esetben pozitív intézkedésekkel *segítik a gyermekvállalást és családi életet*. A nagy jelentőségű politikai dokumentumokban is megjelenik a család intézménye. Az 1948-ban elfogadott *Az emberi jogok egyetemes nyilatkozatának* 16. cikke így fogalmaz: „A család a társadalom természetes és alapvető közössége, amelynek joga van a társadalom és az állam védelmére.” *Az Európai Unió Alapjogi Chartája* is kiemeli a családot a 33. cikkének (1) bekezdésben: „A család jogi, gazdasági és szociális védelmet élvez.” Magyarország Alaptörvényének L) cikkében pedig ezt olvashatjuk: „Magyarország védi a házasság intézményét mint egy férfi és nő között, önkéntes elhatározás alapján létrejött életközösséget, valamint a családot mint a nemzet fennmaradásának alapját. A családi kapcsolat alapja a házasság, illetve a szülő-gyermek viszony.” Szintén e cikkben olvasható: „Magyarország támogatja a gyermekvállalást.”

Figyelembe véve az Alaptörvény rendelkezéseit, illetve a romló demográfiai adatokat, az állam komoly figyelmet fordít ezek mérséklésére, a *gyermekvállalási hajlandóság és a gyermekszám növelésére*, a gyermekvállalás anyagi terheinek csökkentésére, valamint az anyaság és a családi élettel kapcsolatos szabályozások kedvezőbbé tételére. A szabályozás megszületését követően a közigazgatás feladata a szociál- és családpolitikai intézkedések végrehajtása, az állampolgárok megfelelő tájékoztatása és az eljárások végrehajtása.



Példa

Néhány példa az intézkedésekre:

- családi otthonteremtési kedvezmény (CSOK), ami vissza nem térítendő állami támogatás;
- a családi otthonteremtési kedvezményhez kapcsolódó kedvezményes lakáshitel;
- a családi otthonteremtési kedvezményhez kapcsolódó áfa-visszaigénylés;
- gyermekek után járó jelzáloghitel-elengedés;
- babaváró támogatás.



Idézzük fel!

A korábbi leckékben már szó esett arról, hogy egyes fontos társadalmi kérdésekben tárca nélküli miniszterek is működhetnek. Példaként említettük, hogy jelenleg a családokért egy tárca nélküli miniszter felel. Ez jó példaként szolgál arra, amikor a közigazgatási szervezetrendszer figyelemmel kíséri a szociológia eredményeit, reagál azokra.



Gondolkodj el rajta!

Nézd meg a Központi Statisztikai Hivatal weboldalán (www.ksh.hu/interaktiv/korfak/orszag.html) Magyarország mozgó korfáját, ahol 1870-től kezdődően találsz adatokat napjainkig, majd előszámítások alapján 2060-ig!

Feldolgozási szempontok:

- Milyen formájú korfákat látsz 1900-ban, 1950-ben, 2000-ben és 2020-ban?
- Gondold végig, milyen történelmi tényezők, folyamatok alakíthatták a korfát!
- Vizsgáld meg, a demográfusok szerint mi várható 2050-re!
- Alakítsatok ki csoportokat, és közösen beszélgetsetek arról, hogy milyen társadalmi-gazdasági következményei lehetnek a grafikon szerinti változásoknak, amelyekre az államnak is fel kell készülnie, és reagálnia kell! Gyűjtsetek ebből néhányat, és indokoljátok meg!



Feladat

Gyűjtsd össze a környezetekben élő családok jellemzőit! A te családod melyik csoportba tartozik? Alakítsatok csoportokat aszerint, hogy ki milyen típusú családból érkezett, és beszélgetsetek arról, milyen közös és eltérő jellemzőkkel rendelkeznek az egyes családok a valóságban! Írjátok össze ezeket!

Beszélgetsetek arról, vajon milyen okai lehetnek annak, hogy a családok az utóbbi évtizedekben kevesebb gyermeket vállalnak?

Beszélgetsetek arról, miért nem működik a jelenlegi társadalomban az idősgondozási funkció! A ti családokban a nagyszülők segítése hogyan valósul meg? Milyen formákkal találkozotok már? Az utóbbi években kiemelt célá vált, hogy az állami gondozott gyerekek a nagy gondozóintézmények helyett családokhoz, nevelőszülőkhöz kerüljenek. Beszélgetsetek a kérdésről, milyen előnyei lehetnek ennek!



Érdekesség

A Ratkó-korszak Ratkó Anna (1903–1981) népjóléti, majd egészségügyi miniszteréről, Magyarország első női miniszteréről kapta a nevét. A Rákosi kormányában tárcát kapó kommunista szövnő azonban nem éppen a női jogok éharcosa volt. Legjelentősebb intézkedése az abortusztilalom bevezetése; a korszak jellemző jelszava: „*Asszonynak szülni kötelesség, lánynak szülni dicsőség!*” volt. Ennek ellenére Ratkó Anna csak egyetlen gyermeknek adott életet. Az időszak demográfiai eredménye az a több mint 1 millió fő, aki 1950 és 1956 között született.



Összefoglalás

A leckében tanultak összefoglalásaként határozd meg a következő fogalmak jelentését: *család, származási és nemző család, házasság, háztartás, családtípusok, családi funkciók, demográfia, teljes termékenységi arányszám, csecsemőhalandóság, várható élettartam, korfa!*

4. A normasértő magatartás jellegzetességei

A korábbi leckében áttekintettük a társadalomban érvényesülő normák típusait. Számos esetben azonban az emberek nem minden szabályt tartanak be, így gyakran lehetünk tanúi *normasértő magatartásoknak*. Ez a lecke ezt a kérdést járja körül.

4.1. A norma, a normakövetés és a normasértés

A társadalmi normák követésének azért van jelentősége, mert az emberi közösségek hosszabb távú együttműködése csak akkor lehet sikeres, ha a társadalom többsége alkalmazkodik a normákhoz, és betartja azokat. Ám a normáknak megfelelő konform viselkedés mellett a normáktól eltérő magatartások bizonyos mennyisége is része a társadalom működésének. A társadalmi stabilitás és a fejlődés egészséges arányához a *konform* és a *nonkonform viselkedés* egyaránt hozzátartozik. Ha egy társadalomban a konformitás kerül túlsúlyba, az szinte mindig stagnálással jár együtt, míg a nonkonformitás az innováció hordozója lehet. A nagy újítók (például a felfedezők, feltalálók, innovátorok) valamilyen módon szinte mindig szembementek koruk normáival.

A társadalomban a normák térben és időben folyamatosan változnak – amit az egyik korosztály, réteg, csoport normának tart, azt egy másik megkérdőjelezheti. A különböző normák és normarendszerek örökös változásából fakadó konfliktusokat az államok már igen hamar észlelték, és a legfontosabb normákat magasabb, az állam által támogatott szintre emelték – ezek a *jogi normák*. A jogszabályok által tiltott magatartások elkövetőit mindig valamilyen büntetéssel (szankcióval) sújtja az állam – legyen az akár enyhébb súlyú szabálysértés vagy súlyosabb bűncselekmény. Az állam és a közigazgatás felől a *jogi norma követése* azonos a jogkövetéssel, és a normasértés, kis túlzással, a bűnelkövetéssel. A társadalomban azonban további normarendszerek is jelen vannak, amelyek igen erősen tudják befolyásolni az egyének és csoportok viselkedését, akár az állami normákkal szemben is! (Erre találsz példát a lecke végén lévő első feladatban.)

Ezen körülményekből fakadóan az állam, illetve a közigazgatás működése iránt érdeklődők számára lényeges, hogy a jogszabályi környezeten túl is ismerjék a társadalmi környezetet, melyben további normák érvényesülnek, illetve ahol azok megsértésére is sor kerülhet.

4.2. Deviancia

4.2.1. A deviancia fogalma, jelentése

A *deviancia* latin eredetű szó, és az útról való letérést jelenti. Világos, hogy itt az „út” a társadalmi normák követésére vonatkozik. A deviancia tehát a társadalmi normáknak nem megfelelő, nonkonform, *normasértő viselkedést* jelent. A normasértés bármilyen társadalmi norma megsértésére vonatkozhat, így tehát a deviancia a bűnözésnél tágabb fogalom. Felvetődik a kérdés, hogy minden normasértést devianciának kell-e tekinteni. A szociológia inkább csak a *súlyosabb* normaszegést tartja devianciának.

Ahhoz, hogy a szociológia is devianciának tekintsen egy-egy magatartásformát, a normasértés súlyosságán túlmenően további körülményeknek is fenn kell állniuk. Ezek a következők.

a) Szükséges a *társadalmi elítélés*, helytelenítés. Ez első látásra egyértelműnek tűnik, de az is következik ebből, hogy nem maga a cselekmény tesz egy magatartást devianciává, hanem a társadalmi válasz. Például ha egy ember szándékosan meggyilkol egy másik személyt, civilizált körülmények között számíthat a társadalom súlyos elítélésére és az állam kemény szankciójára. Ha azonban ez a személy katona, és háborúban öl meg egy másik katonát, aki az ellenséghez tartozik, semmiféle szankcióra nem kell számítania. Ha pedig elég sok ellenséget öl meg, kitüntetés is kap, talán még hős is lehet... Vagyis nem maga a konkrét cselekmény tesz egy magatartást devianciává, hanem annak a társadalmi megítélése, amely természetesen a körülményeken alapul.

b) Össztársadalmi tekintetben *alacsony gyakoriságúnak* kell lennie. Ha ugyanis egy magatartás gyakorivá válik, ahhoz a társadalom hozzászokik, így nem beszélhetünk devianciáról. Például a 19. század végén a polgári házasság intézményével a válás is lehetővé vált. A jogi lehetőség ellenére az elváltakat – különösen az elvált nőket – rendkívül súlyosan ítélte meg a társadalom: bátran állíthatjuk, deviánsnak tekintették őket. A 20. századi társadalmi változások nyomán mára fel sem merül, hogy az elváltakat deviánsnak nevezzük.

c) Szükséges, hogy az adott cselekménnyel *kárt okozzon*. A károkozás lehet anyagi, egészségi, pszichés, és vonatkozhat a magatartás folytatójára, szűkebb (családi) és tágabb (társadalmi) környezetére. Világos, hogy egy súlyosan drogfüggő a viselkedésével mind magának, mind a családjának, mind a társadalomnak kárt okoz, amelyet anyagi, egészségi és lelki dimenzióban is jól vizsgálhatunk. Ezzel szemben, ha egy magatartásból hiányzik a károkozás eleme – lehet bármilyen furcsa a társadalom többsége szemében, mint az egyes alternatív életstílusok –, a szociológia nem fogja devianciaként szemlélni.

Míndezek nyomán melyek tehát azok a viselkedéstípusok, amelyeket devianciának lehet tekinteni? A szociológia öt magatartást sorol a devianciák körébe: *alkoholizmus, bűnözés, kábítószer-fogyasztás, öngyilkosság és a lelki betegségek*.

4.2.2. A devianciára vonatkozó elméletek

A társadalomtudományok számos *elméletet* alkottak meg a devianciák magyarázatául. Ezek közül néhányat röviden bemutatunk.

4.2.2.1. Klasszikus anómiaelmélet

A klasszikus anómiaelmélet szerint a normasértés indoka az, hogyha *a társadalmi normák és az értékek meggyengülnek*, nem egyértelmű, mi a jó, mi a helyes, mi a követendő és mi nem az. Képzeljünk el egy fiatalembert, aki egész korábbi életében tisztelte az emberi élet értékét, majd besorozzák egy háborúba, és azt a parancsot kapja, hogy öljön meg más embereket – csak mert más egyenruhát viselnek. Ebben az esetben nem csak egyszerű normaütközésről van szó, hiszen a háborúk kegyetlen valósága az élet minden szintjén érezteti hatását. Nem véletlen, hogy tipikus norma- és értékzavaros állapotként tartják számon a háborúkat.

4.2.2.2. Modern anómiaelmélet

A modern anómiaelmélet már nem időszakként tekint az anómiára, hanem azt mondja, hogy az a feszültség, amely a társadalom által *kitűzött célok*, valamint az *azok elérése között feszülő ellentétből* fakad. A jóléti társadalom egész életünkben folyamatosan elvárásokat támaszt velünk szemben, amelyek leggyakrabban anyagi javak birtoklásában, szolgáltatások igénybevételében (például mindig új technikai eszközök, gépkocsi, lakás, mobiltelefon, családi ház, nyaralás) nyilvánulnak meg, ám az ahhoz biztosított eszközök (elsősorban a munkavállalás nyomán a legális jövedelmek) nagyon ritkán elegendők mindenhez. Míndez komoly feszültséget kelt az egyénekben – ez az *anómia* –, akik esetenként normasértéssel (bűncselekményekkel) oldják fel azt, és szerzik meg az áhított javakat.

4.2.2.3. Kultúrkonfliktus-elmélet

A kultúrkonfliktus-elméletek rámutatnak, hogy a társadalomban *különböző csoportok* élnek egymás mellett, amelyek normái, értékei és így életmódjuk *jelentősen különböznek egymástól*. Ebből a szempontból nézve a különböző normaszegő viselkedéseket úgy is lehet értelmezni, mint két réteg, osztály, faji, nemzetiségi

vagy egyéb más csoport eltérő kultúrájának, felfogásának, értékeléseinek a konfliktusát. Például az 50-es években egy szicíliai apa, aki New Jersey-ben megölte lánya 16 éves megrontóját, meglepettségét fejezte ki letartóztatásakor, mivel ő csak családja tisztességét védte – hagyományos szicíliai módon. Az ilyen kultúrkonfliktusokra a multikulturális társadalmakban számos példát találhatunk.

4.2.2.4. A differenciális asszociáció elmélete

A differenciális asszociáció elmélete a deviáns magatartás kialakulását az *egyszerű tanulási folyamatra* vezette vissza, amely semmiben sem különbözik a konform viselkedés megtanulásától. A deviáns viselkedés (például elsősorban a bűnözés, alkohol- és droghasználat) elsajátítása más egyénnel és csoportokkal vagy csoportokban történő interakciók folyamán valósul meg. Minél többet van ilyen közegben az egyén, annál inkább asszimilálódik. A tanulás és a szocializáció mindenre kiterjed: viselkedésbeli technikákra, motivációkra, attitűdökre, szükségletekre, kommunikációs formákra. Ezekre számos példát láthatunk a fiatalok bűnözői szubkultúráiban, de az alkoholizmus „elsajátításában” is értelmezhető.

4.2.2.5. Minősítési vagy címkézési elmélet

A minősítési vagy címkézési elmélet szerint a deviancia, illetve a deviánsná minősítés két lépésből áll. Először valamely viselkedésre válaszul a társadalom bizonyos szervei (például iskola, rendőrség, bíróságok vagy akár a közigazgatás) rásütik az egyénre a „deviáns” bélyeget (például drogos, tolvaj, bűnöző). Majd ennek a címkének – illetve az ebből következő intézkedéseknek és szankcióknak – hatására *az egyén énképe és személyisége is megváltozik*, önmagát is deviánsnak tekinti. Sok esetben kiszakad a korábbi társadalmi környezetéből (a környezete is a címke szerint ítéli meg őt), így a korábbi kapcsolatok helyett épp olyanokat fog keresni, akik azonos címkével rendelkeznek, ennek hatására még inkább a deviancia irányába tolódik el az egyén magatartása.

4.3. Az alkoholizmus és az állam

A devianciák közül ki kell emelni az *alkoholizmust*, amely jelenleg Magyarországon a legelterjedtebb deviáns jelenség. Ennek szemléltetésére álljon itt a KSH adata 2010-ből, amely szerint 522 ezer volt az alkoholista száma, az egy főre eső alkoholfogyasztás tekintetében pedig a világ 8. (!) országa vagyunk.

Mit tekintünk alkoholizmusnak? Az *orvosi megközelítés* szerint az az alkoholista, akinél a tartós nagy mennyiségű alkoholfogyasztás következtében már kialakult a függőség, vagyis aki már képtelen uralkodni az ivás iránti vágyán. *Társadalomtudományi* értelemben az az alkoholista, akinek az életében az alkoholfogyasztás súlyos problémákat okoz, például felbomlik a családja, elveszti a munkahelyét, balesetet okoz vagy szenved. Az alkoholizmus komplex társadalmi jelenség, kiváltó okai nem pontosan világosak, van szerepe benne az örökölt tényezőknek, a szűkebb társadalmi környezetnek, és természetesen az egyéni felelősség sem elhanyagolható.

Az alkoholizmus devianciajellege nem kérdéses, ám az is világos, hogy a súlyos alkoholfogyasztás önmagában nem törvénybe ütköző cselekedet. Miért foglalkozik a jelenséggel mégis az állam? Ha megvizsgáljuk az *alkoholizmus következményeit*, azok szinte mindegyike hatással van a társadalmi környezetre, vagy jogszabályból fakadó állami lépéseket követel. Az állami egészségügy kezeli az alkoholbetegeket, és az alkoholos befolyásból fakadó balesetek sérültjeit; a bíróságok bontják fel a megromlott házasságokat; az állam adóhivatalai kezelik az alkoholfogyasztásból fakadó külön bevételeket (ez úgynevezett jövedéki termékek); de az állam kénytelen segíteni az alkoholizmusból fakadóan megromlott anyagi helyzetbe került állampolgár helyzetén is; végül az állam jár el az alkoholos befolyásból fakadó és azokkal kapcsolatba hozható bűncselekmények következtében is. 2017-ben például 90 369 bűnelkövetőt regisztráltak, akik

közül 25 066-an alkoholos állapotban követték el cselekményüket. Ugyanebben az évben 1402 balesetet okoztak ittas gépjárművezetők. A közigazgatás tehát akkor is kapcsolatba kerül a devianciákkal és következményeikkel, ha az önmagában nem törvénytörő. Az állam többféle szakpolitikájával hozzájárulhat az alkoholizmus rizikófaktoraik csökkentéséhez, kezdve az oktatáspolitikával, egészen a gazdaságpolitikáig. Ilyen intézkedés lehet például a megelőző célú egészségügyi oktatás vagy az alkoholtermékek értékesítésének korlátozása (időben és térben).

4.4. A deviancia kezelése és az állam, illetve a közigazgatás

Általánosan elmondható, hogy a devianciákra adott társadalmi válaszoknak, illetve azok kezelésének *három fő iránya* van – ezek mindegyikében van szerepe az államnak:

- megelőzés;
- kezelés;
- káros következmények csökkentése.

Az állam és közigazgatás feladata az ezekhez szükséges *szabályozási háttér* és az *intézményrendszer kialakítása*, működtetése, valamint az úgynevezett *devianciaspecifikus beavatkozások elvégzése*. Devianciaspecifikus beavatkozásnak tekinthető a deviancia kialakulásának megakadályozása, visszaszorítása érdekében a társadalmi viszonyok, egyéni lehetőségek, konfliktusok eredményes kezelése, hatékony problémamegoldási módszerek ismertetése, a szocializációs zavarok megelőzésének vagy súlyossá válásának kiküszöbölése. Az ehhez szükséges intézményrendszer kiépítése és fejlesztése, támogatása (így például az iskolák és a családok, valamint azon intézményeké, amelyek a szocializációs folyamatot segítik) egyértelműen állami feladat, noha a konkrét tevékenységet más, akár egyházi vagy civil szervezetek is végezhetik.



Gondolkodj el rajta!

Idézd fel Szophoklész *Antigoné* című drámájának alapkonfliktusát: a címszereplő az erkölcs és az istenek irratlan törvényét képviselve a holtak eltemetése mellett érvel, míg Kreón az állam (valójában önmaga) által alkotott írott jogszabály szerint tiltja azt. A műnek az is az egyik mondanivalója, ami egyben biztosította örökérvényűségét, hogy az állam alkotta normarendszer és az erkölcsi vagy vallási normák rendszerének összeütközése rendkívül súlyos következményekkel jár.

Nézz utána, hogy Nikola Tesla, Mahatma Gandhi, Martin Luther King a maguk idejében milyen tekintetben mentek szembe az akkori társadalmi normákkal, szokásokkal? Miben tudnád összefoglalni az ő munkásságuk különbségét az adott korszakban, és mi az, amit megváltoztattak a társadalmakban?

Kérdezd meg a szüleidet és a nagyszüleidet azokról a korokról, amelyekben ők voltak fiatalok! Milyen szokások, társadalmi elvárások szerint éltek? Hogyan barátkoztak, ismerkedtek vagy kezdeményezhettek párkapcsolatot? Az általuk elmondottakat hasonlítsd össze a saját korosztályod szokásaival! Találsz hasonlóságokat vagy különbségeket?

Gondold végig, hogy a szűkebb és tágabb környezetben: családban, baráti körben, lakóközösségben találkozta-e már valamilyen, a leckében leírt devianciával! Ha igen, írd össze, milyen jellemzői vannak a deviáns személy viselkedésének, és hogy ez hogyan befolyásolja az érintett személy szűkebb és tágabb környezetét. Ha te lehetnél döntéshozó, milyen intézkedéseket tennél a deviáns magatartások csökkentésére, megszüntetésére?



Nézz utána!

Nézz utána, hogy a Központi Statisztikai Hivatal weblapján egy általad választott devianciával kapcsolatban milyen statisztikai adatok állnak rendelkezésre!
Gondold végig, milyen nehézségek, módszertani problémák merülhetnek fel az általad választott deviancia kutatásával kapcsolatban (például a bevallás őszintesége, statisztikai kategóriák). Nézz utána, és keress olyan egyházi vagy civil szervezeteket lakóhelyeden vagy annak közelében, amelyek az adott deviancia kezelésében vesznek részt! Nézd meg a weblapjukat, és tintsd át, hogy pontosan milyen tevékenységet folytatnak!



Érdekesség

Az alkoholizmus mérésére szokták használni a statisztikában a 15 évnél idősebb lakosságnak az egy főre eső tiszta (100%-os) alkoholra vetített fogyasztását évente. Szomorú tény, hogy míg ez az érték 1951-ben nem érte el fejenként az 1 litert, addig 2009-ben 11,5 liter/fő volt! (Forrás: KSH)



Összefoglalás

A leckében tanultak összefoglalásaként határozd meg a következő fogalmak jelentését: *konformitás, nonkonformitás, deviancia, devianciaelméletek!*

Felhasznált irodalom

- Almásy Gyula et al.: *Közigazgatási alapvizsga*. Nyolcadik, az Alaptörvény értékeivel kiegészített kiadás. Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem, 2020. Online: https://kti.uni-nke.hu/document/vtkk-uni-nke-hu/alapvizsga_tankonyv_2020.pdf
- Andorka Rudolf: *Bevezetés a szociológiába*. Budapest, Osiris Kiadó, 2006.
- Báger Gusztáv – Czako Erzsébet (szerk.): *A közszféra és a gazdaság versenyképessége*. Budapest, Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet, 2007.
- Giddens, Anthony: *Szociológia*. Budapest, Osiris Kiadó, 2008.
- György István: *Közszerológiai jog*. Budapest, HVG-Orac Kiadó, 2007.
- György István – Hazafi Zoltán (szerk.): *Közszerológiai életpályák a közigazgatásban és a rendvédelemben*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2018.
- Halász Iván (szerk.): *Alkotmányjog*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2018.
- Lőrincz Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*. Budapest, HVG-Orac Kiadó, 2010.
- Nyikos Györgyi – Soós Gábor Gergely: *A közszerológiai életpályák a közigazgatásban és a rendvédelemben*. Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem, 2018.
- Patyi András: *A közigazgatási működés jogi alapjai*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2017.
- Pócsi Anikó (szerk.): *Ügykezelői alapvizsga*. Hetedik, hatályosított kiadás. Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem, 2020. Online: https://kti.uni-nke.hu/document/vtkk-uni-nke-hu/ugykezeloi_tankonyv_2020.pdf
- Szalai András (szerk.): *A közigazgatás tudománya és gyakorlata*. Budapest, HVG-Orac Kiadó, 2020.

SZÉCHENYI



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE