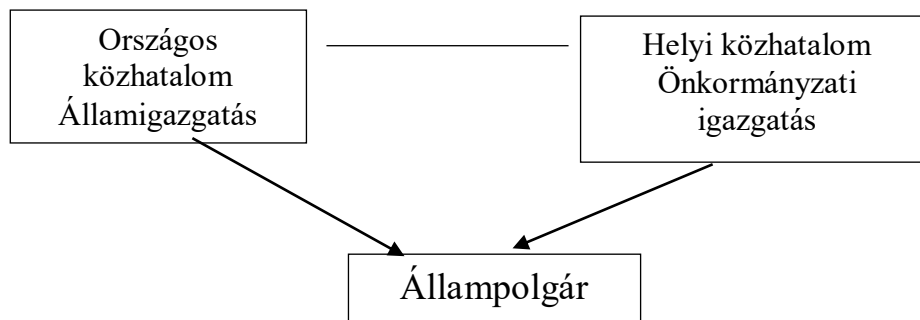


Bajor Tibor⁴⁵⁷: Az önkormányzati logisztikai rendszer

A közigazgatás lényege: olyan hatalmi végrehajtó aktív tevékenység (országos és helyi szinten), melynek eredményeként az adott társadalom tagjai egyéni magatartását és közösségi viszonyrendszerét – a közigazgatás – irányítja, szervezi, szabályozza a közösségi lét érdekében, az állampolgárok által történt (országos és helyi politikai választás) felhatalmazás alapján. A közigazgatás az állampolgárok felhatalmazása alapján az állampolgárok érdekében történő közhatalom gyakorlás, a közügyek intézése. Közügy minden olyan ügy, amely a társadalom tagjai életét befolyásolja. A közhatalom gyakorlása, a közügyek irányítása magába foglalja:

- a döntés előkészítést,
- a döntést,
- a döntés végrehajtását
- a döntés végrehajtásának ellenőrzését
- az esetleges korrekciókat

Az állampolgár egyszerre, egy időben országos és helyi közhatalom irányítása alatt áll. (1. ábra)



1. ábra Közigazgatás és az állampolgár kapcsolata
Szerkesztette: Dr. Bajor Tibor⁴⁵⁸ 2015.

Az országos közigazgatás

Az országos közigazgatás magába foglalja a helyi közigazgatást is, mivel az országos közigazgatás az egész országban hatályos. A helyi önkormányzatok közigazgatási tevékenysége nem lehet sem független, sem ellentétes az országos közigazgatással. Az egységes közigazgatás két szegmense az államigazgatás és az önkormányzati igazgatás. Az államigazgatás a kormányzat, az állampolgárok és a helyi önkormányzat között, az önkormányzati igazgatás a helyi önkormányzat és a polgárok között valósul meg.

A közigazgatási tevékenység eszköze, az információ. Az információ törvény, rendelet, határozat, utasítás, irányelv, valamilyen közigazgatási döntés írott formája. A közigazgatási folyamat a valóságban:

- a közigazgatási döntés rögzítése (kódolás),
- az információ eljuttatása a feladótól a megfelelő fogadóig (információs csatorna)
- az információ értelmezés (dekódolás)
- ezt követően valamilyen – kötelezően végrehajtott – tevékenység elvégzése, vagy a tevékenységgel való felhagyás

⁴⁵⁷ PhD, főiskolai tanár, IBS Nemzetközi Üzleti Főiskola Budapest bajor.tibor@avf.hu

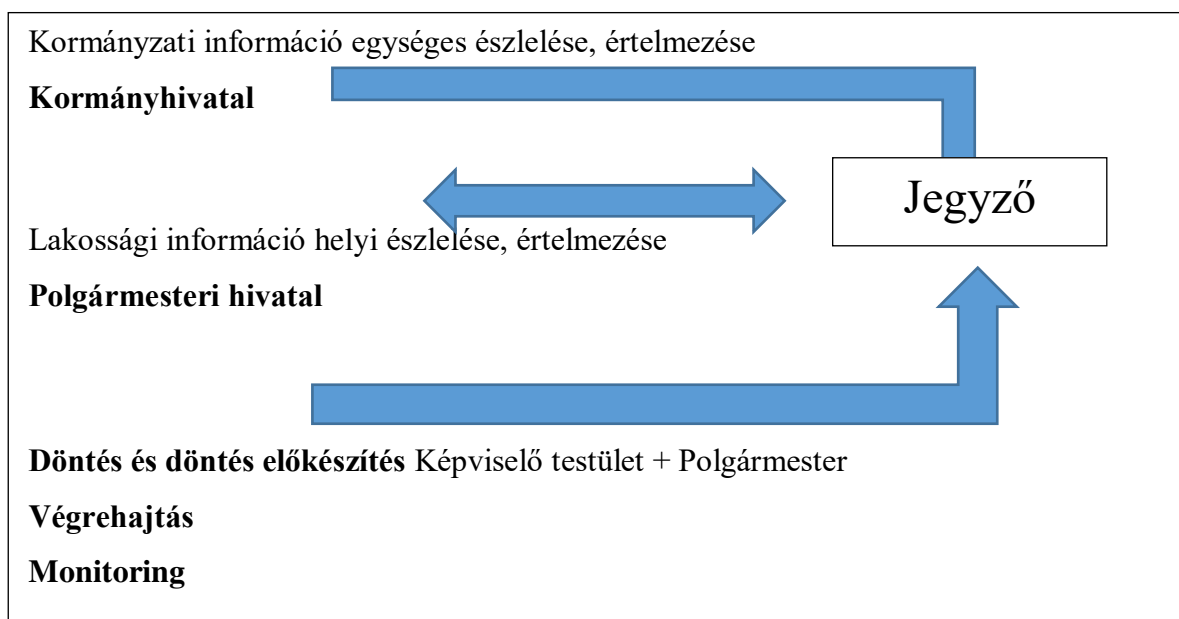
⁴⁵⁸ Magyarország Alaptörvénye 2011. április 11, 1949. évi XX. törvény Magyar Köztársaság Alkotmánya

Alapvető logisztikai problémát jelent az információ megfelelő helyre való továbbítása. Ki a közigazgatási információ címzettje és ki a tevékenységre kötelezett? A helyzet nagyon egyszerű volna, ha a közigazgatási információ csak egyirányú folyamat lenne, de nem az. A közigazgatási információ címzettje és feladója lehet a közigazgatási rendszeren belül, az

- államigazgatástól – helyi önkormányzatig és vissza
- az államigazgatástól – az állampolgárig és vissza
- a helyi önkormányzattól – az állampolgárig és vissza
- az államigazgatáson belüli
- helyi önkormányzaton belüli
- két, vagy több önkormányzat közötti

Érkezhet, sőt érkezik információ a közigazgatáson kívülről is, állampolgártól, közösségektől, a világ bármelypontjából, azonban a közigazgatás számára csak az, az információ értelmezhető, amely közigazgatási aktust vált ki. Közigazgatási tevékenységet nem igénylő információ a közigazgatás számára lényegtelen. A közigazgatás észleli az információt, értelmezi és eldönti az információval kapcsolatos további tevékenységét.

A közigazgatás az információ értelmezéséhez kialakítja sajátos feltétel rendszerét, amely befolyásolja, bizonyos esetekben meghatározza az információ értelmezését. Az önkormányzati logisztikai rendszerben értelmezési meghatározó pontja: a jegyző. (2. ábra)



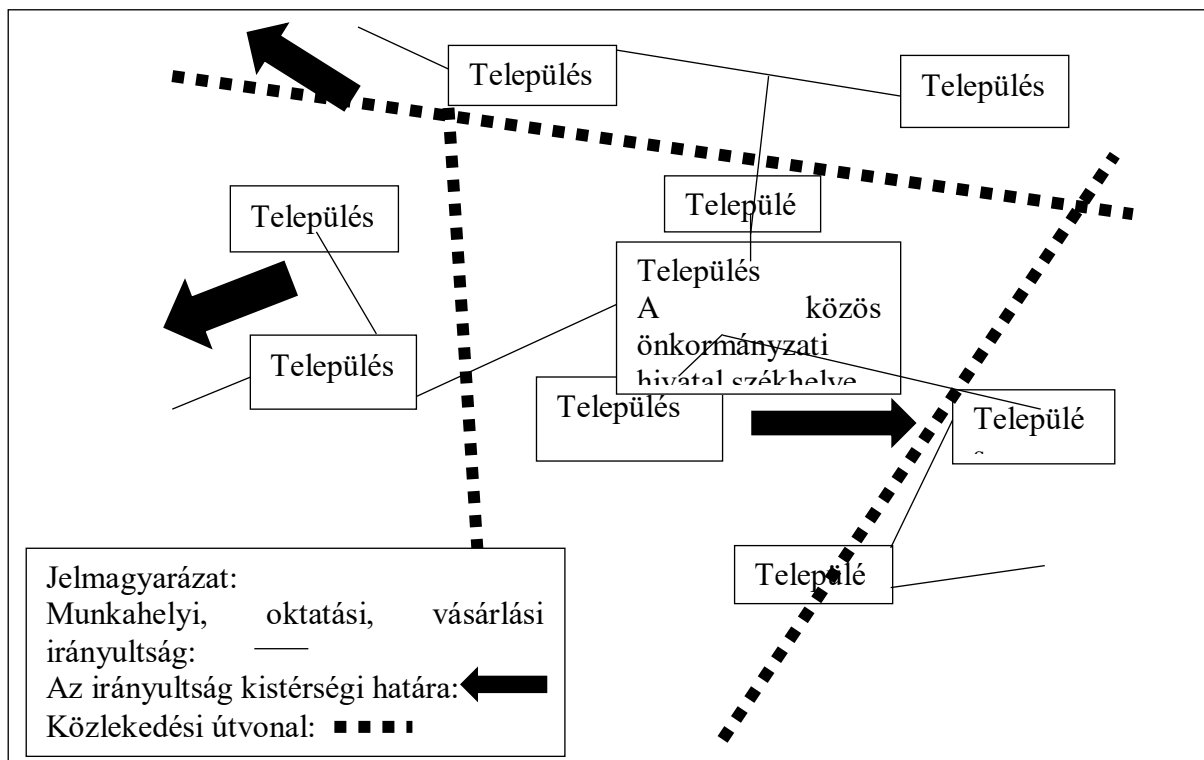
2. ábra. Az információ észlelése, értelmezése
Szerkesztette: Dr. Bajor Tibor 2015.

A jegyző rendelkezik azokkal az ismeretekkel, amelyek a közigazgatási információ értelmezését lehetővé teszik. A Kormányhivatalok kiépítését megelőzően a kormányzati oldalról érkező információ értelmezését minden jegyző önállóan végezte el, ami azt jelentette, hogy a jegyzők egyéni felkészültsége határozta meg a helyi önkormányzatok esetében a törvények értelmezését és végrehajtását.⁴⁵⁹

⁴⁵⁹ 2010. évi CXXXVI. törvény a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról

Helyi (települési) közigazgatás

Az információ értelmezésének és feldolgozásának, majd az azokra adott válasznak jelenlegi önkormányzati szervezeti rendszerben, a környező önkormányzatok, az állampolgárok és a helyi önkormányzat viszonyrendszerében van zavar. A helyi önkormányzatok nem készültek, nem készülhettek fel az információs kapuk működtetésére. A környező önkormányzatok közötti kapcsolat rendszer, esetleges. Még akkor is, ha közigazgatási kapcsolat áll fel közöttük. A több célú önkormányzati kistérségi társulás⁴⁶⁰, biztosította ugyan a települések közötti információ áramlás logisztikai útját, de nem volt döntésképes, így működőképes sem. Az együttműködésben résztvevő önkormányzatok a törvény értelmében nem mondhatnak le pénzügyi önállóságukról.⁴⁶¹ Ezért hiába akarták az kistérségi együtt működésben résztvevő önkormányzatok egy adott probléma megoldását, ha csak egyetlen – a legkisebb – önkormányzat is megtagadta a pénzügyi támogatást az ügy elbukott. A problémát nem oldotta meg a 2010. utáni törvénykezés sem. A közös önkormányzati hivatal⁴⁶² létrehozása a lakosság létszámától és nem a települések működési – szolgáltatási kapcsolatától függ. Olyan települések is kerültek a közös önkormányzati hivatal keretében egy rendszerbe, amelyeknek semmi közük egymáshoz. A helyi önkormányzatok szakember ellátottsági szintje emelkedett, de a települések logisztikai együtt működése nem. (3. ábra)



3. ábra. Közös önkormányzati hivatal működési területe

A települési önkormányzatok, illetve a településen élő állampolgárok között a közös önkormányzati hivatal kivéve nincs semmilyen kapcsolat. Az állampolgárok teljesen eltérő irányba járnak dolgozni, iskolába, vagy bármilyen egyéb tevékenység elvégzése érdekében. Ebből következik, hogy a helyi önkormányzatok együttműködési készsége a közös önkormányzati hivatal működtetésében –

⁴⁶⁰ 2004. évi CVII. törvény a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról

⁴⁶¹ 2004. évi CVII. törvény a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról II. fejezet A TELEPÜLÉSI ÖNKORMÁNYZAT A települési önkormányzat feladata, hatásköre, szervei 10. § d) bekezdés

⁴⁶² 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól A polgármesteri hivatal, a megyei önkormányzati hivatal, a közös önkormányzati hivatal 85. §

kötelezően – résztvevő önkormányzatok között eltérő értékű. A helyi önkormányzatok olyan települések önkormányzataival működnek együtt – saját érdekeik alapján – amelyek a helyi önkormányzat területén élő állampolgárok mindennapi érdekeinek megfelel. Azokat a logisztikai információkat érzékelik és értékelik, amelyek érdekeiknek megfelel. A közös önkormányzati hivatal, pedig nem tudja ellátni a feladatát, mert a hivatal működtetésében résztvevő önkormányzatok érdekeik – amelyeket a helyi képviselőtestület feladatánál fogva érvényesíteni akar – ellentétesek, adott esetben kizárják egymást. A közös önkormányzati hivatalt vezető jegyző és munkatársai ambivalens helyzetbe kerülnek:

1. meg kell felelniük a munkáltatói jogot közvetlenül gyakorló – a közös önkormányzati hivatalnak helyet adó – székhely település polgármestere és képviselőtestülete elvárásainak
2. meg kell felelnie a közös önkormányzati hivatal működtetésében résztvevő minden egyes önkormányzat polgármestere és képviselőtestülete elvárásainak.

Eltérő érdekek esetében ez lehetetlen. Ezért a közös önkormányzati hivatalt vezető jegyző és munkatársai a térségi települések önkormányzatai felől érkező információkat, ha azok ellentétesek a székhely önkormányzatának érdekeivel:

1. nem, vagy nem tudják érzékelni
2. érzékelik, de nem tudják, vagy nem akarják értelmezni
3. értelmezik, de nem tudják, vagy nem akarják kezelni

A törvény lehetőséget ad egy más jellegű térségi együttműködésre a helyi önkormányzatok között. Ez, a társult önkormányzati képviselőtestület.⁴⁶³ Ez azonban a települési önkormányzat autonómiájának korlátozásával jár, ezért általános – teljes körű – önkormányzati társulásról nem, csak egyes önkormányzati tevékenység elvégzésére létrejött önkormányzati társulásról beszélhetünk. Ezért továbbra sem megoldott a térségi önkormányzatok logisztikai kapcsolatának kérdése. Az egyes helyi önkormányzatok képviselő testülete a törvény erejétől fogva nem mondhat le, nem ruházhat át – az együttműködés érdekében – önkormányzati feladatokat, vagy ez nagyfokú autonómia korlátozással – egyes esetekben feladásával – jár.

A helyi önkormányzatok közötti információs logisztikai folyamatok összekapcsolását – a jelenlegi rendszerben – nem tudja átvenni sem helyi, sem területi önkormányzat, mert a törvény által szabályozott tevékenységi lehetőségei ezt nem engedik⁴⁶⁴. (4. ábra)

Területi (megyei) közigazgatás

A közigazgatás logikai rendszere – sajátos működési rendszere következtében – három jól elkülöníthető területre osztható:

1. országos szint
2. helyi önkormányzati – települési szint
3. térségi (megyei és/vagy regionális) közép szint

Az első és a második szint a magyar jogszabályi – közigazgatási logisztikai-működési rendszerben jól meghatározott, közigazgatási funkcióik egyértelműen meghatározottak. A területi önkormányzati közigazgatásnak, azonban a mai magyar közigazgatás rendszerében nincs tényleges szerepe. A kormányzat és a helyi önkormányzatok közötti kapcsolat viszonylatában a szerepét átvették, a megyei kormányhivatalok. A magyarországi önkormányzatok kapcsolatát és működését szabályozó törvényértelmében van ugyan, területfejlesztési, vidékfejlesztési, területrendezési, valamint koordinációs szerepe, de:

- a területfejlesztés, a vidékfejlesztés és a területrendezés az idevonatkozó törvény szerint az országgyűlés és a kormány feladata⁴⁶⁵

⁴⁶³ 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól 56 §

⁴⁶⁴ 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól 27§ 1. bekezdés

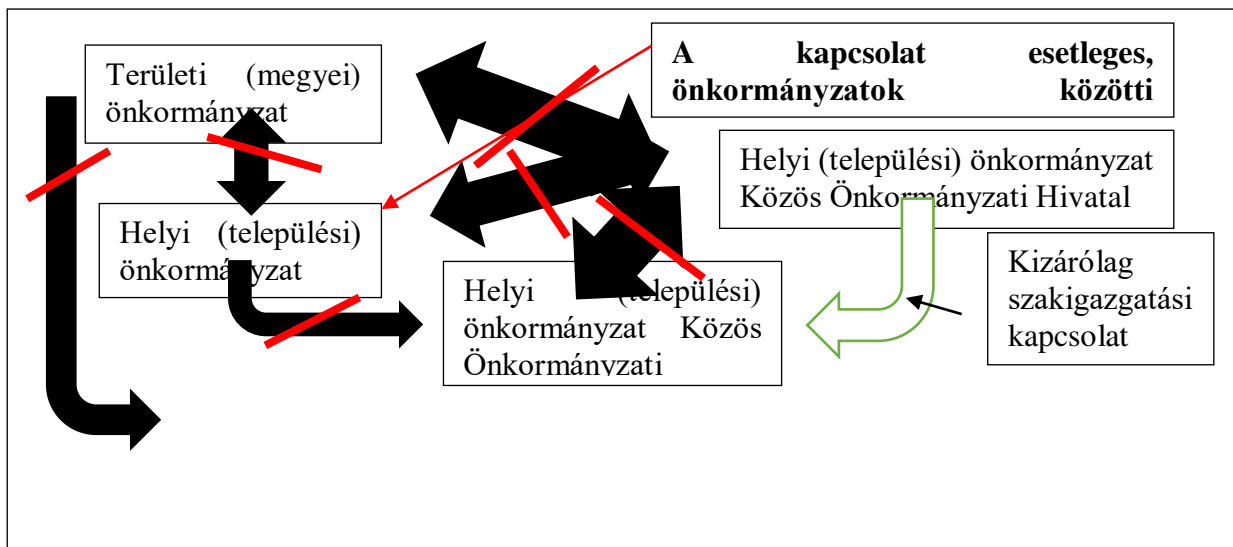
⁴⁶⁵ 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről 6. és 7.§

- a koordináció egy lehetőség és nem azonos egy közigazgatási jogviszonnyal⁴⁶⁶
- a területi (megyei) és a helyi (települési) önkormányzatok között nincs közigazgatási jogviszony

Így a közigazgatás logisztikai rendszerében a térségi kapcsolatok elvesznek.

A regionális közigazgatási felépítés (önálló politikai vezetés, független költségvetés, belső ügyek önálló intézése) Magyarországon nem valósult meg.

A közigazgatás fogalma: „A közigazgatás a végrehajtó hatalomnak az a tevékenysége, amelynek eredményeként a társadalom tagjai és szervezetei magatartását ténylegesen befolyásolja, mégpedig az állami közhatalom (impérium) birtokában végzett döntés előkészítés, döntés, végrehajtás és ellenőrzés során, elkülönült állami szervezet által végzett jogalkalmazás (jogérvényesítés), szervezés és a jogalkotásban való közreműködés által.”⁴⁶⁷



4. ábra. A területi és a helyi önkormányzatok kapcsolat rendszere

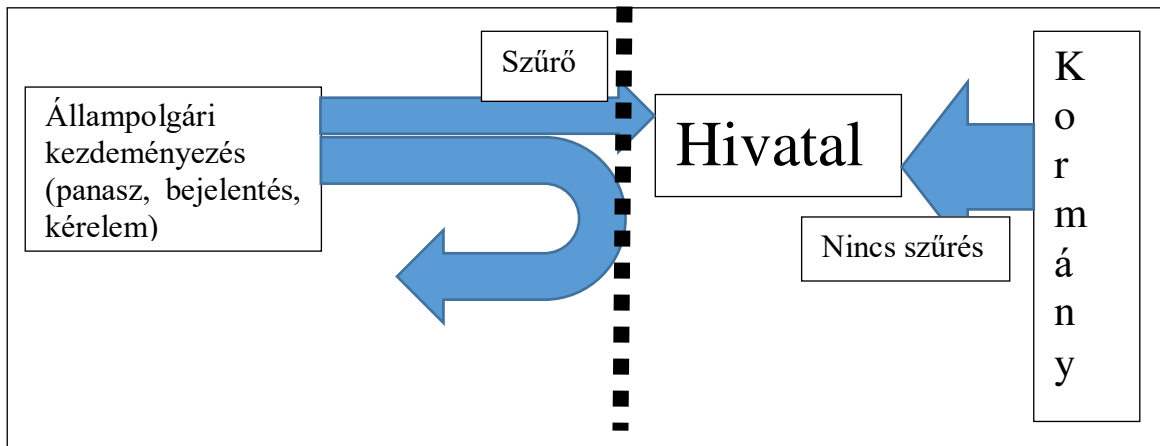
Szerkesztette: Dr. Bajor Tibor 2015. Forrás: 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól

A társadalom tagjai, vagyis az állampolgárok érdekében végzett közösségi szolgáltatás, az, az közszolgáltatás. A közigazgatás nem a kormányzattól az önkormányzatokon át az állampolgárig tartó egyirányú folyamat. Az állampolgár maga is generál közigazgatási aktusokat, azonban már az állampolgárok felől érkező információk észlelésével, de főként az értelmezésével is gondok vannak a közigazgatásban. Az állampolgár kezdeményezését a közigazgatás számára át kell konvertálni formailag és tartalmilag az eljárási követelményeknek megfelelően. Ez gyakorlatilag egy „szűrő”. Minden állampolgári kezdeményezés átesik ezen az eljárás. (jogsabályi megfelelés, forma, cím, hatáskör, jogkör, illetékesség, stb.) Az a kezdeményezés, amelyik nem jut át ezen a szűrőn, a közigazgatás számára elveszett. (5. ábra)

A helyi önkormányzati hivatalba érkezett információ útja logikailag szabályozott. Az érkező információk – a szűrést követően – a helyi önkormányzat által biztosított különböző kapukon érkezik, illetve lép be az önkormányzat igazgatás-logisztikai rendszerébe, ahol az információ:

⁴⁶⁶ Magyarország Alaptörvénye 2011. április 25. A helyi önkormányzatok 31 – 35 cikk

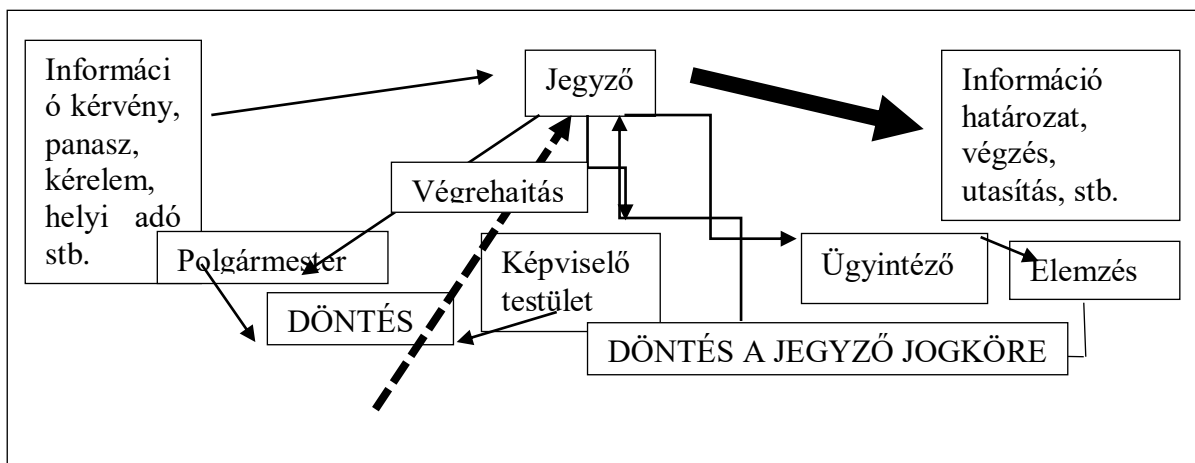
⁴⁶⁷ Nemzeti Közigazgatási Intézet. Közigazgatási Alapvizsga 2012. Közigazgatási Alapismeretek Dr. Gerencsér Balázs



5. ábra. Közigazgatási folyamat
Szerkesztette: Dr. Bajor Tibor 2015

1. a megfelelő helyre a megfelelő időben és formában érkezik. Ez egy ideális eset. A gyakorlatban szinte kizárt, mert az információ minden esetben, különböző szűrőkön keresztül érkezik a végső címzetthez. Az információ minden egyes szűrést követően átfőmálódik, a szűrés céljainak megfelelően erősödnek, illetve halványulnak az információ lényegi összetevői
2. a megfelelő helyre, de nem a megfelelő időben és formában érkezik. Az, az információ, amelyik késve érkezik, már nem tartalmazza a szükséges információt. Az ügyintézés számára közömbös. Ha az információ nem a megfelelő formában érkezik, akkor az érdemi ügyintézés előtt azt át kell a kívánt formára alakítani. Ebben az esetben, már az információ torzulhat.
3. a megfelelő helyre, torzítva érkezik. Az információ eredeti tartalma ismeretlen marad, csak rossz döntés születet.
4. nem a megfelelő helyre érkezik. Az információ elveszett.

Az információ feldolgozásának és az információra történő reagálás logisztikai folyamatának valamint annak meghatározó pontjainak – állomásainak – minden esetben meg kell felelnie az információ témájának. Ehhez szükséges egy rugalmas közigazgatás-logisztikai rendszer és a rendszert ismerő és ahhoz alkalmazkodni tudó apparátus. (6. ábra) A jegyző a helyi önkormányzathoz érkező információkat hatás és jogkör alapján osztályozza. Amennyiben az információ tartalma a helyi önkormányzat illetékességét meghaladja, akkor azt a megfelelő jogkörrel rendelkező szervezethez továbbítja. Ha a helyi önkormányzat az illetékes, akkor meg kell



6. ábra Információ áramlás a hivatalon belül
Szerkesztette: Dr. Bajor Tibor 2015.

Határoznia a helyi illetékességet. Amennyiben a döntés a polgármester, vagy a képviselőtestület jogköre, akkor a jegyző döntésre előkészíti az információt a megfelelő szervnek és a döntést követően, a döntést végrehajtja. Ha a döntés a jegyző jogköre, akkor az információt továbbítja a megfelelő ügyintézőhöz, aki az információt elemzi, véleményezi, és megoldási javaslatot tesz a jegyző felé. A döntést követően a végrehajtás visszakerül az ügyintézőhöz.

A közigazgatási információs logikai rendszerben a kormányzat és a helyi önkormányzatok és az állampolgárok közötti kapcsolat kiépült. Az önkormányzatok közötti információ logisztikai útja esetleges. A térségi önkormányzati információs rendszer, jelenleg nem épült ki, illetve nincs közigazgatási jellege.

Magyarországon a közigazgatás államigazgatási logisztikai folyamata megoldott, azonban az önkormányzati közigazgatás logisztikai folyamata szakaszos. Az önkormányzati oldal egysége hiányos

Felhasznált irodalom:

- 1949. évi XX. törvény Magyar Köztársaság Alkotmánya
- 1971. évi I. törvény a tanácsokról
- 1983. évi 26. számú törvényerejű rendelet a tanácsokról szóló 1971. évi I. törvény módosításáról és egyes tanácsi hatáskörök rendezéséről.
- 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról
- 1990. évi XC. törvény a köztársasági megbízott jogállásáról, hivataláról és egyes feladatairól.
- 1994. évi LXIII. törvény a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény módosításáról
- 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
- 256/2000. (XII. 26.) Korm. rendelet az okmányirodák kijelöléséről és illetékességi területéről
- 2004. évi CVII. törvény a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról
- 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól
- 13/2005. (X.27.) IHM rendelet a *Papíralapú dokumentumok elektronikus úton történő másolat készítésének szabályai*
- 24/2006. (IV.29.) BM-IHM-NKÖM együttes rendelet a *közfeladatot ellátó szerveknél alkalmazható iratkezelési szoftverekkel szemben támasztott követelményekről*
- 24/2006. (IV.29.) BM-IHM-NKÖM együttes rendelet a *közfeladatot ellátó szerveknél alkalmazható iratkezelési szoftverekkel szemben támasztott követelményekről*
- 2010. évi CXXVI. törvény a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról
- Magyarország Alaptörvénye 2011. április 25.
- 515/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet a kormányablakokról
- dr. Bajor Tibor – Kiss Dorottya Logisztikai folyamatok a közigazgatásban Magyar Logisztikai Évkönyv 2013. Magyar Logisztikai Egyesület 2012. december 13. ISSN 1218-3849
- Balázs István a *Gondolatok a regionalizációról* c. írásában (in. *Közigazgatási Füzetek, 1993 / 10. sz. 157. old.*
- Dr. Budai Balázs: *Az e - közigazgatás elmélete*, Akadémia Kiadó, 2009.
- eEurope, An Information Society For All, Communication on a Commission Initiative for the Special European Council of Lisbon, 23 and 24 March 2000.
- Illyés Roland – Serfőző Henrik: *E – Government Tanulmányok XXXII. Elektronikus ügyiratkezelés gyakorlata*, E – Government Alapítvány 2009.
- Járás – kistérség, In: Dr. Buday Sántha Attila – Dr. Erdősi Ferenc – Dr. Horváth Gyula „Régiók fejlesztése” TÁMOP – 4.2.1. B- 10/2 KONV – 2010-0002 PROJEKT KUTATÁSZÁRÓ KONFERENCIA PÉCS, 2013. MÁJUS 23-24. II. kötet 192-201. old. Pécs 2013. ISBN 978-963-530-2

- A közigazgatás változásai. Magyar Logisztikai Évkönyv 2015. Főszerkesztő: Dr. Duleba Szabolcs, Magyar Logisztika Egyesület 2014. 200 -208. p. ISSN 1218-3849
- Lapsánszky András: A közszolgáltatás fogalmának, tartalmának, tagolásának általános alapjai a hírközlési szolgáltatási rendszer mintáján keresztül, in Jog, Állam, Politika, 2009/3. szám
- Nemzeti Közigazgatási Intézet. Közigazgatási Alapvizsga Közigazgatási Alapismeretek 2012. január 31. második, javított kiadás
- Némon Zoltán – Sebestyén László – Vörösmarty Gyöngyi: *Logisztika. Folyamatok az ellátási láncban*, Kereskedelmi és Idegenforgalmi Továbbképző Kft., 155 – 161. oldal
- Pálné Kovács Ilona Regionális politika és közigazgatás Dialóg – Campus Kiadó Pécs – Budapest 2001. 35. old.
- Somlyódy Péter Edit: Önkormányzati integráció és helyi közigazgatás Dialóg – Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2003. 255. oldal