

# Integráns önkormányzat

## Módszertani útmutató önkormányzatoknak

2018.

**SZÉCHENYI**  2020



MAGYARORSZÁG  
KORMÁNYA

**Európai Unió**  
Európai Szociális  
Alap



**BEFEKTETÉS A JÖVŐBE**

## Előszó

A Kormány a **Nemzeti Korrupcióellenes Program és az azzal összefüggő intézkedések 2015–2016. évre vonatkozó terve elfogadásáról** szóló 1336/2015. (V. 27.) Korm. határozattal elfogadta a Nemzeti Korrupcióellenes Programot (a továbbiakban: Program). Az ebben megfogalmazott általános célok közül az önkormányzati működést érintően is kiemelhetők a közpénzekkel való gazdálkodás átláthatóbbá tétele, a hatósági eljárások fejlesztése, az üzleti élet tisztaságát elősegítő szabályozás kialakítása, a szemléletformálás, továbbá a hatékony korrupcióellenes küzdelemhez szükséges személyi és tárgyi feltételrendszer megteremtése. Az e területekre vonatkozó intézkedésektől a Kormány már középtávon is a korrupcióval szembeni szervezeti és egyéni ellenálló képesség erősödését várja.

A Program első kétéves tervének lezárása és értékelése után a 2017-2018. évekre szóló új intézkedési terv, melyet a **Nemzeti Korrupcióellenes Programmal összefüggő intézkedések 2017–2018. évre vonatkozó terve elfogadásáról** szóló 1239/2017. (IV. 28.) Korm. határozat (a továbbiakban Korm. h.) tartalmaz, egyebek mellett **a költségvetési szervek, a helyi önkormányzatok, a gazdasági társaságok** tekintetében fogalmaz meg elsősorban módszertani, tájékoztatási, vizsgálati, elemzési és – szükség esetén – szabályozási feladatokat. A Korm. h. **3. pontja felhívja a belügyminisztert, hogy készítsen a helyi önkormányzatok számára módszertani útmutatót**, amely önkéntes döntésük alapján vállalt korrupció-megelőzési és integritásirányítási feladataik eredményes ellátásához nyújt segítséget. A módszertani útmutató elsődlegesen a kis teljesítőképességű – legtöbbször közös önkormányzati hivatalhoz tartozó önkormányzatoknak kíván segítséget nyújtani. A felhívásnak eleget téve készült el a most közreadott Módszertani útmutató.

Az önkormányzatok tekintetében integritás alatt a képviselő-testület és annak szervei, valamint az önkormányzat fenntartásában álló intézmények és az önkormányzat tulajdonában álló gazdasági társaságok (a továbbiakban együtt: önkormányzati szervezetek) szabályszerű, az Alaptörvény és a képviselő-testület által meghatározott célkitűzéseknek, értékeknek és elveknek megfelelő működését értjük. Az integritásirányítás körébe tartozik minden olyan önkormányzati szervezeteken belüli intézkedés, amely azt szolgálja, hogy fenntartsa az önkormányzati szervezetek működésnek, az önkormányzat céljai elérésére és értékei, elvei megvalósítására való irányultságát, vagyis biztosítsa az önkormányzat társadalmi rendeltetésének megvalósulását. Ha ezek az intézkedések összefüggésben állnak egymással és rendszeresen alkalmazzák is azokat, akkor integritásirányítási rendszerről, vagy legalábbis annak a kezdeteiről beszélhetünk.

Ebben az útmutatóban korrupció-megelőzés alatt elsősorban a korrupciós cselekmények megelőzését értjük. Korrupciós cselekmények azok az egyes egyének által elkövetett, az önkormányzat integritását sértő cselekményeket, amelyeket a büntetőjog is szankcionál, illetve amelyeket a közvélekedés is elítél. A korrupciós cselekmények megelőzésének legfontosabb eszköze az önkormányzati szervezetek integritásának fejlesztése. Az integritás sérülése kockázatainak csökkentése a korrupciós cselekmények kockázatát is csökkenti.

Az elmúlt években életbe léptetett, az integritás erősítését célzó jogszabályok mellett, számos módszertani kiadvány segítette a jogalkalmazókat, így az önkormányzatok és szerveik ezirányú tevékenységét. Az átláthatóan működő önkormányzati hivatal felépítését segítő Módszertani útmutató célja, hogy komplex, jogi, igazgatás-szervezési és integritási ismereteket nyújtson az önkormányzatok számára. Az eddigi helyi szinten kialakított jó gyakorlatok bemutatása is hozzájárul ahhoz, hogy az optimális pénzügyi keretek mellett minél ésszerűbb és a Program céljait is megvalósító önkormányzati feladatellátás és hivatali struktúra, egyéb szervezeti megoldások alakuljanak ki.

A Módszertani útmutató eltérő tartalommal jeleníti meg az egyes integritási elemeket. Az összeállítás során elsősorban azokat a területeket igyekeztünk részletesebben bemutatni, amelyek a közigazgatásra, ezen belül a helyi önkormányzati rendszer működésére vonatkoznak. Figyelemmel voltunk arra is, hogy számos már közreadott módszertani anyag bontja ki az egyes részterületeket, így a pénzügyi – gazdálkodás, közszolgálati etika és az információszabadság területét érintően is.<sup>1</sup> Egyes esetekben azonban fontossága miatt ezen útmutatóban is szerepeltettük a témát.

A Módszertani útmutató összeállítását megelőzően **kérdőíves felmérést** végeztünk annak érdekében, hogy képet kapjunk az önkormányzatok integráns működésének aktuális helyzetéről. A felmérés nem reprezentatív, külön-külön 98 kérdést tartalmazó kérdőívben kerestük meg az önálló polgármesteri hivatal fenntartókat és a közös önkormányzati hivatal székhelyeként működőket, illetve a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó nem székhely önkormányzatokat. Összesen 206 település közreműködését kértük. A megkérdezettek kiválasztásánál arra törekedtünk, hogy átfogó képet kaphassunk valamennyi településtípus és önkormányzati hivatali típus tekintetében. Felmérésünkben igazodtunk a költségvetési törvényben meghatározott hivatali kategóriákhoz, és lakosságszám szerint differenciáltan megkerestünk községi, városi, megyei jogú városi önálló polgármesteri hivatal fenntartókat. A közös önkormányzati hivatalok kiválasztásánál a településtípus és a lakosságszám mellett a közös önkormányzati hivatal alkotó önkormányzatok száma volt a kritérium. A kérdőívek feldolgozásánál 98 település véleményére támaszkodhattunk. Módszertani útmutatónkban dőlt betűtípussal jelöljük a kérdőívre adott válaszok ismertetését.

Az integritásirányítási rendszert – önkéntes döntésük alapján – kialakítani szándékozó költségvetési szervek számára készült egy Ajánlás<sup>2</sup>, amelynek célja, hogy a – Korm. h. 2. pont b) alpontjának megfelelően – módszertani segítséget nyújtson a különféle szervtípusok igényeihez igazodóan az integritásirányítási rendszerek kialakításához. Az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Intr.) alapján – a rendvédelmi szervek kivételével – az államigazgatási szerveknek kötelező integritásirányítási rendszert kialakítaniuk, mégpedig az Intr. által meghatározott modellnek megfelelően.

---

<sup>1</sup> Erdemi nyilvánosság az önkormányzati döntéshozatalban Budapest: BM - NVSz, 2016; Államháztartási belső kontroll standardok és gyakorlati útmutató Budapest: NGM, 2017.; Dávid Péter - Lóczy Péter: Hivátásetika és kultúra, érdekérvényesítés Budapest: NKE, 2013.

<sup>2</sup> Ajánlás a korrupció ellenes küzdelem érdekében az integritásirányítási rendszert – önkéntes döntésük alapján - kialakítani szándékozó költségvetési szervek számára. <http://korrupciomegelozes.kormany.hu/szakmai-anyagok-es-osszefoglalok2>

Más költségvetési szervekre vonatkozóan nincsen jogszabályi előírás integritásirányítási rendszer bevezetésére, azonban számos, különböző típusú költségvetési szerv részéről jelentkezett igény arra, hogy saját integritásirányítási rendszert alakítsanak ki, amelyhez azonban az Intr. államigazgatási szervek számára kialakított modellje általában nem használható fel közvetlenül.

A közreadott Módszertani útmutató arra vállalkozott, hogy az átlátható önkormányzati működés tekintetében a szférában fellelhető jó gyakorlatok bemutatásával, a vonatkozó jogszabályi előírások értelmezésével **az aktuális helyzetről adjon képet**. Tekintettel arra, hogy az önkormányzatok számára a korrupció-megelőzési és integritási feladatok jogszabályi kötelezettségként nem jelennek meg, azonban önkéntes döntésük alapján vállalhatják az átlátható működés biztosítására való törekvést, jelen Módszertani útmutató mindenki számára használható sémát nem adhat. Az előkészítés és összeállítás során azonban törekedtünk arra, hogy bemutassuk azokat az önkormányzati jó gyakorlatokat, amelyek példaként szolgálhatnak.

## I. A szabályozási környezet vizsgálata

### I. 1. A központi szabályozás

Előjáróban szükséges leszögezni, hogy jelen Módszertani útmutató a központi szabályozás vizsgálatánál a jogszabályi környezetnek az önkormányzati működésre vonatkozó, az integritással és korrupció-megelőzéssel összefüggő legfontosabb szabályait részletezi, terjedelmi okok miatt természetesen nem térünk ki minden rendelkezésre.

**Magyarország Alaptörvénye** (a továbbiakban: Alaptörvény) a magyar jogi szabályozás hagyományainak megfelelően a személyes adatok védelmével összefüggésben rendelkezik a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jogról, miszerint **mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez** (VI. cikk (2) bekezdés). A nyilvánosság követelménye alapján **a közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával**. A közpénzeket és a nemzeti vagyont **az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve** szerint kell kezelni. A közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok közérdekű adatok (39. cikk (2) bekezdés).

Az Alaptörvényben foglalt alapértékek, alapelvek mentén határozza meg **a helyi önkormányzás alapelveként a széles körű nyilvánosság biztosítását** az önkormányzás során a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) (2. § (2) bekezdés). Az önkormányzás jogának gyakorlása e jog jogosítottjának, a választópolgárok közösségének nyilvánossága előtt történhet. A közvetett helyi közhatalom gyakorlás tekintetében az Mötv. megteremti azokat a garanciákat, melyek mellett a nyilvánosság követelménye érvényesülhet. (testületi ülések nyilvánosságának, a döntések közzétételének kötelezettsége, lakossági fórumok előírása, stb.) A nyilvánosság elvének való megfelelés jegyében **az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) mellékletében szereplő általános közzétételi lista II.8. pontja alapján a helyi lakosságot tájékoztatni kell a soron következő testületi ülés időpontjáról, helyéről**, hogy azon a helyi választópolgárok, vagy bárki – ide nem értve a zárt testületi üléseket – részt vehessen. A nyílt testületi ülés a demokratikus önkormányzati működés egyik garanciája, melynek eszközével a választópolgárok figyelemmel kísérhetik képviselőjük, illetve a testület munkáját. (A nyilvános testületi ülések részletszabályait későbbiekben a II. rész ismerteti bővebben.) A nyilvánosság a testület működésének elengedhetetlen része, ezért kizárólag törvény által szabályozott esetekben alkalmazható a nyilvánosság korlátozása vagy távoltartása. Az Mötv. tételesen sorolja fel a zárt ülés tartására okot adó tárgyköröket. A zárt testületi ülésről készített külön jegyzőkönyvet is megismerhetik a választópolgárok, **a megismerés azonban a közérdekű adatokra, közérdekből nyilvános adatokra és a testület döntésére vonatkozhat**. A jegyzőkönyvben foglalt adatok nyilvánossága abból a szempontból korlátozható, hogy tartalmuk minősített adat, illetve a személyes adatok védelméhez való jog épségének megőrzése szempontjából lényeges információ. Az átlátható működés megteremtése érdekében rendelkezett az Mötv. arról, hogy a képviselő-testület bizottságának tevékenységére, a bizottság ülésének összehívása, működése, nyilvánossága,

határozatképessége, határozathozatala, döntésének végrehajtása, a bizottság tagjának kizárása, a bizottság üléséről készített jegyzőkönyv tartalma tekintetében (az Möt. más rendelkezéseivel összhangban) a képviselő-testületre vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni.

A szervezeti integritás szervezetrányítási szempontból azt jelenti, hogy a szervezetnek a társadalmi elvárásokkal összhangban álló, szilárd értékrendje van, amely meghatározza a működését. A szervezeti integritás több pusztán a szabályos működésnél, ennél fogva nemcsak a korrupciótól, hanem más helytelen magatartásoktól való mentességet is jelöli, az integritás megerősítése ezért alkalmas eszköz a korrupció kockázatának mérséklésére. Az Alaptörvényben és az Möt.-ben szereplő rendelkezések mellett a korrupció visszaszorítását, **az Infotv., a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény üzleti titokra vonatkozó rendelkezései is támogatják.** Az Infotv. 32. § értelmében: „A közfeladatot ellátó szerv a feladatkörébe tartozó ügyekben – így különösen az állami és önkormányzati költségvetésre és annak végrehajtására, az állami és önkormányzati vagyon kezelésére, a közpénzek felhasználására és az erre kötött szerződésekre, a piaci szereplők, a magánszervezetek és – személyek részére különleges vagy kizárólagos jogok biztosítására vonatkozóan – köteles elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását.” Az **elektronikus közzétételi kötelezettség** alapján kötelezően „közéteendő közérdekű adatokat internetes honlapon, digitális formában, bárki számára, személyazonosítás nélkül, korlátozástól mentesen, kinyomtatható és részleteiben is adatvesztés és – torzulás nélkül kimásolható módon, a betekintés, a letöltés, a nyomtatás, a kimásolás és a hálózati adatátvitel szempontjából is díjmentesen kell hozzáférhetővé tenni. A közzétett adatok megismerése személyes adatok közléséhez nem köthető.” Emellett a törvény melléklete az önkormányzatok tekintetében is alkalmazandó általános közzétételi listát is tartalmazza.

Az Möt. alapján a nyilvánosság biztosítására – a belső működés szabályozásával összefüggésben – **a képviselő-testület szervezeti és működési szabályzatának** (a továbbiakban: Szervezeti és Működési Szabályzat) **kell tartalmaznia a helyi sajátosságoknak megfelelő rendelkezéseket** (pl. helyi fórumoknak a felsorolását, amelyek az állampolgárok, civil szervezetek számára biztosítják a döntés-előkészítésben való részvétel lehetőségét, a testületi ülésekről készült jegyzőkönyvek megtekintésének helyét stb.).

A helyi önkormányzatok, mint testületek működésének **törvényességi felügyeletét** – az Alaptörvény és az Möt. rendelkezései szerint – a Kormány a fővárosi és a megyei kormányhivatalok közreműködésével látja el. E szervek ellenőrizhetik, és adott esetben szankcionálhatják az önkormányzat működése során észlelt problémákat, illetve az Möt.-ben meghatározott keretek között egyes döntések pótlásáról is intézkedhetnek (Möt. 132-142. §). Az Möt. a törvényességi felügyeleti eszközök között sorolja fel az Állami Számvevőszék és a Magyar Államkincstár felé történő intézkedés kezdeményezésének a lehetőségét is.

A szervezeti integritás követelményei mellett témánk szempontjából vizsgálnunk kell személyi integritás kérdéskörét is. A fentiekben már említett önkormányzati működés nyilvánossága, a közbizalom erősítése, és a közpénzek rendeltetésszerű felhasználásának érvényesítése is megköveteli, hogy **a helyi közhatalmat gyakorló önkormányzati képviselő vagyona, vagyonának változása megbízatásának időtartama alatt követhető legyen.**

Ennek megvalósítására szolgál a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség. A képviselőnek – a vele közös háztartásban élő házastársának, valamint gyermekének – megválasztásakor és minden év januárjában vagyonyilatkozatot kell tennie. Ennek elmulasztásához maga az Möt. fűz konkrét, szigorú szankciót, amikor kimondja, hogy a vagyonyilatkozat tételének elmulasztása esetén – annak benyújtásáig – az önkormányzati képviselő e tisztségéből fakadó jogait nem gyakorolhatja, tiszteletdíjat, természetbeni juttatást, költségtérítést nem kaphat. Az Möt. rögzíti, hogy a képviselő vagyonyilatkozata – az ellenőrzéshez szolgáltatott azonosító adatok kivételével – közérdekből nyilvános. Az Möt. azt is előírja, **hogy a vagyonyilatkozatok vizsgálatát a Szervezeti és Működési Szabályzatban meghatározott bizottság végzi.** A transzparencia és az érintettek feddhetetlenségének biztosítása, valamint a közpénzekkel való felelős gazdálkodás nemzeti érdek. Erre figyelemmel **a tiszteletdíj és egyéb juttatás közérdekből nyilvános adat.**

A tisztségből adódó pozícióval való visszaélés megakadályozása a célja többek között az összeférhetlenséggel kapcsolatos jogi szabályozásoknak, amelyek azt hivatottak szolgálni, hogy a közérdek érvényesülését az esetleges magánérdekek ne veszélyeztethessék vagy csorbíthassák. Emellett további célkitűzés, hogy az egyes hivatalokat, tisztségeket betöltő személyek vonatkozásában biztosított legyen az elfogulatlan munkavégzés, a betöltött tisztség méltóságának megőrzése. Az összeférhetlenséget szabályozó jogszabályokban a jogalkotó az adott hivatás, megbízás, foglalkozás sajátosságait mérlegelve határozza meg az összeférhetlenségi eseteket, igazodva az adott jogszabály belső logikájához, a hivatással, foglalkozással szemben támasztott társadalmi elvárásokhoz. Ebből következik, hogy az egyes törvényekben meghatározott összeférhetlenségi esetek eltérnek egymástól (természetesen vannak azonos szabályozási esetek is), hiszen mások az elvárások egy bíróval szemben és mások pl. egy községi tisztségviselőnél. Jelenleg nincs a hazai jogrendben olyan törvény, amely valamilyen közös zsinórmértéket (pl. a korrupciómentes tevékenység tekintetében általánosan értelmezendő szempontrendszer) határozná meg, melyet minden jogszabály összeférhetlenségi szabályainál alkalmazni lehetne.

**Az önkormányzati képviselők és a polgármesterek összeférhetlenségére vonatkozó szabályokat az Möt. határozza meg.** A szabályozás elsődlegesen azokat a közéleti tisztségeket, megbízásokat, pozíciókat, helyzeteket minősítette az önkormányzati képviselői, polgármesteri megbízatással összeegyeztethetetlennek, melyek a nem kívánatos befolyásoktól mentes, pártatlan önkormányzást akadályozzák. Az összeférhetlenségi esetek közös jellemzője, hogy meghatározásuk során a jogalkotó azt mérlegelte, hogy az önkormányzati képviselői, polgármesteri megbízatással mely tevékenységek, foglalkozások nem egyeztethetők össze. Az Möt. meghatározza az összeférhetlenség jogkövetkezményeit is: amennyiben az érintett a törvényi határidőn belül az összeférhetlenséget nem szünteti meg – az összeférhetlenségi eljárásra vonatkozó szabályok szerint – a képviselő-testület állapíthatja meg az összeférhetlenség fennállását, amely az önkormányzati képviselői, polgármesteri megbízatás megszűnését eredményezi. A polgármesterek összeférhetlenségét az Möt. a települések lakosságához mérten differenciáltan szabályozza, azonban téma részleteit a Módszertani útmutató másutt részletesen tárgyalja. Fő szabály, hogy a polgármesterre megfelelően alkalmazni kell az önkormányzati képviselő összeférhetlenségére vonatkozó szabályokat.

Az Möt.v.-ben meghatározott összeférhetlenségi esetektől **el kell határolni az ügynevezett „fordított” összeférhetlenségi eseteket.** Ez abból fakad, hogy az egyes közéleti pozícióknál (pl. országgyűlési képviselő), hivatásoknál (pl. bíró), hivatásrendeknél (pl. szolgálati jogviszonyban állók), foglalkozási jogviszonyoknál, az egyes „jogállási” törvények megalkotásakor a jogalkotó szintén meghatározott összeférhetlenségi eseteket, melyek fennállását az adott jogviszonnyal összeegyeztethetetlennek tartja. Ezek között szerepelhet az önkormányzati képviselői, polgármesteri megbízatás is. Hangsúlyozni szükséges, hogy ezen esetekben az összeférhetlenség jogkövetkezménye az adott hivatás, foglalkoztatási jogviszony megszűnése.

A **panaszokról és közérdekű bejelentésekről** szóló 2013. évi CLXV. törvény által bevezetett újdonság a közérdekű bejelentések védett elektronikus rendszere, amelynek üzemeltetéséről az alapvető jogok biztosa gondoskodik.

A közérdekű bejelentések védett elektronikus rendszerébe tett közérdekű bejelentések, valamint az azoktól gyakran nehezen elhatárolható panaszok esetében a bejelentő (vagy panaszos) személyes adatai az ő egyértelmű hozzájárulása nélkül nem tehetők megismerhetővé a bejelentés (vagy panasz) tekintetében eljárásra jogosult szerv (pl. önkormányzat) számára.

A közvagyon védelme érdekében a közpénzek felhasználásának ellenőrzése kiemelt követelmény. Az Alaptörvény bekezdése alapján az Állami Számvevőszék az Országgyűlés pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerveként törvényben meghatározott feladatkörében többek között ellenőrzi az államháztartás gazdálkodását, az államháztartásból származó források felhasználását és a nemzeti vagyon kezelését (42. cikkének (1)). Figyelemmel arra, hogy a helyi önkormányzatok költségvetése az államháztartás része, az önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon, ezért **az Állami Számvevőszék a helyi önkormányzati gazdálkodás ellenőrzésének legfontosabb szerve.** Az Möt.v. külön alcímben rendelkezik a helyi önkormányzatok belső kontrollrendszeréről, rögzítve az önkormányzatok gazdasági ellenőrzésének törvényességi szabályait (119-120. §). A helyi önkormányzatoknak nyújtott európai uniós és az ahhoz kapcsolódó költségvetési támogatások felhasználását az Európai Számvevőszék és az Európai Bizottság illetékes szervezetei, kormányzati ellenőrzési szerv, a fejezetek ellenőrzési szervezetei, a Magyar Államkincstár, az ellenőrzési hatóság, az európai uniós támogatások irányító hatóságai és a közreműködő szervezetek képviselői is ellenőrizhetik.

Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) (70., 71. §) és a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban Bkr.) (20.-26. §) gondoskodnak az ellenőrzés függetlenségének biztosításáról azzal, hogy kimondják, a belső ellenőrzést végző személy vagy szervezet tevékenységét a költségvetési szerv vezetőjének közvetlenül alárendelve végzi, széles ellenőrzési jogosítványokkal felhatalmazva. A Bkr. hatálya alá tartozó költségvetési szervek számára is kötelezővé vált az integrált kockázatkezelési rendszer bevezetése.



Törvény szabályozza a **pénzügyi bizottság** feladatait, az Möt. 57. § (2) bekezdés alapján kettőezernél több lakosú településen kötelező a pénzügyi bizottság megalakítása.

A pénzügyi bizottság vizsgálati megállapításait haladéktalanul közli a képviselő-testülettel, amely ha a vizsgálati megállapításokkal nem ért egyet, a jegyzőkönyvet és észrevételeit megküldi az Állami Számvevőszék részére. A helyi önkormányzatra vonatkozó éves belső ellenőrzési tervet a képviselő-testület az előző év december 31-ig hagyja jóvá.

Elvi szinten a helyi önkormányzatok integritásának elősegítése a **jegyző** feladataként is említhető. A jegyzői hatáskörbe tartozó államigazgatási ügyek antikorrupciós szempontból történő vizsgálata érdekében olyan szabályozás került kidolgozásra, mely mentén a felügyeleti szerv a vizsgálatot el tudja végezni azon ügyekben, ahol a döntések ellenérdekű fél hiányában jogorvoslással nem érintettek. A fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 66/2015. (III. 30.) Korm. rendelet szerint a közigazgatás-szervezésért felelős miniszter – a rendészetért felelős miniszter minden év december 1-jéig tett javaslata alapján – a következő évre vonatkozóan **minden év december 31-ig ellenőrzési tervet ad ki a jogorvoslással nem érintett, azon jegyzői hatáskörbe tartozó államigazgatási ügyek felülvizsgálata érdekében, amelyekben nincs ellenérdekű fél** (19. § (5) bekezdés).

*Az integritással összefüggésben általunk megkérdezett önkormányzatok **alig több mint 50 %-a** nyilatkozott úgy, hogy az integritásra vonatkozó hazai jogi szabályozás, vagyis a fentiekben bemutatott jogszabályok integritást szabályozó elemei megfelelőek. Közelebbről vizsgálva az okokat, az „elégedetlenek” jelentős része, **közel 30 %-uk szerint bonyolult a szabályozás. E körben említést érdemel, hogy a közös hivatalok székhelyein és az önálló polgármesteri hivatalok működtető önkormányzatoknál ettől lényegesen magasabb arányban, több mint 40 %-ban minősítették bonyolultnak a jogszabályokat, pedig vélhetően ezekben a hivatalokban – a kevesebb lélekszámú önkormányzatokhoz viszonyítva – **jobb a szakember-ellátottság.** Kedvező, hogy a jogszabályok tartalmát tekintve csak alig 10 %-uk találja hiányosnak a vonatkozó rendelkezéseket.***

***Kedvezőbbek a vélemények az önkormányzati tevékenységet szabályozó jogi környezetről adott válaszokban. A válaszadók több mint 60 %-a tartja úgy, hogy megfelelő a vonatkozó jogi környezet és csak a szükséges esetekben változik. Közel 30 %-uk azonban ezen a területen is hiányosnak és gyakran változónak minősítette az önkormányzati tevékenységre vonatkozó rendelkezéseket.***

## **I. 2. Helyi szintű szabályozás, a Szervezeti és Működési Szabályzatok vizsgálata**

A témánkra vonatkozó központi rendelkezéseket az előbbiekben már ismertettük. Ugyanakkor feltétlenül szükséges, hogy **röviden a helyi szabályozás alapvető kérdéseire is kitérjünk**, hiszen ezek az **önkormányzati rendeletek, szabályzatok igen jelentős hatással lehetnek a hivatal integritására.** Ezek közül a leglényegesebb az önkormányzatok Szervezeti és Működési Szabályzata, hiszen az alapját képezi a helyi jogalkotásnak. Erről a későbbiekben részletesen is szólunk.

Az **önkormányzati rendeletek** – amelyek jogszabálynak minősülnek – **általánosan alkalmazandó normákat tartalmaznak**, kihatnak a lakosság mindennapi életére, jogokat és kötelezettségeket állapítanak meg számukra. Az integritás, a korrupciómentesség szempontjából ez azért lényeges, mert a megfelelő szabályozással csökkenthetőek az integritás-kockázatok. **Fontos, hogy a rendeletek a közérdeket jelenítsék meg, és ne valamilyen szűk csoport érdekekeit szolgálják.** Az önkormányzati rendeletalkotással kapcsolatban az Alaptörvény 32. cikke rögzíti, hogy **feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot.**

*A helyi rendeletalkotásról – jelentőségére tekintettel – információt kértünk a vizsgálatba vont önkormányzatoktól. Megállapítható, hogy a hatályos önkormányzati rendeletek száma meglehetősen nagy szórást mutat. A legtöbb rendeletet (115) Bélapátfalva alkotta a legkevesebbet (12) Boba. Ezen kiugró eredményeket leszámítva a 3 000 lélekszám alatti településeken általában 30 körül mozog a hatályos rendeletek száma (néhány eltérő eredményt leszámítva, amely egyébként minden kategóriát jellemez). A 3 000-20 000 lakosságszámú önkormányzatok esetén markáns emelkedés nem mutatható ki, 40-60 rendelet van hatályban. Az ennél nagyobb lakosságszámú településeken viszonylag nagy szórással 50-90-ig terjed a rendeletek száma. Érdekesnek mondható, hogy – egy-két kiugró eredményt leszámítva a hatályos rendeletek mintegy 90 %-át törvény végrehajtására alkották a helyi önkormányzatok. Csak néhány – jellemzően város – fordított nagyobb gondot a törvényben nem szabályozott társadalmi viszonyok rendezésére, de találhatunk erre példát kisebb településeken is.*

*A stabil jogi környezet közismerten erősíti az integritást, így rákérdeztünk arra is, hogy a helyi önkormányzatok az elmúlt három évben hány hatályos rendeletet módosítottak 3-nál többször. A válaszadók többsége (41 %) 1-3 ilyen rendeletet jelölt meg. A válaszadók közel ¼-e azt jelezte, hogy nem volt ilyen eset az adott önkormányzatnál. A megkérdezett 98 önkormányzat közel 20 %-a viszont 4-7 rendeletet jelölt meg, melyet a jelzett időintervallumban 3-nál többször módosítottak. Nagyjából a válaszadók 15 %-a 8-nál is több ilyen rendeletet jelölt meg.*

Természetesen egyes esetekben a helyi sajátosságok is indukálhatnak az általánostól eltérő módosítási igényt, azonban érdemes áttekinteni a helyi rendelet alkotás gyakorlatát és törekedni kell a stabilabb helyi szabályozási környezet biztosítására.

A rendeletekkel kapcsolatos nagyon fontos követelmény, hogy az állampolgárok minél hamarabb értesüljenek a bekövetkezett módosításokról, illetve arról, hogy pontosan mik a rájuk vonatkozó szabályok. Ezt nagyban erősíti, hogy az egységes szerkezetbe foglalt helyi rendeletek milyen gyorsan válnak megismerhetővé.

*Pozitívnak mondható, hogy a megkérdezettek mintegy 80 %-a egy hónapon belül elvégzi az egységes szerkezetbe foglalást.*

Mindenképpen változtatni szükséges azonban azon önkormányzatoknál, amelyeknél az egységes szerkezetbe foglalás feladatát csak 3 hónapon túl sikerült elvégezni.

A helyi önkormányzat képviselő-testülete **normatív határozatban szabályozhatja** a saját és az általa irányított szervek tevékenységét és cselekvési programját, valamint az általa irányított **szervek szervezetét és működését**. Itt kell felhívni a figyelmet arra, hogy ebből a körből ki kell emelni a Szervezeti és Működési Szabályzatot, mert azt a vonatkozó előírások értelmében rendeletben kell szabályozni.

A Szervezeti és Működési Szabályzatok megalkotását **az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés d) pontja teszi az önkormányzatok kötelezettségévé**, amikor kimondja, hogy „a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között meghatározza szervezeti és működési rendjét.”<sup>3</sup>

Fontos **az Alaptörvény e rendelkezésének azon megfogalmazása**, melynek értelmében az önkormányzat a szervezeti és működési rendjének meghatározását is a helyi közügyek ellátása érdekében teszi kötelezővé, azaz a Szervezeti és Működési Szabályzat megalkotásának célja az Möt. 4. §-ában említett és a 13. §-ában részletesen is kibontott helyi közügyek intézése.<sup>4</sup>

**Az Alaptörvény nem tartalmaz rendelkezést arra vonatkozóan**, hogy a Szervezeti és Működési Szabályzat mely önkormányzati döntési formában állapítható meg. **Az Möt. 53. § (1) bekezdése már rendezi a kérdést**, amikor felhatalmazást ad a helyi önkormányzat képviselő-testülete számára, hogy rendeletben határozza meg Szervezeti és Működési Szabályzatát.<sup>5</sup>

Másrészt nemcsak a képviselő-testületnek, hanem magának a hivatalnak (önálló hivatal, közös hivatal) is rendelkeznie kell szervezeti és működési szabályzattal, az Áht 10. § (5) bekezdése értelmében ugyanis a költségvetési szerv szervezetét, feladatai ellátásának részletes belső rendjét és módját szervezeti és működési szabályzat állapítja meg. A szervezeti egységekre vonatkozó szabályokat a költségvetési szerv szervezeti és működési szabályzatában vagy a szervezeti egységek ügyrendjében, a gazdálkodás részletes rendjét belső szabályzatban kell meghatározni.

Azt is fontos hangsúlyozni, hogy a **Szervezeti és Működési Szabályzat csak látszólag „befelé ható”, egyes rendelkezései azonban az állampolgárokra is kihatnak**, ezért írja elő az Möt., hogy e kérdésről rendeletet kell alkotni. A Szervezeti és Működési Szabályzat tartalmát az Möt. a korábbi szabályozáshoz képest lényegesen tágabban határozta meg.

**Az Möt. 53. § (1) bekezdése 12 pontban sorolja fel a Szervezeti és Működési Szabályzat kötelező tartalmi elemeit**. Ezek közül integritási szempontból kiemelhető a képviselő-testület átruházott hatásköreinek felsorolása, az önkormányzati képviselőkre vonatkozó

<sup>3</sup> Dr. Feik Csaba: A helyi önkormányzatok szervezeti és működési szabályzatának felülvizsgálata  
www.menedzserpraxis.hu

<sup>4</sup> Fejk i.m.

<sup>5</sup> Fejk i.m.

magatartási szabályok, az ülés rendjének fenntartása és az annak érdekében hozható intézkedések megalkotása, valamint az önkormányzat szerveinek, azok jogállásának, feladatainak meghatározása.

A belső működés szabályozásával összefüggően a **Szervezeti és Működési Szabályzatnak kell tartalmaznia a nyilvánosság biztosítására, a közmeghallgatásra vonatkozó rendelkezéseket, illetve mindazon sajátos helyi fórumoknak a felsorolását, amelyek az állampolgárok, civil szervezetek számára biztosítják a döntés-előkészítésben való részvétel lehetőségét.** Természetesen egyes sajátos rendeleti formák, pl. környezetvédelmi tervek lakossággal történő egyeztetésének egyéb szabályait ágazati jogszabályok határozzák meg.

(A Szervezeti és Működési Szabályzatot érintő, az egyes tartalmi elemek részletesebb vizsgálata a módszertani anyag későbbi fejezeteiben kerül kifejtésre.)

A szervezeti struktúra és a külső szabályozási környezet gyakori változása fokozhatja az önkormányzatok működésében rejlő integritási kockázatokat, hátráltatja a megszokott feladatellátás menetét, a feladat- és hatáskörök megváltozása pedig bizonytalanságot eredményezhet.

*A beérkezett kérdőívek alapján kiemelhető, hogy az általunk megkérdezett önkormányzatok döntő többsége úgy nyilatkozott, hogy az önkormányzati tevékenységet szabályozó jogi környezet többnyire megfelelő mértékű, és csak a szükséges esetekben változik, így a külső szabályozási környezet változása nem jelent nehézséget az integritás szempontjából. Meg kell jegyezni, hogy az önálló polgármesteri hivatalt működtető önkormányzatoknál, illetve a közös hivatalok székhelyein jobb volt az arány (jellemzően nagyobb lakosságszámú településekről van szó).*

Fontosnak tartjuk hangsúlyozni, hogy **a szervezeti struktúra területén a belső stabilitás és kiszámíthatóság fontos tényező kell, hogy legyen,** hiszen megfelelő háttérrel biztosíthat a kiegyensúlyozott intézményi működéshez és a korrupció elleni eredményes fellépéshez.<sup>6</sup>

### **I. 3. Helyi szintű szabályozás, belső szabályzatok**

Az előző fejezetekben már bemutatott, az önkormányzatok értékelvű működésének jogi alapvetéseit tartalmazó központi szabályozás legfontosabb rendelkezései és az önkormányzati működés „bibliájaként” szolgáló Szervezeti és Működési Szabályzat mellett a helyhatóságoknak számos egyéb területen nyílik lehetőségük arra, hogy akár jogszabályi kötelezettség alapján, akár saját hatáskörben alkotott helyi szabályzatokkal csökkentsék a integritási kockázatokat.

---

<sup>6</sup> Vasváriné Molnár Judit, Szabó Zoltán Gyula: A helyi önkormányzatok korrupciós veszélyeztetettsége és az azok kezelésére szolgáló kontrollok kiépítettségi szintje- az Állami Számvevőszék 2015. évi integritás felmérése alapján <http://kozszo.org.hu>

E részben – a teljesség igénye nélkül – felsoroljuk azokat a **belső szabályzatokat**, amelyek segíthetik az önkormányzatok integráns működését. A részletes bemutatástól e helyütt eltekintünk, kifejtésük a Módszertani útmutató további részeiben történik.

Jogszabályi felhatalmazás alapján **kötelező elkészíteni**:

- az adatvédelmi és adatbiztonsági szabályzatot (Infotv. 24. § (3) bekezdés),
- az iratkezelési szabályzatot és irattári tervet (1995. évi LXVI. tv. 9. § (4) bekezdés),
- a szervezeti integritást sértő események kezelésének eljárásrendjét (Bkr. 6. § (4) bekezdés),
- az integrált kockázatkezelés eljárásrendjét (Bkr. 6. § (4) bekezdés),
- a közszolgálati szabályzatot (a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Kttv.) 75. § (5) bekezdés),
- a közszolgálati adatvédelmi szabályzatot (Kttv. 177. § (4) bekezdés).

Jogszabály ugyan kötelező erővel nem írja elő, de az önkormányzat átlátható működését segíti, ha készül például etikai kódex, az ajándékok elfogadásának rendjéről, illetve a személyzeti kiválasztás rendjéről belső szabályzat.

## II. Az önkormányzati szervezet és működés hatása az integritásra

### II. 1. A képviselő-testület

A helyi önkormányzás jogát a választópolgárok közvetlenül (helyi népszavazás), vagy közvetett módon, az általuk közvetlenül választott képviselők útján gyakorolják. Helyi népszavazásra általában csak kivételesen kerül sor, így tipikus, a mindennapi működés szempontjából meghatározó a képviseleti elv érvényesülése, melyből fakadóan **a helyi önkormányzás legfontosabb szerve a képviselő-testület**. Ezt támasztja alá az Alaptörvény 33. cikkének (1) bekezdése, amely rögzíti, hogy a helyi önkormányzat feladat-és hatásköreit a képviselő-testület gyakorolja. A képviselő-testület jogállásával, működésével kapcsolatban számos szakmai anyag készült, ezek megállapításait nem kívánjuk megismételni. **Elemzésünkben kizárólag azokra a tényezőkre, elemekre hívjuk fel a figyelmet, melyek az integritás erősítése, a korrupció megelőzése érdekében lényegesek.**

#### a) Tervszerűség

Az önkormányzati működés és döntéshozatal centruma a képviselő-testület, amely öt évre választott önkormányzati képviselőkből és a polgármesterből áll. A település fejlődése, az önkormányzat által biztosított közszolgáltatások működtetése szempontjából fontos, hogy a képviselő-testület megfogalmazza a választási ciklusra szóló hosszú távú fejlesztési elképzeléseit. Az Möt. 116. §-a kötelezettségként rögzíti, hogy **a képviselő-testület az alakuló ülést követő hat hónapon belül fogadja el gazdasági programját, fejlesztési tervét**. E dokumentum zsinórmértékül szolgál az önkormányzat gazdálkodásánál, de itt szükséges utalni arra, hogy a fentiekén túl **számos ágazati jogszabály ír elő kötelező jelleggel tervkészítési kötelezettséget**. A fejlesztési, illetve az egyes közszolgáltatások működtetéséhez kapcsolódó pályázatok meghatározó többsége a támogatás elnyerésének

feltételeként írja elő az adott tevékenységre vonatkozó terv, koncepció meglétét. Témánk szempontjából is **kiemelkedő jelentőséggel bír a tervszerűség, a különböző tervek, fejlesztési elképzelések kidolgozása, illetve ezek nyilvánossága.** A település átgondolt, fenntartható fejlődését biztosítják ezek a tervek, melyek figyelembe veszik a helyi adottságokat, a lehetőségeket, a lakossági igényeket, különösen az egyes közszolgáltatások területén. **A lakosság bevonásával készített, nyilvános tervek alapul szolgálnak az egyedi önkormányzati döntések meghozatala során,** különösen a fejlesztési pályázatokon való indulásnál. **Így jelentősen csökkenthető annak kockázata, hogy egyes érdekcsoportok megkíséreljék befolyásolni a képviselő-testület tagjait a konkrét döntés meghozatala előtt.**

A Szervezeti és Működési Szabályzatban meg kell határozni, hogy **évente hány ülést tart** a képviselő-testület, amely hatnál nem lehet kevesebb (Mötv. 44. §). Ezen túl **a tervszerű működést szolgálja az is, ha a képviselő-testület éves üléstervet készít. Szükséges meghatározni az előterjesztések képviselő-testülethez történő benyújtásának a rendjét is.** E követelmények szintén az **átláthatóságot növelik,** mert a képviselők fel tudnak készülni az ülésekre, a döntési javaslat szakszerűen előkészíthető, illetve időben megismerhetővé válik. **Az ülésen, „zsebből” benyújtott előterjesztések korrupciós kockázata mindig nagyobb,** mert még a képviselőknek sincs lehetősége a kérdéskör áttekintésére, alternatívák keresésére, a felkészülésre. A helyi szabályozásban az ilyen előterjesztések benyújtásának a lehetőségét minimalizálni kell. Sajnos teljes mértékben kizárni nem lehet, hiszen történhetnek olyan események, melyekkel előre nem lehetett számolni, így előfordul, hogy a tervezettnél hamarabb össze kell hívni a testületi ülést, vagy olyan kérdésben kell döntést hozni, állást foglalni, mely előre nem volt tervezhető. A szabályozásban azonban célszerű pontosan meghatározni azokat a körülményeket, esetköröket, melyek fennállása esetén mód van az általános rendtől való eltérésre.

*Az általunk megkérdezett önkormányzatok több, mint 95 %-a úgy nyilatkozott, hogy a képviselő-testület működésére inkább a tervszerűség jellemző, így a tervszerűség hiányának integritásra gyakorolt kockázatát is igen alacsonyra értékelték. Közel harmaduknál soha nem nyújtottak be előterjesztést a Szervezeti és Működési Szabályzat rendelkezéseitől eltérően, négy település kivételével a többiek is azt jelezték, hogy ez csak ritkán fordult elő. Meg kell jegyezni, hogy az önálló polgármesteri hivatalt működtető önkormányzatoknál, illetve a közös hivatalok székhelyein jobb volt az arány (jellemzően nagyobb lakosságszámú településekről van szó).*

**Árnyaltabb a kép, ha a rendkívüli testületi ülések** (ide azokat az üléseket soroljuk, melyeket az előzetes tervektől eltérő időben kellett összehívni) **arányát, illetve okait nézzük.**

*A megkérdezett települések nagyjából egynegyede jelezte, hogy az elmúlt három évben több mint tíz alkalommal tartottak rendkívüli testületi ülést (az önálló polgármesteri hivatalt működtető önkormányzatoknál, illetve a közös hivatalok székhelyein az arány meghaladta az 50 %-ot). A települések közel negyven százalékánál 5-10 közé tehető ezen ülések száma, míg a többi helyen 5-nél kevesebbszer fordult elő ez az eset (a kérdőívre adott válasz szerint egy településen*

*nem volt rendkívüli ülés). **Jellemző ok a különböző pályázatok benyújtásának rövid határideje.** Ezen túl gyakran előfordult, hogy a helyi önkormányzatok által fenntartott társulások működése tette szükségessé döntések rövid időn belül történő meghozatalát, valamint egyes jogszabályok hatálybalépése után kellett záros határidőn belül intézkedni, illetve rendeletet alkotni.*

Szükséges megjegyezni, hogy **ezen okok többsége a helyi önkormányzatok érdekkörén kívül esett**, ezeket befolyásolni nem tudták.

A tervszerű működés során előfordulhatnak nem várható események. **Az integráns működést segíti**, ha az önkormányzatok felkészülnek a **„rendkívüli” helyzetekre** (pl. pályázatok előkészítési rendjének kidolgozása, keretszerződések kötése, stb.). A felkészülés körébe sorolható a jogszabályokban meghatározott tervek naprakészen tartása, a fejlesztési célok megjelölése is, mert ebben az esetben nem kell rögtönözni. A rövid időn belül meghozandó döntéseknél is fontos, hogy a szakmaiság minél magasabb szinten legyen biztosítható. Ennek egyik eszköze a hivatali apparátus körültekintő kiválasztása, fejlesztése, illetve megfelelő kapcsolat kialakítása külső szakértőkkel, intézetekkel, akik rövid időn belül mozgósíthatók. Ezen túl célravezető más önkormányzatok tapasztalatainak felhasználása is.

#### **b) Az önkormányzati döntések előkészítése**

Mint utaltunk rá, az Alaptörvény kimondja, hogy az önkormányzati feladat-és hatásköröket a képviselő-testület gyakorolja. Ez nem azt jelenti, hogy valamennyi közszolgáltatást közvetlenül a képviselő-testület biztosít (pl. óvodai ellátás), de főszabályként a képviselő-testület határozza meg, hogy az adott feladat milyen módon kerüljön ellátásra, továbbá az önkormányzati hatáskörök döntő többségében maga hozhat döntést, ugyancsak maga dönti el, hogy mely hatáskörét ruházza át (a hatáskör-átruházásra később még kitérünk). **A képviselő-testületet e széleskörű döntési kompetenciája teszi az önkormányzati működés meghatározó, központi szereplőjévé.** Az önkormányzati képviselők és a polgármester (aki tagja a képviselő-testületnek) választással nyerik el megbízatásukat, így közvetlenül a választópolgároktól kaptak felhatalmazást a helyi önkormányzás jogának gyakorlására. **Legitimitásuk megkérdőjelezhetetlen, ugyanakkor az önkormányzati döntések döntő többsége széleskörű szakmai ismeretek, elemzések alapján hozható meg** és gyakran előfordul, hogy a képviselő-testület tagjai nem rendelkeznek a szükséges szaktudással.

A fentiek alapján nem igényel különösebb bizonyítást, hogy, **milyen jelentőséggel bír a döntés-előkészítés szakmaisága.** Az integritás és a korrupció megelőzése érdekében is fontos, hogy a képviselő-testület bizalommal tudjon támaszkodni a kidolgozott döntési javaslatokra, ne legyen kétsége a miatt, hogy az adott kérdés valamennyi, lényeges körülményét bemutatja az előterjesztés, így valóban a település érdekeit legjobban szolgáló döntés hozható. **A döntés-előkészítés „profli” szervezete a polgármesteri hivatal**, illetve a több önkormányzatot kiszolgáló közös önkormányzati hivatal (a hivatalról külön is szólunk, így itt csak néhány lényeges körülményre kívánjuk a figyelmet ráirányítani), melyet közigazgatási szakemberként a jegyző vezet. A törvényi keretek között a képviselő-testület

dönt, hogy önálló, vagy közös hivatalt működtet, meghatározza a hivatal létszámát, szervezeti tagozódását, munkarendjét, ügyfélfogadási rendjét, évente beszámoltatja a jegyzőt a hivatal munkájáról. A képviselő-testület szerepe **e területen is meghatározó.**

A hivatalra vonatkozó döntések során **elsődleges szempont legyen a döntés-előkészítés szakmaiságának a biztosítása, a stabil, átlátható működés garantálása.**

Itt kell utalni arra, hogy különösen a közös hivatalok esetén fordul elő, hogy e fontos követelményt megelőzik a presztízs szempontok, esetenként a rivalizálás, de ezzel mindig a szakmaiság és az integráns működés sérül, illetve nagyobb a kockázata az egyéni érdekek érvényesítésének.

Különösen a kisebb létszámú hivatalok esetén lehetetlen minden felmerülő kérdéshez a hivatalon belül biztosítani hozzáértő köztisztviselőt (pl. ritkán előforduló ügyek). Ennek pótlására alkalmasak a társulások, illetve **a képviselő-testület külső szakértőket is igénybe vehet, „megvásárolhatja” ezt a szolgáltatást.** Ez esetben még körültekintőbben kell eljárni.

Külső megbízás esetén alapkövetelmény, hogy a megbízott valóban rendelkezzen a megfelelő szaktudással, e mellett azonban **nagyobb a kockázata annak, hogy a szakértőt egyes érdekcsoportok megpróbálják befolyásolni** a döntés előkészítése során. **A kockázat csökkenthető a gondos kiválasztással.** Célszerű a kiválasztási követelményeket előre meghatározni, referenciát kérni, illetve hosszú távú megállapodásokat kötni, valamint körüljárni, hogy a szakértőnek (akár magánszemély, akár vállalkozás, akár intézet), milyen érdekeltségei vannak, kiknek dolgozik. Sok esetben állami szervezet is vállal ilyen feladatokat, ami nagyobb biztonságot ad. E mellett **a kontrollok kiépítése, a kritikus pontoknál több szakmai vélemény beszerzése, a feladatok több szakértő közötti megosztása** is biztosítékot jelenthet.

Az önkormányzati **döntések előkészítésében fontos szerepet kaphatnak a bizottságok** (a bizottságokról külön szólunk), valamint a **civil szervezetek**, illetve közvetlenül **a lakosság** is (pl. a szakértő által összeállított döntési javaslatok véleményezésében). A többlépcsős előkészítés ugyan időigényesebb, de alkalmazásával jelentős mértékben csökkenthető a korrupciós kockázat. Ugyanilyen **fontos az átláthatóság, illetve a nyilvánosság.**

A bizottsági struktúra kialakításakor az átláthatóságot és a nyilvánosságot segíti a Szervezeti és Működési Szabályzatban **a döntés-előkészítés rendjének részletes meghatározása** (a döntéshozatali eljárás szabályozása kötelező szabályozási elem).

Már utaltunk a „zsebelőterjesztések” veszélyére, hiszen ott a döntés-előkészítés szakmaisága, átláthatósága sok esetben megkérdőjelezhető.



Szükséges, hogy a képviselő-testület szabályozza, hogy **a meghatározó jelentőségű előterjesztéseket csak a polgármester, vagy valamely bizottság nyújthasson be** a döntés-előkészítésre vonatkozó rendelkezések betartásával.

Az Mötv. **az önkormányzati képviselők számára biztosítja az önkormányzati döntés (rendelet, határozat) kezdeményezésének jogát**, ezt korlátozni nem lehet, de a Szervezeti és Működési Szabályzatban meg kell határozni a kezdeményezés módját (kötelező elem). Ennek során már beépíthetők megfelelő garanciák (pl. többfordulós tárgyalás, szakmai vélemény beszerzésének kötelezettsége).

Az önkormányzati **döntések különböző típusai sajátos előkészítést igényelhetnek**. Itt szükséges utalni arra, hogy a képviselő-testület döntése kétféle lehet. A helyi társadalmi viszonyok rendezésére (saját jogán, vagy törvény felhatalmazása alapján) feladatkörében **rendeletet alkothat**, amely jogszabály illetve egyéb ügyekben **határozatot hozhat** (egyedi, illetve normatív határozat). Törvényben meghatározott esetekben a képviselő-testület köteles rendeletet alkotni, illetve határozatot hozni. A rendeletalkotásra felhatalmazást adó **ágazati törvények** a helyi szabályozás kereteinek meghatározásán túl, **gyakran rendelkeznek a rendelet szakmai tartalmának kötelező elemeiről, különböző szakvélemények kötelező beszerzéséről, illetve a lakossággal, civil szervezetekkel történő kötelező egyeztetésről** is. E rendelkezések a szakmaiság biztosításán túl **növelik az átláthatóságot, erősítik a nyilvánosság szerepét**, illetve a részvételi demokráciát, de egyben **az integritást is szolgálják és csökkentik a korrupciós kockázatokat** is.

Fel kell hívni a figyelmet arra, hogy **a képviselő-testület maga is meghatározhat kötelező tartalmi elemekre, szakvélemények beszerzésére, egyeztetési kötelezettségekre vonatkozó szabályokat a saját jogán alkotott rendeletek esetén is**, illetve kiterjesztheti ezen előírásokat az ágazati törvény felhatalmazása alapján alkotott olyan rendeletekre is, ahol a törvény ilyen részletszabályokat nem tartalmaz. Célszerű ezzel a lehetőséggel élni, hiszen a rendeletek társadalmi elfogadottsága, önkéntes követése is jobban biztosítható a lakosság bevonása révén, jelentősen növelhető az önkormányzat bizalmi indexe és a fentebb jelzett integrációt erősítő tényezők is szélesebb körben fejtik ki hatásukat.

*A fentiekben ismertetett témakörhöz kapcsolódva **a megkérdezett önkormányzatok több, mint negyede nyilatkozott úgy, hogy soha nem vesz igénybe külső szakértőt az önkormányzati döntések előkészítéséhez**. Az önálló polgármesteri hivatalt működtető önkormányzatoknál, illetve a közös hivatalok székhelyein egy kicsit alacsonyabb az az arány (közel 20 %), míg a közös hivatalhoz tartozó településeken magasabb (közel 30 %), ami azzal magyarázható, hogy a nagyobb lélekszámú települések hivatali apparátusa magasabb létszámú, így mód nyílik a szakosodásra, így egyes területeken mélyebb a szakismeret. **Érdekes viszont, hogy 2 megkérdezett válaszolt úgy, hogy gyakran fordulnak apparátuson kívüli szakemberhez, és mindkettő önálló hivatalt működtető önkormányzat**. A többiek (a megkérdezettek több mint 70 %-a) úgy nyilatkoztak, hogy ritkán, de támaszkodnak külső szakértőre.*

### c) Az önkormányzati döntések előkészítése<sup>7</sup>

A képviselő-testület ülésének előkészítése a polgármesteri hivatal (közös önkormányzati hivatal) kötelessége és magába foglal tartalmi feladatokat és technikai jellegű teendőket is. Az első körbe soroljuk azokat a tevékenységeket, melyek az egyes napirendi pontok tárgyalásához szükséges előterjesztések, döntési javaslatok, egyéb anyagok elkészítéséhez szükségesek. A tartalmi feladatok témánk szempontjából lényegesnek tartott elemeit az önkormányzati döntések előkészítésére vonatkozó részben kifejtettük. A technikai feladatok biztosítják azt, hogy a testületi ülések zavarmentesen lebonyolíthatók legyenek, betölthessék rendeltetésüket. E körbe tartozik többek között a meghívó, az ülés napirendjén szereplő előterjesztések, egyéb tárgyalási anyagok eljuttatása az önkormányzati képviselőkhez, meghívottakhoz, az ülésterem elkészítése (pl. hangosítás, szavazógép, egyéb technikai eszközök), a személyi feltételek biztosítása (pl. jegyzőkönyvvezető, hangosításért felelős).

Korábban már utaltunk rá, hogy az integritás szempontjából is fontos, hogy a megfelelően előkészített előterjesztések időben eljussanak a döntéshozókhoz, egyéb érintettekhez így az önkormányzati képviselők, valamint a polgármester megfelelően fel tudnak készülni a testület ülésére.

**A meghívó, valamint az előterjesztések kiküldésének rendjét, módját, határidejét a Szervezeti és Működési Szabályzatban meg kell határozni.**

A határidő megállapításakor figyelemmel kell lenni, hogy kellő idő álljon rendelkezésre az előterjesztések, egyéb anyagok áttanulmányozására. A rövidebb határidejű kiküldést kizárni életszerűtlen, de indokolt a feltételeket úgy meghatározni, hogy erre csak kivételesen, valóban csak a szükséges esetekben kerüljön sor.

**A testületi ülés meghívóját, valamint az előterjesztéseket az önkormányzati képviselőkhez, a polgármesterhez egyéb meghívottakhoz a Szervezeti és Működési Szabályzatban meghatározottak szerint el lehet juttatni postai úton (saját kézbesítővel), de megküldhető elektronikusan is, illetve kialakítható olyan megoldás, amely hozzáférést biztosít az önkormányzat honlapjára feltöltött anyagokhoz.**

Ez utóbbi gyorsabb, költségkímélőbb, de csak akkor alkalmazható, ha a képviselők rendelkeznek számítógéppel, vagy az önkormányzat biztosít ilyen eszközt számukra a megbízatásuk időtartamára.

Itt érdemes szólni arról, hogy a helyi önkormányzás egyik fontos alapelve a nyilvánosság. Már korábban is hangsúlyoztuk, hogy a korrupció megelőzésének egyik legfontosabb eszköze az átláthatóság, valamint a nyilvánosság minél teljesebb körű biztosítása. Ezen elv

<sup>7</sup> 2016 novemberében jelent meg „Az érdemi nyilvánosság az önkormányzati döntéshozatalban” című módszertani útmutató, amelynek célja gyakorlati támogatás nyújtása volt a helyi önkormányzatok számára a törvényi kötelezettségeik magas színvonalú és teljes körű ellátásához. Az útmutató a nyilvánosságra vonatkozó jogszabályok irányából közelít. Jelen útmutató az önkormányzati működés irányából vizsgálja a döntéshozatal nyilvánosságának kérdését.

érvényesülését **az Möt. számos rendelkezése biztosítja** (pl. fő szabályként a testületi ülések nyilvánosak, valamint a képviselő-testület döntéseit nyílt szavazással hozza, a választópolgároknak betekintési joga van a képviselő-testület előterjesztéseibe, az ülések jegyzőkönyveibe, a zárt ülésen hozott döntések nyilvánosságát is biztosítani kell). Ezen túl más jogszabályok is garantálják a közérdekű adatok nyilvánosságát, illetve egyes önkormányzati döntések lakossággal történő egyeztetésének rendjét (mint ahogy erre már utaltunk). **A képviselő-testület ülésének nyilvánossága azt jelenti, hogy az ülésen az érdeklődő választópolgárok részt vehetnek.** Ennek első eleme, hogy **a lakosság információt kapjon arról, hogy a képviselő-testület mikor ülészik,** milyen napirendeket tárgyal, illetve, hogy lehetőség szerint a testület elé kerülő előterjesztéseket is megismerhesse még az ülés előtt. E területen **az egyes önkormányzatok gyakorlata igen eltérő,** egyrészt a helyi adottságok miatt, másrészt tagadhatatlan, hogy egyes helyhatóságok nem kezelik súlyának megfelelően a kérdést, csak a törvényi minimumok teljesítésére szorítkoznak. **Sok helyen kizárólag a helyi önkormányzat hirdetőtáblájára függesztik ki a testületi ülés meghívóját** és az előterjesztések (ha egyáltalán elérhetőek) a hivatalban tekinthetők meg előzetes bejelentkezés alapján. Kétségtelen, hogy a helyi polgárok egy része nem kezeli biztonsággal a modern technikai eszközöket, de hagyományos módon is eljuttatható az információ a település lakosságának döntő többségéhez (a frekvenciált helyeken levő hirdetőtáblákon, szórólapokon, a helyi lapok és kiadványok felhasználásával, az előterjesztések kihelyezésével a sűrűn látogatott helyeken). Figyelemmel arra, hogy lényegében **valamennyi önkormányzat rendelkezik honlappal** (önállóan, vagy más önkormányzatokkal közösen működtetve) a képviselő-testületi ülés meghívója, valamint az ülésen tárgyalandó előterjesztések feltölthetők ide is. **Egyre több hely van, ahol nem csak a meghívó érhető el az interneten, hanem a napirenden szereplő kérdések írásos anyaga is,** így a választópolgárok, civil szervezetek valóban érdemben kísérhetik figyelemmel az önkormányzat munkáját.

Követendő példaként említhetők azok a megoldások, ahol **a közösségi oldalakon, egyéb csatornákon** (e-mail, SMS, helyi média) is felhívják a választópolgárok figyelmét **a testületi üléseken való részvétel lehetőségére, illetve a napirendek írásos anyagainak elérhetőségére.**

A választópolgárok képviselő-testületi ülésen történő részvételének biztosításához az is szükséges, hogy **az ülés helyszíne alkalmas legyen az érdeklődők befogadására.** Nem mondhatjuk, hogy jellemző lenne a tömeges megjelenés, csak egy-egy, kiemelt jelentőséggel bíró helyi téma mozgathat meg nagyobb létszámot. Sok településen az üléseknek állandó helyszíne van, ahová beépítették a szavazógépet, a hangosítást, az internetkapcsolatot, de ezen termék többsége jelentős számú érdeklődő befogadására nem alkalmas. Ilyenkor **megfontolható egy nagyobb terem igénybevétele,** melyben hagyományos módon kézfelemeléssel szavaznak a képviselők, illetve „élőben” is közvetíthető a képviselő-testület ülése, ha a technikai feltételek adottak. Itt kell szólni arról, hogy a nyilvános döntéshozatal egyik eszköze **a testületi ülések közvetítése a helyi televízióban** (ha van ilyen), **vagy az interneten.** E korszerű megoldás esetén a lakosság otthonában kísérheti figyelemmel a testületi üléseket, valamint archiválás esetén utólag is visszanézheti azokat.

A képviselő-testületi ülések nyilvánossága biztosításának gyakorlati tapasztalatait mutatja be a taksonyi jó példa a Módszertani útmutató V.3.4. pontjában.

Mint utaltunk rá főszabályként **a képviselő-testület ülései nyilvánosak**. Az Mötv. meghatározza, hogy **mely ügyekben kell zárt ülést tartani** (46. § (2) bekezdés), az a) alpont) szerint minden esetben, a b) alpontjában meghatározott esetekben a személyes adatok védelme érdekében akkor, ha azt az érintett kéri. Felhívjuk a figyelmet arra, hogy e körben az érintettet minden esetben indokolt tájékoztatni arról, hogy lehetősége van zárt ülés tartását kérni. A képviselő-testület **a vagyonával való rendelkezés esetén dönthet úgy, hogy zárt ülést rendel** el (ez nem kötelező), ha a nyilvános tárgyalás az önkormányzat, vagy más üzleti érdekét sértené. A zárt ülésen a képviselő-testület tagjai, a kívülről választott alpolgármester, a jegyző, aljegyző(k), valamint meghívása esetén a hivatal ügyintézője, az érintett (törvény előírhatja, hogy mely esetekben kötelező az érintett meghívása) és a szakértő vehet részt. **A jogalkotó azzal, hogy keretek közé szorította a zárt ülés tartásának lehetőségét a nyilvános, átlátható működés mellett tette le a voksát.**

A nyilvános döntéshozatalnak fontos eleme az is, hogy **főszabályként a képviselő-testület döntéseit nyílt szavazással hozza**. A nyílt szavazás módjáról a Szervezeti és Működési Szabályzatban kell rendelkezni (kézfelemelés, szavazógép, stb.). A nyílt szavazás is az átláthatóságot szolgálja, és az integritást erősíti, hiszen mindenki láthatja, hogy a döntési javaslatra melyik képviselő milyen szavazatot adott. A személyes felelősséget erősíti, hogy elrendelhető név szerinti szavazás is (egyes esetekben ez kötelező). **Titkos szavazást csak kivételesen lehet tartani**, kizárólag azon ügyekben, melyeket zárt ülésen tárgyalnak. Itt utalnánk röviden arra, hogy a közigazgatási ügyekben megfelelő szakismerettel rendelkező **jegyző tanácskozási joggal vesz részt a képviselő-testület ülésein** (bizottsági üléseken is). **Jelzési kötelezettsége van**, ha a képviselő-testületnél (vagy az önkormányzat valamely szervénél) jogszabálysértést tapasztal. E szerepe a korrupciós kockázatokat is jelentős mértékben csökkenti, így a Szervezeti és Működési Szabályzatban indokolt részletesen meghatározni a jelzés esetén követendő eljárást (pl. a döntés elnapolása).

A döntéshozatal kapcsán külön indokolt szólni **a személyes érintettség jogintézményéről**, amely jelentős szerepet játszik a korrupciós kockázatok csökkentésében. Az Mötv. 49. §-a az **önkormányzati képviselő kötelezettségévé teszi**, hogy a képviselő-testületi döntéshozatal előtt bejelentsé, ha az adott **ügy őt, vagy közvetlen hozzátartozóját személyesen érinti**. **A képviselő-testület az érintett önkormányzati képviselő kezdeményezésére, vagy bármely önkormányzati képviselő javaslatára dönt arról, hogy kizárja-e az érintettet a képviselő-testület adott ügyre vonatkozó döntéshozatalából**. Hangsúlyozni kell, hogy **a kizárás nem kötelező**. Ennek elsődleges oka az, hogy több érintett kizárása esetén a kis létszámú képviselő-testület döntésképtelenné válna. A kizárás kérdéséről minden esetben szükséges dönteni, de mérlegelni kell a fenti szempontokat is. Önmagában **az érintettség bejelentése is nagyban növeli a döntéshozatal átláthatóságát**. Az ismertetett szabályokat a bizottságok működésére is alkalmazni kell, a bejelentési kötelezettség a „külsős” bizottsági tagokra is kiterjed.

A nyilvános döntéshozatalhoz kapcsolható, hogy a képviselő-testület munkáját nem csak a testületi ülésen történő részvétel útján kísérhetik figyelemmel a választópolgárok. Az Möt. előírja, hogy **a képviselő-testület üléséről jegyzőkönyvet kell készíteni** (52. §), és e közokiratnak minősülő dokumentum tartalmát is meghatározza a törvény. A részletek ismertetése nélkül is elmondható, hogy a jegyzőkönyvből megismerhetők a tárgyalt előterjesztések, a vitában elhangzottak, illetve a hozott döntések. Kiemelten fontos, hogy az Möt. fentebb megjelölt rendelkezése azt biztosítja, hogy **a választópolgárok** a zárt ülés kivételével (melyről külön jegyzőkönyv készül) **betekinthetnek a képviselő-testület előterjesztésébe, illetve a testület ülésének jegyzőkönyvébe**. Lényeges, hogy **a zárt ülésen hozott döntés is nyilvános**. Hangsúlyozni kell, hogy kizárólag a döntés, így a kapcsolódó előterjesztések, illetve a zárt ülésen elhangzottak nem, alapvetően a személyes adatok védelme miatt.

A jegyzőkönyvekbe való **betekintési jog több módon is biztosítható**. Sok helyen **a hivatalban**, vagy valamely helyi közintézményben lehet **a papíralapú jegyzőkönyveket megtekinteni**. Ez kis településeken bevált, különösen azok számára megoldás, akik kevésbé használják biztonsággal a számítástechnikai eszközöket.

E mellett azonban indokolt, hogy a **jegyzőkönyvek az önkormányzat önálló, vagy több önkormányzat által közösen működtetett honlapján is elérhetők legyenek**. Gyakran készülnek a testületi ülésekről **hangfelvételek** is, melyek honlapon történő **elérhetőségének lehetővé tétele szintén nagyban hozzájárul az önkormányzati döntéshozatal nyilvánosságának biztosításához**.

Itt indokolt utalni arra, hogy a képviselő-testület által alkotott **rendeletek jogszabálynak minősülnek**, ezért kihirdetésükre külön rendelkezések vonatkoznak. Az Möt. 51. §-a szerint **az önkormányzati rendeletet a képviselő-testület hivatalos lapjában, vagy a helyben szokásos módon** (a Szervezeti és Működési Szabályzatban meghatározottak szerint) **ki kell hirdetni**. A kihirdetésről a jegyző köteles gondoskodni. **A saját honlappal rendelkező önkormányzat rendeletét a honlapján is közzéteszi**. Ezen túl a rendeleteket fel kell tölteni a **Nemzeti Jogszabálytárba**, de ez nem váltja ki a fentebb leírt kihirdetési, illetve közzétételi kötelezettséget. Az ismertetett szabályoknak garanciális jelentősége van, hiszen az önkormányzati rendeletek jogokat és kötelezettségeket állapíthatnak meg, szankcionálhatnak bizonyos jogsértéseket, így **biztosítani kell, hogy az állampolgárok a rendeleteket megismerhessék**. E területen is egyre nagyobb jelentősége van **a helyi honlapoknak**.

A nyilvánosság biztosításában kiemelt szerep jut a honlapoknak. Az Infotv. **nem teszi kötelezővé az önálló honlap működtetését a helyi önkormányzatok számára. Honlap fenntartható több önkormányzat által közösen is**. Különösen a közös önkormányzati hivatalt létrehozó helyhatóságok számára praktikus megoldás közös honlap működtetése.

Az Infotv. **a közérdekű adatok közzétételét kötelezővé teszi**. Önkormányzati területen ezek javarészt a már ismertetett adatokat (testületi ülés meghívója, jegyzőkönyvek, önkormányzati

döntések) foglalják magukba (a közzétételi listát a törvény melléklete tartalmazza). **A közzététel biztosítható az erre a célra létrehozott központi honlapon is.**

Szükséges kiemelni, hogy **a helyi önkormányzatok által működtetett honlapok egy jelentős része a közérdekű adatokat csak hiányosan tartalmazza**, illetve **a karbantartás gyakran elmarad**. Gyakori ok, hogy nem elegendőek az anyagi források, illetve kevés a felkészült szakember. A legtöbb helyen a hivatal egy dolgozóját bízzák meg a feladattal, de ez nem célravezető, hiszen így nehezen biztosítható, hogy minden közérdekű adat felkerüljön a honlapra.

A honlapok működtetésével, üzemeltetésével kapcsolatban célszerű **helyi szabályozás** kialakítása, melynek során megjelölhetők az érintett szervezeti egységek, illetve hivatali dolgozók, akiknek kötelessége a munkájuk során keletkezett közérdekű adatok kezelése (előzetes feltöltése). **Indokolt azonban a többlépcsős szabályozás**, ennek keretében azon ellenőrző személyek megnevezése, akik a feltöltött adatokat ellenőrzik és az valóban jó megoldás, hogy az így keletkezett és kontrollált adatokat már egy személy tölti fel a honlapra.

Kisebb önkormányzatok esetében a technikai lehetőségek korlátozott volta miatt a helyi lapok jelentősége a mai napig nagy a nyilvánosság biztosításában.

Egy jól működő gyakorlatot mutat be a vépi jó példa a Módszertani útmutató V.3.2. pontjában.

#### **d) A képviselő-testület hatásköreinek átruházása**

Korábban már utaltunk rá, hogy a képviselő-testületet illetik az önkormányzati feladat és hatáskörök és **a testület maga dönti el, hogy mely hatásköreit gyakorolja önállóan és melyeket ruházza át** az Mötv.-ben megjelölt szervek (polgármester, bizottság, részönkormányzat testülete, jegyző, társulás) valamelyikére. **Az átruházás jogintézménye alapvetően a képviselő-testület és szervei közötti munkamegosztás kialakításának eszköze**. A kis lélekszámú településeken az önkormányzati döntések alacsony száma miatt elméletileg ugyan elképzelhető, hogy a képviselő-testület képes lenne valamennyi döntést meghozni. Itt is felmerülhet azonban olyan eset, melyben sürgősen kell határozni, viszont a képviselő-testület ülésének előkészítése időigényes. Nagyobb önkormányzatoknál pedig kizárt, hogy a képviselő-testület minden ügyben maga döntsön. **Az átláthatóságot is növeli, hogy az átruházott hatásköröket a Szervezeti és Működési Szabályzatban fel kell sorolni**. Figyelemmel arra, hogy **a hatáskör átruházása esetén** a döntési jogkör máshová kerül a szakmai szempontok mellett **tekintettel kell lenni az integritásra, illetve a korrupciós kockázatokra** is. Az önkormányzat szempontjából meghatározó ügyekben a hatáskört indokolatlanul átruházni. Maga az Mötv. is tételesen felsorolja azokat a hatásköröket, melyek átruházása tilos (42. §). **A nagyobb korrupciós kockázatot jelentő ügyek bizottságra történő átruházása jó megoldás** lehet, hiszen a döntéshozatalban több személy vesz részt. Az átruházott hatáskör gyakorlásához a képviselő-testület utasítást adhat (ezek általános szempontok lehetnek és nem egy konkrét ügyben való konkrét döntés meghozatalára való

utasítás). Az integritás szempontjából is fontos, hogy **az átruházott hatáskörben hozott döntéseket a képviselő-testület folyamatosan figyelemmel kísérje.**

*A megkérdezett önkormányzatok többsége erre gondot fordít, több mint 70 %-uk nyilatkozott úgy, hogy az érintettek rendszeresen, a Szervezeti és Működési Szabályzatban meghatározott módon beszámolnak a testületnek ezen döntésekről (az önálló polgármesteri hivatalt működtető önkormányzatoknál az arány megközelíti a 90 %-ot). A kérdésre válaszoló önkormányzatok több mint 20 %-a nem szabályozta ugyan a kérdést, de a beszámolók rendszeresek. Néhány településen (3 %) sajnos egyáltalán nincs tájékoztatás.*

Hangsúlyozni kell, hogy **a képviselő-testület a hatáskör átruházását bármikor visszavonhatja**, így módja van beavatkozni, ha nem szándékainak megfelelően gyakorolja valamely szerve az átruházott hatáskört. Az átruházott döntések előkészítése és nyilvánosságának biztosítása szempontjából a képviselő-testület döntéseinél írtakat irányadónak kell tekinteni.

## **II. 2. Az önkormányzati bizottságok**

Az Mőtv. rögzíti, hogy **a képviselő-testület Szervezeti és Működési Szabályzatában határozza meg bizottságait, a bizottságok tagjainak számát, azok feladat- és hatáskörét, működésük alapelveit (57. §).** Elsősorban **a képviselő-testület döntéseinek előkészítésében vesznek részt, de szerepkörükbe tartozik a döntések kezdeményezése, a végrehajtás ellenőrzése,** továbbá a képviselő-testület által **átruházott hatáskörben a döntéshozatal is.** A bizottsági feladatok ellátásával kapcsolatos jogosítványokat, a törvényi keretek között a Szervezeti és Működési Szabályzatban kell részletesen rögzíteni. A képviselő-testület tehermentesítésén túl a bizottságok által külső szereplők is bevonhatók a helyi döntéshozatalba. **A bizottsági ülésekre, a működésre és a döntéshozatalra a képviselő-testületre vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni.**

A bizottságok általában **állandó bizottságok**, melyek közül **vannak kötelezően létrehozandók** (pénzügyi bizottság, vagyonyilatkozatokkal kapcsolatos feladatok ellátását végző bizottság), illetve az ellátandó feladatokhoz igazodó, Szervezeti és Működési Szabályzatban meghatározott bizottságok.

*A megkérdezett településeken átlagosan 1-3 állandó bizottság működik.*

A képviselő-testület létrehozhat ideiglenes (ad hoc) bizottságot is, jellemzően valamilyen speciális, időszakosan felmerülő feladat ellátására.

*A kérdőívekből megállapítható, hogy a helyi önkormányzatok csak elvétve élnek ezzel a lehetőséggel.*

A bizottságok tagjainak számát a képviselő-testület határozza meg, amelynél két szempontra kell figyelemmel lenni: a bizottság által ellátandó feladatok nagyságára, valamint a képviselő-testület létszámára. **A bizottság személyi összetétele, létszáma a polgármester előterjesztésére megváltoztatható,** a kötelezően létrehozandó bizottság kivételével **a bizottság megszüntethető.**

*Arra a kérdésre, hogy az elmúlt három évben változott-e a bizottsági összetétel, csak a közös hivatalok esetében került sor igen válasz adására, átlagosan 1-4 esetben.*

#### **a) A képviselő-testület döntéseinek előkészítése**

Az előkészítés során rendkívüli jelentőséggel bír a megfelelő szakértelem megléte, amely biztosítja a megalapozott döntéshozatalt a képviselő-testület számára. A bizottságok nem képviselő, külsős tagjainak megválasztásánál nyílik lehetőség arra, hogy a „szakértelem” bekerüljön a döntéshozatal folyamatába.

*A megkérdezett önkormányzatok átlagosan 1-3 főben jelölték meg a külsős bizottsági tagok számát, a közös hivatalok esetében ez a szám 2-7 fő közötti.*

A külsős szakemberek bevonása bizonyos értelemben „civil kontroll” szerepet is betölthet az önkormányzati működésben. A külsős tagok tisztségüket a képviselő-testület diszkrecionális döntése alapján tölthetik be.

**A külsős tagok kiválasztásánál figyelemmel kell lenni az ezzel járó integritási kockázatokra is. A kockázatok csökkentése érdekében ajánlott a kiválasztási szempontok belső szabályzatban való rögzítése.**

*Arra a kérdésre, hogy a külsős tagok kiválasztása milyen szempontok alapján történik, a megkérdezettek döntő többségénél, jellemzően a közös hivataloknál, a „polgármester javaslata alapján” válasz, azonban az önálló hivatalok esetében a „nincs meghatározható mód” válasz került megjelölésre.*

*A kockázatok csökkentése érdekében ajánlott lehet a külsős bizottsági tagok számára antikorrupciós képzés biztosítása is, azonban a megkérdezettek közül csupán egy közös hivatalt működtető önkormányzat jelezte, hogy a bizottsági külsős tagok az elmúlt három évben antikorrupciós képzésben vettek részt.*

Az előkészítő munkával kapcsolatban lényeges szempont, hogy a bizottsági döntések előkészítése ki által történik.

**Jelentős integritási kockázatot rejt magában az, hogy az előterjesztések szóban kerülnek a bizottságok elé. A szóbeli előterjesztés nyilvánvalóan jelentős kockázatonövelő tényező lehet tekintettel arra, hogy a tagoknak nem áll módjukban ellenőrizni annak megalapozottságát, ennek alkalmazását kerülni szükséges.**

*A megkérdezettek többsége a jegyzőt illetve a hivatal ügyintézőjét jelölte meg előkészítőként. A közös hivatalok közül csupán egy település jelölte meg a más személy, külsős szakértő általi előkészítést, és szintén egy település jelezte a bizottság tagjai által történő önálló előkészítést.*

*A választ adó önkormányzatok jelentős többsége az írásbeli előterjesztéseket preferálja, azonban 1 közös hivatal és 4 önálló hivatal esetében kizárólag szóbeli előterjesztések kerülnek a bizottságok elé.*



## b) Döntéskezdeményezés

**Integritási kockázatokat csökkentő tényező annak meghatározása is, hogy a képviselő-testület ülése elé csak akkor kerülhessen döntéstervezet, ha azt valamely bizottság, vagy a bizottságok mindegyike előzetesen megtárgyalta és javasolta előterjesztésre, illetve azon előterjesztések meghatározása, amelyeket csak a bizottság terjeszthet a képviselő-testület elé. Mindenképpen csökkenteni kell az ad hoc jellegű kezdeményezések számát.**

## c) Döntéshozatal

A képviselő-testület döntési jogot adhat a bizottságnak, azonban azt bármikor visszavonhatja.

*A kérdőív alapján hatáskör-átruházás csupán az önkormányzatok harmadánál fordult elő.*

A bizottsági döntéshozatalra a képviselő-testületnél leírtak az irányadók, azonban jogalkotói garanciát jelentenek **a polgármester bizottságokkal kapcsolatos jogosítványai**. A polgármester számára biztosítani kell, hogy a bizottság tevékenységét figyelemmel kísérhessen, ezért a bizottsági üléseken tanácskozási joggal vehet részt, továbbá kezdeményezésére a bizottsági ülést össze kell hívni. A bizottság döntését ugyan nem érvénytelenítheti, nem semmisítheti meg, de felfüggesztheti annak végrehajtását, ha az ellentétes a képviselő-testület határozatával vagy sérti az önkormányzat érdekeit. **A felfüggesztett döntésről (hatályban tartás, érvénytelenítés, megsemmisítés, módosítás) a képviselő-testület a következő ülésén határoz.**

*Az elmúlt három évben egy önkormányzatnál sem fordult elő az, hogy a polgármester a felfüggesztés jogával élt volna.*

## II. 3. Az önkormányzatok általános és speciális feladatcsoportjai

Az Állami Számvevőszék 2011 óta évente integritás felmérést végez a közszféra intézményei körében. Az utoljára 2017-ben végzett, a költségvetési szervekre kiterjedő önkéntes felmérésben azokat a tényezőket tárja fel, amelyek károsan befolyásolhatják a közintézmények korrupciós kockázatokkal szembeni védekezőképességét. Az eddigi felmérések elérhetők az <http://integritas.asz.hu/> weboldalon. Jelen módszertani útmutatóban az ÁSZ módszerével nem azonos módon, azt kiegészítve – ahol kérdéscsoportokkal operálnak – feladatcsoportokat vizsgáltunk. Az ÁSZ Integritás Felmérés eredményei emellett nagyon hasznos és sokrétűen felhasználható ismeretanyagot nyújtanak az önkormányzatok számára.

Mint arra már a korábbiakban utaltunk, a demokratikus önkormányzati működésből következik, hogy **a helyi hatalomgyakorlás legfontosabb döntéshozó szerve a képviselő-testület, amely gyakorolja az önkormányzat feladat- és hatásköreit**. Ismételten szeretnénk ezzel kapcsolatban megjegyezni, hogy e rendelkezés pusztán azt jelenti, hogy ha a törvény önkormányzati feladatot határoz meg, az a képviselő-testületet illeti, és a törvény keretei között a testület határozza meg, hogy a feladathoz kapcsolódó hatásköröket maga kívánja-e gyakorolni, illetve milyen módon gondoskodik azok biztosításáról.

A magyar önkormányzati rendszer sajátossága, hogy a **helyhatóságok széles feladat-és hatáskörrel rendelkeznek**, meghatározó közszolgáltatásokat biztosítanak a lakosság számára, a helyi közügyeket nagy önállósággal maguk intézik. **A feladatok mennyisége és komplexitása pedig növelheti az integritási kockázatot**, így a feladatellátás olyan tényező, melyet indokolt külön elemezni. A szerteágazó feladatokat egyenként nehéz lenne vizsgálni, de az egyes feladatcsoportok integritási kockázatát érdemes áttekinteni. Témánk szempontjából önkényesen csoportosítottuk az önkormányzati feladatokat (hat csoportot megjelölve), melybe külön soroltuk a **helyi jogalkotást** (rendeletalkotás), **a hatósági jogalkalmazást, a vagyongazdálkodást, a fejlesztésekkel** kapcsolatos tevékenységet, a **kinevezési jogkör gyakorlását** (kiemelten intézményeknél), **az önkormányzati alapfeladatok kiszervezését**.

Mindegyik tekintetében **kiemeltünk egy-egy tipikus (az adott csoportban magas kockázatúnak tekinthető) döntési tárgykört** és kértük a megkérdezett önkormányzatokat, hogy **korrupciós kockázat szempontjából minősítsék** ezeket. **Ezzel a nagy feladatcsoportok korrupciós kockázatának önkormányzati megítéléséről szeretnénk volna képet kapni.**

*Figyelemre méltó, hogy a legalacsonyabb és a legmagasabb kockázat-besorolás tekintetében azonos véleményen voltak az önálló polgármesteri hivatalt működtető önkormányzatok (ide értve a közös hivatalok székhelyeit is), valamint a közös hivatalhoz tartozó települések. A legmagasabb korrupciós kockázatúnak (1. hely) a vagyon hasznosításával kapcsolatos döntéseket, míg a legkisebb kockázatúnak (6. hely) a helyi adórendelet módosítását tartották. Mindkét csoport alacsony kockázatúnak minősítette a települési támogatás megállapításáról (hatósági jogalkalmazás) szóló döntést (utolsó előtti, 5. helyre tették). A magas kockázatok közé sorolt ügyek közé a „dobogó második helyére” az önálló hivatallal rendelkező települések a fejlesztési pályázatok kiírását tették (a másik csoportnál ez a harmadik helyre került), míg a közös hivatalhoz tartozó települések „második helyezettje” az intézmény, gazdasági társaság tisztségviselőjének kinevezése volt (az önállóaknál ez csak negyedik helyezést kapott). Az alapfeladatok kiszervezéséről szóló döntést a „korrupciós rangsorban” az önálló hivatallal rendelkező önkormányzatok a harmadik, míg a közös hivatalhoz tartozó települések a negyedik helyre tették.*

Megállapítható tehát a fentiek alapján, hogy **önkormányzati típustól függetlenül a helyi jogalkotás** (véltetően átláthatósága miatt is), valamint **a hatósági jogalkalmazás** (személyhez kötöttsége miatt) **alacsony kockázatú**, míg **a vagyon hasznosítása** az a tevékenység, amely fokozott figyelmet érdemel mindenhol. **Az egyéb feladatcsoportok eltérő minősítése már jelzi azokat az eltérő tényezőket, melyek a két megkérdezett önkormányzati kör közötti különbségből fakadnak** (eltérő településnagyság, különbség a feladatok nagyságrendjében, a különböző jogállásból adódó eltérések). Mindezekből egyértelműen következik, hogy a korrupció-ellenes stratégia kidolgozása során erre figyelemmel kell lenni. A stratégia természetesen egyedi, így a felmérésben megjelölt megállapítások csak vezérfonalat jelentenek, a meghatározó az, hogy az adott településen a korrupciós kockázatok tekintetében milyen sorrendet alakítottak ki.

*Itt tartjuk szükségesnek megjegyezni, hogy egyetlen önkormányzat sem jelezte, hogy a képviselő-testület valamely tagját külső szervezet, vagy személy befolyásolni kívánta volna, hogy a döntéshozatalnál hogyan szavazzon. Elgondolkodtató viszont, hogy mindössze három önkormányzat (a megkérdezettek alig több mint 3 %-a) nyilatkozott úgy, hogy az önkormányzati képviselők részt vettek korrupcióellenes képzésen.*

**Külön érdemes foglalkozni a feladatellátás szabadságával**, amely biztosítja, hogy a helyi sajátosságok, adottságok érvényre jussanak, és ezekhez igazodva lehessen az egyes közszolgáltatások ellátásának módját a törvényi keretek között kiválasztani. Az önkormányzatok e területen igen széles mozgástérrel rendelkeznek, mert **a képviselő-testület a feladatkörébe tartozó közszolgáltatás ellátásáról több formában gondoskodhat: intézmény (kötségvetési szerv, gazdálkodó szervezet, nonprofit szervezet) alapításával, társulás létrehozásával.** E területen is felmérést végeztünk annak feltárására, hogy a helyi önkormányzatok mely megoldásokat preferálják. **Előljáróban le kell szögezni, hogy itt jelentős különbségek vannak az önálló hivatal fenntartó** (ide értve a közös hivatal székhelyét is), illetve a közös hivatalhoz tartozó önkormányzatok között, így az eredményeket külön érdemes ismertetni.

*Az önálló hivatal fenntartó önkormányzatok között szinte egyformán népszerű a társulás működtetése (közel 80 %-uk vesz részt társulásban, de mindegyikük legfeljebb 3 társulás tagja), a költségvetési szerv alapítása (70 %-uk alapított ilyen szervet, melynek közel fele 3-nál több költségvetési szervet működtet), valamint gazdasági társaság létrehozása (közel 65 %-uk hozott létre társaságot, ezek közel fele 3-nál több társaságban érdekelt). Nonprofit szervezetet az e kategóriába tartozó megkérdezett önkormányzatok 20 %-a alapított.*

*A közös hivatalhoz tartozó önkormányzatoknál (társ települések) egy kivétellel, sokkal alacsonyabb ez az arány, mert társulást a megkérdezettek 70 %-a, költségvetési szervet 35 %-a, gazdasági társaságot 10 %-a, nonprofit szervezetet pedig 4 %-a hozott létre (3-nál többet egyetlen szervezeti típusban sem).*

A kis teljesítőképességű, alacsonyabb lakosságszámú önkormányzatok esetén különösen fontos a feladatellátásra vonatkozó racionális döntéshozatal. Szükséges megjegyezni, hogy **a társulási forma integritási kockázata viszonylag alacsony**, hiszen a több önkormányzati szereplő önmagában is nagyobb odafigyelést jelent, valamint a társulási tanács is testületi szervként működik, amely szintén csökkenti a kockázatot. Indokolt tehát ennek figyelembe vétele a közszolgáltatások biztosításánál.

A közszolgáltatások **gazdasági társaságok** útján történő ellátása **igényel a legnagyobb odafigyelést**, mert az önkormányzatok eszköztárába a szükséges beavatkozásokra e területen sokkal szűkebb. E szervek tevékenységének folyamatos figyelemmel kísérésére fokozott figyelmet kell fordítani, és az ellenőrzésre rendelkezésre álló eszközöket hatékonyan kell működtetni.

**Az önkormányzat a feladatai eredményesebb ellátása érdekében szerződést is köthet természetes és jogi személlyel, vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezettel (gazdálkodó szervezet, állami szerv, nonprofit szervezet).**

*Az e területen végzett felmérés eredményét illetően a két önkormányzati körválaszai között már nincs olyan nagy különbség, mint az intézményi feladatellátás esetén. Lényegében minden megkérdezett önkormányzat élt ezzel a lehetőséggel. Gazdálkodó szervezettel az önálló hivatalok teljes köre szerződéses kapcsolatban áll (közel fele 1-3 szerződést, közel 40 %-uk 4-7, míg a többi még ennél is több szervezettel szerződött). A közös hivatalhoz tartozó önkormányzatok 80 %-a kötött szerződést gazdálkodó szervezettel (döntő többségük 1-3 társasággal). Állami szervvel mindkét kategória közel 20 %-a, természetes személlyel szintén közel egyötödük kötött szerződést valamely feladat ellátására. Nonprofit szervezetnél nagyobb az eltérés, mert az önálló hivatalok 30 %-a kötött szerződést, míg a másik kategóriánál ez a mutató nem éri el a 10 %-ot. Érdekes, hogy két, közös hivatalhoz tartozó település nyilatkozott úgy, hogy külföldi szervezettel kötött szerződést a feladat ellátására.*

*A felmérésünkben a jellemző feladatellátás más aspektusból történő áttekintése érdekében alkalmaztunk egy másik csoportosítást is, melyben rákérdeztünk, hogy mely ellátási forma (intézmény alapítása, kiszervezés, társulás működtetése, gazdasági társaság közreműködésével) jellemző az alaptevékenységnél, a funkcionális feladatoknál, valamint a fakultatív feladatok területén. Értelemszerűen minden feladatcsoportnál több válasz is megjelölhető volt. Jellemző, hogy mindkét kategóriában az alapfeladatokat elsősorban saját intézmény útján, vagy társulás keretében látják el (a válaszadó önkormányzatok több mint 80 %-a nyilatkozott így). Az önálló hivattal rendelkező önkormányzatok közel fele gazdasági társaságot is igénybe vesz az alapfeladatoknál (a másik kategóriában ez az arány nem éri el a 30 %-ot). A funkcionális feladatok esetén már nagyobb a különbség a két vizsgált önkormányzati kategória között. Az önálló hivattal működtető önkormányzatok 1/3-a intézmény útján, 1/3-a gazdasági társaság közreműködésével, míg a maradék 1/3 pedig lényegében egyenlő arányban kiszervezés és társulás útján biztosítja ezeket a feladatokat. A funkcionális feladatoknál a közös hivatalhoz tartozó önkormányzatok mintegy 1/4-e (a három módot együtt számolva) élt egyáltalán valamely megjelölt feladat-ellátási lehetőséggel, nagyjából azonos arányban. A fakultatív feladatokat az önálló hivattal fenntartó önkormányzatok közel fele gazdasági társaság útján biztosítja, egynegyede intézmény útján, míg a maradék egyenlő arányban él a másik két lehetőséggel (kiszervezés, társulás). A közös hivatalhoz tartozó önkormányzatok csak mintegy 20 %-a nyilatkozott úgy, hogy ellát fakultatív feladatot, ezek közel 2/3-a társulás közreműködésével, míg a többiek lényegében gazdasági társaság útján biztosítja a feladat-ellátást.*

Hangsúlyozni kell, hogy a hatékony önkormányzati feladatellátás elképzelhetetlen kizárólag saját alapítású intézmény útján, a magasabb ellátási színvonal és az erőforrásokkal való ésszerű gazdálkodás megköveteli a fentiekben ismertetett feladat-ellátási módok egyidejű alkalmazását. **Kulcskérdés azonban, hogy a helyi önkormányzatok**

**körültekintő elemzés után alakítsák ki ez irányú megoldásaikat, melynek során a szakmai és pénzügyi szempontok mérlegelése mellett kiemelt figyelmet kell fordítani az integritási kockázatok számbavételére is.**

Meghatározó, hogy **a helyi önkormányzat áttekinthető módon alakítsa ki feladat-ellátási stratégiáját**, az e körbe sorolható tevékenységek, és a hozzá tartozó folyamatok (előkészítés, az ellátásban részt vevők kiválasztása, szakértők igénybevétele, döntéshozatal, stb.) szabályozottak legyenek.

*A kérdőívben ezért arról is érdeklődtünk az önkormányzatoknál, hogy a képviselő-testület meghatározott-e olyan általános követelményeket, amelyeket a feladatellátás módjára vonatkozó döntésnél esetlegesen figyelembe vesznek. Az értékelés során kijelenthető, hogy az önálló hivatallal rendelkező önkormányzatok 70 %-a nem vesz figyelembe semmilyen feltételt a döntéshozatal során, míg a közös hivatalhoz tartozó önkormányzatok több mint fele azt válaszolta, hogy vannak meghatározott követelményei, melyekre tekintettel van a döntésmeghozatal során. Az világosan mutatja, hogy e területen vannak még teendők.*

Közismert, hogy **az integritási kockázatok csökkentésének egyik fontos eszköze a széleskörű, rendszeres ellenőrzés. Kiemelten lényeges ez a feladat-ellátás területén, hiszen jellemzően elkülönült szervezetek végzik a konkrét közszolgáltatás biztosítását.**

*A visszaküldött kérdőívek alapján megállapíthatóvá vált, hogy az önálló hivatallal rendelkező önkormányzatok nagyobb gondot fordítanak a tevékenység ellenőrzésére. A költségvetési szerveiket, több mint 80 %-uk, gazdálkodó szerveiket 70 %-uk, nonprofit és egyéb szerveiket 50 %-uk ellenőrzi rendszeresen. Az utóbbi kategóriák nagyjából 10 %-át ezzel szemben soha nem vizsgálják. A közös hivatalhoz tartozó önkormányzatoknál már nem ilyen kedvező a kép, mert költségvetési szerveiket csak nagyjából 50 %-uk, gazdálkodó szerveiket 1/3-uk, egyéb szerveiket 1/4-ük, nonprofit szerveiket 10 %-uk ellenőrzi rendszeresen. Sajnos 10 %-uk soha nem ellenőrzi gazdálkodó szerveit, nonprofit és egyéb szervek esetén ez az arány 75 %. Ezen a területen feltétlenül szükséges lépéseket tenni.*

### **III. A szervezeti integritást alakító „kritikus pontok” vizsgálata**

#### **III. 1. A hivatal**

Az önkormányzatokra vonatkozó alapvető szabályokat általában az egyes országok Alkotmányai vagy sarkalatos törvényei tartalmazzák. Így van ez hazánkban is. Az Alaptörvény az államszervezetet tárgyaló részben, külön cím alatt rendelkezik az önkormányzatokról, és az Mötv. tartalmazza a részletesebb szabályokat. Az Alaptörvény 31. - 35. cikkeiből – nem szó szerint – az alábbiakat szükséges kiemelni:

Magyarországon **a helyi közügyek intézése** és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek. A helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében

**törvény keretei között önállóan igazgat, meghatározza szervezeti és működési rendjét. A képviselő-testület sarkalatos törvényben meghatározottak szerint hivatalt hozhat létre.**

Amint az az Alaptörvény rendelkezéseiből, azok értelmezéséből kiderül, **az önkormányzatok az államszervezet részei**, alapvető feladatuk a helyi közügyek intézése, a közhatalom gyakorlása. **Szervezetalakítási szabadságukat** – és ez garanciális elem – sarkalatos **törvény** (elsődlegesen az Möt.v.) **keretei** között gyakorolhatják, amely tartalmazza az önkormányzati hivatalok létrehozásának további szabályait.

Az Möt.v. rendelkezéseiből is csak a témánk szempontjából legfontosabb szabályokat ismertetjük (ugyancsak nem szó szerint, adott esetben a §-t megjelölve). Jelezzük azt is, hogy a hivatalokkal kapcsolatos egyes résztemaköröket a Módszertani útmutató más pontjaiban fejtjük ki.

#### **a) A hivatal jogállása, típusai**

**A hivatalnak az önkormányzati rendszerben elfoglalt helyét** az Möt.v. 41. §-a jelöli ki. E szerint az önkormányzati feladatok ellátását a képviselő-testület és szervei biztosítják. **A képviselő-testület szervei:** a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a képviselő-testület bizottságai, a részönkormányzat testülete, **a polgármesteri hivatal, a megyei önkormányzati hivatal, a közös önkormányzati hivatal**, a jegyző, továbbá a társulás. A közös önkormányzati hivatalt több önkormányzat hozza létre, erről a későbbiekben részletesebben is szólnunk.

Az Möt.v. határozza meg a **hivatal alapvető rendeltetését** a következőképpen: a helyi önkormányzat képviselő-testülete **az önkormányzat működésével**, valamint **a polgármester vagy a jegyző feladat- és hatáskörébe tartozó ügyek döntésre való előkészítésével és végrehajtásával kapcsolatos feladatok ellátására polgármesteri hivatalt vagy közös önkormányzati hivatalt hoz létre** (84. §). A hivatal közreműködik az önkormányzatok egymás közötti, valamint az állami szervekkel történő együttműködésének összehangolásában.

Mindezekből láthatjuk, hogy alapvetően **kétféle típusú hivatal** hozható létre, egyrészt **önálló polgármesteri hivatal** (megyei önkormányzati hivatal), másrészt **közös önkormányzati hivatal**. A hivatallal kapcsolatos döntések tehát – mivel ezek át nem ruházható hatáskörök – elsődlegesen a képviselő-testület hatáskörébe tartoznak. A **polgármester** a képviselő-testület döntései szerint és saját hatáskörében **irányítja a polgármesteri hivatalt** (a megyei önkormányzat elnöke a megyei önkormányzati hivatalt), **a közös önkormányzati hivatalt**. A polgármester a jegyző (aki a hivatal vezetője) javaslatának figyelembevételével meghatározza a polgármesteri hivatalnak, a közös önkormányzati hivatalnak a feladatait az önkormányzat munkájának a szervezésében, a döntések előkészítésében és végrehajtásában (Möt.v. 67. §).

**A hivatalnak**, mint a képviselő-testület „munkaszervezetének” **elsődleges feladata** tehát a **döntések előkészítése és végrehajtása**, valamint az ezekkel kapcsolatos **szervezési feladatok ellátása**. (A hivatali belső struktúra kialakításáról, a jegyzőről, a hivatal

dolgozóiról a következő pontokban szólunk.) **Lényeges kiemelni, hogy a hivatal önálló önkormányzati döntést nem hozhat.**

**A közös önkormányzati hivatal az Mötv. új jogintézménye**, amely a körjegyzőségeket váltotta fel. **Közös önkormányzati hivatalt hoznak létre azok a járáson belüli községi önkormányzatok**, amelyek közigazgatási területét legfeljebb egy település közigazgatási területe választja el egymástól, és a községek lakosság száma nem haladja meg a kétezer főt. A kétezer fő lakosság számot meghaladó település is tartozhat közös önkormányzati hivatalhoz. További feltétel, hogy a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó települések összlakosság száma legalább kétezer fő, vagy a közös hivatalhoz tartozó települések száma legalább hét.

**Közös önkormányzati hivatal létrehozásáról vagy megszüntetéséről** az érintett települési önkormányzatok képviselő-testületei az általános önkormányzati választások napját követő hatvan napon belül **állapodnak meg.** (Mötv. 85. §)

Amennyiben a korrupciómentesség és az integritás-kockázatok szempontjából vizsgáljuk meg az előbbi rendelkezéseket, több olyan elem is kiemelhető, melyek előfordulása elképzelhető. Például bekövetkezhet olyan helyzet, hogy **az érintett önkormányzatok nem akarnak valamely (egy vagy akár több) önkormányzattal közös hivatalt létrehozni.** Felmerülhet a **nyilvánosság megkerülése, a titkolózás, az összebeszélés, anyagi előnyökkel való kecsegtetés** („ha te is úgy szavazol, hogy ne vegyük be, akkor nem jársz rosszul”). A közös hivatal jegyzőjét a polgármesterek közösen nevezik ki, egyet nem értésük esetén itt is lehetségesek olyan – nevezzük úgy: „zsarolási jellegű” – kockázatok, amelyek az integritás sérelmével járnak. Továbbá kialakulhat ilyen helyzet a hivatal költségeinek viselésével, kirendeltség létesítésével, ügysegéd személyével kapcsolatos döntés esetében is (ezeket a következő részekben tárgyaljuk).

Részben új jogintézménye az Mötv.-nek a **kijelölés.** A törvény szerint amennyiben a megadott határidőn belül nem kerül sor a közös önkormányzati hivatal létrehozására vagy ahhoz valamely település nem csatlakozik, akkor a kormányhivatal vezetője a határidő lejártát követő hónap első napjával döntésével kijelöli a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó településeket és egyúttal pótolja a közös önkormányzati hivatalról szóló megállapodást.

A kockázatok itt az állami (kormányzati) és önkormányzati szervek kapcsolatában jelenhetnek meg. Az önkormányzati részről a nekik megfelelő döntés meghozatala érdekében megpróbálhatják (akár többféle formában, mint anyagi előny ígérete, „fontos emberre” való hivatkozás), az állami részről pedig a „leszólnak fentről” esete is lehetséges.

Az előzőekben – főként a terjedelmi korlátok miatt – csupán felvillantottunk néhány olyan helyzetet, ami az integritást sértheti. A következőkben a részletszabályok elemzésére térünk át.

## **b) A hivatali szervezet és működés egyes elemei**

Az integritási kockázati tényezők vizsgálata rámutatott arra, hogy **az átlátható szervezeti struktúra, a belső stabilitás és kiszámíthatóság** jelentős mértékben **csökkenti a**

**veszélyeztetettséget.** A feladatok mennyiségéhez és összetettségéhez **igazodó nagyságrendű és tagoltságú hivatal,** melyben a **megfelelő számú vezető biztosítja a szükséges szakmai segítséget és kontrollt** a szervezeti integritás szempontjából rendkívül fontos. Hangsúlyozni kell, hogy **a gyakori szervezeti átalakítások, a sűrű személycserék bizonytalanságot teremtenek,** így a korábban kidolgozott és karbantartott protokollok alkalmazhatatlanok, ez a helyzet pedig lehetőséget teremt az integritás sérülésére. A fenti kérdéskör jelentőségére tekintettel **a vizsgálatban résztvevő hivataloktól információt kértünk a szervezeti tagozódásról, valamint az átszervezések, átalakítások gyakoriságáról.**

Előjáróban szükséges leszögezni, hogy **a szervezeti tagozódást, a méretet a település, illetve a hivatal jogállásán** valamint **az ellátandó feladatok mennyiségén kívül jelentősen befolyásolja az önkormányzat gazdasági helyzete is.**

*Ez jól kimutatható a kérdőívekre adott válaszokból is. Jellemzően a nagyobb városokban fordul elő 4-nél több szervezeti egység egy hivatalon belül. A legtöbb hivatalban 2-4 közötti a belső szervezeti egységek száma. A kisebb lélekszámú településeken, főként a közös hivatalok esetében pedig nincs szervezeti tagozódás.*

Hangsúlyozni kell, hogy **a hivatal belső szervezeti felépítéséről az Möt. nem rendelkezik, arról a képviselő-testület szabadon dönthet.** Ez a szabadság nemcsak a szervezeti tagozódás meghatározására, hanem a belső szervezeti egységek elnevezésére is kiterjed (osztály, iroda, szolgálat, stb.). Ugyanakkor szükséges utalni rá, hogy más oldalról a képviselő-testület döntését alapvetően befolyásolja, hogy **a Kttv. meghatározza a helyi önkormányzatoknál adható vezetői kinevezéseket** (236. § (5) bekezdés). A szabályozás szerint **a 3 000-nél kevesebb lakosság számú településen** (ide nem értve a városokat) a jegyzői és aljegyzői kinevezésen túl **vezetői kinevezés nem adható.** A **3 000-10 000 lakosú településen,** valamint a 3 000-nél kevesebb lakosú városokban **osztályvezetői szintnek megfelelő,** míg a **10 000 lakosság szám feletti településen,** valamint a **megyei jogú városi önkormányzatnál, megyei önkormányzatnál, fővárosi kerületi, fővárosi önkormányzatnál osztályvezetői és főosztályvezető-helyettesi szintnek megfelelő vezetői kinevezésen túl további vezetői kinevezés is adható.** A közös önkormányzati hivatalok esetén az együttes lakosság szám az irányadó.

**A belső szervezeti átalakítások, átszervezések legtöbbször takarékosági szempontokkal, illetve a feladat-hatáskörök változásával magyarázhatók.** Mint utaltunk rá, egy viszonylag stabil hivatali szervezet kisebb integritási kockázatot rejt magában.

*A megkérdezett települések közül a nagyobb települések (városok, megyei jogú városok) esetében jellemzően 1-3 alkalommal történt szervezeti átalakítás a jelenlegi ciklusban.*

Az integritás szempontjából az is fontos, hogy képet kapjunk az apparátus belső személyi összetételéről is, arról, hogy foglalkoztatnak-e **szakképzett aljegyzőt, más vezetőt, milyen az ügyintézők, ügykezelők aránya, illetve hány fő sorolható az úgynevezett egyéb kategóriába.**



*A létszámadatok általános elemzésével ellentétben (amely a következő alponban szerepel), e területen már **nem mutathatók ki markáns különbségek az önálló és a közös hivatalok között**, így ezekre nem térünk ki külön.*

A korábbiakban már kifejtettük, hogy az önkormányzati, ezen belül **a hivatali működés szakmaiságának, törvényességének biztosításában az önkormányzati hivatalt vezető jegyző szerepe meghatározó**, és ez egyben az integritás szempontjából is kiemelt jelentőséggel bír. A jegyző hiánya, akadályoztatása, leterheltsége komoly nehézséggel járhat egyes helyeken, ezért az Möt. rendelkezik az aljegyző jogintézményéről, melynek alapvető rendeltetése a jegyző helyettesítése, munkájának segítése. **Aljegyzőt az Möt. szabályai szerint csak a 10 000-nél nagyobb lakosságszámú hivatalokban kell kinevezni** (közös hivatalokban az érintett települések összlakosságszámát kell figyelembe venni).

*A fentiek alapján a válaszadó hivatalok közül **21-ben nem kötelező az aljegyző kinevezése, mégis 9 helyen éltek ezzel a lehetőséggel** (40 %). Ez különösen a kirendeltséget létrehozó közös hivatalok esetén tekinthető ésszerű megoldásnak, ahol a fizikai távolság is akadályt jelent a vezetői teendők ellátásában. Az Möt. a megyei jogú városok számára lehetővé teszi több aljegyző kinevezését. Érdekes, hogy a vizsgálati mintában szereplő e kategóriába tartozó négy település közül csak egy helyen éltek ezzel a lehetőséggel.*

*Az adatok áttekintése előtt hangsúlyozni kell, hogy az Möt. rendelkezései szerint a **jegyzői, aljegyzői kinevezés is vezetői munkakörnek minősül** (Möt. 82. § (1) bekezdés), de e kategóriákkal külön foglalkoztunk, így a kérdőíves felmérés vezetői adatainak elemzésénél ezeket figyelmen kívül hagytuk. Korábban utaltunk rá, hogy a Kttv. meghatározza, hogy milyen vezetői kinevezések adhatók az egyes önkormányzati kategóriáknál, így nincs abban semmi meglepő, hogy **külön vezetőt jellemzően a 3 000 lélekszámot meghaladó kategóriákban neveznek ki**, mind az önálló, mind a közös hivatalokban (csak emlékeztetőül írjuk, hogy a jelzett lakosságszámot elérő településeken nem nevezhető ki vezető). **20 000 fő lakosságszámig tipikusan 2-6 vezetőt alkalmaznak**, nagyobb hivatalokban már jóval tagoltabb a szervezet. Az **egy vezetőre jutó ügyintézők száma nagyon vegyes képet mutat, van, ahol ez meghaladja a 10 főt, van ahol csak 4 fő.***

Törekedni kell arra, hiszen az integritás szempontjából is fontos, hogy a tagoltabb hivatalokban a vezetők képesek legyenek a beosztottak munkájának segítésére, illetve rendszeres ellenőrzésére, mert ezzel jelentős mértékben csökkenthető az integritási kockázat.

Optimális számot nehéz lenne meghatározni, hiszen nagyon eltérő a munka jellege, összetettsége. Ahol a munka mennyisége miatt több, lényegében azonos munkát végző kollégát kell alkalmazni, egy vezető képes több alárendelt munkáját is fokozottan figyelemmel kísérni. **Jóval nehezebb a kis létszámú, különösen a közös hivatalok helyzete, mert egy dolgozó sokszor több munkakört is ellát** (ez a jellemző), így egy-egy ügyfajtában kevesebb a rutinja, és sok helyen egyedül a jegyző lát el klasszikus vezetői feladatokat. Itt

teszebb munkaszervezést igényel a dolgozók ellenőrzése, instruálása. **Ezen a helyeken érdemes támaszkodni a tapasztaltabb ügyintézőkre.**

*Az ügyintézőkre vonatkozó adatokkal külön nem érdemes foglalkozni, mert megállapítható, hogy a hivatali apparátusban meghatározó arányt képviselnek, függetlenül a hivatal típusától, illetve nagyságától. Ezt támasztja alá, hogy a 37 válaszadó közül 12 (több mint 30 %) jelezte, hogy köztisztviselői közül egyetlen egyet sem foglalkoztat ügykezelői feladatok ellátására. Ezek többsége 10 000 fő alatti település (települések) hivatala, de szinte minden kategóriában előfordul ez a jelenség. A 10.000 fő lakosságszámot meghaladó településeken jellemzően 2-4, míg a 20 000 főt meghaladó önkormányzatoknál 6-8 ügykezelőt jeleztek (a legmagasabb számot Nyíregyháza megyei jogú város jelezte 14 fővel, ami a hivatali létszám 5 %-a). Fel kell hívni a figyelmet arra, hogy ezeket az adatokat óvatosan kell kezelni, mert sok helyen nem köztisztviselői státuszban foglalkoztatják az ügykezelőket, hanem munkavállalóként, mert így magasabb bér fizethető számukra. Az „egyéb” feladatokat ellátó köztisztviselők nagyságrendjére vonatkozó adatokra is igaz a fenti jelzés (munkavállalóként állnak foglalkoztatásban), hiszen 14 önkormányzat válaszolta, hogy nem alkalmaz ilyen státuszon köztisztviselőt, a 10 000 főnél nagyobb lakosságszámú önkormányzatoknál 3-6 az általános, de rendkívül vegyes a kép.*

A hivattal kapcsolatban érdemes még egy kérdésre röviden kitérni, ez pedig a **hivatali ügyintézővel kapcsolatos panaszok kezelése**. A panaszok jelzést adhatnak a hivatal vezetése számára, hogy egyes területeken gond lehet a szakmaisággal, de **esetenként korrupciós kockázatot is jelezhetnek** a beérkezett kifogások. Ezért fontos komolyan venni a jelzéseket, és megvizsgálni, hogy van-e valós alapja a panaszoknak.

**Célravezető, ha a panaszos ügyek kezelésének külön rendjét alakítják ki, szabályozzák a lefolytatandó eljárást, melynek során gondot fordítanak arra, hogy ne egyedül az érintett ügyintéző vizsgálja meg a kifogásokat (természetesen számára is biztosítani kell, hogy álláspontját kifejtse).**

*A megkérdezett 37 hivatal közel 65 %-a azt a választ adta, hogy az elmúlt három évben nem érkezett panasz a hivatali ügyintézővel kapcsolatban. A 10 000 lakos alatti önkormányzatok (közös hivatalok) döntő többsége nemleges választ adott. A nagyobb önkormányzatoknál már vegyesebb a kép, de sehonnan nem jelezték, hogy 14-nél több kifogás érkezett volna a hivatali munkával kapcsolatban.*

### **c) A hivatal létszáma**

A korábbiakban több oldalról is bemutattuk, hogy a **hivatal szerepe meghatározó** az önkormányzati, valamint az önkormányzati szervek által hozott államigazgatási **döntések előkészítésében, valamint végrehajtásában**, ebből következően a **szervezeti integritás biztosításában is**. A már elemzett egyéb hivatali tényezők mellett **külön foglalkozunk a hivatal létszámával, valamint a fluktuációval**. Véleményünk szerint nem igényel külön bizonyítást, hogy **az adott hivatalra eső feladatok ellátásához szükséges létszám biztosítása kulcskérdés**. Előljáróban szükséges leszögezni, hogy még a hasonló nagyságú és

adottságú településeken (közös hivatal fenntartó településeken) is lehetnek jelentős különbségek a hivatalra háruló teher szempontjából, ezért **a képviselő-testület joga a hivatal létszámának meghatározása**. A létszám megállapítására vonatkozó előterjesztést a jegyző javaslata alapján a polgármester nyújtja be.

**Közös önkormányzati hivatal esetén a létszámot** főszabályként az érintett települések képviselő-testületei, **a közös hivatal létrehozásáról szóló megállapodásban** határozzák meg (Mötv. 85. § (5) - (8) bekezdés). Amennyiben a közös önkormányzati hivatal város működteti és a fentebb jelzett megállapodásban a létszám tekintetében nem egyeznek meg, a közös hivatal létszámát a városi önkormányzat képviselő-testülete állapítja meg. **A közös hivatalok sajátossága, hogy több települést kell kiszolgálni, minden településen biztosítani kell az igazgatási munka folyamatos, vagy időszakos ellátásához szükséges személyi és tárgyi feltételeket**, továbbá indokolt esetben az ügyfélfogadás biztosítására kirendeltséget is működtethetnek megállapodás alapján. A leírtakból is kitűnik, hogy **magából a közös hivatali működésből is fakad igény többlet létszám biztosítására**.

**A kötelező hivatali feladatok ellátásához a költségvetés biztosít forrásokat**. A szabályozás a települések **lakosság számához** (közös hivatal esetén a hivatalhoz tartozó települések lakosság számát egybe számolva), **közös hivatalok esetén a hivatalt alkotó települések számához igazodva** állapít meg különböző kategóriákat, meghatározva a finanszírozás szempontjából elismert alsó és felső létszámhatárt (az átlagos feladatnagyság figyelembe vételével). **Az eltérő sajátosságokat** (pl. közös hivatali működés) **korrekciós tényezők alkalmazásával érvényesíti**. Hangsúlyozni kell, hogy a költségvetési törvényben elismert létszám csak a kötelező feladatok ellátását veszi figyelembe. **A helyi önkormányzatok** azonban a törvényi keretek között önként vállalt feladatokat is elláthatnak (ezek biztosításához is meg kell teremteni a személyi feltételeket a hivatalban is), illetve **jogszerűen dönthetnek** úgy, hogy a feladatok nagyságrendje a költségvetési törvényben meghatározottnál magasabb létszámot igényel az adott hivatalban, **így a ténylegesen foglalkoztatott létszám magasabb a költségvetési törvényben elismert, finanszírozott létszámnál**. Szükséges leszögezni, hogy ez a „túlfoglalkoztatás” elsődlegesen a nagyobb lakosság számú, kedvezőbb feltételekkel gazdálkodó (magasabb adóerő-képességű) önkormányzatokra jellemző. **A kérdőíves felmérésünkben azonban igazodtunk a költségvetési törvényben meghatározott hivatali kategóriákhoz, valamint az elismert létszámhoz, mert ez jó viszonyítási alapot jelent az elemzéshez**.

*37 hivatalról kaptunk adatokat, amelyek alapján megállapítható, hogy a válaszadók mintegy 40 %-a foglalkoztat több hivatali dolgozót, a törvényben meghatározott finanszírozott létszám maximumánál (a törvényi finanszírozott minimumot csak egy közös hivatal létszáma nem éri el). Az önálló hivatalok esetén ez az arány 53 %, a közös önkormányzati hivataloknál 50 %. Az önálló hivatalokat áttekintve a községekben és az 5 000 lakosság szám alatti városokban minden válaszadó a törvényi keretek között maradt. Jellemzőnek mondható, hogy a 10 000 - 43 000 lakosság szám közötti városok mindhárom kategóriájában túllépték a törvényi maximumot. Az ennél nagyobb városokban, a megyei jogú városokban nincs „túlfoglalkoztatás”, kivéve a felmérésben résztvevő egy fővárosi kerületet. A közös*

*hivatalok esetén fordított a trend. A 2-3 000 összlakosságú közötti községi önkormányzatok 50 %-a (4 hivatal) foglalkoztat több dolgozót, mint a törvényi finanszírozott maximum. Ez azért is tekinthető kiemelten érdekesnek, mert mindösszesen 7 közös hivatal jelzett magasabb tényleges létszámot. A másik 3 érintett városi kategóriába tartozó közös hivatal, egyikük összlakosságúja 5 000 fő alatti, míg a másik kettő 10-20 000 fő közé esik. Itt azért utalni kell arra, hogy e kategóriákban a finanszírozott létszám nem túlságosan magas és az érintett önkormányzatok inkább saját forrásból finanszírozzák a magasabb létszámot, mert így is jelentősnek érzik a munkaterhet, ezt pedig integritási szempontból pozitívan kell értékelni.*

A létszám vizsgálata körében még egy kérdésre érdemes kitérni: a fluktuáció nagyságára, illetve ennek következményeként az új dolgozók kiválasztására. A stabil hivatal, ahol kisebb a mozgás, integritási kockázatoknak is kevésbé van kitéve, hiszen a kollégák több tapasztalattal rendelkeznek, jó eséllyel ismerik a feladataikat, önálló munkavégzésre alkalmasabbak, kevesebb ellenőrzést igényelnek. Az új dolgozók beállítása, betanítása, kontrollja nagyobb figyelmet igényel az integritási szempontokra is tekintettel.

*Az adatokat áttanulmányozva sajnos megállapítható, hogy a kisebb létszámú hivatalokban, különösen a közös hivatalokba nagyobb a fluktuáció, van, ahol eléri a 30 %-ot, de sok helyen haladja meg a 20 %-ot. A nagyobb hivatalokban egy-két kiugró esetet leszámítva jellemzően ez az arány nem haladja meg a 10 %-ot. A pótlásról mindenütt igyekeznek gondoskodni, de sok helyen ez gondot okoz, különösen a gazdasági ügyintézők körében a nagy munkateher és viszonylag alacsony bérszínvonal miatt (a kis önkormányzatok többségének nincs elegendő forrása a bérek eltérítésére). A válaszadó hivatalok többsége (közel 90%) általában pályázat kiírása alapján választja ki az új dolgozókat, mintegy 40 % kizárólag ezt a módszert alkalmazza, elvéve fordul elő a pályázat nélküli felvétel. Elgondolkodtató viszont, hogy a megkérdezettek közel 40 %-a soha nem állít fel „felvételi” bizottságot.*

A „felvételi bizottság” alkalmazása különösen a nagyobb településeken javasolható (alacsonyabb lélekszámú településeken gyakran mindenki ismeri a jelöltet), mert a szakmai felkészültségen túl képet lehet kapni a pályázó integritás szempontjából lényeges tulajdonságairól is. Ennek érdekében megfelelő felkészültségű szakember igénybe vétele indokolt lehet.

### III. 2. A feladatellátást meghatározó sajátos eszközök

#### III. 2. 1. A feladatvállalás, intézményi struktúra, társulási megállapodások

Korábban is utaltunk arra, hogy a helyi hatalomgyakorlás legfontosabb döntéshozó szerve a képviselő-testület, erre utal az Alaptörvény, amely szerint az önkormányzat feladat- és hatásköreit a képviselő-testület gyakorolja (33. cikkének (1) bekezdés). Ez azt jelenti, hogy a képviselő-testület a törvény keretei között határozza meg, hogy a feladathoz kapcsolódó hatásköröket maga kívánja-e gyakorolni, illetve milyen módon gondoskodik azok biztosításáról. Az Möt. 41. §-ában rögzíti, hogy a helyi önkormányzat feladatainak ellátását

a képviselő-testület és szervei (polgármester, főpolgármester, megyei közgyűlés elnöke, a képviselő-testület bizottsága, a részönkormányzat testülete, a polgármesteri hivatal, közös önkormányzati hivatal, jegyzőt, főjegyző, továbbá a társulás) biztosítják. Természetesen a szervek jó része nem közvetlenül biztosít közszolgáltatásokat, de döntést hoz, vagy részt vesz a döntéshozatalban, gondoskodik a közszolgáltatás feltételeinek megteremtésében, illetve ellenőrzi a feladatellátást. Az említettekre figyelemmel a szervek működése is befolyásolja az integritás követelményeinek megvalósítását, fontos és tevékeny részesei lehetnek a rendeltetészerű működésnek, a korrupció megelőzésének, ezért érdemes e körben néhány kérdést közelebbről is megvizsgálni.

Röviden megemlíthető, hogy az Möt. szem előtt tartva az önkormányzati autonómiát, a feladatvállalás jogintézményét is biztosítja az önkormányzatok számára. Ennek lényege, hogy a nagyobb gazdasági teljesítőképességű, lakosságszámú települési önkormányzat számára előírt kötelező feladat- és hatáskör ellátását más települési önkormányzat vagy társulása önként, az Möt.-ben, továbbá esetlegesen **az egyes közszolgáltatásokra vonatkozó jogszabályokban** meghatározottak szerint vállalhatja.

A feladatellátás szabadsága biztosítja, hogy a helyi sajátosságok, adottságok érvényre jussanak és az ezekhez igazodó feladat-ellátási módot lehessen kiválasztani. A szolgáltatást igénybe vevő lakosság érdekei azonban több esetben igénylik a feladatellátás biztonságát, kiszámíthatóságát is, erre figyelemmel a feladat-ellátási szabadság kereteit, törvényi korlátait maga az Möt. határozza meg.

A képviselő-testület a feladatkörébe tartozó **közszolgáltatás ellátásáról több formában gondoskodhat, így intézményt (kölségvetési szerv, gazdálkodó szervezet, nonprofit szervezet) alapíthat, illetve szerződést köthet természetes és jogi személlyel, vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezettel.** Érdemes közelebbről is vizsgálni, hogy ezek a döntések hordoznak-e korrupciós kockázatot és maguk az érintettek (önkormányzatok) milyen mértékben tartják a kérdést korrumpálható területnek. Ahogyan erre már korábban is utaltunk, a kérdőívünkben a vonatkozó döntési tárgykört (alapfeladatok kiszervezéséről szóló döntés) a „korrupciós rangsorban” az önálló hivatallal rendelkező önkormányzatok a harmadik, míg a közös hivatalhoz tartozó települések a negyedik helyre tették.

*Megállapíthatjuk, hogy általánosan „elismert” a kérdés korrupciós kockázata, azonban az általunk megállapított feladatsoportok között ezt az ügycsoportot a „középmezőnyben” helyezték el a válaszadók. Emellett megemlíthetjük, hogy a megkérdezettek több mint fele, közel 60 %-uk semmilyen vállalkozásban nem is vesz részt. Háromnál több vállalkozásban valamivel több, mint 20 % tevékenykedik, ezek jellemzően nagy lélekszámú önkormányzatok.*

Az önkormányzatok (akár önállóan, akár más önkormányzattal közösen alapítva) a közszolgáltatások széles körét költségvetési szerv útján biztosítják jellemző módon, azokon a területeken, ahol az alapszolgáltatásért a szolgáltatást igénybe vevő nem fizet térítési díjat (például egészségügyi alapellátás). **Az intézményalapítás folyamatában kiemelt jelentőséggel bír az intézményvezető kinevezése.** A konkrét vezető személyének kiválasztása felszínre hozhat olyan kérdéseket (pl. testületi tagok, csoportok közötti

érdekellentétek, pénzügyi megfontolások további szerződéskötéseknél), amelyek alapvetően korrupciós kockázati tényezőkké nőhetik ki magukat. Korábban is utaltunk már erre, és itt is említeni kell, hogy a közös hivatalhoz tartozó települések a magas kockázatú ügyek közé, azaz a második helyre az intézmény, gazdasági társaság tisztségviselőjének kinevezését sorolták (az önállóaknál ez csak negyedik helyen van). Nyilvánvalóan ennek az lehet a magyarázata, hogy alacsonyabb lélekszámú településeken **nagyobb társadalmi presztízst képvisel az intézményvezetői megbízás**, így a kinevezéssel járó „befolyás”, „befolyásolás” esetleg korrupció lehetőségét is magasabbnak ítélik. Erre figyelemmel a kockázatok felmérésénél eltérő szempontokat kell mérlegelni a különböző lélekszámú településeknél.

Azokon a területeken, ahol kiegészítő szolgáltatások is kapcsolhatók az ellátáshoz, célszerű lehet gazdasági társaságot, vagy nonprofit szervezetet alapítani. Amennyiben valamely önkormányzat nem akarja viselni az intézményfenntartással (kötségvetési szerv, gazdasági társaság, illetve egyéb szervezet) járó kötelezettségeket, mérlegelheti a szolgáltatás megvásárlását. Ennek azonban feltétele, ha törvény nem írja elő, hogy a meghatározott közszolgáltatást kizárólag erre a célra alapított költségvetési szerv, önkormányzati társulás, illetve olyan jogi személyiséggel rendelkező állami, vagy legalább többségi önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaság útján lehet ellátni, amelyben az állam, illetőleg az önkormányzat legalább többségi befolyással bír. (A fentieknek megfelelő gazdasági társaság többségi tulajdonában, vagy többségi befolyása alatt álló gazdasági társaság is feladatellátó lehet, az Möt. 41. § (8) bekezdése szerint). E rendelkezések elsődlegesen **a közszolgáltatás stabilitását szolgálják** (például a hulladékszállítás, illetve a parkolási közszolgáltatás területén vannak ilyen előírások). A közszolgáltatás jellegére figyelemmel az ágazati jogszabályok is tartalmazhatnak a feladatellátás módjára vonatkozó szabályokat, melyek meghatározzák az önkormányzatok döntési kereteit.

Témánk szempontjából a társulási megállapodás kérdései elsődlegesek. **A megállapodás kötelező tartalmi elemeit az Möt. szabályozza**, amelyek közül az adott társulásban értelmezhető elemeket kell szerepeltetni, mert ha például közösen nem alapítanak intézményt, akkor nem kell rendelkezni az alapítói jogok gyakorlásáról sem. Ugyanakkor van olyan szabály is, amely csak kötelező minimumfeltételt határoz meg, ilyen pl. az évente legalább egy kötelező beszámolóról szóló rendelkezés. **Az Möt.-ben szabályozott legtöbb elem azonban értelemszerűen valamennyi esetben kötelezően tartalmaznia kell a megállapodásnak.** A társulási megállapodás kötelező tartalmi elemei közül megítélésünk szerint korrupciós kockázat szempontjából a társulás működésének ellenőrzési rendje emelendő ki. Ennek megállapítása keretében határozható meg többek között, hogy a különböző ellenőrzéseket ki, illetve mely szerv végzi, végezheti.

Az integritási kockázat csökkentésére alkalmas eszköz **a társulási megállapodásban** kitérni arra a kérdésre is, hogy az ellenőrzési tervben meghatározottakon túl **rendkívüli ellenőrzés kezdeményezésére** ki és milyen feltételekkel jogosult.

A későbbi esetleges viták, az integritás sérülésével járható helyzetek elkerülése érdekében a társulási megállapodásnak kell tartalmaznia a társulásból történő kiválás és kizárás feltételeit.

Ez hozzájárul a társulásban ellátott közfeladat biztosításának átlátható folytatásához, esetlegesen feltárhatja azokat az okokat, amelyek a pénzügyi hozzájárulás biztosítását akadályozták.

Célszerű a megállapodásban meghatározni azokat az eseteket, amelyek a társulásból való kizárást vonják maguk után, például a társulás tagja meghatározott ideig nem teljesíti valamely vállalt kötelezettségét, ideértve a társulás működéséhez szükséges pénzügyi hozzájárulás megfizetését is.

Az Möt. szerint a megállapodás a felsoroltakon kívül tartalmazhat egyéb kérdéseket is (ezek között pl. korrupciós helyzetek megelőzésére alkalmas szabályok), melyben az érintett képviselő-testületek megállapodnak (93. § 19. pont).

*A megkérdezettek többsége ítélte fontos területnek a társulási megállapodások kérdését, azaz közel 60 %-a. Meglepően sok válaszadó, közel 20 % ítélte kevésbé lényegi kérdésnek ezeket a két vagy többoldalú megállapodásokat.*

### III. 2. 2. Ügyfélszolgálati kirendeltség, ügysegéd

Mint azt már korábban is említettük, a **hivatal, a helyi önkormányzat képviselő-testületének szerve**, lényegében munkaszervezete. Tevékenysége alapvetően két nagy feladatsoporthoz (feladattípushoz) – az önkormányzati és az államigazgatási ügyek – csoportjához kapcsolódik.

A **hivatal lakossággal kapcsolatos szerepe** alapvető, különösen annak fényében, hogy a legtöbb településen a polgárok az önkormányzat tevékenységét a hivatal munkájából ítélik meg. Alapvetően **a hivatal veszi át mind az önkormányzati, mind az államigazgatási hatósági ügyekben a kérelmeket, készíti elő a döntést**. Fontos ezért **az ügyfélfogadás** megfelelő megszervezése (nagyobb településeken célszerű az ügyfélszolgálati irodák létesítése), amely alapja a gyors, kulturált ügyintézésnek. Főleg kisebb településeken jellemző, hogy a hivatal – különösen a tájékoztatás területén – számos, feladatkörébe nem tartozó tevékenységet is elvégez (pl. jogi felvilágosítás, különböző kérelmek összegyűjtése, fénymásolás), amelyet fel kell vállalnia a lakosság érdekében.

A közös önkormányzati hivatal létrehozásáról szóló megállapodásban meghatározottak szerint **minden érintett településen biztosítani kell az igazgatási munka folyamatos, vagy időszakos ellátásához szükséges személyi és tárgyi feltételeket** (Möt. 85. § (8) bekezdés).

A közös önkormányzati hivatal fenntartó önkormányzatok képviselő-testületei megállapodhatnak abban, hogy **a nem hivatali székhely településeken** az ügyfélfogadás a közös önkormányzati hivatal által létrehozott, **állandó vagy ideiglenes jelleggel működő kirendeltség vagy ügyfélszolgálati megbízott személyén keresztül, informatikai hálózat alkalmazásával történjen** (Möt. 85. § (9) bekezdés).

Az Möt. a közös hivatalok esetében – a 86. §-ban – az aljegyzőt külön is nevesíti bizonyos feladatok ellátásával kapcsolatban. Ennek értelmében **a közös önkormányzati hivatal**

**jegyzője, aljegyzője vagy megbízottja köteles a képviselő-testület ülésén részt venni és ott a szükséges tájékoztatást megadni.** A közös önkormányzati hivatal jegyzője, aljegyzője vagy megbízottja **az érintett képviselő-testületek megállapodása alapján köteles biztosítani az egyes településeken történő ügyfélfogadást.**

A helyi önkormányzatok eredendő korrupciós veszélyeztetettségi jellemzőit **főként jogállásuktól és feladatkörüktől függő tényezők határozzák meg.**<sup>8</sup>

Az eredendő korrupciós veszélyeztetettség szintjét befolyásolja **a típusba tartozó válaszadó önkormányzatok (hivatalok) mérete.** Ez a tényező utal az ellátandó feladatok mennyiségére és komplexitására, amely az azokhoz kapcsolódó további korrupciós kockázatok emelkedését is jelentheti.<sup>9</sup>

**A szervezeti struktúra területén a belső stabilitás és kiszámíthatóság fontos tényező, megfelelő háttérrel biztosíthat a kiegyensúlyozott intézményi működéshez és a korrupció elleni eredményes fellépéshez.** Elemzésünk során eltéréseket figyelhetünk meg a szervezeti egységek, vezetési szintek száma, illetve szervezeti struktúra változásának száma között.<sup>10</sup>

Fontos látni, mint integritási kockázatot, hogy a **közös hivatalt létrehozó települések** mindössze 1/3-a tart fenn **kirendeltséget** a tagtelepüléseken.

*Az általunk lefolytatott vizsgálat igazolta, hogy az önkormányzatok jellemzően nem tagolódnak szervezeti egységekre (32 %), vagy csak 2-4 szervezeti egységgel rendelkeznek (43 %), míg 4-nél több szervezeti egység jóval kevesebb önkormányzatot jellemez (24 %) vélhetően a nagyobb hivatali létszámú városi önkormányzatokra lehet ez jellemző.*

*Szintén integritási kockázatot rejthet magában, hogy a hivatal szervezeti felépítésének megváltozása az utóbbi három évben az önkormányzatok több mint felét (54 %) érintette.*

### **III. 3. Az önkormányzatok kapcsolatrendszere**

Taxatív jogi szabályozás nem rendelkezik arról, hogy a helyi önkormányzatok tételesen milyen kapcsolatrendszerrel rendelkeznek, rendelkezhetnek. Az önkormányzati autonómia elvéből, a helyi önkormányzatok széleskörű feladat- és hatáskörének rendszeréből ugyanakkor általánosságban egyértelműen megállapítható a **szerteágazó, ám jogilag szabályozott kapcsolatrendszerük.** E kérdéskörben a szakirodalmat tanulmányozva egyrészt elsősorban az önkormányzatok és az állami szervek – központi állami szervek – kapcsolatára találunk utalást, másrészt számos tanulmány az önkormányzatok és a társadalmi szervezetek kapcsolatrendszerével foglalkozik. E két példát is kiragadva általánosságban megállapítható az is, hogy a helyi önkormányzatok kapcsolatrendszerének jellege megközelíthető horizontális és vertikális viszonylatban egyaránt. A Módszertani útmutató nem vállalkozik

<sup>8</sup> Vasváriné Molnár Judit, Szabó Zoltán Gyula: A helyi önkormányzatok korrupciós veszélyeztetettsége és az azok kezelésre szolgáló kontrollok kiépítettségi szintje- az Állami Számvevőszék 2015. évi integritás felmérése alapján <http://kozszo.org.hu>

<sup>9</sup> uo.

<sup>10</sup> uo.



arra, hogy részletesen bemutatja valamennyi önkormányzati kapcsolati formát, csupán egy-egy jellegzetesnek mondható típust kíván felvillantani, amely az integritás szempontjából jelentőséggel bírhat.

#### a) Az önkormányzatok és az állami szervek kapcsolata

**A helyi önkormányzatok működése a társadalom életének szervezését végző államszervezet tevékenységének részeként jelenik meg.** E körülményre tekintettel értelmezhető a helyi önkormányzatok és az állami szervek kapcsolatrendszere. A legfontosabb kapcsolódási pontjuk kulcsszavakban az alábbiak szerint határozható meg: jogalkotás, jogalkalmazás, finanszírozás, törvényességi felügyelet. Legfontosabb területei többek között a központi állami szervekkel, a központi államigazgatási területi szervekkel, rendvédelmi szervekkel, a nem integrált dekoncentrált szervekkel való kapcsolat.

Az Alaptörvény alapvetése szerint a helyi önkormányzat és az állami szervek a közösségi célok elérése érdekében együttműködnek. Ezzel összhangban az Möt. külön fejezete tartalmazza a helyi önkormányzatok és a központi állami szervek kapcsolatának sajátosságait, konkrét szabályait. Vizsgálva e kapcsolatrendszert, abból szükséges kiindulni, hogy az Möt. által nevesített központi szervek mely funkciókat töltik be az állam életében, és e funkciók milyen módon határozzák meg az önkormányzatok működését, a velük létrejövő kapcsolatokat. Az Möt. e helyütt nevesíti **az Országgyűlés, a köztársasági elnök, a Kormány, továbbá a helyi önkormányzatokért felelős miniszter, a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter, valamint az ágazati miniszter feladat- és hatásköreit.**

E körben a Kormány és a kormányhivatalok tevékenységét, önkormányzatokkal való kapcsolatát célszerű kiemelni. A **fővárosi és megyei kormányhivatal** a jogszabályoknak és a Kormány döntéseinek megfelelően összehangolja és elősegíti a kormányzati feladatok területi végrehajtását, az Alaptörvény értelmében pedig a Kormány a fővárosi és megyei kormányhivatal útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét. Az Möt. részletesen szabályozza a törvényességi felügyeleti eljárást, a törvényességi felügyelet eszközeit, terjedelmét, a kormányhivatalok és az önkormányzatok kapcsolatrendszerét.

Az önkormányzatoknak megküldött kérdőív a kormányhivatalokkal, a járási hivatalokkal, a katasztrófavédelemmel, a minisztériumokkal, valamint a rendőrséggel való kapcsolatot vizsgálta. Ennek keretében egyrészt azt kérdeztük meg, hogy milyen a polgármesteri hivatal, valamint a közös önkormányzati hivatal és a megjelölt állami szervek kapcsolattartásának havonkénti gyakorisága, másrészt azt, hogy milyen fontosnak értékelik a közös hivatalok az állami szervek tevékenységét a hivatal integritása tekintetében.

*A kapcsolattartás gyakorisága. Az önálló hivatalt fenntartó önkormányzatokat, valamint a közös önkormányzati hivatalok székhely önkormányzatait együttesen vizsgálva megállapítható, hogy a járási hivattal, a kormányhivatallal, valamint a katasztrófavédelemmel valamennyi megkérdezett önkormányzatnak **aktív kapcsolata** van. A minisztériumokkal, valamint a rendőrséggel való kapcsolat vonatkozásában jelezték az önkormányzatok alacsonyabb arányban a **kapcsolat hiányát.** (19 % és 5 %)*

*Megállapítható az is, hogy a leggyakoribb, legaktívabb kapcsolata az önkormányzatoknak a kormányhivatalokkal, valamint a járási hivatalokkal van. A megkérdezett önkormányzatok átlagosan 80 %-a nyilatkozott úgy, hogy havonta háromnál több alkalommal tartja a kapcsolatot e szervekkel. Külön vizsgálva az önálló polgármesteri hivatal fenntartó önkormányzatokat megállapítható, hogy ez az arány a kormányhivatallal, valamint a járási hivatallal való kapcsolattartásban hasonló arányú (átlagosan 80 %), ugyanakkor a közös hivatali székhely önkormányzatok inkább a kormányhivatallal tartanak aktívabb kapcsolatot.*

*Az önkormányzatok 89 %-a a rendőrséggel is aktív kapcsolatot tart fenn, az önkormányzatok több mint fele havonta háromnál több alkalommal. Rendszeresnek mondható, ugyanakkor alacsonyabb a kapcsolattartás gyakorisága a katasztrófavédelem és a minisztériumok tekintetében. A katasztrófavédelem szerveivel a megkérdezett önkormányzatok 60 %-a havonta átlagosan 1-3 alkalommal tart kapcsolatot, míg a minisztériumokkal közel azonos arányban (40 – 40 %) jelölték meg a kapcsolattartás gyakoriságának mutatószámait.*

*Arra a kérdésre, hogy milyen fontosnak értékelik a közös hivatalok az állami szervek tevékenységét az integráns hivatali működés segítése tekintetében, az alábbi válaszok születtek: a megkérdezettek 59 %-a nyilatkozott úgy, hogy a Kormány területi szervei, azaz a kormányhivatalok a legfontosabbak e területen a működésük során. A megkérdezett közös hivatalok 49 %-a ugyanakkor a minisztériumok, 38 %-a a járási hivatalok, míg 32 %-a a rendőrség tevékenységét ítélte a legfontosabbnak. Megközelítőleg a közös hivatalok 8 %-a szerint ezen állami szervek tevékenysége egyáltalán nem fontos az integritás tekintetében.*

## **b) Az önkormányzatok és civil szervezetek kapcsolata**

A közösség érdekében végzett munka során a helyi civil társadalom és az önkormányzat között számos intézményes együttműködési forma alakulhat ki, hiszen a helyi civil szervezetek a helyi társadalom képviselőjeként léphetnek fel. A kapcsolat formája, mértéke és intenzitása széles skálán mozog, a véleménykéréstől a döntés-előkészítésbe való bevonásig is terjedhet. Az önkormányzatok egy része **civil fórumot működtet, civil referenst alkalmaz, vagy egyéb módon vonja be** a civil szervezeteket a döntéshozásba.

Az átlátható önkormányzati működés szempontjából fontos a civil szervezetek döntéshozatali részvételének pontos helyi szabályozása.

Általánosságban elmondható, hogy az önkormányzatok egyrészt pénzügyi, másrészt természetbeni támogatást is nyújthatnak a helyi civil szervezeteknek. Az önkormányzatok pénzügyi támogatásai leggyakrabban pályázat útján történnek. A természetbeni támogatás pedig lehet az önkormányzat tulajdonában levő ingatlanok, irodahelyiségek ingyen rendelkezésre bocsátása, vagy a polgármesteri hivatal infrastruktúrájának alkalmi használata. Az önkormányzatok a civilekkel való kapcsolattartásról, a számukra nyújtható támogatásokról esetleg pályázati feltételekről külön helyi rendeletet is alkothatnak.

A civil szervezetek önkormányzat általi támogatásának jó gyakorlatát mutatja be a Módszertani útmutató V.3.3. pontjában a kunszigeti jó példa.

A nonprofit szervezetek pedig egyrészt anyagi hozzájárulással, önkéntes munkával, másrészt politikai részvétellel segíthetik az önkormányzat működését.

Az önkormányzati működés szempontjából **az egyik legfontosabb kapcsolódási pont** a közfeladatok ellátásában való együttműködés. Az Möt. szabályozása szerint a képviselő-testület a feladatkörébe tartozó közszolgáltatások ellátására – jogszabályban meghatározottak szerint – nonprofit szervezetet alapíthat. Ehhez kapcsolódó elemzések azonban a Módszertani útmutató II. részében található.

*Az önkormányzatok és a civil szervezetek vonatkozásában a **kérdőív felmérte a társadalmi szervezetekkel való kapcsolattartás gyakoriságát, további kérdéseket tartalmazott a kapcsolattartás módjára, felmérte a társadalmi szervezetek beszámolási tevékenységének gyakoriságát.***

*A megkérdezett önkormányzatok 94 %-a tart fenn kapcsolatot valamely társadalmi szervezettel, az önkormányzatok 47 %-a nyilatkozott úgy, hogy átlagosan 1-3 társadalmi szervezettel, míg szintén 47 %-uk 3-nál több társadalmi szervezettel ápol rendszeres kapcsolatot. Öt önkormányzat (5 %) nem érintkezik társadalmi szervezetekkel. Az önálló hivatalt fenntartó önkormányzatokat, valamint a közös önkormányzati hivatalok székhely önkormányzatait együttesen vizsgálva az állapítható meg, hogy a 87 %-uk 3-nál több társadalmi szervezettel tart kapcsolatot. Ez az arány – lebontva – az önálló hivatalt fenntartó önkormányzatoknál 94 %, a közös önkormányzati hivatalok székhelyei tekintetében pedig 84 %.*

*Közös hivatalhoz tartozó önkormányzatok kevesebb számú társadalmi szervezettel működnek átlagosan együtt (70 %-a 1-3 társadalmi szervezettel), 4 önkormányzat jelezte, hogy nincs kapcsolata civil szervezetekkel.*

*Néhány gondolat a társadalmi szervezetekkel való kapcsolattartás módjáról és évenkénti gyakoriságáról: A kapcsolattartás módjának leggyakoribb formája az e-mail-en, telefonon történő kapcsolattartás, melyet a megkérdezett önkormányzatok 93 %-a jelölt meg kapcsolattartási formaként, 58 %-uk 3-nál több alkalommal. Ez az arány az önálló polgármesteri hivatalt fenntartó önkormányzatoknál, székhely önkormányzatoknál magasabb (átlagosan 80 %), közös hivatalhoz tartozó településeknél alacsonyabb (46 %).*

*A kapcsolattartás módja tekintetében a társadalmi szervezet rendezvényén való részvételt a megkérdezett önkormányzatok 82 %-a, a személyes kapcsolattartást 77 %, míg a képviselő-testület ülésén való részvételt 70 %-a jelölte meg. A képviselő-testületi ülésen való részvétel tekintetében a megkérdezett önkormányzatok 18 %-a jelölte meg, hogy évente háromnál több alkalommal kerül erre sor, míg 52 %-uknál 1-3 alkalommal. Ez az arány az önálló hivatalt fenntartó önkormányzatoknál, a székhely önkormányzatoknál, valamint a közös hivatalhoz tartozó önkormányzatoknál is*

*megközelítőleg azonos. Érdeemes megemlíteni ugyanakkor, hogy a közös hivatalhoz tartozó önkormányzatok 26 %-a nyilatkozott úgy, hogy a képviselő-testületi ülésen való részvétel nem jellemző a társadalmi szervezetekkel való kapcsolattartásban.*

*A civil szervezetekkel való kapcsolattartás kialakításában a kérdőív tanulsága szerint a kulturális, közművelődési tevékenységet tartják az önkormányzatok a legfontosabbnak (91 %), ezt követi a helyi viszonyok ismerete (70 %), majd a sport tevékenység (64 %). E kérdéskörben a megkérdezett önkormányzatok 50 %-a a szélesebb körű társadalmi kapcsolatokat, 47 %-a a karitatív tevékenységet, míg 26 %-a gazdasági, pénzügyi lehetőségek bevonása az önkormányzati munkába területet jelölte meg.*

*Integritás szempontjából fontos kérdés, hogy a társadalmi szervezetek a tevékenységükről évente jellemzően hányszor számolnak be az önkormányzatnak. Összességében megállapítható, hogy a társadalmi szervezetek beszámolási tevékenysége 83 %-ban évente 1-3 alkalommal történik meg, csupán egy önálló hivatalt fenntartó önkormányzat jelezte, hogy a beszámolás háromnál több alkalommal történik. Érdeemes megemlíteni, hogy a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó önkormányzatok 13 %-ánál megállapítható a beszámolási tevékenység hiánya.*

A kapcsolatok között fontos szerepet játszanak az önkormányzat tisztségviselőinek, így a polgármesternek a település lakosságával folytatott párbeszédei. Erre mutat be jó példát a Módszertani útmutató V.3.1. pontjában részletezett szentkirályi jó gyakorlat.

### c) A kapcsolatrendszer egyéb formái

Ahogy az a bevezetőben is említésre került, a helyi önkormányzatok széleskörű kapcsolatrendszerrel rendelkeznek. Mindez adódik az önkormányzati önállóságból, a feladatellátás szabadságából, amely az önkormányzati kapcsolatok kialakításának szabadságára is kiterjed.

Az önkormányzati kapcsolatrendszer egyéb területei körében elsőként az önkormányzati feladat-ellátás MötV-beli szabályozásából célszerű kiindulni. A szabályozás szerint (MötV. 41. § (6) bekezdés) a képviselő-testület a feladatkörébe tartozó közszolgáltatások ellátására – jogszabályban meghatározottak szerint – költségvetési szervet, a polgári perrendtartásról szóló törvény szerinti gazdálkodó szervezetet, nonprofit szervezetet és egyéb szervezetet alapíthat, továbbá szerződést köthet természetes- és jogi személlyel vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezettel. A szabályozás tehát a feladat-ellátás vonatkozásában a gazdálkodó szervezettel, intézményekkel, természetes- és jogi személyekkel, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezettel való kapcsolatnak ad jogi alapot.

Az egyéb kapcsolatrendszer vonatkozásában indokolt **az önkormányzatok egymás közötti kapcsolatára** is utalni. A helyi önkormányzatok képviselő-testületei megállapodhatnak abban, hogy egy vagy több önkormányzati feladat- és hatáskör, valamint a polgármester és a

jegyző államigazgatási feladat- és hatáskörének hatékonyabb, célszerűbb ellátására jogi személyiséggel rendelkező társulást hoznak létre.

Felhívjuk a figyelmet, hogy e Módszertani útmutató külön fejezetei foglalkoznak a feladatellátással összefüggésben a gazdálkodó szervezetekkel, társadalmi szervezetekkel, intézményekkel való együttműködéssel, továbbá a társulás egyes kérdéseivel.

Az önkormányzati kapcsolatrendszer egyéb formái körében a kérdőív két tématerületen vizsgálódott.

Elsőként arra a kérdésre kerestük a választ, hogy vannak-e az önkormányzatoknak külföldi kapcsolatai, azaz együttműködik-e az önkormányzat külföldi önkormányzattal. Az önkormányzatoknak ugyanis Alaptörvényben garantált joguk, hogy a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között feladat- és hatáskörükben együttműködhetnek más országok helyi önkormányzatával.

*Összesítve, a megkérdezett önkormányzatok többségének – tényszerűen 58 %-ának – nincs kapcsolata külföldi önkormányzattal. 16 %-uk ugyanakkor 3-nál több, 24 %-uk 1-3 közötti külföldi kapcsolattal rendelkezik.*

*Az önálló hivatal fenntartó önkormányzatokat, valamint a közös önkormányzati hivatalok székhely önkormányzatait együttesen vizsgálva ugyanakkor az állapítható meg, hogy az arány megfordul, és ezen önkormányzatok többsége, azaz 75 %-a együttműködik külföldi önkormányzattal. Tovább elemezve megállapítható az is, hogy az önálló hivatal fenntartó önkormányzatok 83 %-a rendelkezik külföldi önkormányzati kapcsolattal, többségük háromnál többel. A közös önkormányzati hivatalok székhely önkormányzatainál ez az arány csökken, 68 %-uk rendelkezik külföldi önkormányzati kapcsolatokkal. A közös önkormányzati hivatalhoz tartozó települési önkormányzati adatokat vizsgálva további csökkenést tapasztalhatunk, ez esetben a vizsgált önkormányzatok csupán 20 %-a rendelkezik ilyen jellegű kapcsolatokkal.*

A kapcsolatrendszer egyéb formái tekintetében a kérdőív második körben arra a kérdésre kereste a választ, hogy részt vesz-e az önkormányzat vállalkozásban.

*Az összesített adatok tanulsága szerint az önkormányzatok 76%-a nem vesz részt ilyen tevékenységben. Az önálló hivatal fenntartó önkormányzatokat, valamint a közös önkormányzati hivatalok székhely önkormányzatait együttesen vizsgálva ez a mértékszám csökken, de még mindig többségük, vagyis 57 %-uk nem vesz részt vállalkozási tevékenységben. A közös önkormányzati hivatalok székhely önkormányzatai, valamint a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó önkormányzatok többsége sem vesz részt vállalkozásban, az előbbinél ez az arány 68 %, míg az utóbbinál – lényegesen magasabb – 87 %. Ismételten az önálló hivatal fenntartó önkormányzatoknál fordul meg csekély mértékben az arány, ez esetben az önkormányzatok 51 %-a nyilatkozott úgy, hogy részt vesz vállalkozásban, többségük háromnál több esetben.*

### III. 4. Egyéb tényezők

#### III. 4. 1. Összeférhetetlenség, méltatlanság, vagyonyilatkozat

Előjáróban meg kell említeni, hogy a témakör mindenre kiterjedő áttekintésétől eltekintünk, hiszen a témában több tanulmány és integritás szempontú kutatás is született korábban, itt csak a Módszertani útmutatónk szempontjából releváns szabályok összefoglalására vállalkozunk. Szükséges leszögeznünk, hogy a jogi szabályozásban is markánsan elkülönülnek a helyi önkormányzati képviselőkre és a polgármesteri hivatal, közös önkormányzati hivatal köztisztviselőire vonatkozó előírások, így azokat külön tárgyaljuk.

##### a) Az önkormányzati képviselők összeférhetlensége

Az átláthatóság, az integritás erősítését szolgálják az Mötv.-nek az **önkormányzati képviselők összeférhetlenségére és a méltatlanságára**, valamint a **vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettségére** vonatkozó rendelkezései is.

Az önkormányzati választott képviselők, polgármesterek a választópolgárok bizalmából, a választáson kapott felhatalmazás alapján döntenek a helyi közösséget érintő ügyekben. Döntéseik érdemben befolyásolják a település lakóinak életét, több esetben pénzügyi hatással járó döntést is hoznak. Ahhoz, hogy ezt a tevékenységüket felelősséggel, a köz érdekében és külső befolyástól mentesen lássák el, a jogalkotó többféle előírást határoz meg működésükkel, tevékenységükkel kapcsolatban, melyekről korábban már szóltunk (testületi ülések, döntések nyilvánossága, vagyonnyilatkozat-tétel stb). Integritási szempontból kiemelték ezek közül az **összeférhetlenséggel, méltatlansággal** összefüggő rendelkezések.

Témánk szempontjából is fontos, hogy az Mötv. az önkormányzati képviselők összeférhetlenségére vonatkozó szabályai elején egy olyan **minimumstandardot** állít fel, amely minden képviselőtől elvárható alapkövetelményt határoz meg: az **önkormányzati képviselő**, valamint a **képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagja** nem folytathat olyan tevékenységet, amely a feladatainak ellátásához szükséges közbizalmat megingathatja. Itt is szükséges leszögezni, hogy a képviselő-testület bizottsága nem képviselő tagja alapvetően a képviselővel megegyező jogokkal és kötelezettségekkel rendelkezik, tehát rá vonatkozóan is alkalmazni kell az összeférhetlenségi, méltatlansági szabályokat.

Az összeférhetlenségnek több esetkörét, ezen belül is több konkrét egyedi esetét határozzák meg a jogszabályok. Ezeket különböző szempontok alapján többféleképpen lehet csoportosítani.

Az **összeférhetlenségi esetkörök** tekintetében – a jogrendszerbeli elhelyezkedését tekintve – két nagy szabálycsoport különböztethető meg.

Az egyik csoportot alapvetően az **Mötv.-ben** meghatározott szabályok képezik, és ezen esetekben a képviselő-testület állapít(hat)ja meg az összeférhetlenség fennállását. Az egyes összeférhetlenségi okok is többféleképpen rendszerezhetők, csoportosíthatók. Vannak általános, lényegében a közszereplővel szemben normatív formában megfogalmazott erkölcsi elvárást tartalmazó szabályok, illetve személyes, a „saját ügyében senki nem járhat el” elv alapján előírt normák. Továbbá annak alapján, hogy mire vonatkozik az adott ok, alapvetően

megkülönböztethetjük például a képviselőre és a polgármesterre vonatkozó rendelkezéseket. Vannak olyan okok, amelyek az érintett gazdasági (vagyon) érdekeltiségeivel kapcsolatos összeférhetetlenséget állapítanak meg.

Az összeférhetetlenség egyik legmarkánsabb alcsoportját képezik azok az okok, amikor a jogalkotó – a hatalommegosztás, a hatalmi ágak elválasztásának elveit érvényre juttatva – **meghatározott állami vagy önkormányzati tisztségek, foglalkozások betöltését tilalmazza**, kizárva a népképviselői és végrehajtó (igazgatási) jellegű funkció egyidejű gyakorlását.

Az összeférhetetlenségi esetek **következő alcsoportjába** azon tisztségek sorolhatóak, melyek **az önkormányzati képviselő másik önkormányzattól, másik önkormányzati pozíciótól való függetlenségét hivatottak biztosítani.**

Az összeférhetlenségi esetek egyéb okai közé a **gazdasági és médiumokkal kapcsolatos** esetkörök tartoznak. E rendelkezések célja, hogy a képviselő a hatáskörét **befolyásmentesen**, a település egységéért vállalt felelősséggel gyakorolhassa.

A másik nagy csoportba tartozó okokat, eseteket azok a jogszabályok tartalmazzák, amelyek egy adott tevékenység gyakorlása tekintetében állapítanak meg tiltó szabályt önkormányzati megbízás, tisztség betöltése vonatkozásában. (Ezeket szoktuk **„fordított” összeférhetlenségi** eseteknek nevezni.) Az összeférhetlenség vizsgálata ekkor nem képviselő-testületi hatáskörbe tartozik, hanem az adott tevékenység tekintetében az érintett személy munkáltatójának (kinevezőjének) kell döntenie az összeférhetlenségről.

Természetesen mindkét esetben csak akkor kell a testületnek, illetve a munkáltatónak döntést hoznia, ha az érintett az összeférhetetlen helyzetet önmaga nem szünteti meg.

A **polgármester és alpolgármester** vonatkozásában főszabályként az önkormányzati képviselőre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni, azonban a szabályozás lakosságszám alapján differenciált. A 3 000 fő lakosságszámot meghaladó település főállású polgármesterének összeférhetlenségére a jogalkotó szigorúbb szabályokat fogalmazott meg, amelyek az integritás erősítésének irányába hatnak.

A 3 000 fő alatti település polgármesterére és a 3 000 fő feletti település társadalmi megbízatású polgármesterére az önkormányzati képviselőre vonatkozó összeférhetlenségi szabályok az irányadóak.

A 3 000 fő feletti lakosságszámú település főállású polgármestere egyéb, munkavégzésre irányuló jogviszonyt nem létesíthet, más kereső foglalkozást nem folytathat, nem lehet gazdasági társaság személyesen közreműködő tagja. E megkötés nem vonatkozik a tudományos, oktatói, lektori, szerkesztői, művészeti, jogi oltalom alá eső szellemi tevékenységre és a nevelőszülői foglalkoztatási jogviszonyra.

*Kérdőíves felmérésünk megerősítette azt a hipotézist, hogy az összeférhetlenség esetköreinek szabályozottsága megfelelően részletezett, valamennyi érintett előtt ismert. Valamennyi válaszadó önkormányzat (100 %) válaszolt igennel arra a kérdésre, hogy a megválasztott képviselőkkel ismertették az összeférhetlenségi*

szabályokat. A gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy az önkormányzatoknál valamennyi összeférhetlenségi esetkör előfordul, azonban a megválasztott képviselők és polgármesterek a rendelkezésükre álló időtartamon belül általában megszüntetik az összeférhetetlen helyzetet.

*A kérdőívet kitöltők közül is mindössze 2 településen került sor az **összeférhetlenség képviselő-testület általi kimondására** mind önkormányzati képviselő, mind polgármester vonatkozásában. Mindkét esetben államigazgatási illetve gazdasági és médiapozíciókkal való összeférhetlenség miatt indult eljárás.*

Tapasztalataink szerint a **gazdasági összeférhetlenségi helyzetek** megítélése gyakran okoz problémát. Álláspontunk szerint a korrupciós kockázati tényezők csökkenthetők, ha a képviselő-testület rendelkezik információkkal tagjainak gazdasági érdekeltségéről.

*Erre való tekintettel kérdeztük meg az önkormányzatokat, hogy nyilvántartják-e az önkormányzati képviselők (beleértve a bizottság nem képviselő tagjait is) gazdasági érdekeltségeit. A 19 válaszadó közös önkormányzati hivatali székhelytelepülés közül mindössze 3 vezet ilyen irányú nyilvántartást (16 %), az önálló polgármesteri hivattal rendelkező 18 válaszadó önkormányzat közül is 3 (17 %). A székhelytelepülések mindegyike város, az önálló hivatalok közül kettő község, egy pedig nagyközség.*

*Az önkormányzati autonómia itt is megfigyelhető: mindössze egyetlen olyan közös hivatal van, ahol mind a székhely, mind pedig valamennyi tagtelepülés rendelkezik ilyen nyilvántartással. Egy esetben egyetlen tagtelepülés nem vezet nyilvántartást.*

*Két esetben volt megfigyelhető, hogy a tagönkormányzatok külön figyelmet fordítottak a kérdésre, ám a székhelytelepülésen ezt nem tartották fontosnak.*

*Integritási szempontból érdemes figyelmet fordítani arra a tényre, hogy a nagyobb teljesítőképességű, nagyobb vagyon fölött diszponáló, bővebb költségvetési forrásokkal rendelkező városok és megyei jogú városok képviselőinek gazdasági érdekeltségéről semmilyen nyilvántartás nem lelhető fel a településen.*

A korrupciós kockázatok csökkentését szolgálja, ha az önkormányzat rendelkezik információval a képviselő-testület és bizottságai képviselő és nem képviselő tagjai gazdasági érdekeltségéről.

## **b) Az önkormányzati képviselők méltatlansága**

Az integráns önkormányzati működést elősegítő másik jogintézmény a **méltatlanság**, amely formai szempontból új jogintézménye az önkormányzati képviselőkre, polgármesterekre vonatkozó szabályoknak, ám tartalmi szempontból összekapcsolható az összeférhetlenséggel, tekintettel arra, hogy lényegüket tekintve „egy tőről fakadnak”.

Alapvetően a méltatlansági helyzetek is a képviselői megbízatás **közbizalmi jellegéhez** kötődnek. Eltérést jelent azonban, hogy amíg az összeférhetlenség esetében az a jellemző, hogy az érintett képviselő végső soron maga döntheti el, hogy az azt megalapozó okot



megszünteti-e (vagyis megszünteti az összeférhetetlenség okát vagy lemond képviselői megbízatásáról), addig a méltatlanság eseteiben a képviselő konkrét, tudatos cselekménye okozza a „méltatlan” helyzetet, aminek **beállta együtt jár a képviselői tisztség megszűnésével**. A képviselői méltatlanság öt esetkörét határozza meg az Mötv.

Az első esetkörben az önkormányzati képviselő méltatlanná válik tisztségére, ha **szándékos bűncselekmény miatt jogerősen szabadságvesztésre** ítélték akár büntettet követ el, akár vétséget.

Másik esetkör a köztartozás huzamos fennállása. Általános társadalmi elvárás, hogy akinek a helyi közügyekre igen jelentős befolyása van, annak ne állhasson fenn tartósan köztartozása. Méltatlanná válik tisztségére az a képviselő, akinek az állammal, önkormányzattal szemben – a lehetséges jogorvoslati eljárások kimerítését követően – köztartozása áll fenn, és azt az erről szóló értesítés kézhezvételétől számított hatvan napon belül – részletfizetés vagy fizetési halasztás esetén az ezt engedélyező határozat rendelkezéseinek megfelelően – nem rendezi.

A képviselőségre méltatlan helyzetet keletkeztet a bírósági határozat be nem tartása (a jogerős bírói döntés be nem tartása, azzal való szembeszegülés) is. Az Mötv. rendelkezése szerint méltatlanná válik továbbá az a képviselő, akinek a gazdasági társaságokról szóló törvény rendelkezései alapján a felszámolás során ki nem elégített követelésekért a bíróság jogerősen megállapította a felelősségét és a bírósági határozat szerinti helytállási kötelezettségét nem teljesítette, illetve aki a vele szemben megindított bírósági eljárást lezáró jogerős bírósági döntés végrehajtását akadályozza, vagy azt neki felróható módon elmulasztja.

Az összeférhetetlenséget a méltatlansággal közvetlenül összeköti a következő pont, mely szerint az a képviselő, aki tudja, hogy összeférhetetlen helyzetben van, és ezt nem hozza képviselő-testület tudomására, méltatlan az önkormányzati képviselői megbízatás betöltésére.

*A rendelkezésünkre álló információk alapján megállapíthatjuk, hogy a méltatlanság jogintézményének alkalmazása szerencsére nem gyakori az önkormányzati szférában. A kérdőívet kitöltők mindegyike arról számolt be, hogy sem önkormányzati képviselő, sem polgármester, alpolgármester tisztsége nem szűnt meg méltatlanság kimondásával.*

### **c) Az önkormányzati képviselő vagyonyilatkozat-tételi kötelezettsége**

Mint arra a Módszertani útmutató korábbi részeiben is utaltunk, az önkormányzatok értékelvű működésének megteremtéséhez az is szükséges, hogy a helyi hatalmat gyakorló képviselő-testület választott tagjainak vagyona, vagyonának változása megbízatásának időtartama alatt követhető legyen. Ezért írja elő a törvény, hogy az abban meghatározott tartalommal az önkormányzati képviselő a megválasztásakor és azt követően minden év januárjában **vagyonyilatkozatot** köteles tenni (Mötv. 39. §).

Az Mötv. értelmében a polgármesterre alkalmazni kell az önkormányzati képviselőre vonatkozó vagyonyilatkozat-tételi szabályokat, tehát a polgármester is a megválasztásakor, majd azt követően évente vagyonyilatkozatot köteles tenni (72. § (4) bekezdés).

#### **d) Összeférhetlenségi (méltatlansági) és vagyonnyilatkozat-tételi eljárás**

A képviselői tisztség közbizalmi jellegéről már esett szó, de itt is ki kell emelni, hogy az összeférhetetlen helyzetet elsősorban magának a képviselőnek kell elkerülnie, illetve megszüntetnie. Az Mötv. elsődlegesen **az önkormányzati képviselőre ruházza annak a felelősségét, hogy az összeférhetlenséget megalapozó helyzetet a megválasztásától vagy az ok felmerülésétől számított harminc napon belül megszüntesse.** A gyakorlati tapasztalatok során felmerült (főleg társasági jogban), hogy van olyan összeférhetetlen helyzet, amely **30 nap alatt nem szüntethető meg.** Ilyen esetben, ha a képviselő **minden tőle telhetőt megtesz az összeférhetetlen helyzet felszámolására, akkor a törvényi szabályozás ezt az összeférhetlenség megszüntetésével egyenértékűnek fogadja el.** Az Mötv. rögzíti, hogy amennyiben jogszabályban meghatározottak szerint nem lehetséges az összeférhetlenségi ok alapjául szolgáló jogviszony harminc napon belül történő megszüntetése, akkor az önkormányzati képviselő által tett és a jogviszony megszüntetéséről szóló, az arra jogosult által írásban megerősített lemondó nyilatkozatának a Szervezeti és Működési Szabályzatban meghatározott bizottságnak történő átadását az összeférhetlenség megszüntetésének kell tekinteni.

Az Mötv. meghatározza azt az eljárásrendet is, amelyet akkor kell alkalmazni, ha **az önkormányzati képviselő az összeférhetlenség felszámolására vonatkozó kötelezettségének nem tesz eleget.** Ekkor bármely önkormányzati képviselő vagy bizottság indítványára – az összeférhetlenséggel kapcsolatos feladatokat ellátó bizottság javaslata alapján – **a képviselő-testület a következő ülésén, legkésőbb az összeférhetlenség megállapításának kezdeményezését követő harminc napon belül határozattal megállapítja az összeférhetlenség alapjául szolgáló körülmények fennállását, és kimondja az összeférhetlenséget.** A képviselő-testület határozatát az önkormányzati képviselőnek és a kormányhivatalnak kézbesíteni kell.

Az ilyen ügyek társadalmi, politikai súlyát jól jellemzi, hogy **az összeférhetlenségi, méltatlansági és vagyonnyilatkozati ügyekben való döntés a képviselő-testület át nem ruházható hatásköre,** illetve ezen ügyekben zárt ülésen, minősített többséggel szükséges dönteni.

A **méltatlansági helyzet beálltának megállapítására nincs szükség külön eljárásrend bevezetésére,** hiszen itt is alapvetően a képviselő-testületnek kell eljárnia és **alkalmazhatók az összeférhetlenségi eljárás fentebb bemutatott szabályai** (Mötv. 38. § (5) bekezdés).

A vagyonnyilatkozatok nyilvántartása, **ellenőrzése, vagyonnyilatkozattal kapcsolatos eljárás és a képviselő-testület tájékoztatása az erre kijelölt (vagyonnyilatkozat-vizsgáló) bizottság feladata.** A vagyonnyilatkozattal kapcsolatos eljárást – akár az összeférhetlenségi eljárást – a vagyonnyilatkozat-vizsgáló bizottságnál bárki kezdeményezheti. Az eljárás eredményéről a vagyonnyilatkozat-vizsgáló bizottság tájékoztatja a soron következő ülésen a képviselő-testületet.

*A kérdőívekből érkezett visszajelzések alapján az összeférhetlenséget, méltatlanságot, vagyonnyilatkozatokat vizsgáló bizottsági struktúra rendkívül szerteágazó. Annak a törvényi kitételnek, hogy ilyen bizottságot ki kell jelölni,*

*valamennyi válaszadó megfelelt. Önálló bizottságot a témában négy önálló polgármesteri hivatal fenntartó és tizenhét közös önkormányzati hivatalhoz tartozó önkormányzat működtet. Öt esetben közvetlenül a képviselő-testület dönt. Általában a gazdasági, jogi, ügyrendi vagy a pénzügyi bizottság foglalkozik a fent tárgyalt esetkörökbe tartozó kérdésekkel is egyéb feladatai mellett.*

#### **e) Az önkormányzati hivatal köztisztviselőire vonatkozó szabályozás**

Ahhoz, hogy az önkormányzati hivatal működése átlátható, integráns legyen, elengedhetetlen az ott dolgozó köztisztviselők szakmai tudása mellett azok feddhetetlensége is. Ezt szolgálja az összeférhetetlenség, méltatlanság és vagyonyilatkozat-tétel szabályozása a közszolgálatban. Szükségesnek és indokoltnak tartjuk a téma ezen módszertani kiadványban történő körülhatárolását is, hiszen a nem megfelelő személyzet kiválasztása komoly integritási kockázatot hordoz a szervezet egészére vetítve is.

#### **f) A köztisztviselői összeférhetetlenség**

A közszolgálati tisztviselőknek munkaköri feladataik ellátása során – a szakértelemmel, gondosan, a munkáltatói utasítások betartása melletti eljáráson túl – bizonyos erkölcsi követelményeket is be kell tartaniuk. Azt, hogy a közszférában dolgozót egyéni érdekek, közszférán kívüli szempontok ne befolyásolják feladatainak értékközpontú ellátásában, többek között az **összeférhetetlenség szabályai** biztosítják. A közszolgálati tisztviselők összeférhetetlenségére vonatkozó rendelkezéseket a Kttv. tartalmazza. Ezen **szabályok célja**, hogy a köz szolgálatával össze nem egyeztethető érdekkonfliktusokat megelőzze vagy megszüntesse. A köztisztviselő tevékenységével kapcsolatban is elvárás, hogy az politikailag semleges és pártatlan legyen, emellett a közfeladatok ellátása esetén a magánérdek ne érvényesüljön.

Az összeférhetetlenségi szabályok tehát közszolgálati tisztviselői minőséggel össze nem férhető tevékenységek folytatását tiltják meg, vagy korlátozzák. Meghatározzák mindazon tevékenységeket, tisztségeket és szervezeti tagságokat, amelyeket a tisztviselő nem végezhet, nem tölthet be, nem vállalhat, továbbá azokat a gazdálkodó szervezeteket, amelyekben részesedést nem szerezhet függetlenségének megóvása érdekében.

A köztisztviselő **gazdasági összeférhetlensége** közé sorolhatók a munkavégzésre irányuló további jogviszony kapcsán felmerülő összeférhetlenségi szabályok. Fő szabályként kijelenthető, hogy a közszolgálati jogviszony mellett minden további jogviszony – tudományos, oktatói, művészeti, lektori, szerkesztői, jogi oltalom alá eső szellemi tevékenység, a nevelőszülői foglalkoztatási jogviszony és az állami projektértékelői jogviszony, továbbá a közérdekű önkéntes tevékenység kivételével – csak a munkáltatói jogkör gyakorlójának előzetes engedélyével létesíthető. Szintén a gazdasági összeférhetlenséghez kapcsolódik a gazdasági társaságokban való részvétel szabályozása is. Eszerint a köztisztviselő nem lehet gazdasági társaságnál vezető tisztségviselő, illetve felügyelőbizottsági tag, kivéve, ha a gazdasági társaság önkormányzati, köztestületi többségi tulajdonban vagy tartósan állami tulajdonban van, vagy az állami tulajdonos különleges jogokat biztosító részvény alapján delegálja, továbbá, ha a társaságban az állami közvetlen vagy közvetett befolyás mértéke legalább ötven százalék.

**A politikai összeférhetetlenséghez** kapcsolódó tilalom, hogy a tisztviselő nem viselhet tisztséget pártban, nem vállalhat közszereplést párt nevében vagy érdekében. Hangsúlyozni szükséges, hogy bejegyzett politikai párt tagjaként jelöltként részt vehet az országgyűlési, az európai parlamenti, illetve a helyi önkormányzati választásokon, azonban megválasztása esetén le kell mondania közszolgálati jogviszonyáról.

**A hatalmi ágak megosztásából** fakadó előírás, miszerint közszolgálati jogviszonyban álló nem lehet országgyűlési képviselő vagy helyi önkormányzati, nemzetiségi önkormányzati képviselő annál az önkormányzatnál, amely az őt alkalmazó államigazgatási szerv illetékességi területén működik.

**A hozzátartozói együttalkalmazás tilalma** a köztisztviselői összeférhetetlenség egy speciális esete. Nem létesíthető közszolgálati jogviszony, ha ezáltal a közszolgálati tisztviselő hozzátartozójával irányítási (felügyeleti), ellenőrzési vagy elszámolási jogviszonyba kerülne. A hozzátartozói együttalkalmazás tilalma fennállása esetén jogviszony nem létesíthető, a jogviszony fennállása alatt összeférhetetlenséget eredményez.

A tisztviselő **a közszolgálati pálya presztízséből adódóan** nem folytathat olyan tevékenységet, nem tanúsíthat olyan magatartást, amely hivatalához méltatlan, vagy amely pártatlan, befolyástól mentes tevékenységét veszélyeztetné.

#### **g) A köztisztviselői méltatlanság**

A Kttv. előírásai szerint hivatalára az a tisztviselő **méltatlan**, aki olyan magatartást tanúsít, amely alkalmas arra, hogy az általa betöltött beosztás tekintélyét vagy a munkáltató jó hírnevét, illetve a jó közigazgatásba vetett társadalmi bizalmat súlyosan rombolja, s emiatt nem várható el, hogy a munkáltató a jogviszonyt fenntartsa. Ilyen magatartásnak kell tekinteni a pártatlanság, a befolyástól való mentesség, az etikai normák sérelmét.

A **köz szolgálat**a nem csupán az **ügyek szakszerű elintézését** jelenti, hanem a köztisztviselő **magánszférájában** is megtestesíti az állami hatalmat. A tisztviselői hivatás ellátásához a szakértelmen túl a viselkedés, a magatartás általános normáit meghaladó követelményeknek való megfelelés is szükséges. A tisztviselőnek a magánéletében tanúsított magatartásával is elő kell segítenie a közigazgatásról alkotott kedvező társadalmi megítélés kialakulását. A tisztviselő a neki felróható magatartásával **megsértheti** az általa betöltött beosztás tekintélyét vagy a munkáltató jó hírnevét, illetve a jó közigazgatásba vetett társadalmi bizalmat is. Ez utóbbi szankcionálását szolgálja a méltatlanság jogcímen történő felmentés, amely új elem a közszolgálat szabályozásban.

A méltatlanságra alapított felmentés jogszerűségéhez **három törvényi feltételnek együttesen** fenn kell állnia:

- hivatali munkájával (munkavégzésével) összefüggésben, vagy munkahelyén kívül,
- olyan magatartást kell tanúsítania a tisztviselőnek, amely alkalmas arra, hogy az általa betöltött beosztás tekintélyét vagy a munkáltató jó hírnevét, illetve a jó közigazgatásba vetett társadalmi bizalmat súlyosan rombolja,
- és emiatt nem várható el, hogy a munkáltató a jogviszonyt fenntartsa.

A három feltétel együttes fennállását a munkáltatónak kell bizonyítania.

A méltatlanság jogcímén történő felmentés lehetőségét a Kttv. határidőhöz köti és lehetőséget biztosít a köztisztviselőnek a védekezésre. A munkáltató a felmentés jogát az ennek alapjául szolgáló okról való tudomásszerzéstől számított tizenöt napon belül (szubjektív határidő), legfeljebb azonban az ok bekövetkeztétől számított egy éven belül, bűncselekmény elkövetése esetén a büntethetőség elévüléséig (objektív határidő) gyakorolhatja.

A méltatlanság jogcímén felmentett kormánytisztviselő jogviszonyát azonnali hatállyal, vagyis felmentési idő nélkül kell megszüntetni és végkielégítésre sem jogosult az érintett.

A Kttv. 2015. évi módosítása bevezette a méltatlansági eljárást a közzszolgálati jogba. Ennek megindítására akkor kerülhet sor, ha a köztisztviselő együttműködési kötelezettségének eleget téve tájékoztatja a munkáltatóját arról, hogy ellene közvádra üldözendő büntett miatt büntetőeljárás indult és a megalapozott gyanú közlése is megtörtént. A méltatlansági eljárás célja nem a bűnösség megállapítása, mivel arra egyedül a bíróság jogosult, pusztán az vizsgálható, hogy van-e olyan magatartás, amely a betöltött munkakör tekintélyének, a munkáltató jó hírnevének vagy a jó közigazgatásba vetett bizalomnak a rombolására alkalmas. A munkáltató ebben az esetben jogosult felfüggeszteni a kormánytisztviselő jogviszonyát. A kormánytisztviselő ez esetben is kérheti azonnali hatályú felmentését, amely esetben azonban végkielégítésre nem jogosult.

#### **h) Vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettség**

Az egyes vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettségekről szóló 2007. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Vnytv.) alapján vagyonnyilatkozatot kell tenniük az ott felsorolt közzszolgálatban álló személyeknek, így azoknak a közzszolgálati jogviszonyban állóknak, akik önállóan vagy testület tagjaként javaslattevésre, döntésre vagy ellenőrzésre jogosultak:

- közigazgatási hatósági vagy szabálysértési ügyben,
- közbeszerzési eljárás során,
- feladatai ellátása során költségvetési vagy egyéb pénzeszközök felett, továbbá az állami vagy önkormányzati vagyonnal való gazdálkodás, valamint elkülönített állami pénzalapok,
- fejezeti kezelésű előirányzatok, önkormányzati pénzügyi támogatási pénzkeretek tekintetében,
- egyedi állami vagy önkormányzati támogatásról való döntésre irányuló eljárás lefolytatása során, vagy
- állami vagy önkormányzati támogatások felhasználásának vizsgálata, vagy a felhasználással való elszámoltatás során.

Vagyonnyilatkozatot a kötelezettséget megalapozó jogviszony, beosztás létrejötte előtt, illetve a megszűnését követő tizenöt napon belül kell tenni. A feladatkör fennállása alatt az első vagyonnyilatkozatot követően a törvényben meghatározottak szerint évente, két évente vagy öt évente kell eleget tenni a kötelezettségnek. A nyilatkozatok nem nyilvánosak. A vagyonnyilatkozatok őrzéséért általános esetben a munkáltatói jogkör gyakorlója, önkormányzatok esetén a jegyző felel.

A törvény alapján a vagyonyilatkozatban a nyilatkozattevőnek a saját és a vele egy háztartásban élő hozzátartozók jövedelmi, érdekeltségi és vagyoni helyzetéről is be kell számolnia.

### III. 4. 2. Közszolgálati etika

#### a) Az etikai kódex

Az elmúlt két évtizedben viszonylag széleskörű társadalompolitikai és szakmapolitikai viták folytak arról, **szükség van-e** a közszolgálati jogterületet érintő etikai rendszerek kiépítésre, **etikai szabályzatok, kódexek** megalkotására. A szakmapolitikai dilemmák abból adódtak elsősorban, hogy az eltérő pozíciók, jogállási jelleg és foglalkoztatási tartalom ellenére lehetséges-e egységes, a közszféra összes alkalmazotti csoportjára vonatkozó etikai kódexeket, etikai rendszereket kiépíteni. E foglalkoztatási csoportba tartozók többségének a jogviszonya kinevezéssel, határozatlan időre szól, érintettségük a politikai, gazdasági szférától pedig csekély(ebb). Alacsonyabb azoknak a száma, – e foglalkoztatotti csoporton belül – akiknek a jogviszonya választással keletkezik, határozott időre szól, egyben erősebb a politika általi érintettségük a pozíció közjogi jellegéből fakadóan. **Jelentős szakmai érvek szólnak a külön-külön, jogállási törvények szerinti kódexek megalkotása mellett**, azonban ezek mellett szóló érvek államjogi-, és foglalkoztatási oldalról „megtámadhatók”. Jelenleg az egységes elvrendszer, az egész közszolgálatra kiterjedő etikai kódex megalkotására, majd a gyakorlatban való alkalmazására mindez ideig nem született központi intézkedés.

Nemzetközi viszonylatban vizsgálva a közszolgálati etika „ethosát” egy az OECD – tagországaiban végzett, a közszolgálati etikával kapcsolatos összehasonlító elemzés következtetéseit érdemes górcső alá venni.<sup>11</sup> Az elemzés szerint az etikai infrastruktúrának nyolc kulcseleme van, amelyek egymást erősítik, segítik, hatásuk kumulálódik. Ezen együtthatás azonban nem függetleníthető az adott ország kulturális, politikai és közigazgatási hagyományaitól, az ezek által befolyásolt államigazgatási módszerektől, és nem utolsó sorban az etikus magatartásra ösztönző történelmi tradícióktól, hagyományoktól.

Az előbbieken említett etikai infrastruktúra nyolc kulcseleme a következő:

- A **politikusok elkötelezettsége**, ez elsősorban a döntéshozók, a határozott időre megválasztott parlamenti és helyi önkormányzati képviselők etikai rendszerek kiépítése terén mutatkozik meg.
- A **hatékony jogi keret**, mely az alkotmányos alapjogok védelmén kívül elsősorban a jogalkotó által preferált etikai értékek jogszabályi keretek közé illesztését jelenti.
- A **hatékony elszámoltatási, ellenőrzési mechanizmusok megléte**, melyek során a közszolgálati alkalmazott munkavégzés alatti és munkaidőn kívüli magatartásait hatékony kontrollmechanizmusokkal vizsgálják. E kontrollmechanizmusok közvetlenül és közvetve ösztönöznek az etikus magatartásra azáltal, hogy az etikátlan tevékenységet könnyen felfedhetővé és a prevenció révén nehezen elkövethetővé teszik. A hatékony ellenőrzésnek különböző formái (a munkahelyi szintű etikai bizottságok, a belső ellenőrzés, a jelentéstétel és a beszámoltatás, stb.) ismertek.

---

<sup>11</sup> Lásd bővebben: OECD Titkárság 1996-1997 kiadvány

- A **támogató közszolgálati feltételek**, melyek külső és belső feltételeket egyaránt magukban foglalnak, ezek közül pedig kiemelkedik a hatékony emberi erőforrás politika (kiválasztás, előmenetel, illetményrendszer, képzés-továbbképzés, fegyelmi, jogviszonyt megszüntető jogcímek helyes kiválasztása stb.).
- A **működőképes magatartási kódexek**, melyek az egyes OECD-tagországokban különbözőek, így egyes esetekben a szabályozás az egész közszolgálatra kiterjed, vagy laza, általános keret jellegű szabályozás mellett speciális ágazati alkalmazotti kódexek és ezen belül munkahelyi szintű kódexek alkotnak egységet. Más tagországokban a közszolgálati magatartási kódex egy jogi dokumentum, megint más esetben pedig egy kiemelt közjogi szereplő által kiadott elvi nyilatkozat formájában jelenik meg.
- A **szakmai szocializációs mechanizmusok**, melyek azokat a normákat jelentik, melyeket a közszolgálati alkalmazott magával hoz az életútja során.
- Az **etikai koordinációs testület megléte**, mely testületek feladata, hogy összehangolja, működtesse és támogassa az etikai infrastruktúra elemeit. A testületi funkcióból adódóan preventív, ellenőrző, tanácsadó és orientáló szerepet tölt be.
- Az **aktív civil társadalom**, ide számítva az oknyomozó médiát is, mely a közpolitika nyitottságára, a közszféra átláthatóságára, az ügyfél-orientáltságra és a szolgáltatásközpontúságra helyezi a hangsúlyt.

Mint ahogyan arra az előbbieken már utaltunk, jelenleg hazánkban nincs érvényben egységes közszolgálati etikai szabályzat. A Kttv. 83. § (1)-(2) bekezdése meghatározza az önkormányzati köztisztviselőkre is étvényes hivatásetikai alapelveket. A 231. § (1) bekezdése szerint a hivatásetikai alapelvek részletes tartalmát, valamint az etikai eljárás szabályait – az egyes helyi önkormányzatok tekintetében – a képviselő-testület állapítja meg. Aképviselő-testület tagjai, valamint önkormányzati szervezeteknél más jogviszony alapján foglalkoztatott, vagy azokkal egyéb kapcsolatban álló személyek tekintetében nincs jogszabályi kötelezettség etikai kódex kiadására.

A közigazgatási szervek saját jogon, sok esetben a közszolgálati belső szabályozási kereteken belül önállóan alkottak/alkotnak etikai kódexeket. Számos önkormányzat és államigazgatási szerv, illetve alktmányos, vagy önálló szabályozó szervezet készített és vezetett be etikai kódexeket. Ezek segítésére készült a [Zöld Könyv](#)<sup>12</sup>, amely egyfajta ajánlás, összegzi azokat az értékeket, amelyeket a demokratikus jogállam közszolgálati tisztviselőitől az állam mint munkáltató, és a szolgáltatásait igénybevevő állampolgár elvár. Példaként említhető a Magyar Kormánytisztviselői és Állami Tisztviselői Kar Hivatásetikai Kódexe is.

**Az etikai kódexek létjogosultsága** az, hogy igazodik az adott hivatásrend – a köztisztviselői hivatás – sajátosságaihoz, meghatározza és összefoglalja az irányadó etikai elveket, előírásokat, szabályokat. A jogszabályokon túlmutató

<sup>12</sup> A Zöld Könyv megalkotásának célja az állami szervek etikai kódexei előkészítésének, illetve időszerű felülvizsgálatának támogatása, a különféle közszolgálati hivatásrendekre és különböző állami szervekre vonatkozó etikai kódexek tartalmi összhangjának elősegítése illetve a szervezeti és korrupciós kockázatok kezelése szempontjából legfontosabb szabályozási témakörök azonosítása volt.

<http://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/e/0b/60000/Z%C3%B6ld.pdf>

[http://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/3/2d/50000/Etikai\\_kovetelmenyekrol\\_Zold\\_Konyv\\_%20tarsadalmi\\_egyeztetesre.pdf](http://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/3/2d/50000/Etikai_kovetelmenyekrol_Zold_Konyv_%20tarsadalmi_egyeztetesre.pdf)

etikai követelmények (belső) szabályzatba foglalása – alapul véve a Kttv. 231. § (1) bekezdésében foglaltakat – fontos elemét képezik mind a szervezeti, mind a személyi integritásnak.

Ezen szabályzatok megalkotásainak több célja is van:

- egyrészt maga a szabályozás egy szabálygyűjteményben foglalja össze a betartandó etikai normákat,
- másrészt tájékoztatják az állampolgárokat, hogy milyen magatartást várhatnak el a tisztviselőktől,
- harmadrészt pedig védelmi funkciót is betöltene azzal, hogy a helyes magatartási elemek bemutatásával iránymutatást adnak a tisztviselők számára a munka során kialakuló korrupciós helyzetek során való védelemre, a kialakult helyzetek megoldására is,
- ezen kívül az etikai kódex lényeges eleme kell, hogy legyen a korrupció megelőzésének követelménye, valamint
- etikai dilemmák feloldásában is segítségül szolgál(hat).

Az etikai szabályok hivatali szintű intézményesítése mindezeket túl integritás kontrollként is „funkcionál”.

A normatív kódex céljainak áttekintését követően, annak kidolgozásával összefüggésben itt érdemes kitérni **az etikai és a magatartási kódexek közötti különbségre**. Az etikai kódex egy értékalapú megközelítést tükröz, a tisztviselőkbe bizalmat vetve, inkább deklaratív szándékkal határozza meg azt az értékkeretet, amelyen belül a szervezet a feladatait ellátja. A magatartási kódex szabályközpontú megközelítést tükröz, célja egyértelműen rögzíteni, hogy a tisztviselők mit tehetnek, és mit nem tehetnek; ennek érdekében rendszerint pontosan leírja azokat az eljárásokat is, amelyek normasértés esetén lefolytatandók.

Annak megítélése, hogy egy konkrét szervezet esetében a szabályozás vagy épp az értékközpontú megközelítés a célravezetőbb, első sorban helyi adottságoktól függ. Ha pl. egy szervezetben az ilyen jellegű kérdések már eleve részletesen szabályozottak, célszerűbb inkább az értékalapú megközelítést választani annak érdekében, hogy a szervezeten belül alkalmazott megoldások komplementer jelleggel kiegészítsék egymást. A gyakorlatban emellett **gyakran előfordulnak olyan „hibrid” megoldások, amelyekben az etikai és a magatartási kódexekre jellemző tartalmi elemek keverednek**.

Kutatások támasztják alá<sup>13</sup>, hogy ezek a szervezeti intézkedések akkor **hatékonyabbak, ha** az etikai kódexekhez a valóságban is alkalmazott **szankciók társulnak**, továbbá ha etikai ügyekben a vezetés elköteleződése egyértelműen kinyilvánított. Utóbbi történhet missziós nyilatkozatok (mission statement) vagy más érték kinyilvánítások (value statement), nyilvános szabályozások formájában.

<sup>13</sup> Lásd. pl. Ford & Richardson, Ethical decision making, Journal of Business Ethics, 1994, 216. o.



Amennyiben a szervezet vezetése elrendeli az etikai és/vagy magatartási kódexek kidolgozását, a szabályozás során célszerű a következő elveket szem előtt tartani:

- világos megfogalmazás, egyértelmű fogalmak használata,
- egyszerű mondatszerkesztés,
- jól strukturált és tagolt szerkezet (pl. önmagukban is hivatkozható bekezdések),
- formai és tartalmi konzisztencia (pl. egységes fogalom használat),
- hivatkozások feltüntetése (kapcsolódó jogszabályok, melléletek, függelékek), releváns szabályozás: abban a körben, ami az adott helyen ténylegesen fontos.

A szabályozás tartalma a Zöld Könyv ajánlásai alapján:

- a visszaélések bejelentésével kapcsolatos helyes magatartás,
- az elfogulatlanság megőrzése, a nehéz helyzetek kezelésének módja,
- az összeférhetetlen helyzetek tudatos kerülésének hangsúlyozása,
- ajándékok elfogadásának szabályozása,
- eljárási útmutatások a jogtalan előnyök visszautasítására,
- befolyásolás elkerülésére való törekvés,
- adatok és információk megőrzésének kötelessége,
- hivatali helyzettel való visszaélés elkerülése,
- hivatali eszközök célhoz kötött használatának kötelezettsége,
- vezetői szerepből fakadó többletkötelezettségek,
- munkahelyváltás során követendő etikai szabályok,
- a méltatlansági helyzetek megítéléséhez iránymutatás.<sup>14</sup>

Bármilyen formában is történik a szabályozás, fontos, hogy azok eredménye minden érintett számára világos és könnyen hozzáférhető legyen (pl. a szervezet intranet rendszerén jól látható helyen).<sup>15</sup>

<sup>14</sup> „Az önkormányzatok értékelvű működésének támogatása” című szakmai nap keretében a hét régióban megtartott előadásokon a résztvevők tájékoztatást kaptak az önkormányzatok etikai kódexeiről is. Molnárné dr. Mohai Katalin előadásában az itt felsorolt tartalmi elemekről is beszélt.

*Jelen Módszertani útmutató elkészítését megelőzően a kiválasztott polgármesteri hivatalok, közös önkormányzati hivatalok részére kiküldött kérdőívek egyik kérdése arra irányult, hogy a megkérdezett hivatal rendelkezik-e etikai kódexszel. A válaszadók közel 57 %-a már jelenleg is rendelkezik etikai szabályzattal. Ezen hivatalok között a tekintetben, hogy jellemzően mely hivatali típus tartotta szükségesnek az etikai szabályok rögzítését, nem mutatható ki jelentős különbség. Mivel a szabályzattal rendelkezők 52-48 %-os arányban a közös hivatal székhelyei közül kerültek ki. Tekintettel arra, hogy az etikai normák elfogadása nem jogszabályi követelmény, az 57 %-os arány integritási, antikorrupciós szempontból kedvezőnek mondható.*

*A saját etikai szabályzattal még nem rendelkező hivatalok 44 %-a nyilatkozott úgy, hogy szükséges lenne e belső szabályzat megalkotása. E kategóriába többségében önálló hivatalok tartoznak. Az etikai szabályzat elfogadásától „elzárkózók” között azonban többségében közös önkormányzati hivatalok szerepelnek. Így az etikai szabályzattal nem rendelkezők csoportjában sem lehet hivatal típus szerint különbséget tenni.*

#### **b) Az ajándékok, utazások, meghívások elfogadásának kérdése**

Integritás kontrollként javasolt a hivatal etikai kódexében, ennek hiányában valamely egyéb **belső szabályzatában** rendelkezni **az ajándékok, utazások, meghívások elfogadásáról**.<sup>16</sup>

Az e tárgykört szabályozó rendelkezések egy része vagy generálisan tiltja az ajándékok és egyéb előnyök (ingyenes utazás, étkezés, tiszteletjegy, stb.) elfogadását vagy kötelezővé teszik – bizonyos értékhatár felett – a bevallásukat az éves vagyon-, ill. adóbevallásokban. A Magyar Kormánytisztviselői és Állami Tisztviselői Kar Hivatásetikai Kódexe ajándékok elfogadására vonatkozó része fontos iránymutatást ad kétség esetén. Végző soron az e területen alkalmazható megoldások az adott szervezet alkalmazottaihoz igazítandók és kreativitástól függően alakíthatók, például: a kapott ajándékok, előnyök folyamatos regisztrálása egy nyílt listán, vagy „ajándék lottó” (a kapott ajándékok közös alapba helyezése és szétsorsolása), a kapott ajándékok, előnyök karitatív célokra történő felajánlása, stb.

#### **c) Érzékenyítő, szemléletformáló képzés**

Már említettük, hogy az etikai kódex bevezetése integritás kontroll szerepét is betölti egy hivatal, szervezet működésében. A köztisztviselők, tisztségviselők korrupcióellenes képzése szintén az integritási kontroll eszközei, módszerei körébe tartozik. Hiszen a korrupcióval szembeni hatékony fellépés csak akkor valósulhat meg, ha az állampolgárok, szakemberek gondolkodásmódja is átalakul. Ehhez elengedhetetlen a korrupció jelenségére, a korrupciós kockázatokra, a korrupciós helyzetek kialakulásának elkerülésére vonatkozó információk

<sup>15</sup> dr. Sántha György dr. Klotz Péter: Törzsanyag az Integritásmenedzsment című tantárgyhoz „Integritás tanácsadó” szakirányú továbbképzési szak „Szervezetigazgatás, szervezetfejlesztés, integritás” modul, Budapest: NKE, 2013.

<sup>16</sup> Az ÁSZ integritás felmérésében is hangsúlyos kérdésként szerepel a téma.

átadása, a korrupciónak ellenálló szervezeti kultúra és állampolgári öntudat kialakítása, valamint a közsféra tiszta működésébe vetett bizalom megerősítése.

*Tekintettel a korrupció-megelőzés, hivatás-etika lényegességére, kérdőívünkben erre vonatkozóan is megkérdeztük a kiválasztott önkormányzatokat. A kérdésünk arra irányult, hogy a hivatal köztisztviselőinek több mint a fele az elmúlt három évben részt vett-e korrupció-megelőzéssel, hivatás-etikával összefüggő (tovább)képzésen. A válaszok sajnos e téren nem voltak kielégítőek, hiszen a megkérdezettek csupán 13 %-a válaszolt igennel e kérdésre. E kérdést feltettük a közös önkormányzati hivatalok tagtelepülései képviselőire vonatkoztatva. Ezen kérdéshez beérkezett válaszok ugyan egységesek, azonban közel nem mondhatók biztatóknak, mivel egyetlen egy képviselő-testületi tag sem vett részt ilyen jellegű képzésen.*

A tapasztalatok alapján elmondhatjuk, hogy az érzékenyítő, szemléletformáló képzések létjogosultsága megkérdőjelezhetetlen, indokolt valamennyi önkormányzati típusban törekedni megszervezésükre.

### III. 4. 3. Személyzeti politikai intézkedések

#### a) A személyzeti politika, mint terep és eszköz

A szervezeti integritás lényeges megnyilvánulási formája a **hivatal, szervezet személyzeti politikája**. A szervezeti integritás megerősítése és a pozitív szervezeti kultúra megteremtése érdekében az egyik leghatékonyabb beavatkozási terület a személyügyi igazgatási és a humánerőforrás-gazdálkodási szakterület.

A személyzeti politikai intézkedések során érdemes nagyobb hangsúlyt fektetni az integritási követelményekre, szempontokra az utánpótlás **kiválasztásban** (pályázat, felvételi vizsgák/elbeszélgetések során). Célszerű az integritást, mint követelményt a **munkaköri leírásokban** is megjeleníteni. A minősítések, teljesítményértékelések során – az ajánlott kompetenciák közül – javasolt rendszeresen vizsgálni pl. az etikus magatartást/megbízhatóságot, az integritást, a szabálytudatot és fegyelmezettséget, a szervezet iránti lojalitást, a felelősségtudatot.<sup>17</sup>

A személyzeti politika nem csak „terepe”, de eszköze is a szervezeti integritás erősítésének. Ugyanis a korrekt személyzeti politika az integritásmenedzsment eszközöként abban segít a mindenkori vezetésnek, hogy az integritás a mindennapi gyakorlat részévé váljon az adott szervezetben. A szervezeti integritás alakulása szempontjából kulcsfontosságú, hogy az alkalmazottak közvetlenül, „testközelből” is érzékeljék, hogy körülöttük a **szervezet működése megfelelő – tiszta, korrekt (fair)**. Ebből a szempontból különös jelentősége van azoknak a személyzetpolitikai intézkedéseknek és eszközöknek, amelyek alkalmazása során

<sup>17</sup><https://ter.gov.hu/documents/Felhaszn%C3%A1l%C3%B3i%20le%C3%ADr%C3%A1s/Kttv.%20Felhaszn%C3%A1l%C3%B3i%20k%C3%A9zik%C3%B6nyv%20-%20%C3%89rt%C3%A9kelt%20k%C3%B6zszolg%C3%A1lati%20tisztvisel%C5%91k%20r%C3%A9sz%C3%A9re.pdf>

mód nyílik arra, hogy a szervezeten belüli folyamatok – integritás szempontból – korrekt voltáról maguk az érintettek is visszacsatolást kapjanak. **Egy önkormányzati hivatal esetében ilyen lehetőséget biztosítanak:**

- a szervezeten belüli **előmeneteli rendszer** (világos alapokon, pályáztatással és objektív szempontok szerint kialakítva vs. átláthatatlan diszkrecionális jogkörökbe helyezetten);
- a **eljesítményértékelési rendszer** (valós célkitűzéseken, ténylegesen elért teljesítményeken és érdemeken alapuló megoldások vs. szubjektívizált rendszerek, amelyeknek nincs valós következményoldala);
- a **magas pozíciók vagy bizalmi állások betöltése** esetén a **személyes háttér vizsgálata**, esetleges személyes kockázatok feltárása, általában az objektív alkalmasság mellett a szubjektív elemek felmérése;
- az alkalmazottak **javadalmazására vonatkozó szabályok** világos és átlátható kialakítása, megismerhetőségük széles körű biztosítása.

A személyzetpolitikai intézkedések közül itt szükséges kitérni az **utánpótlás kiválasztás** eljárásának szabályozására. A humánerőforrás-gazdálkodásban a kiválasztásnak számos módszere és eljárási módja ismert, mind a közszférában, mind a verseny és civil szférában egyaránt. A kiválasztás **módszerei** közül a legismertebbek a **pályázat, a versenyvizsga, az interjú, a kompetencia-teszt, az alkalmassági-teszt, az értékelő központ alkalmazása**. A Kttv. esetében a pályázat kötelező jellege megszűnt, a pályázati kiírásra csak jogszabály alapján (pl. jegyző) vagy a munkáltatói jogkör gyakorló döntése alapján kerülhet sor.

Integritási szempontból lényeges, hogy a munkaerő-kiválasztás során a szervezet maximálisan vegye figyelembe a betöltendő pozícióhoz előírt **képzettségi és egyéb megfeleléségi követelményeket**.

A megfelelő kompetenciájú személyek kiválasztása érdekében ajánlott, hogy a betölteni kívánt pozíció **pályázat** útján legyen betölthető. Ugyancsak javasolt, hogy a jelentkezők egyéni meghallgatására egy olyan **felvételi bizottság** előtt kerüljön sor, melynek tagja a szakmailag illetékes vezető és a humánerőforrás gazdálkodásért felelős szervezeti egység munkatársa is. A kiválasztásban rejlő korrupciós kockázatokat csökkentheti, ha az állásra jelentkezők által benyújtott pályázati dokumentumok (önéletrajzok, diplomák, referenciák stb.) hitelessége még a felvételi eljárás során ellenőrzésre kerülnek.

A humánerőforrás-gazdálkodás, személyzetpolitika terén kockázati területet jelent – egyebek mellett – a személyi állomány gyakori változása, a belső eljárásrend és a szervezeti struktúra. Ezen kockázati tényezők kezelésének egyik hatékony módja a Szervezeti és Működési Szabályzat, ügyrend, szabályzatok, eljárásrendek naprakészen tartása mellett a **munkaköri leírások aktualizálása**. A közigazgatási szerv foglalkoztatási kötelezettségéből következik, hogy a tisztviselőknek a munkavégzéshez szükséges feltételeket biztosítani köteles. A munkavégzéshez szükséges irányítás biztosítása pedig nem csak joga, hanem kötelezettsége is a közigazgatási szervnek, tehát a **munkaköri feladatok ellátását úgy kell megszerveznie, hogy a tisztviselő a közszolgálati jogviszonyból eredő jogait gyakorolni, kötelezettségeit**

**teljesíteni tudja.** A közszolgálat, jellegéből adódóan önállóan munkavégzés, ennél fogva a közigazgatási szerv köteles a köztisztviselő számára a munkaköri feladatok elvégzéséhez szükséges tájékoztatást és irányítást megadni, vagyis a köztisztviselő feladatait a **munkaköri leírásban kell** rögzítenie.

A munkaköri leírásokkal szemben követelmény, hogy az adott szervezet minden munkatársa rendelkezzen vele, amely az adott szervezeti egység funkcióinak figyelembevételével kialakított és a hatályos belső szabályokhoz hozzáigazított. Elengedhetetlen továbbá, hogy a köztisztviselő annak tartalmát teljes mértékben ismerje, és tisztában legyen azzal is, kinek tartozik, illetve, hogy ki tartozik neki beszámolóval munkájáról.

### **b) Felelősségre vonás – fegyelmi büntetés**

A közszolgálatban foglalkoztatottak jelentős része felelősséggel tartozik munkaköri kötelezettségeinek teljesítéséért. E felelősség a fegyelmi eljárás jogintézményében testesül meg. A közszolgálati tisztviselők **fegyelmi felelősségére** vonatkozó szabályozás kétszintű. A Kttv. a fegyelmi felelősségre vonatkozó legalapvetőbb, garanciális jellegű szabályokat (pl. fegyelmi vétség fogalma, fegyelmi büntetések köre és hatálya, stb.), míg a vonatkozó kormányrendelet (a közszolgálati tisztviselőkkel szembeni fegyelmi eljárásról szóló 31/2012. (III. 7.) Korm. rendelet) az eljárási részletszabályokat (pl. meghosszabbítható határidők, vizsgálóbiztos kijelölésére vonatkozó előírások, stb.) állapítja meg.

A fegyelmi vétség fogalmát a Kttv. a következőképpen határozza meg: **fegyelmi vétséget** követ el a (kormány-/köz)tisztviselő, ha kormányzati-/közszolgálati jogviszonyból eredő **kötelezettségét vétkesen megszegi.** Noha a Kttv. nem tartalmazza a követendő magatartásmódok taxatív felsorolását, azonban a törvényben több helyen találhatóak olyan rendelkezések, amelyek kötelezettségeket állapítanak meg a tisztviselő számára (pl. általános magatartási követelmények, összeférhetlenségi szabályok, pártatlan, igazságos, kulturált ügyintézési kötelezettség, szakmai lojalitás, személyes munkavégzés, munkaképes állapot megőrzése, utasítások végrehajtása, stb.).

Ahogy az a definícióból is kiderül a fegyelmi vétség megállapításának feltétele a vétkes, „bűnös” tisztviselői magatartás. A vétkesség **megvalósulhat szándékosság vagy gondatlanság** formájában egyaránt. Szándékosságról akkor beszélhetünk, ha valaki előre látja cselekedetének, illetve mulasztásának következményeit, és azokat kívánja (közvetlen szándék), vagy azokba belenyugszik (eshetőleges szándék). Gondatlanságról pedig akkor beszélhetünk, ha valaki előre látja magatartásának következményeit, de könnyelműen bízik azok elmaradásában (súlyos gondatlanság), vagy magatartásának következményeit azért sem látja előre, mert elmulasztja a tőle elvárható gondosságot (enyhe gondatlanság).

**Fegyelmi eljárást** indítani – alapvető munkáltatói jogkörben – a munkáltatói jogkör gyakorlója jogosult, illetve köteles, – fő szabály szerint – ha fennáll a fegyelmi vétség elkövetésének az alapos gyanúja. Ugyanakkor nem kerül sor az eljárás megindítására, ha méltatlanság, illetve a bizalomvesztés miatt felmentik a tisztviselőt, ha hivatásetikai elvek megsértése történt, vagy ha a tényállás megítélése egyszerű. Ha ilyen esetekben a kötelezettségzegést a tisztviselő elismeri, akkor a munkáltatói jogkör gyakorlója csak megrovást, fegyelmi büntetést szab ki.

Garanciális szabályként a joganyag tartalmazza, hogy a közszolgálati tisztviselőt a fegyelmi eljárás megindításáról – a fegyelmi eljárás megindításával egyidejűleg – **írásban kell értesíteni**, továbbá, ezen értesítés kötelező elemévé teszi, hogy milyen kötelezettségszegéssel gyanúsítják.

A **fegyelmi eljárásnak két szakasza** van, a vizsgálat és a tárgyalás. A vizsgálat célja, hogy megállapítást nyerjen, az érintett tisztviselő elkövette-e a terhére rótt kötelezettségszegést. Amennyiben elkövette, úgy ez a kötelezettségszegés a szolgálati jogviszonyából eredő kötelezettség volt-e, valamint vétkes volt-e a kötelezettségszegésben.

Az eljárás második, tárgyalás szakaszára nem minden esetben kerül sor. A munkáltatói jogkör gyakorlója ugyanis – a vizsgálóbiztos javaslatára – tárgyalás nélkül is kiszabhat fegyelmi büntetést, ide nem értve a hivatalvesztést. Erre azonban csak akkor van lehetősége, ha:

- a tisztviselő a vizsgálat során elismeri a kötelezettségszegést,
- lemond a tárgyalásról,
- a tényállás megítélése egyszerű, valamint
- a büntetés célja tárgyalás nélkül is elérhető.

Amennyiben a fegyelmi vétség megállapításra kerül, úgy **fegyelmi büntetést** kell kiszabni. A Kttv. a fegyelmi vétséget elkövetőkkel szemben a következő **szankciókat** nevesíti:

- a megrovás;
- az előmeneteli rendszerben a várakozási idő meghosszabbítása;
- az előmeneteli rendszerben visszavetés egy fizetési fokozattal;
- az előmeneteli rendszerben visszavetés egy besorolási fokozattal;
- az e törvény szerinti címtől való megfosztás, vezetői munkakörből nem vezetői munkakörbe helyezés;
- hivatalvesztés.

Fegyelmi vétség elkövetőjével szembeni büntetés kiszabására csak abban az esetben nem kerül sor, ha a körülményekre tekintettel a legenyhébb (megrovás, amely erkölcsi jellegű büntetésnek számít) fegyelmi büntetés kiszabása is indokolatlan. A Kttv. meghatározza, hogy az egyes fegyelmi büntetések esetében mennyi ideig áll fenn az adott fegyelmi büntetés hatálya. Ennek jelentőségét az adja, hogy a tisztviselő a hatályos fegyelmi büntetéséről a jogviszony tartama alatt köteles számot adni. A fegyelmi büntetés hatályának leteltével a fegyelmi büntetést minden nyilvántartásból törölni kell.

A köztisztviselő a fegyelmi határozat kézbesítésétől számított harminc napon belül közvetlenül a bírósághoz fordulhat jogorvoslatért.

Itt szükséges röviden kitérni az **etikai és fegyelmi szankciórendszerek sajátos kapcsolatára**, amelyet a Kttv. is jelez (231. § (1) bekezdés). E rendelkezés szerint a törvényben nevesített hivatásetikai alapelvek részletes tartalmát, valamint az etikai eljárás szabályait a képviselő-testület alakítja ki. Az etikai vétséget elkövető önkormányzati köztisztviselővel szemben a figyelmeztetés vagy a megrovás büntetések szabhatók ki.

*A fegyelmi büntetések alkalmazásának előfordulására vonatkozó kérdésünk válaszai a következőképpen alakultak. Az elmúlt három év során a megkérdezettek mindösszesen csupán 4 alkalommal szabtak ki fegyelmi büntetést, ezen alkalomok során pedig a fegyelmi büntetés 1-3 tisztviselőt érintett. Fegyelmi vétség elkövetőivel szemben két esetben a legenyhébb szankciót alkalmazta a munkáltató, szintén kétszer állapítottak meg előmeneteli rendszerben visszavetés egy besorolási fokozattal szankciót. A további két esetben egy előmeneteli rendszerben a várakozási időt meghosszabbító szankciót alkalmaztak és egy esetben hivatalvesztéssel zárult a fegyelmi.*

*A beérkezett válaszok alapján az is megállapítható, hogy (fegyelmi eljárás) fegyelmi büntetés alkalmazása jellemzően a nagyközségeknél fordul elő.*

### III. 4. 4. Vezetői példamutatás, etikai dilemmák helyi szintű kezelése

#### a) A vezetői példamutatás követelményei

A korábbiakban már említett személyzeti politika mellett hatékony integritásmenedzsment eszköz a **vezetői példamutatás**. A szervezet vezetőinek szerepvállalása abszolút kulcskérdés a teljes integritásmenedzsment rendszer működőképessége szempontjából. A vezetői magatartás azért lényeges, mert az egész szervezet számára ez ad megerősítést arról, hogy mi az, ami működés szempontjából fontos, és mi az, ami nem. Az OECD által kidolgozott ajánlások – nemzetközi kutatásokra hivatkozva – felhívják a figyelmet arra, hogy a vezetői szerepvállalásnak alapvetően két útja (két szintje) lehet:

- kezdő fokozat: jellemzője az integritás jelentőségének kiterjedt kommunikálása, esetleg formális integritásmenedzsment programok beindítása a szervezeten belül, az integritás követelményeinek megfelelő magatartás jutalmazása, ellenkező esetben szankciók alkalmazása;
- haladó fokozat: ebben az esetben már nemcsak a vezetői szerepből adódó, hanem személyes meggyőződésből jövő egyéni megnyilvánulások is tapasztalhatók. Maguk a vezetők is úgy viselkednek a mindennapokban, hogy abból az alkalmazottak számára mind az adott szervezet esetében elvárt integritás követelmények („mit?”), mind az azoknak való megfelelés („hogyan?”) könnyen és egyértelműen levezethető – pusztán példamutatásból. Azaz „az etikus vezető azt is teszi, amit mond.”<sup>18</sup>

A vezetői példamutatás lényegességét a Kttv. is rögzíti, hiszen **a vezetői munkakört betöltő tisztviselőkkel szemben további etikai elveket is megfogalmaz**. Ezek körébe tartozik a példamutatás, a szakmai szempontok érvényesítése, és a számonkérési kötelezettség. A példamutatás alapelveinek jegyében a közigazgatási szerv hivatali szervezetének, valamint szervezeti egységének vezetője személyes magatartásával, helytállásával és feddhetetlenségével köteles példát mutatni az irányítása alá tartozó tisztviselők számára.

A szakmai szempontok érvényesítése alapelve azt jelenti, hogy a vezető tisztviselőnek személyi állományon belül érvényre kell juttatnia a közigazgatási és az egyes szakigazgatási ismeretekből eredő elvárásokat.

<sup>18</sup> Trevino, L. K., Hartman, L. P., & Brown, M. (2000). Moral person and moral manager: how executives develop a reputation for ethical leadership, 130 p.

A számonkérési kötelezettség alapelveinek érvényesítése érdekében a vezetőnek folyamatosan ellenőriznie kell a tisztviselők feladatellátásának jogszerűségét, eredményességét, szakmai színvonalát. Emellett a vezető felelősséggel tartozik beosztottjainak a közigazgatási szerv, illetve az általa vezetett szervezeti egység célkitűzéseivel és feltételeivel ellentétes tevékenységéért, illetve mulasztásáért, amennyiben nem tette meg azokat az intézkedéseket, amelyek az ilyen beosztásban lévő személytől elvárhatók a tevékenység, illetve mulasztás megakadályozása érdekében.<sup>19</sup>

#### b) Etikai dilemmák kezelése

Etikai, erkölcsi dilemma előfordulásának módja és mikéntje kiszámíthatatlan. Nem létezik olyan „lista”, amely lajstromba venné, mi okozhat etikai kételyt. Ezért a mellett, hogy a jogalkalmazók által megfogalmazott etikai elvárásokat teljesítjük, belső szabályzatokat építünk ki, amelyben lefektetjük a szervezetre, személyekre vonatkozó követendő értékeket, kockázat megelőző, kockázat kezelő eljárásokat is bevethetünk.

A kockázatkezelés a lehetséges kezelési opciók azonosításával indul. Ezt követi a lehetséges opciók értékelése, az alkalmazni kívánt eszközök, intézkedések kiválasztása, majd a kezelési terv kidolgozása. A kockázatkezelés célja az értékelt, rangsorolt kockázatok kockázati tényezőinek kezelésére alkalmas kontrollok meghatározása, vagy a már meglévők módosítása. A kulcsfontosságú kockázatok kezelésére kell koncentrálni, a kontrollok meghatározása mellett a kockázathordozó munkatársakkal és vezetőikkel kommunikálni a lehetséges megoldásokról. A kezelhetőségi vizsgálat és a hatás-valószínűség vizsgálat alapján lehet majd dönteni arról, hogy mely kockázatok kerüljenek az ellenőrzési nyomvonalba. A kockázatok kezelésének módját minden egyes kockázat esetében külön kell meghatározni.

A kockázat sajátosságainak mérlegelése alapján, vagy a kockázati tényezőket, okokat (megelőzés), vagy a következményeket, kihatásokat lehet illetve célszerű kezelni.

A kockázatkezelési tervek készítésének célja a kockázatkezelési lehetőségek közül kiválasztott intézkedések megvalósítási módjának rögzítése, amely alapul szolgál mind a módszerek és eszközök, mind pedig a teljes folyamat javításához. A kockázatkezelés érdekében kialakított intézkedéseket, azok felelőseit, határidőit, a monitoring eljárásokat szintén a kockázatkezelési tervbe kell foglalni. Az intézkedési terveket irányítási folyamatba kell integrálni, és egyeztetni kell az érdekelttel.<sup>20</sup>

### III. 4. 5. A fizikai és informatikai adatvédelemmel kapcsolatos tényezők

A fizikai és informatikai adatvédelemmel kapcsolatos tényezők szoros összefüggést mutatnak egy szervezet integritási helyzetével, mivel a működés során keletkezett és használt adatvagyon védelme kiemelt fontosságú, különös tekintettel azok megmásíthatatlanságára és biztonságos megőrzésére.

Az adatok tárolása (és egyben őrzése) során fokozottan ügyelni kell azok fizikai védelmére, megakadályozva azok szándékos vagy véletlen megsemmisülését, illetve illetéktelen kezekbe

<sup>19</sup> Dávid Péter - Lóczy Péter Hivatásetika és kultúra, érdekérvényesítés Budapest: NKE, 2013.

<sup>20</sup> Dr. Benkő János: Megelőzésen alapuló kockázatkezelés <https://vtkk-uni-nke-hu>



kerülését. A nem digitális formában (jellemzően papíralapon) tárolt adatok esetében a fizikai védelem nem válik el a tartalom védelmétől.

Az elektronikusan tárolt adatok esetében az elektronikus védelmen túl a fizikai adatvédelemről is gondoskodni kell az adathordozók/tárolók tekintetében. Felhőalapú adattárolás esetén ez azonban nem az önkormányzat, mint felhasználó feladataként jelentkezik, hanem a tárhelyet biztosító szolgáltató felelőssége.

Mivel az önkormányzati adatkezelés jelentős része a hivatali munkához kapcsolódik, az erre vonatkozó kérdések az egységes kérdőívben kerültek feltüntetésre, melyeket a polgármesteri hivatalokat fenntartó önkormányzatokhoz és közös önkormányzati hivatalok székhely önkormányzataihoz küldtünk meg. **A visszaérkezett kérdőívek az adatvédelmi témakör kérdéseire szinte teljes körűen tartalmazzák a válaszokat.** Ez egyben azt is jelzi, hogy a kérdést az önkormányzatok is fontosnak tartják és igyekeznek az ezzel kapcsolatos feladatokat a legmegfelelőbb formában ellátni.

#### **a) Az informatikai feladatok ellátásának módja, önkormányzati ASP**

*A kérdőívre adott válaszok azt mutatják, hogy a megkeresett és választ adó önkormányzatok többsége az informatikai feladatok ellátását szerződéses feladatellátás keretei között oldja meg. Jellemzően vállalkozói szerződést kötöttek e feladatok ellátására, ezzel 17 önkormányzat élt, 10 önkormányzat ASP csatlakozási és vállalkozói szerződést is kötött, ez utóbbit az ASP szakrendszerein kívüli informatikai rendszerek működtetésére. Kizárólag ASP csatlakozási szerződéssel 6 önkormányzat rendelkezik. Négy önkormányzat jelezte válaszában, hogy nincs sem ASP csatlakozási, sem vállalkozói szerződése. Ez utóbbiak mindannyian városi önkormányzatok, amelyek rendelkezhetnek forrásokkal és szakemberekkel a feladatok saját szervezetten belüli ellátásához. Az egyes szerződésfajtákat vizsgálva megállapítható, hogy a válaszadók 43,2 %-ának van legalább ASP szerződése, 72,9 %-ának pedig vállalkozói szerződése.*

Külön érdemes kitérni az önkormányzati **ASP rendszerre**, mivel a jövőben ennek alkalmazása döntő jelentőségű lesz az önkormányzati feladatellátásban. **A rendszer kialakításának jogi alapját az Möt. 114. §-a teremti meg** azzal, hogy kötelezően bevezetni rendeli az önkormányzati feladatok végzését segítő informatikai rendszert, az ASP-t (Application Service Provider). Az ASP-szolgáltatás lényegi eleme, hogy nem kell számítógépes programot vásárolni és feltelepíteni a gépre, hanem egy távoli szolgáltató központtól szolgáltatásként vehetők igénybe az alkalmazások. Az **ASP-szolgáltatás technológiailag és gazdaságilag is kedvező megoldást jelent** azon települések számára is, amelyek a feladataikat széles körben támogató, integrált alkalmazásokhoz a hagyományos módon nem juthattak volna hozzá a magas beruházási és üzemeltetési költségek miatt.

További előnyt jelent, hogy **országosan egységes a rendszer, a programrészek naprakészsége biztosított**, az adatokról biztonsági másolat készül, így bármilyen okból bekövetkező kritikus hiba esetén is visszaállíthatók.

Az önkormányzatok **az ASP-központtól ingyenes szolgáltatásként** veszik igénybe a feladataik ellátásához szükséges szakrendszereket, így biztosítva ügyfeleik hatékony kiszolgálását, valamint a szakfeladatok ellátásának informatikai támogatását. Fontos megjegyezni, hogy **az ASP rendszer teljes körű, országos kiterjesztése 2019-re fejeződik be.**

#### **b) Információvédelmi és informatikai biztonsági intézkedések**

A digitális munkavégzés egyre erőteljesebb térnyerésével **a munkavégzés bizonyos tekintetben egyszerűsödik, azonban fokozott kockázatokat is rejt magában.** Manapság mindennaposak a kiberbűnözésről, kiberterrorizmusról szóló tudósítások.

Szükséges, hogy **a hivatalok rendelkezzenek az információbiztonságra vonatkozó szabályzattal,** amely meghatározza a digitális munkavégzés során betartandó előírásokat a hatályos jogi szabályozás alapján.

Ennek a jelentőségével tisztában vannak az önkormányzatok is, mivel **mindössze egy válaszadó nem rendelkezik információbiztonsági szabályzattal.**

*Külön rákérdeztünk az informatikai biztonsági feladatok ellátásának formájára is. A válaszadók közül 24-en külső céget, illetve személyt bíztak meg az informatikai biztonsági feladatokkal. Saját szervezeti egységgel oldja meg 4 hivatal, illetve egy esetben saját szervezeti egység és külső cég vagy személy is közreműködik. Főállásban, illetve részmunkaidőben 7 hivatalnál látja el köztisztviselő e teendőket, jellemzően a közepes méretű városokban. Egy hivatal jelzése szerint náluk nem biztosított az informatikai biztonsági feladatok ellátása.*

**Az informatikai biztonság további fontos eleme, hogy a munkát végző személyek tisztában legyenek az informatikai biztonsággal kapcsolatos jogszabályokkal, előírásokkal és technikai ismeretekkel.**

*A válaszok vegyes képet mutatnak, mivel rendszeresen, szervezett keretek között csupán 10 hivatalnál történik a képzés, illetve a tájékoztatás. A válaszadók 70 %-a (26 hivatalt jelent) erre csak esetenként kerít sort, míg egy kisvárosi önkormányzat csak az új munkatársak esetében tartja szükségesnek a felkészítést.*

Bár az esetenkénti, illetve kizárólag az új munkatársak tájékoztatása is jelentős mértékben javíthatja az információbiztonság színvonalát, azonban, ahogy azt már korábban is jeleztük ez önmagában nem elégséges, mivel az információtechnológia gyors fejlődése újabb és újabb kihívások elé állítja a felhasználókat.

**A biztonságot szolgáló technikai eszközök alkalmazása mellett továbbra is a vírusvédelmi szoftverek használata** az egyik legelterjedtebb és legfontosabb biztonsági elem.

*Ezt mutatják a kérdőívre érkezett válaszok is, hiszen minden hivatalban használnak vírusvédelmi szoftvert, egy esetben azonban nem minden számítógépen, amely így kockázati tényezőt jelent.*

Nemcsak biztonsági, hanem a munkamorált, az alkalmazottak (és akár az egyes számítógépek, illetve rendszerek) teljesítményét is befolyásoló kérdés, hogy **a hivatali számítógépeken milyen weboldalak érhetőek el, azaz szabályozva van-e valamilyen módon a magáncélú számítógép használat.**

*A 37 válaszadó közül 10 ügy nyilatkozott, hogy meghatározott típusú weboldalak látogatása nem engedélyezett, de a válaszokból nem derül ki, hogy technikailag nem is lehetséges, illetve az sem, hogy esetleg milyen egyéb módon tartatják be az erre vonatkozó előírást. Weblap(ok) elérését korlátozó előírás ugyan nincs, de technikailag megoldott bizonyos típusú honlapok blokkolása 9 hivatalban. Az internet teljes elérése 18 hivatalnál lehetséges, ami komoly biztonsági kockázatot rejt magában. Az előbbi adatok alapján a válaszadó hivatalok 50 %-a fokozottan ki van téve az adatvesztés/adatszivárgás veszélyének, zsaroló vírusos támadásnak, de akár kémprogramok is települhetnek az eszközökre.*

Az egyes technikai eszközök és alkalmazások magáncélú használata magában foglalja a felhasználó saját eszközének hivatalban történő használatát, de ide tartozik a hivatali gépen folytatott magánlevelezés lehetősége is. Bizonyos esetekben akár a munkavégzést is segítheti, például más lehetőség hiányában a szükséges dokumentumokat **saját pendrive** használatával is el lehet juttatni a közös önkormányzati hivatal tagtelepülésére. Azonban **a lehetséges előnyöket a biztonsági kockázatok szinte teljesen háttérbe szorítják.** Ezek közül – a teljesség igénye nélkül – néhányat megemlítünk. Külső adathordozó használata a hivatalban a vírusfertőzés veszélyén túl lehetővé teheti az adatok illetéktelen kezekbe kerülését. Hasonló veszélyt hordoznak a hang- és képfelvevő eszközök is, továbbá a mobiltelefonok. **A kockázatok minimalizálása érdekében – ha a teljes tiltás egyes eszközök tekintetében nem is lehetséges – a használat szabályozására mindenképpen szükség van.**

*A kérdőívet visszaküldő hivatalok kétharmada (25 hivatal) jelezte, hogy szabályozott a külső eszköz vagy eszközök hivatali használata, míg 12 hivatal nem szolgáltatott adatot ebben a kérdésben, ami természetesen nem zárja ki valamiféle szabályozás meglétét. Az eszközöket tekintve a mobiltelefonok használatára 19 hivatal, külső adathordozó igénybevételére 16 hivatal ír elő szabályokat. A levelezőrendszer magáncélú igénybevételét, illetve hivatali gépen külső levelezőprogram használatát 10 hivatal szabályozza. A hang és képfelvevő eszközök használatára 4 hivatalnál van szabályozás. Tekintettel arra, hogy a mobiltelefonok ma már multifunkcionális eszköznek tekinthetők, a rájuk vonatkozó előírások vélhetően a hangkapcsolaton kívül a többi (pl. kép- és hangfelvétel, adathordozó, stb.) funkcióra is vonatkoznak.*

A hivatal informatikai rendszerének távoli elérése (nyilvános, otthoni) lehetőségére irányuló kérdésnél nem nevesítettünk alkalmazásokat, így bármely rendszerre vonatkoztatható, amelynél ez technikailag kivitelezhető. A biztonsági kockázat mellett, mint például nyilvános hálózaton a hivatali levelezés használata, a biztonságra vonatkozó szabályok betartásával a munkát és egyúttal a kapcsolattartást is jelentősen gördülékenyebbé teszi a levelezőrendszer külső elérésének lehetősége.

*A válaszok alapján a hivatalok 24 %-a biztosítja ezt a lehetőséget, 32 % esetében meghatározott tisztviselők számára lehetséges, 43 %-nál nincs rá mód.*

Az operációs rendszerek, egyéb alkalmazások naprakészen tartásával csökkenthető a biztonsági kockázat, hiszen a frissített alkalmazások az időközben felfedezett sebezhetőségek javítását is tartalmazzák/tartalmazhatják, illetve a „javított verzió” stabilabb működést tesz lehetővé, ami egyben az adatbiztonságot is erősíti.

*A beérkezett válaszok szerint az alkalmazásfrissítés 28 hivatalban központilag, automatikusan történik, 8-nál a felhasználók végzik, ami egyfajta kockázatot is jelenthet, hiszen a frissítések késése, esetleges elmaradása sebezhetővé teszi az egyes alkalmazásokat és az egész rendszert is megtámadhatóvá teheti. Egy hivatal nem küldött visszajelzést arról, hogy a frissítések milyen módon történnek.*

*A hivatali számítógépekre a hivatalok jelentős többségének válasza szerint kizárólag a rendszergazda telepíthet alkalmazásokat, ez 29 hivatal jelent. A rendszergazda és az erre felhatalmazott munkatársak 3 hivatal esetében telepíthetnek programokat. Egy hivatal válasza szerint a rendszergazda és bármelyik munkatárs jogosult a telepítésre, ami jelentős biztonsági kockázatot jelent, hiszen így ellenőrizetlen, nem jogtisztta és veszélyes programok is kerülhetnek az adott gépre. Külön erre felhatalmazott munkatársak 4 hivatalnál telepíthetnek programokat.*

Fontos biztonsági elem a különböző alkalmazásokhoz, illetve eszközökhöz tartozó **jelszavak időszakonkénti megváltoztatása.**

*A válaszok szerint 19 hivatalnál ez meghatározott rendszer szerint történik. Alkalomszerűen változtatják meg a jelszavakat 4 hivatalnál, míg 14 hivatal esetében ez egyáltalán nem kötelező. Ez utóbbi szintén jelentős biztonsági kockázatot jelent.*

Az adatbiztonság érdekében szükséges a **meghatározott adatkörök biztonsági mentése**, hiszen csak így biztosítható egy esetleges adatvesztés elkerülése például egy támadás, vagy technikai összeomlás esetén.

*Az adatmentés a hivatalok 81 %-ában automatikusan történik, 19 %-uknál pedig egyénileg.*

*Az elektronikus adattárolás módjára vonatkozó kérdésre a válaszadók 89 %-a a hivatali technikai eszközökön történő adattárolást jelölte meg, 2 hivatalnál pedig kombináltan, hivatali eszközökön és felhőszolgáltatással történik. Szintén 2 hivatal jelezte, hogy kizárólag felhőszolgáltatás alkalmazásával tárolják az adataikat.*

Mindkét megoldás megfelelőnek mondható, azonban a jelenlegi trend a felhőszolgáltatás irányába mutat. Előnye többek között, hogy nem szükséges technikai eszközök beszerzése, az adatmentés automatizált, profi háttérrel üzemeltetik az erre szakosodott szervezetek, biztonságos. Az ASP szakrendszerei tekintetében értelemszerűen ebben a formában történik az adattárolás.

*A válaszok némiképpen ellentmondanak egy másik kérdésre adott válasznak, mivel azok, akik ASP csatlakozási szerződést kötöttek még részben sem jelölték meg mindannyian a felhőszolgáltatást, mint adattárolási megoldást. Ez az ellentmondás 14 hivatal esetében merül fel.*

**Az elektronikus adattárolási eszközök biztosítják az adatvagyon sérthetlenségét, integritását, használhatóságát és bizalmasságát.** Adatvesztést környezeti katasztrófa, gondatlan vagy szándékos adattörlés, vagy az adattároló eszköz meghibásodása is okozhat. Az adatvesztés elleni védekezés kiemelt elemei a biztonságos tárolási módszerek alkalmazása, vészhelyzeti tartalék adattároló rendszerek használata, valamint rendszeres mentés és az ehhez tartozó visszaállítási tervek alkalmazása. **Adatszivárgást programhiba, felhasználói hiba, vagy vírusok és kémprogramok rendszerbe kerülése okozhat.** A leggyakoribb felhasználói hibák az érzékeny adathordozók elvesztésénél kezdődnek, és a szándékos szivárogtatásnál fejeződnek be. Ismételten hangsúlyozni szükséges, hogy az adatvesztés, adatszivárgás ellen a megfelelő technikai védelmen túl a felhasználók oktatására és tudatos informatikai magatartásának fejlesztésére is szükség van.

*Áttekintve az elektronikus adatok tárolására használt hivatali eszközöket, megállapítható, hogy a leggyakoribb eszköz erre a célra a merevlemez, amelyet önállóan, vagy más eszközzel kiegészítve 30 hivatal alkalmaz. A másik gyakori adattároló eszköz a passzív lemez (CD, DVD), melyet 11 hivatal használ. Szalagos egységet 3 hivatal alkalmaz adattárolásra, míg memóriakártyát 2, pendrive-ot pedig 1 hivatal vesz igénybe.*

Az egyes eszközök alkalmazhatósága természetesen függ az adott hivatali környezettől, hiszen a tárolandó adatok mennyisége, illetve az anyagi lehetőségek is nagyban befolyásolják az alkalmazandó megoldást. **Szükséges utalni rá, hogy a memóriakártya és a pendrive nem a legcélszerűbb eszköz a tartós adattárolásra,** mivel viszonylag kicsi a kapacitásuk és a technikai kialakításuk miatt a környezeti hatásoknak kevésbé állnak ellen, illetve könnyen elveszthetők.

Az adatbiztonságra vonatkozó előírások pontos betartása mellett is előfordulhat, hogy **valamely eszköz megfertőződik,** illetve felléphet technikai hiba is, ezért is **szükséges az eszközök biztonsági átvizsgálása.**

*Ilyen vizsgálatra 24 hivatalnál évente egy-három alkalommal, háromnál többször pedig 9 hivatalban kerül sor. Nincs ilyen átvizsgálás 4 hivatalnál. A biztonsági helyzet áttekintésével kapcsolatban megkérdeztük, hogy hány hivatal esetében érte olyan fertőzés illetve támadás az informatikai rendszert, amely részben vagy egészében akadályozta a munkavégzést. A válaszadók mintegy negyede (9 hivatal) jelezte, hogy volt már ilyen eseményben része, 28 önkormányzatnál nem volt ilyen incidens. Természetesen teljes biztonságban ők sincsenek, azonban a megfelelő szabályozottsággal, munkavégzési fegyelemmel a kockázat jelentősen mérsékelhető. Megfigyelhető, hogy az érintett 9 hivatal kétharmadánál a dolgozók nem kaptak rendszeres információbiztonsággal kapcsolatos tájékoztatást, illetve képzést. Más*

*kérdésekkel kapcsolatban adott válaszoknál nem mutatható ki ilyen jellegű összefüggés.*

A szervezeti integritást is érintő kérdés **közös önkormányzati hivatalok vonatkozásában, hogy az iktatórendszerben elkülöníthetők-e az egyes közös önkormányzati hivatalhoz tartozó önkormányzatok iratanyagai.** Ennek kiemelt jelentősége van például abban az esetben, ha az általános önkormányzati választásokat követően megváltozik a közös önkormányzati hivatal fenntartó önkormányzatok összetétele, aminek következtében az érintett önkormányzat vagy önkormányzatok az új hivatal(ok)hoz viszik az iratanyagukat.

*Közös önkormányzati székhelyként 19 hivatal válaszolt, közülük 14-nél elkülöníthető, 5 hivatalnál pedig nincs rá lehetőség.*

*Az önálló hivatali honlap létre iránnyuló kérdésre 14 hivatal adott igenlő választ, azonban ebből csak egy esetben volt ténylegesen elkülönült a hivatali honlap. Tény, hogy a többi esetben az önkormányzati/települési honlap külön blokkban tartalmazza a hivatali információkat. A hivatalok közül 23 jelezte, hogy nincs önálló honlapja, azonban egy közös hivatal ennek ellenére rendelkezik saját oldallal. A hivatalra vonatkozó információk további 18 önkormányzat honlapján elkülönülten megtalálhatók, 2 esetben nincs hivatali blokk, egy esetben az nem érhető el, egy önkormányzati honlap pedig egyáltalán nem működik.*

### **c) Az adatok fizikai védelme**

Az adatbiztonság külön szintje a **fizikai védelem**, amely az adatokat érő fizikai behatások elleni védelmet jelenti. Ilyenek lehetnek az adat elhelyezésével kapcsolatos védelmi technológiák, de ide tartoznak az adatok fizikai hozzáféréssel kapcsolatos megoldások, például az egyes adathordozókhoz való hozzáférés korlátozása. A **fizikai védelemhez tartozik az adatok káros környezeti hatásokkal szembeni védelme** is, például csapadék, áramszünet, túlmelegedés, tűz, valamint egyéb környezeti katasztrófák elleni védelem.

Tekintettel arra, hogy **az önkormányzati dokumentumok** – különös tekintettel az archív állományra – **jelentős része papíralapú, ezek tárolásánál a fizikai védelemre különös hangsúlyt kell fektetni.** Kézenfekvő megoldás, ahol erre lehetőség van, egy vagy több elkülönített, **zárható és tűzbiztos helyiség.**

*A válaszadók többsége rendelkezik ilyennel, a 37-ből 22-en.*

Ugyan nem kizárólag a fizikai adatvédelemre irányul, de **a bekapcsolva hagyott számítógép illetéktelen használatától történő megóvása fizikailag is történhet**, mivel az adott helyiség bezárása is megakadályozhatja az illetéktelen használatot.

*Ezt támasztják alá a kérdőívre adott válaszok is, hiszen a 37 válaszadóból 4 alkalmazza e módszert önmagában, 12-en jelszóval védett képernyővédővel kombinálva. 18 válaszadó a jelszavas képernyővédelmet alkalmazza, míg 3 hivatalnál nem védik az illetéktelen használatól a bekapcsolva hagyott számítógépeket.*

Fontos megjegyezni, hogy egy bekapcsolva hagyott számítógépnél nem csak az esetleges „külsős” hozzáférés jelenthet veszélyt, mivel akár egy kolléga is hozzáférhet a géphez és akaratlanul is befolyásolhatja egy éppen futó program működését.

A technikai eszközök biztonságos és folyamatos működésének érdekében alkalmazott megoldások is részét képezik a fizikai védelemnek.

*Egy hivatal rendelkezik olyan központi saját áramforrással, amely független az áramellátó hálózattól. Négy hivatal szünetmentes áramforrást használ a szerverekhez, további 1 hivatalnál ez a védelem kiterjed a hálózati eszközökre is. Szervezeti egységenként 11 hivatalnál található szünetmentes áramforrás, 15 hivatalnál pedig munkaállomásonként. Egy hivatal esetében a kiemelt munkaállomások működőképességét védik ily módon (például költségvetési csoportvezető, vagyonhasznosítási csoportvezető, informatika). További egy hivatal pedig általánosságban a kritikus pontokat.*

### III. 4. 6. Gazdálkodás – pénzügyek

Szükségesnek tartjuk megjegyezni, hogy a Módszertani útmutatóban eddig bemutatott területeken túl az önkormányzati működés egyéb szegmenseiben is vizsgálni lehet és szükséges is az integráns működés ismérveit.

Különösen érzékeny a témában a **pénzügy – gazdálkodás** területe, ezen belül a **közbeszerzések** témaköre. E kérdéskör azonban elsődlegesen az önkormányzat képviselő-testületének döntési kompetenciájába tartozik, Módszertani útmutatónkban pedig az önkormányzati hivatali működést helyeztük a középpontba.

Az önkormányzati gazdálkodás ellenőrzésére több szerv - szervezet jogosult: jelen munkánkban már bemutattuk a 2 000 fő feletti településeken kötelező jelleggel működő **pénzügyi bizottság** feladatait. Ugyancsak utaltunk a **belső ellenőrzés** szerepére. Szükségesnek tartjuk megjegyezni, hogy a belső szervezeti egységeken túl külső szervek is folyamatosan figyelemmel kísérik az önkormányzati gazdálkodást. A központi költségvetési hozzájárulások igénylésének jogosságát, felhasználásuk szabályszerűségét a **Magyar Államkincstár** ellenőrzi. Az **Állami Számvevőszék** az Országgyűlés legfőbb pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerveként általános hatáskörrel végzi a közpénzekkel, illetve az állami és önkormányzati vagyonnal való gazdálkodás ellenőrzését.

Az önkormányzatok gazdálkodásával, annak szabályozásával kapcsolatosan más módszertani segédanyagok részletesen kitértek a szabályozás ismertetésére, az integritási kockázatok feltárására, ezért ettől munkánkban eltekintettünk.

## IV. Helyi stratégia <sup>21</sup>

### IV. 1. A helyi stratégia kialakításának célja

A helyi önkormányzatok és szerveik az általuk nyújtott közszolgáltatások biztosítása, hatósági ügyek intézése során a jogszabályi keretek között maguk határozhatják meg azokat a szervezeti formákat, amelyekkel feladataikat megvalósíthatják. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában biztosított szervezetelalakítási szabadsággal élve önállóan alakíthatják ki szervezetüket, határozhatják meg feladatellátásuk formáit. Az önkormányzatok **szerepe tágabb értelemben véve többrétű** lehet a közfeladatok ellátásában: közhatalmat gyakorolnak, szolgáltatásokat nyújtanak, és emellett tulajdonosi és munkáltatói jogokat is gyakorolnak.

Az **integritás önkormányzati tekintetben** azt jelenti, hogy e feladataik ellátása során **az önkormányzat és azok szervei működése átlátható legyen**, emellett a tevékenység végzésének megfelelően a feladatban közreműködő **személyek egyénileg is azonosuljanak a szervezet megfogalmazott céljaival**, és tevékenységük ellátása során a jogszabályoknak, helyi szabályoknak megfelelően dolgozzanak. Mint arra korábban is utaltunk, az integritási stratégia lényeges része a köztisztviselők munkavégzésére vonatkozó etikai szabályok meghatározása és annak igénye, hogy a köztisztviselők és közvetve a munkáltatók az etikai kódexben meghatározott szabályokat mind maradéktalanabban lássák el közfeladataik végzése során.

Az önkormányzati működés sajátosságait figyelembe véve az integritási stratégia szakmai véleményünk szerint összehangolt, az egyes **elemek egymásba kapcsolódását** jelenti, amely hatását tekintve **együttesen szolgálja az átlátható működés követelményét**. A **stratégia** tehát ebben az értelemben **formailag nem feltétlenül jelent egy dokumentumot**, hanem a szervezet céljainak, küldetésének megfelelően a helyi viszonyok figyelembe vételével azt minden önkormányzat maga alakíthatja ki.

Az önkormányzati működés egyik sajátossága az, hogy a képviselő-testületeket határozott időre (5 évre) választják, ami egyben azt is jelenti, hogy az új képviselő-testület alakuló ülésén már körvonalazódnak azok a feladatellátásra, szervezetelakításra vonatkozó főbb célkitűzések, amelyek az önkormányzati ciklust meghatározzák. **A képviselő-testület az alakuló vagy az azt követő ülésen** az Möt. szabályai szerint **megalkotja vagy felülvizsgálja Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló rendeletét**, a polgármester előterjesztése alapján megválasztja a bizottság vagy bizottságok tagjait, az alpolgármestert, alpolgármestereket, dönt illetményükről, tiszteletdíjükről (Möt. 43. § (3) bekezdés).

---

<sup>21</sup> A helyi önkormányzatok tekintetében külön stratégiai dokumentumban megfogalmazott helyi integritási stratégia, vagy akár általános feladatellátási stratégia megalkotására nincs szükség. E fejezetben azokat az önkormányzati működés szempontjából stratégiai fontosságú kérdésköröket emeljük ki, amelyek megválaszolása kulcsfontosságú az önkormányzati feladatellátás, és ezáltal az önkormányzati szervezetek integritása szempontjából is.



Az Mőtv. alapján lehetősége van az új képviselő-testületnek, hogy a **megválasztását követően feladat- és hatáskör vállalásáról** – a feladat- és hatáskör eredeti címzettjének előzetes egyetértése esetén – rendeletben döntsön (12. § (2) bekezdés). (Fontos: a vállalás tervezett időpontját megelőzően legalább három hónappal korábban kell a döntést meghozni.)

A testület által **elfogadott gazdasági program** megvalósítása kapcsolódik a képviselő-testület **éves munkaterveihez**. Az integritási célok elérésének egyik eszköze lehet az, hogy a képviselő-testület éves munkatervében tervszerűen határozza meg üléseinek számát, a tárgyalt napirendi pontokat.

*Gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy a testületi munkaterv mellett számos esetben megtalálhatók a képviselő-testület bizottságainak munkatervei is. A **munkatervék nyilvánossága** biztosítja azt, hogy a választópolgárok, a helyi lakosság mind szélesebb információval rendelkezzen arról, hogy az önkormányzat mely kérdésekben kíván döntést hozni, akár a képviselő-testületi ülésen vagy azt megelőzően véleményt, javaslatot fogalmazhatnak meg a napirendi pontokkal kapcsolatban.*

A polgármester döntése szerint ismertetheti azokat a célokat, elképzeléseket, amelyekért a ciklus során dolgozni kíván, és amelyek megvalósítása érdekében számít a képviselő-testület, a helyi civil szervezetek, gazdálkodó szervek, valamint a lakosság együttműködésére. A program előterjesztésére, tartalmára, formájára nézve nincs törvényi előírás, a Szervezeti és Működési Szabályzat tartalmazhat erre vonatkozó szabályokat. E program kapcsolódhat az önkormányzat gazdasági programjához, fejlesztési tervéhez.

Az önkormányzati döntések előkészítését a bizottságok mellett a hivatali apparátus végzi. A képviselő-testület határozza meg a hivatal szervezeti tagozódását, létszámát. A közös hivatal létrehozásáról az érintett képviselő-testületeknek is szintén a választást követően kell dönteniük. A közös **hivatal létrehozására vonatkozó megállapodás** közvetve erősíthetik az önkormányzat által kitűzött célok megvalósítását.

A célok meghatározásakor figyelemmel kell lenni arra is, hogy a helyi önkormányzat feladatainak végrehajtását segítő polgármesteri hivatalnak, közös önkormányzati hivatalnak feladatköre, így általános céljainak meghatározása is kettős. Egyrészt biztosítja az önkormányzati döntések előkészítését, másrészt segíti a jegyző az államigazgatási feladatait, gondoskodik a feladatok végrehajtásáról. Emellett a hivatalra alkalmazhatók azok a költségvetési szervekre vonatkozó rendelkezések, amelyek az integritásra, személyzetpolitikára fogalmaznak meg szabályokat.

A hivatal működése során kialakított belső szabályzatok meghatározásakor indokolt arra is figyelemmel lenni, hogy az általános célkitűzések kellően szolgálják a hivatal működésének átláthatóságát, a hivatali feladatok ellátásának tervszerű ellenőrzését és szükség szerint a feladatkörök egyértelmű meghatározásával a hatásköri és felelősségi viszonyokat is.

Integritási értelemben akkor működik jól az önkormányzati hivatal, ha szervezeti struktúrája igazodik az általa ellátott feladatokhoz, a hivatali egységek feladatai egymástól elkülöníthetők.

*Közös hivatalok esetében gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy a hivatali struktúra kevésbé tagolt, ezért az önkormányzati ciklus elején indokolt lehet áttekinteni a hivatalban dolgozó **köztisztviselők munkaköri leírását**. Ezek tartalma, esetleges aktualizálása nem csak az eredményes hivatali munkát, hanem az általános célkitűzések megvalósítását is segítik.*

## **IV. 2. A helyi stratégia hatása**

Az önkormányzat által **megfogalmazott célok** természetesen nem csak a képviselő-testületre, annak szerveire vannak hatással, hanem **tágabb értelemben szolgálják a település fejlődését**, a lakossági szolgáltatások javulását is. E célok végrehajtása tágabb értelemben erősíti a demokratikus működést, a választópolgárok mind szélesebb bevonását a közhatalom helyi gyakorlásába. Az egyes területeken megfogalmazott **partnerségi megállapodások** erősíthetik a helyi, vagy a település tágabb környezetét alkotó térség gazdasági szereplőinek bevonását is az önkormányzati feladatok ellátásába.

A stratégia megvalósítása során megfogalmazott intézkedések hatása is különböző lehet a tekintetben, hogy azok már az adott évben, vagy viszonylag rövid távon érvényesülnek, illetve hogy csak hosszabb távon jelentkezik hatásuk.

Szakmai szempontból javasolható, hogy az egyes intézkedések meghatározásánál elsősorban azokat a célokat tartalmazó dokumentumokat készítsék el, amelyek hosszabb időszakra, esetlegesen több évre vonatkoznak.

Ennek alapján határozhatók meg esetlegesen a részelemeket tartalmazó egyéb intézkedések. Mint korábban utaltunk rá, egyes feladatok ellátása (közbeszerzési eljárás, tulajdonosi döntések, egyes nyilvántartások vezetése) esetén külön jogszabályi rendelkezések tartalmazzák azt, hogy az érintett szervnek milyen dokumentumokkal, szabályzatokkal kell rendelkezniük. Ezekben az esetekben természetesen nincs olyan helyi sajátosság, ami alapján ezek tartalmának elfogadását mérlegelni lehetne, ezért ezek megvalósítása és ezáltal az integritásra gyakorolt hatása közvetlenül érvényesül. Érdemes felhívni a figyelmet a Bkr. által közel két éve bevezetett integrált kockázatkezelési rendszerre, amely az önkormányzatok tekintetében is számos, az integritást erősítő rendelkezést tartalmaz. E folyamat során fel kell mérni és meg kell állapítani a költségvetési szerv tevékenységében rejlő és szervezeti célokkal összefüggő kockázatokat, valamint meg kell határozni az egyes kockázatokkal kapcsolatban szükséges intézkedéseket, valamint azok teljesítésének folyamatos nyomon követésének módját.

## **IV. 3. A helyi stratégiaalkotásban részt vevők köre és szerepe**

### **a) A képviselő-testület**

Mint korábban utaltunk rá, a **képviselő-testületnek meghatározó szerepe** van a döntések meghozatalában. Egyrészt a képviselő-testület hatásköre a **rendeletalkotás**, e normatív **szabályozás kapcsán határozhat meg eljárási szabályokat**, feladatokat saját szervezetére nézve, illetve tágabb értelemben jogokat, kötelezettségeket állapíthat meg természetes és jogi személyek számára is. Általános megközelítésben a rendeletalkotással kapcsolatos feladatok

alapvetően nem a helyi önkormányzat döntésétől függenek, azokat általában jogszabályok kötelező erővel tartalmazzák. Természetesen a jogi környezet változása, annak figyelemmel kísérése segíti a rendeletalkotási tevékenységet, de egyben erősíti azt a szervezeti célt is, hogy az önkormányzat átláthatóan, a jogszabályoknak megfelelően működjön.

Nem csak feladatellátási kötelezettség, hanem integritási szempont is egyben az, hogy a képviselő-testület határidőben tegyen eleget jogalkotási kötelezettségeinek, a helyi rendeletek alkotásánál betartsa a jogszabályi előírásokat.

Különösen indokolt arra is felhívni a figyelmet, hogy az egyértelmű, a normavilágosságnak megfelelő szabályozás nagymértékben növeli a helyi rendeletek végrehajtásának eredményességét is. A gyakorlati tapasztalatok alapján ajánlható, hogy a képviselő-testület esetlegesen a munkatervéhez kapcsolódva készítsen helyi jogalkotási programot.

Fontos szempont az, hogy minden esetben kapjon a képviselő-testület tájékoztatást, információt arról, hogy az általa meghatározott feladatokat a végrehajtásukban érdekelt szervek teljesítették. Az **ellenőrzés általános eszközei** e tekintetben a beszámolók, jelentések. Gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy a képviselő-testületi üléseken **a polgármester beszámol két ülés közötti tevékenységéről**, főleg a nagyobb lélekszámú településeken gyakori, hogy **a testület félévente – évente áttekinti bizottságai tevékenységét**. A Módszertani útmutató témaköréhez kapcsolódva kiemelhető, hogy különösen fontos lehet az, hogy a jegyző hivatali munkáról szóló beszámolója tartalmazza a hivatal törvényes működésére vonatkozó adatokat. A hivatali munkához kapcsolódó statisztikai adatok közül sok esetben információ nyerhető a benyújtott fellebbezések eredményessége, az egyes ügyek gyakorisága vagy esetleg az egyes ügyosztályok aránytalan leterheltsége tekintetében is.

Integritási szempontból nem hagyhatók figyelmen kívül a tisztségviselőkhöz, a hivatal ügyintézőihez érkező közérdekű bejelentések, panaszos ügyek intézésének tapasztalatai sem. Az államigazgatási szervekhez hasonlóan az önkormányzati szférában is ajánlható, hogy rendszeresen tekintsék át – legalább évente – ezen ügyek intézésének általánosítható tapasztalatát.

## b) A polgármester

A polgármester, mint a képviselő-testület elnöke vezeti a képviselő-testület üléseit, képviseli a helyi önkormányzatot. Az Möt. határozza meg az önkormányzati működés szempontjából lényeges feladatait és hatásköreit (67. §).

Integritási szempontból is a legfontosabb feladata, hogy a képviselő-testület döntése szerint **irányítja a polgármesteri hivatalt**, a közös önkormányzati hivatalt.

Itt is indokolt utalni azonban arra, hogy ezen irányítási feladatok általában eltérnek a költségvetési szervek működésére vonatkozó, az Áht. (9. §) által szabályozott irányítás tartalmától. **Míg az önkormányzati működés szempontjából a polgármester irányítási**

**jogköre általában a testületi döntésekhez kapcsolódik**, addig az egyéb szervek tekintetében ezeket a jogokat a szerv vezetője gyakorolja. Példaként említhető, hogy a képviselő-testület hatáskörébe tartozik az egyes szerveire vonatkozó, így a hivatal által ellátott helyi szinten megfogalmazható feladatok előírása, vagy a hivatal létszámának megállapítása. Így e tekintetben a polgármester irányítási jogköre a feladat végrehajtásának ellenőrzésében vagy a létszámra vonatkozó rendelkezések betartásának kontrolljában jelenhet meg.

A polgármester egyes szabályozási feladataihoz kapcsolódik az, hogy megállapítja a hatáskörébe tartozó ügyekben a kiadmányozás rendjét, illetve ő tesz javaslatot a képviselő-testületnek a hivatal belső szervezeti tagozódására, munkarendjére és ügyfélfogadására is. A polgármester egyben munkáltatói jogokat is gyakorol a jegyző tekintetében, illetve gyakorolja az egyéb munkáltatói jogokat az alpolgármester és az intézményvezető felett.

### c) A jegyző

A jegyzőre vonatkozó alapvető szabályokat az Mötv. 81. §-a tartalmazza. E feladatai alapvetően **két fő területet érintenek**: egyrészt kapcsolódnak a **képviselő-testület működéséhez**, másrészt a **hatáskörébe tartozó államigazgatási ügyek ellátásához**, vagy a **hivatal vezetéséhez**. Fontos, hogy a jegyző gondoskodik a képviselő-testületi ülések előkészítéséről, tanácskozási joggal vesz részt a testület ülésén.

Integritási szempontból is van annak jelentősége, hogy a jegyző jelzi a képviselő-testületnek, a polgármesternek, vagy más önkormányzati szervnek, ha döntése jogszabálysértő. E feladatának Mötv.-n belüli hangsúlyozása is kiemeli azt, hogy a jegyző helyi szinten „**a törvényesség őre**”, így az észlelt jogszabálysértések, szabálytalanságok jelzése alapvető feladata kell, hogy legyen.

**A jegyző gyakorolja a hivatal köztisztviselői**, dolgozói tekintetében **az alapvető munkáltatói jogokat**. Ebből fakadóan szerepe is kettős: nemcsak a hivatal vezetőjeként, hanem mint munkáltatói jogok gyakorlója is **működteti a belső kontrollrendszert**. Fontos e helyütt is utalni arra, hogy a Bkr. 15. § (4a) bekezdése ma már lehetőséget ad arra, hogy a képviselő-testületek döntése esetén a közös hivatalhoz tartozó esetekben a jegyző alakíthatja ki a belső ellenőrzési rendszert.

Ezen Módszertani útmutatónak **a belső kontrollrendszer** kialakításának gyakorlata nem témája, azonban csak figyelemfelhívás céljából utalunk arra, hogy a Bkr. 3. § szerint a jegyző a költségvetési szerv vezetőjeként felelős a belső kontrollrendszer keretében – a szervezet minden szintjén érvényesülő – megfelelő:

- kontrollkörnyezet,
- integrált kockázatkezelési rendszer,
- kontrolltevékenységek,
- információs és kommunikációs rendszer és
- nyomon követési rendszer (monitoring)

kialakításáért, működtetéséért és fejlesztéséért.

*Szakmai megítélésünk szerint külön vizsgálatot igényel az, hogy ezen kontrollrendszer kialakításakor az önkormányzat egészére vagy csak a jegyző által vezetett költségvetési szervre vonatkozóan kell-e a szabályzatokat elkészíteni. Véleményünk szerint a jogszabályok nyelvtani értelmezése inkább azt az álláspontot erősíti, hogy mindkét szerv esetében a kontrollrendszer kialakítása a jegyző feladata. Tekintettel arra, hogy a kormányrendelet költségvetési szervnek tekinti nem csak a jegyző által vezetett hivatal, hanem az önkormányzatot is.*

#### **d) A bizottságok**

Mint korábban utaltunk rá, a bizottságok működésük során alapvetően a képviselő-testület által meghatározott, átruházott feladatkörben járnak el. A témánk tekintetében külön indokolt kiemelni az Möt.v.-ben (57. § (2) bekezdés) meghatározott **kötelező bizottságokat**, amelyek az önkormányzat működésében az ellenőrzési tevékenységből fakadó feladatokat biztosítják. Az Möt.v. rendelkezései szerint **minden településen kell olyan bizottságot alakítani, amely a képviselői vagyonyilatkozatok** vizsgálatával kapcsolatos feladatokat látja el. Emellett a nagyobb, **2 000-nél több lakosú településen pénzügyi bizottságot kell létrehozni.**

E bizottság, – mint elnevezése is utal rá – a gazdálkodási döntések meghozatala során jut szerephez, így egyes vagyoni, költségvetési típusú döntések előkészítésében, végrehajtásuk ellenőrzésében látnak el feladatokat.

Megítélésünk szerint a témánk szempontjából **a bizottság létrehozásának elmulasztása jelent integritási kockázatot.** Emellett arra hívjuk fel a figyelmet, hogy a bizottság feladatai meghatározása során lehetőleg az indokolatlan párhuzamos feladatellátást ki kell küszöbölni.

Nem tekinthető párhuzamos feladatellátásnak a testület működésével kapcsolatos véleményezési, javaslattevési feladat.

A téma szempontjából indokolt röviden utalni arra, hogy társulás esetében is célszerű, ha külön figyelmet fordítanak a társulás munkaszervezetével kapcsolatos egyes feladatokra. Alapvetően a társulással kapcsolatos adminisztratív döntés-előkészítési feladatokat eltérő megállapodás hiányában a társulás székhelye szerinti polgármesteri hivatal látja el, így a társulás tekintetében megfelelően alkalmazhatók a hivatal tekintetében kiemelt integritási szempontok is.

#### **IV. 4. A helyi stratégia tartalma**

Az önkormányzati stratégia tartalmának meghatározása több szempont alapján lehetséges. Célszerű, hogy ezek meghatározása kapcsolódjon az általános integritási követelményekhez. Mint korábban említettük, a Bkr.-ben meghatározott feladatok révén is kialakítható olyan önkormányzati komplex integritási stratégia, amely mind a feladatok, mind a tevékenységek oldaláról közelíti meg a szervezeti működést és az etikai magatartást.

Más megközelítésben a stratégia tartalmát alkotják azok az intézkedések, amelyek a helyi **sajátosságoktól függetlenek**, illetve amelyek a szervezet sajátosságaihoz igazodva

**rugalmasan alakíthatók.** Mindkét csoport közös tartalmát alkotják azok az általánosítható tevékenységi elemek, amelyek a stratégia végrehajtása során jellemzőek. A szervezettől független stratégiai elemek közé sorolhatók a jogszabályok és az ezen alapuló egyéb belső szabályzatok, az ehhez kapcsolódó felelősségi viszonyok, a hivatali szervezetre jellemző ellenőrzési tevékenység, valamint a biztonsággal kapcsolatos egyes kérdések. **Az adott önkormányzat sajátosságaihoz igazodó stratégiai elemek közé sorolhatók az értékek és normák, a személyekben megvalósítandó integritással kapcsolatos tudatosság.** Ezen elemek között jeleníthetők meg a vezetők hozzáállása, valamint a szervezeti kultúra kialakításának igénye is.

Fontos annak rögzítése, hogy az integritási stratégia ne legyen statikus, az alkalmazkodjon a változó környezethez, esetlegesen a szervezet, az önkormányzat előtt álló új feladatokhoz is. Ezért a stratégia kialakítása során a működés tapasztalatait figyelembe véve kellő rugalmasságot kell biztosítani ahhoz, hogy az **új célok, az új feladatok** meghatározása esetén is alkalmazható legyen.

A **helyi személyzeti politika** lényeges része az integritási stratégiának. Az önkormányzati hivatalban, az intézményekben dolgozó személyek, köztisztviselők létszáma mellett meghatározó kell, hogy legyen a kiválasztáskor és a felvételkor érvényesülő integritási szempont. Megítélésünk szerint fontos az, hogy egy adott álláshely betöltése esetén sor kerüljön pályázat kiírására, melyek azok a szempontok, sajátosságok, amelyek egy adott pályázat elbírálásakor előnyt jelenthetnek. A jogszabályban rögzített összeférhetlenségi szabályok vizsgálata sem mellőzhető az integráns személyzeti politikában.

A helyi **stratégia megvalósításának szervezeti kereteit** alkotják azok az általános feladatellátási szabályok, amelyek az integritás területén is alkalmazhatók. A nagyobb létszámú hivatalok esetében gyakori, hogy külön szervezeti egység, pl. titkárság, igazgatási és jogi osztály végzi azokat az általános jellegű szabályozási feladatokat előkészítést, amelyek meghatározzák az integritási feladatokat. E szervezeti egységek gyakran közreműködnek az önkormányzati tisztviselők tevékenységét segítő ellenőrzések lefolytatásában is. Ugyancsak ajánlható, hogy a közérdekű bejelentések, panaszok kezelését is e szervezeti egységek lássák el.

A helyi integritási stratégia kialakításának fontos része a **tájékoztatás** és az információk hozzáféréseinek biztosítása. Szervezeti oldalról ez oly módon tükröződik, hogy a nyilvántartások vezetését általában külön-külön végzik a szervezeti egységek, azonban ezek közzététele, feldolgozása már lehet egy adott (informatikai feladatokat ellátó) szervezet feladata.

A **kisebb hivatali szervezeteknél**, a közös hivataloknál természetesen **nem jellemző a tagolt szervezeti struktúra**, a hivatali létszámok figyelembe vételével ezeket a feladatokat csupán egy vagy két személy látja el. Ez esetben viszont arra is figyelemmel kell lenni, hogy a jegyző ellenőrzési szerepe fokozottabban kell, hogy érvényesüljön.

A kisebb lakosságszámú települések esetén javasolható az, hogy éljenek a társulás által biztosított lehetőségekkel. A gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy a kisebb önkormányzatok esetén közösen működtetnek honlapokat, akár több településre, esetenként a járásra, (kistérségekre) kiterjedően.

## V. Önkormányzati jó gyakorlatok – Melléklet az Integráns önkormányzat c. módszertani útmutatóhoz

### V. 1. Bevezetés

Az átláthatóság, az integritás ügye az önkormányzati szférában az elmúlt másfél évtizedben egyre erőteljesebben került a közvélemény fókuszába. Ez természetesen összefüggésben van azzal a ténnyel is, hogy az Európai Unió csatlakozásunkkal egyrészt a korábbi évtizedekhez képest jelentős mennyiségű fejlesztési forrás áramlott az önkormányzati szférába is. Másrészt az uniós csatlakozásunkkor vállaltunk olyan nyilvánossági követelményeket, amelyek a hazai és az európai közpénz felhasználásának átláthatóvá tételére irányulnak. Így született többszöri módosítás a közbeszerzésekről<sup>22</sup>, illetve az adatvédelemről<sup>23</sup>, majd az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló<sup>24</sup> törvények esetében, továbbá egyre részletesebben szabályozták<sup>25</sup> a közigazgatás belső működésében a nyilvánosság követelményeit.

A központi szabályozások értelemszerűen az elektronikus nyilvánosságra fókuszálnak. Főleg az elektronikus adatszolgáltatás és nyilvánosság területén az egyes önkormányzatok között – a jelentős előrelépések és fejlesztések ellenére – meglehetősen nagyok a különbségek és a hiányok. Jelenlegi ismereteink szerint alig lehet találni olyan önkormányzatot, amelyik valamennyi jogszabályi feltételt folyamatosan tudja teljesíteni és még arra is van energiája, hogy a közérdekű adatokat valóban átlátható módon tegye közzé. Ebben a folyamatban fontos szerepet töltenek be a civil szerveződések és az adott településközösség, az igények, az elvárások megfogalmazásával, érdekltként ösztönözve az önkormányzatok vezetőit az integritás megteremtésére.

Választási ciklusról ciklusra haladva egyre erőteljesebb az igény a lakosság részéről az önkormányzás működési folyamata és a döntései nyilvánossága iránt. Miközben alapvetően európai uniós források felhasználásával az e-közigazgatás fejlesztése zajlik, aközben a lakosság részéről egyelőre a hagyományos tájékoztatás iránti igény az erősebb.

<sup>22</sup> A közbeszerzésekről az első a 1995. évi XL. törvény volt, amelyet a 2003. évi CXXIX. törvény követett, ennek helyébe a 2011. évi CVIII. törvény lépett és jelenleg hatályos a 2015. évi CXLIII. törvény. Az egymást váltó törvények mindegyike számtalan módosítást élt meg.

<sup>23</sup> Lásd: a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvényt

<sup>24</sup> Lásd: az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvényt

<sup>25</sup> Lásd: az un. Üvegseb törvényt a közpénzek felhasználásával, a köztulajdon használatának nyilvánosságával, átláthatóbbá tételével és ellenőrzésének bővítésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2003. évi XXIV. törvényt, valamint a közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról szóló 2007. évi CLXXXI. törvényt és az annak végrehajtásáról szóló 67/2008. (III. 29.) Korm. rendeletet.

Ebben a részletesen szabályozott, de mégis nagyon eltérő minőségben megvalósuló helyzetben a jogszabályi követelmények megvalósítására való törekvésen túl találkozhatunk olyan helyi megoldásokkal, amelyek az adott településen segíthetik az átláthatóságot, az integritást és erősíthetik a közvélemény jogos igényét a közfeladatok ellátásának megismerésére, illetve a közpénzek felhasználásának nyomon követésére. A korrupciót megelőző, illetve feltáró önkormányzati jó gyakorlatokkal viszonylag ritkán találkozhatunk. Ennek megítélésünk szerint nem a téma iránti érdektelenség az oka, hanem az, hogy a jogszabályok által előírt kötelező feladatok teljesítése sok esetben a rendelkezésre álló hivatali szervezeti, szervezési és személyi erőforrások elégtelensége miatt teljes körűen nem teljesíthető. Mivel az informatikai háttérrel támogatott nyilvántartási és közzétételi rendszerek még nem váltak a mindennapi rutin feladatellátás részévé, így a kötelező feladaton túli, illetve azt kiegészítő, egyszerűsítő és hatását erősítő többletfeladat vállalása és megvalósítása meglehetősen ritka.

A közügyekről történő tájékoztatásnak nagyon sokféle formája él egyidejűleg, így a szóbeli polgármesteri közléstől kezdve, a helyi időszaki lapokon át, a helyi televízió keresztül az önkormányzat hivatalos honlapjáig minden forma együtt és egymás mellett él. Az, hogy melyik tájékoztatási forma a leginkább jellemző, illetve hatékony, az függ a település méretétől, a lakosság korösszetételétől, az internet elérhetőség mértékétől és minőségétől, annak használatától egyaránt. Jelentős különbségek vannak a nagyvárosok és kisvárosok, főleg pedig a községek tekintetében az ott élők közérdekű információ iránti igényének kielégítési módjában.

Minden nehézség ellenére joggal merül fel az igény, hogy keressünk olyan alkalmazott és bevált megoldásokat, módszereket és jó gyakorlatokat, amelyek átvétele, megújítása másutt is segítheti a korrupció megelőzését, illetve még a látszatának az elkerülését is.

Tekintettel arra, hogy a jó gyakorlatok gyűjtésének, minősítésének és átadásának jelenleg még nincsen intézményesített rendszere<sup>26</sup>, így az önkormányzati működés átláthatóságát erősítő most bemutatásra kerülő jó megoldások és jó példák nem fedik le a teljes magyar önkormányzati gyakorlatot. Bizonyos mértékben kiragadottak, előfordulhat, hogy másutt is alkalmaznak hasonlókat, mégis arra törekedtünk, hogy az eltérő önkormányzati típusokra is tekintettel adjunk viszonylag könnyen, vagy megfelelő szervezethez esetén megvalósítható megoldásokat. A bemutatott példákat elsődlegesen a községi önkormányzatok figyelmébe ajánljuk, mivel ezek az önkormányzatok többnyire kevésbé rendelkeznek szabad pénzügyi forrásokkal, megfelelő humán erőforrással, illetve specialistákkal.

*A jó gyakorlatok és példák kutatása során szembesülnünk kellett azzal a ténnyel is, hogy miközben az önkormányzati választott szereplők és az önkormányzati hivatal munkatársai egyaránt tisztában vannak a nyilvánosság, az átláthatóság, az integritás*

<sup>26</sup> KÖFOP-2.1.2-VEKOP-16- 2016-00001 A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés című projektben „A helyi önkormányzati közszolgálati stratégia-fejlesztési képességek erősítése“ 6. alprojekt részeként az NKE Önkormányzati Kutatóintézet keretében zajlik a „Jó Önkormányzat és Jó Önkormányzati Igazgatás” - önkormányzati igazgatási jó gyakorlatok minősítésének rendszere, módszertan- és szolgáltatási rendszer fejlesztése, amelynek célja az intézményesítés elősegítése.



*fontosságával, aközben a jelentős mindennapi munkateher és a túlélésre törekvés következtében sokszor elmarad a szükséges és elégséges tájékoztatás.*

Ezzel összefüggésben állíthatjuk, hogy önkormányzatokat érintő számos 2017-es helyi botrány, korrupció gyanús ügy elkerülhetővé vált volna, a kellő időben és gondossággal végzett korrekt tájékoztatással a közpénzek felhasználásáról. Ezek a negatív hatások is serkenthetik az önkormányzatok vezetőit, hogy törekedjenek a rendelkezésre álló eszközeik még jobb, hatékonyabb felhasználására.

Egy biztos: a jó önkormányzati gyakorlatok nem jönnek létre következetes és eltökélt, a nyilvánosság, az átláthatóság, és feddhetetlenség iránt elkötelezett önkormányzati vezetők, polgármesterek és jegyzők nélkül. Minden elismerés és dicséret megilleti a jó példát mutatókat és átadókat.

Bízunk benne, hogy a most röviden bemutatott jó gyakorlatok egy része az önkormányzati szféra számára nem lesz teljesen ismeretlen, ugyanakkor mégis hozzájárulhat meglévő gyakorlatok megújításához.

## **V. 2. Az átláthatóságot szolgáló jó önkormányzati gyakorlatok**

Amikor jó önkormányzati példákat kerestünk az átláthatóság tekintetében nem hagyhattuk figyelmen kívül Pázmánd községet<sup>27</sup>, ahol kísérleti jelleggel megvalósult az Üvegfalú projekt. Az eDemokrácia Műhely Egyesület Üvegfalú projektje<sup>28</sup> az átlátható önkormányzatokért 2014-15-ben a Norvég Civil Támogatási Alap támogatásával tett szervezett kísérletet a korrupció elleni fellépés feltételeinek feltárására.

A projekt megvalósítása során az eDemokrácia Műhely Egyesület elsőként egy reprezentatív országos kutatás során felmérte, hogy milyen mértékben teljesítik az önkormányzatok az információ szabadság törvényben számukra előírt közzétételi kötelezettségeket. Pázmánd községben pilot projektként egy olyan önkormányzati portált hoztak létre<sup>29</sup>, amely teljes mértékben alkalmas a kötelezően megjelenítendő közérdekű adatok publikálására. A honlap által nyújtott információk jelenleg is jelentős mértékben meghaladják az önkormányzatok által publikált információkat, és komplex átláthatóságra törekszik, viszont érzékelhető, hogy belső erőforrások hiányában nem tudja teljes mértékben folyamatosan teljesíteni a saját maga által elvárt követelményeket.

Ugyancsak az eDemokrácia Műhely Egyesület Pázmánd község polgármesterével közösen kísérletet tett a Százszázalékos Önkormányzatok Klubja létrehozatalára, amelybe olyan hazai településeket vártak, amelyek vállalják, hogy 2016 végére megközelítik a törvényi kötelezettségük teljes körű teljesítését. A klub 2016. március 9-én megalakult és megkezdte működését, de „működtető” szervezet hiányában lényegében nem fejt ki érdemi tevékenységet és nem bővül a résztvevői köre sem.

<sup>27</sup>Pázmánd község Fejér megyében, az Agárdi járásban, önálló Polgármesteri Hivatallal. Lakosság száma: 2135 (2016. január 1.) Polgármester: dr. Virányiné dr. Reichenbach Mónika (2010-től)

<sup>28</sup> Lásd: <http://uvegfaluhu/>

<sup>29</sup> Lásd: <http://pazmand.hu/>

A teljességre törekvő jó gyakorlatok feltárása helyett szerényebb feladatra vállalkoztunk, amikor a korrupció ellen ható önkormányzati jó gyakorlatokat igyekeztünk feltárni. A munkánk megközelítésénél viszont mindvégig követtük dr. Virányiné dr. Reichenbach Mónika Pázmánd község polgármestere jelmondatát, mely szerint: "A nyilvánosság véd!".

Az átláthatóságot, az integritást erősítő önkormányzati jó gyakorlatok kiválasztása során arra törekedtünk, hogy az ajánlott megoldásokat lehetőleg évek óta folyamatosan alkalmazzák, és törekedjenek azok időszakonkénti megújítására, továbbfejlesztésére. A jó gyakorlat az interneten elérhető és visszakereshető legyen, továbbá a megvalósítás megfelelő munkaszervezéssel, munkafolyamatba illetve viszonylag alacsony költségvetéssel biztosítható legyen.

A most bemutatásra kerülő jó önkormányzati gyakorlatok kiválasztásában szerepet játszottak egyes országos önkormányzati szövetségi vezetők is.

A jó példák esetében előbb az alkalmazott jó gyakorlat rövid leírására kerül sor, valamint a jó gyakorlat lényegének kiemelésére, végül az ajánlásra az átvétel és alkalmazás lehetőségére vonatkozóan.

A bemutatott jó gyakorlatok lényegében egymásra épülnek és egymást erősítik. A polgármesteri kezdeményezésű szóbeli párbeszéd és rendszeres írásos tájékoztatás rendszerétől kezdve a helyi lapok nyilvánosságot erősítő szerepén át a közpénzek elosztásának és a fejlesztési források felhasználásának átláthatóságán keresztül a képviselő testületi ülések nyilvánosságának kiszélesítéséig terjed a most bemutatásra kerülő jó gyakorlatok köre.

### **V. 3. Az értékelt és ajánlott jó önkormányzati gyakorlatok**

#### **V. 3. 1. Rendszeres lakossági fórum és tájékoztató az önkormányzati gazdálkodásról – A szentkirályi jó példa**

##### **Az alkalmazott jó gyakorlat rövid leírása**

A polgármester szerepe az önkormányzatok életében általában meghatározó, de a kisebb települések esetében döntő jelentőségű. Ezért kiemelten fontos, hogy az elsőszámú településvezető miképpen viszonyul az önkormányzás nyilvánosságához, az átláthatósághoz és a társadalmi párbeszédhez. A kistelepüléseken a polgármesterrel való személyes találkozás és beszélgetés lehetősége gyakoribb, mint a nagyobb lakosságszámú városokban, viszont a találkozás lehetősége nem pótolja a tervezett és felépített nyilvános párbeszédet. Mondhatnánk, hogy a törvényben előírt és rögzített fórumok elegendőek a párbeszédhez, hiszen a képviselő testületi ülések nyilvánosak, minden évben legalább egy alkalommal sor kerül közmeghallgatásra és mindenkinek lehetősége van személyes találkozó kezdeményezésére a képviselőjével és az önkormányzat tisztségviselőjével.

Fontos viszont, hogy minden településen a helyi igények és adottságok figyelembevételével alakítsák ki az intézményesített párbeszéd fórumait.

Szentkirály községben<sup>30</sup> húsz év önkormányzását követően a polgármester fontosnak tartotta, hogy közvetlen párbeszédre szervezzen lehetőséget aktuális témákhoz kapcsolódóan a falu lakosságával. A fórumorozatot kezdetben Nemzeti Együttműködés Szentkirályon címmel hirdette meg. Az első találkozóra 2010. november 25-én került sor és ezen a néven az utolsóra, a 29-dikre 2014. március 7-én. A fórumra szóló egyszerű meghívót mind a 650 háztartás megkapta, esetenként még a Szentkirályi Hírmondóban is közzé tették. A fórumokon átlagosan 20-25 lakos vett részt. A legnagyobb érdeklődést kiváltó fórumokon a téma a településen lakó vendégmunkások ügye volt, közel 100 résztvevővel. A polgármester a fórumorozatot a szubszidiaritás megélése és tanulása szempontjából is fontosnak tartotta. Erről a következőképpen nyilatkozott<sup>31</sup> Szabó Gellért polgármester:

„A szubszidiaritás, és talán nem tűnik fellengzős szó- használatnak, a maga valójában megélt szubszidiaritás onnan indul, hogy amire képes vagy egyénként, azt ne várd el a közösségtől, amire képes vagy kisközösségként, azt ne várd el a nagy közösségtől, hanem segíts magadon és a közösségeiden. Ennek a filozófiai, spirituális, gyakorlati és gazdasági aprópénzre váltása az, ami bebizonyítja, hogy mire képes egy ember, egy család, egy faluközösség. Úgy gondolom, hogy a nem másra várás, a gondjaink megoldásának nem mástól való elvárása az, amire azt tudom mondani: ebben talán nem a sor végén kullogunk, mi Szentkirályként és szentkirályiként, a faluközösséget és az egyéneket értve ez alatt. Letelepődők is vannak közöttük. Tehát van olyan helybeli ingatlanulajdonos, aki állandó vagy ideiglenes lakhelyet biztosít a saját tanyájában, házában Erdélyből idetelepült vendégmunkásoknak. A velük kapcsolatos problémákat kézben kell tartania az egész faluközösségnek. E tekintetben szintén a szubszidiaritásra tudok utalni. Havi összejöveteleinknek többször is témája volt, a képviselő-testületi üléseken is sokszor fölvetődik a vendégmunkások kérdése. Tudom, hogy ez nehezen fogadható el sokak részéről, de a polgármester, a jegyző, meg a rendőr nem tudja a falunak ezt a gondját megoldani. Én egyetlen vendégmunkást nem hívtam, hoztam be Erdélyországból, hiszen személy szerint nincs egy talpalatnyi földem itt, ahol őket alkalmaznám. Ebből következően nem kívülállóként, hanem pártatlan emberként tudom képviselni azt, hogy ki-ki fontolja meg a saját személyes érdekében és a családja jövője szempontjából, hogy akit vendégmunkásként idehoz, azért felelősséggel tartozik az egész faluközösség előtt. Úgy gondolom, ez tudatosult a helyi gazdálkodókban. Személyes állásfoglalást is tettem többször ez ügyben, de elsősorban volt fontos a gazdák egymás közötti beszélgetése, ennek a kérdésnek meghányás-vetése. Ez segít sokkal inkább, mert egymás nevelése sokkal hatékonyabb annál, mint hogyha egy képviselő-testület helyi ügyekben rendeletalkotással vagy egyéb adminisztratív eszközökkel próbál rendet tenni.”

A szentkirályi példa azt bizonyítja, hogy a jól előkészített és szervezett párbeszéd jelentős mértékben tudja a helyi konfliktusokat kezelni és növelni a

<sup>30</sup> Szentkirály község Bács- Kiskun megyében, a Tiszakécskei járásban. Tiszaug községgel együtt hozták létre a Szentkirályi Közös Önkormányzati Hivatalt. Lakosság száma: 1939 (2016. január 1.) Polgármester: Szabó Gellért (1990-től)

<sup>31</sup> Mátýus Aliz: Beszélgetés Szabó Gellért szentkirályi polgármesterrel [http://epa.oszk.hu/01300/01306/00125/pdf/EPA01306\\_szin\\_2013\\_5\\_21-29.pdf](http://epa.oszk.hu/01300/01306/00125/pdf/EPA01306_szin_2013_5_21-29.pdf)

bizalmat az önkormányzat iránt, valamint erősíteni a közösség önszervező képességét.

A párbeszéd-sorozat ugyan kevésbé ünnepélyes címen, de lakossági fórumként továbbra is folytatódott, így 2017 végén már a 62. ilyen típusú, nem hivatalos és nem kötelező önkormányzati párbeszédre került sor a polgármester és meghívott vendégei, valamint a szentkirályi lakosok között.

A személyes párbeszéd lehetőségén túl a polgármester fontosnak tartja, hogy a község polgárai megfelelő tájékoztatást kapjanak az önkormányzat gazdálkodásának a helyzetéről. A közös ügyekről szóló tényszerű tájékoztatásnak nagyon egyszerű módját alkalmazzák Szentkirályon immáron húsz esztendeje. 1998-ban küldte meg a lakosságnak első alkalommal a polgármester az önkormányzat előző, 1997-es évi pénzügyi gazdálkodásáról szóló tájékoztatóját. Az A4-es lap két oldalán szereplő információk teljes-körűen bemutatják a falu gazdálkodásának alapjait és kereteit, a megvalósult fejlesztéseket és a következő év legfontosabb terveit. A községi önkormányzat sajátos pénzügyi háttérrel teremtett magának még 1999-ben a Szentkirályért Alapítvány létrehozásával. Az alapítvány, amely közhasznú minősítést kapott, lényegében házi bankjává vált a falunak, ezért a gazdálkodásról szóló tájékoztatásnak is szerves része.

Az elmúlt húsz év során a községi önkormányzat bevétele az 1997-es 140 millióról 2016-ra 394 millió forintra növekedett ugyan, de így is alkalmas a két gépelt oldal a gazdálkodás átfogó bemutatására. Természetesen az érdeklődők bővebb információkat a világhálón a [www.szentkiraly.hu](http://www.szentkiraly.hu) név alatt a községi önkormányzat hivatalos honlapján is találhatnak, így a közvetlen nyomtatott és minden háztartáshoz eljuttatott tájékoztató csupán megnyugtató alapot jelent a bizalom építéséhez, fenntartásához.

### **A jó gyakorlat lényege**

Az önkormányzat választott vezetői – különösen a polgármester – és a választók közössége közötti rendszeres kommunikáció elengedhetetlen. Az adott település jellege, az ott élők igénye, elvárása jelentős mértékben befolyásolja, hogy a törvényben előírt tájékoztatási formákon túl miképpen alakítják ki a rendszeres párbeszéd, vélemény és eszmecsere fórumait.

A nyílt és nyilvános párbeszéd lehetővé teszi, hogy a lakosság elmondja álláspontját, véleményét és kérését, az önkormányzat vezetője pedig érvelhet a feladatellátás módja és minősége ügyében, valamint közvetlenül jut újabb információkhoz és benyomásokhoz a vélemények megismerése által.

A párbeszéd alkalmas arra is, hogy a helyi közösség együttműködési képessége erősödjön, a közös gondolkodásba újabb szereplők bekapcsolódhassanak, illetőleg aktív, cselekvő részesei lehessenek a közösen megoldandó feladatoknak.

A párbeszéd mellett viszont szükséges az önkormányzás folyamatáról az alapinformációk megosztása a választópolgárokkal. A közpénzek felhasználásáról szóló alapinformációk eljuttatása a polgárokhoz növeli a partnerség érzetét és tudatát, így könnyebbé válhat a közös ügyek kommunikációja is.

## Az átvétel és alkalmazás lehetősége

Annak eldöntése, hogy miképpen folytat párbeszédet a polgármester a lakossággal, az adott közösség és a településvezető helyzetétől és körülményeitől függ, viszont valamennyi polgármester dolga a párbeszéd lehetővé tétele.

Az igazi átláthatóság legegyszerűbb és legkönnyebben megvalósítható módja, ha az önkormányzat vezetése visszatérően évente írásban is tájékoztatást ad a gazdálkodás helyzetéről, a közszolgáltatások ellátásának örömeiről és nehézségeiről a települési közösség, mint megrendelő felé. Ennek formája sokféle lehet, de a lényeg nem a formai megjelenítés módján, hanem a rendszerességen és a lényegre törő tartalom van.

### V. 3. 2. Helyi lapok és a polgármesteri napló – A vépi jó példa

#### Az alkalmazott jó gyakorlat rövid leírása

A települési önkormányzatok a lakossági nyilvánossági elvárások és igények kielégítése céljából személyi és szervezeti lehetőségeik és szabadon felhasználható pénzügyi erőforrásaik függvényében igyekeznek helyi lapokat megjelentetni. A helyi lapok többnyire nyomtatott formátumban jelennek meg és a kiadói szándék szerint azokat valamennyi háztartásba, ingyenesen eljuttatják.

*Ugyanakkor a rendszeresen megjelenő helyi lapok jelentős része az önkormányzat honlapján is elérhető, sőt több helyen visszamenőlegesen is kereshető. Nem hagyható viszont figyelmen kívül, hogy a települési önkormányzatok jelentős része, döntően a kétezer lakos alatti községek nem rendelkeznek saját honlappal, illetve a kisebb települési honlapok frissülése gyakorta esetleges.<sup>32</sup>*

A kisebb településeken is találkozhatunk viszont időszaki kiadványként megjelenő helyi újsággal. A kisebb településeken viszont gyakorta nincs annyi történés, amivel rendszeresen meg lehet tölteni a lapot. A Zala megyei Rédics község (924 fő) tizenkét település alkotta közös önkormányzati hivatal központi települése legújabb újságja a következő polgármesteri bekezdést tartalmazza: „Ismét jelentkezik a Rédicsi Hírmondó. Összegyűlt annyi jó anyag, amivel jó lelkiismerettel újra meg lehet tölteni tartalommal egy új lapszámot. Remélem, ismét szívesen fogadják, olvassák.”<sup>33</sup> Egy-egy kistépülési újság megjelenése gyakran a polgármester, a jegyző, a művelődési ház vezetője, vagy egy lelkes lokálpatrióta munkájának köszönhető.

A helyi közéleti lapok tartalmának meghatározó részét az önkormányzati szervezetek tevékenysége, valamint a civil szervezeti élet adja. Így a helyi lapok jelentős szerepet töltenek be az önkormányzatok tevékenységének megjelenítésében és az átláthatóságban, még akkor

<sup>32</sup> A legkisebb lakosságú önkormányzatok közül Tornakápolna (20 fő) rendelkezik saját települési honlappal - <http://www.tornakapolna.hu> – bár a frissülése még hagy kívánni valót.

Ezzel szemben a mindössze 70 fős Zalaszentmárton község aktív honlapot működtet - <http://www.zalaszentmarton.hu/> - amelyen időközönként webes hírlevelet tesz közzé a polgármester.

<sup>33</sup> Lásd: Rédicsi Hírmondó 2016. december (8. szám) <http://www.redics.hu/hir.php?id=320>

is, ha ezen kiadványok esetében szoros az összefüggés a lap szerkesztése és a polgármester személye, valamint a képviselő-testület között. A helyi lapok túlnyomó többségét a települési önkormányzatok adják ki. Természetesen vannak kivételek, így például a Veszprém megyei Zánka község (1 004 fő) esetében, ahol 27 éve, többnyire negyedévente jelenik meg a Zánkai Hírmondó az Önkormányzat, a Közéleti Klub és a Zánkai Üdülőgazdák Egyesületének lapjaként.<sup>34</sup>

Tekintettel arra, hogy a kistelepülések önmagukban nem tudnak rendszeres kiadvánnyal megjelenni, így a különféle térségi együttműködések, társulások több helyen biztosítják az önkormányzati összefogással megvalósuló és a szélesebb nyilvánosság számára is fontos hírek megjelenítését.

Erre a településközi tájékoztatásra jó példa az Észak-hegyháti Hírmondó, amely az Észak-Hegyháti Mikrotérségi Unio ingyenes projektinformációs lapja és öt településen, Alsómocsoládon, Bikalon, Mágoacson, Mekényesen és Nagybajomban összesen 1500 példányban kerül kiadásra. Az első kiadvány 2014 októberében jelent meg, míg a legutolsó 2017 májusában.<sup>35</sup> A szélesebb körű tájékoztatás egyik szép példája az összefogásnak az Észak- Hegyháti Kalendárium 2017., amely 1 750 példányban jelent meg.<sup>36</sup>

A tehetősebb települések már negyedévenként jelentetnek meg periodikákat és a városok zöme havilapot működtet, míg a nagyvárosok hetente megjelentetik, illetve kiadatják a helyi közéleti hírforrásukat. Ez utóbbiakkal érdemben nem foglalkoztunk, tekintettel arra, hogy a megyei jogú városok és a fővárosi kerületek honlapjai, hetilapjai és kiadványai már jelentős anyagi feltételeket is igényelnek, illetve részét képezik az országos médiapiacnak.

*A kisvárosok közül külön megvizsgáltuk a kétezer lakos alatti hat várost a helyi írásos közérdekű tájékoztatás szempontjából. A legkisebb város a Borsod-Abaúj-Zemplén megyei Pálháza (1100 fő) nagyon egyszerű és csak alapinformációkkal rendelkező honlapot<sup>37</sup> üzemeltet és nincsen nyoma újság, illetve időszakos periodika kiadásának. Ugyancsak nincs nyoma újságnak a Zala megyei Pacsa város (1725 fő) hivatalos honlapján.<sup>38</sup> A Tolna megyei Gyöngyös város (1877 fő) honlapján van egy hírek menüpont<sup>39</sup>, amely viszonylag ritkán frissül és a honlap alapján nincsen helyi újság. A Gyöngyösi Hírmondó a Gyöngyösi Baráti Kör Egyesület havilapja 2006-2010 között jelent meg, újabb lapszámok már nem elérhetőek<sup>40</sup>.*

Ezzel szemben a Vas megyei Óriszentpéter város önkormányzata (1191 fő) 2012 óta negyedéves gyakorisággal megjelenteti az Óri Híreket, az Óriszentpéteren élők lapját<sup>41</sup>. Ugyancsak öt éve jelenteti meg csaknem minden hónapban a Somogy megyei Igal (1445) önkormányzata az Igali Hírmondót, Igal város Önkormányzatának díjtalan, közérdekű

<sup>34</sup> Lásd: <https://zanka.hu/zankai-hirmondo/>

<sup>35</sup> Lásd: <https://eszakhegyhatiunio.wordpress.com/hirmondo/>

<sup>36</sup> Lásd: [https://eszakhegyhatiunio.files.wordpress.com/2017/03/c3a9szak-hegyhc3a1ti\\_kalendc3a1riumra.pdf](https://eszakhegyhatiunio.files.wordpress.com/2017/03/c3a9szak-hegyhc3a1ti_kalendc3a1riumra.pdf)

<sup>37</sup> Lásd: <http://www.palhaza.hu/>

<sup>38</sup> Lásd: <http://www.pacsa.hu/index.php/hu/>

<sup>39</sup> Lásd: <http://gyonk.hu/hirek/>

<sup>40</sup> Lásd: <http://users.atw.hu/hazafiradio/2008okt.pdf>

<sup>41</sup> Lásd: <http://www.oriszentpeter.hu/varosunkrol/ori-hirek-varosi-ujsag>

információs lapját<sup>42</sup>. A hat legkevesebb lakosságszámú kisváros közül Visegrád önkormányzata (1 841) rendelkezik a legnagyobb múlttal a helyi újság kiadása tekintetében, mivel immáron 33 éve jelenik meg a Visegrádi Hírek, a város önkormányzatának a lapja. A város honlapján évtizedekre visszamenőlegesen is kereshetők a korábbi lapszámok.<sup>43</sup>

A helyi lapok jó példajaként Vép város<sup>44</sup> önkormányzatának kulturális és közéleti havilapját, a Vépi Krónikát<sup>45</sup> emeltük ki a sok lehetséges követendő gyakorlatból. A lapot, itt is az önkormányzat adja ki. Az első lapszám 2000. január 29-én jelent meg 8 oldalon fekete fehér nyomtatványként, színes településcímerrel. 2009 júliusától már városi lap, és ez az ünnepi szám 10 oldalas volt. A 2010-es önkormányzati választásokat megelőző szám óta már minden oldal színes. A lapok terjedelme általában 8 oldalas, de a közlendők mértékétől függően 10, akár 14 oldalt is megtöltöttek. A havilapok áttekintésén keresztül jól érzékelhető az elmúlt csaknem két évtized önkormányzati tevékenysége és fejlődése is.

A Vépi Krónika a helyi lapok tematikáját jól tükrözi. Rendszeres tájékoztatás jelenik meg a képviselő testület üléséről, bemutatják a képviselő testület tagjait, a választásokról átfogó ismertetést nyújtanak, lehetővé téve a képviselő jelöltek programjainak ismertetését is. Teret kapnak az önkormányzat nemzetközi kapcsolatairól, valamint konferenciáiról, rendezvényeiről szóló tudósítások. Természetesen közzéteszik a közérdekű tudnivalókat és felhívásokat. Fontos, hogy megjelennek a településrészi hírek is, ezáltal a helyi közösség együvé tartozását erősítik. Ugyancsak a lokálpatriotizmus erősítését szolgálják az anyakönyvi (születési, házasságkötési és halálozási) hírek. A kisebbségi önkormányzati hírek ugyancsak rendszeresen megjelennek a lapban. Az önkormányzással összefüggő írások mellett fontos, hogy a helyi identitást növeljék a településtörténettel foglalkozó helytörténeti írások.

A településen lévő közszolgáltatást nyújtó szervezetek, intézmények életéről szóló tudósítások rendszeresen jelennek meg a lapban, kiemelten az iskolai és óvodai ügyek, történések. Az egészségügyi rovat mellett gyakoriak az életviteli tanácsok, sőt ételreceptek is. A helyi lapok visszatérő témája a sportéletéről szóló tudósítások, illetve a helyi csapatnak az aktuális térségi versenyen elért eredményének a bemutatása.

Kiemelt terjedelemben jelennek meg a helyi kulturális eseményekről, fesztiválokról, rendezvényekről szóló többnyire fényképekkel illusztrált tudósítások. Ezzel szoros összefüggésben helyet kapnak a lapban a civil szervezeti események is, akárcsak a civil szervezetek támogatásáról szóló döntések. A havilapok visszatérő témája az egyházi hírek, illetve az egyházközösségi programok.

A helyi lapok értelemszerűen lehetőséget biztosítanak a helyi vállalkozók és szolgáltatók számára a tevékenységük reklámozására is.

---

<sup>42</sup> Lásd: <http://www.igal.hu/media/dokumentum/files/Iszept-okt.pdf>

<sup>43</sup> Lásd: <http://www.visegrad.hu/content/visegrad//1937/vh-2017-december.pdf?1512052380>

<sup>44</sup> Vép 2009 óta város Vas megyében, a Szombathelyi járásban. Bozzai községgel együtt hozták létre a Vépi Közös Önkormányzati Hivatalt. Lakosság száma: 3341 (2016. január 1.) Polgármester: Kovács Péter (2010-től).

<sup>45</sup> Lásd: <http://vep.hu/onkormanyzat/vepi-kronika.html>

A Vépi Krónika tartalmának rövid bemutatása megerősítheti az olvasót abban, hogy a saját települése által megjelentetett periodikák hasonló tematikájú híreket, tudósításokat tartalmaznak. Ami miatt a vépi havilapot emeltük ki példaként, annak oka az úgynevezett „Polgármesteri napló”.

A Polgármesteri napló 2010 októberétől az új polgármester megválasztásától rendszeresen 2016. júliusig, majd 2017. decembertől ismét megjelenik.

A napló rendszeres közzétételét Kovács Péter az első megjelenéskor a következőkkel indokolta. „A jövőben ebben a rovatban kívánok beszámolni azokról a nagyobb formátumú eseményekről, amelyeken Vép városát képviseltem, vagy ismertetem azokat a döntésekről, amelyek a környezettünkben születtek, de minket is érintenek.”

A polgármesteri napló közzétételének jelentőségét az átláthatóság szempontjából azért tartjuk kiemelt jelentőségűnek, mert a polgármester települési érdekképviselői tevékenységének a megjelenítése jobban nyitottá teszi az önkormányzat érdekében végzett munkáját. A polgármesterek a képviselő-testületek előtt a két ülés közötti időszak fontosabb eseményeiről rendszeresen beszámolnak, viszont ezek a tájékoztatók nyilvános ülések ellenére mégis szűk körben maradnak, ezért is lenne fontos a szélesebb közvélemény számára is publikálni az első számú településvezető kifelé végzett tevékenységének lényegét. A közzététel jelentős többletmunkát sem igényel, mivel a polgármesteri munkáról amúgy is számot ad a településvezető a képviselő-testületnek.

A polgármester tevékenységének „naplózása” a bizalmat és a nyitottságot erősítheti, és a nyilvánosságot szolgálja. Természetesen ez a fajta jó gyakorlat feltételezi, hogy legyen hol publikálni a naplót. Erre elsődlegesen a helyi lapok alkalmasak, de semmi sem zárja ki, hogy az önkormányzati honlapon legyen folyamatosan nyoma a polgármester tevékenységének.

### **A jó gyakorlat lényege**

A közfeladatot ellátó elsőszámú településvezető, a polgármester tevékenysége a közfigyelem érdeklődésének központjában áll. Ennek következtében a polgármesteri munkáról szükséges tájékoztatni a közvéleményt. A kiemelten fontos eseményekről szóló részletes tudósítás mellett a mindennapi munkán túli, döntően a település érdekében végzett tevékenység felmutatása is erősíti a bizalmat és az átláthatóságot.

### **Az átvétel és alkalmazás lehetősége**

A polgármesteri tevékenységről szóló rendszeres tájékoztatásnak a formája sokféle lehet, mint ahogy a megjelenítési módjában is eltérések lehetnek, viszont a vépi polgármesteri napló alkalmazása valamennyi településen lehetséges, csak elhatározás és a rendszeresség miatt némi önfejelem kérdése.



### V. 3. 3. A helyi civil szervezetek támogatása – A kunszigeti jó példa

#### Az alkalmazott jó gyakorlat rövid leírása

Az Möt. az alapvető rendelkezések körében rögzíti, hogy a „helyi önkormányzat feladatai ellátása során támogatja a lakosság önszerveződő közösségeit, együttműködik e közösségekkel, biztosítja a helyi közügyekben való széles körű állampolgári részvételt”<sup>46</sup>.

Az Möt. továbbá rögzíti, hogy a „képviselő-testület szervezeti és működési szabályzatában határozza meg, mely önszerveződő közösségek képviselőit illeti meg tevékenységi körükben tanácskozási jog a képviselő-testület és bizottsága ülésein, továbbá azoknak a fórumoknak a rendjét (község-, várospolitikai fórum, városrész tanácskozás, falugyűlés stb.), amelyek a lakosság, az egyesületek közvetlen tájékoztatását, a fontosabb döntések előkészítésébe való bevonását szolgálják”<sup>47</sup>.

A települési önkormányzatok túlnyomó többsége a kötelező feladataik ellátásán túl törekszik önként vállalt feladatok ellátására, amelynek keretében igyekeznek az önkormányzatok támogatást nyújtani a helyi civil szervezeteknek, szerveződéseknek. A helyi közösség szervezésében szerepet játszó társadalmi szervezetek és az önkormányzat közötti együttműködés, partnerség átláthatósága, kiszámíthatósága alapvetően befolyásolja a civil szektor érdemi tevékenységét. Fontos, hogy a támogatás módja, az eljárásrendje és a támogatásról szóló döntés átlátható legyen és valamennyi a településen tevékenykedő civil szervezet számára ismert legyen a támogatás elnyerésének feltételrendszere.

Kunsziget Község<sup>48</sup> Képviselő-testülete 2008 óta hirdeti meg pályázati rendszerben költségvetése 5 %-nak a terhére a civil szervezetek támogatását. A bevezetést megelőzően megbeszéléseket folytattak a helyi civil szervezetek képviselőivel, egyeztettek a lehetséges megoldásokat és közösen alakították ki a pályázati szisztémát.

Céljuk, hogy a településükön magas szintű közszolgáltatásokat biztosítsanak, a civil szervezetek, az önkormányzat, a falu közösségének együttes munkája révén és a közösségek érdekében végzett önkéntes munka támogatásával. A pályázati rendszer erősítette a partnerséget a civil szféra és az önkormányzat között. Az önkormányzati pénzügyi támogatás nem adomány, hanem a képviselő-testület éves munkaprogramjának ismeretében a közösségi célok megvalósításában közreműködő és pályázó civil szervezet részére nyújtott támogatás. A civil szervezeti támogatási rendszer, miközben az alapcél teljesíti, teljes mértékben megfelel az átláthatósági követelményeknek.

A kunszigeti civil támogatási pályázaton a településen székhellyel rendelkező nonprofit szervezetek, alapítványok vehetnek részt. A pályázat kétfordulós, a második fordulóra csak akkor kerül sor, ha az első fordulóban a megítélt összeget nem használják fel és maradvány

<sup>46</sup> Lásd: Möt. 6. § a) alpontját.

<sup>47</sup> Lásd: Möt. 53. § (3) bekezdését.

<sup>48</sup> Kunsziget község Győr-Moson-Sopron megyében, a Győri járásban. Dunaszeg és Dunaszentpál községekkel együtt hozták létre a Dunaszegi Közös Önkormányzati Hivatalt. Lakosság száma: 1250 (2016. január 1.) Polgármester: Lendvai Ivánné (1996-tól) A civil szervezetek száma: 12 (taglétszámuk mintegy 650 fő)

keletkezik. (Erre eddig nagyon ritkán került sor.) A pályázat célja Kunsziget község fejlődésének elősegítése, a térség lakói részére nyújtott szolgáltatások bővítése, minőségének javítása, közösségek erősítése. Állampolgárok közötti kapcsolat kialakításának segítése, rendezvények szervezése, melyek nyitottak a község, térség polgárai részére.

A pályázat benyújtásának feltételei között hangsúlyosan szerepel egyrészt, hogy a támogatás csak a pályázó alapító okiratában meghatározott célra kérhető, másrészt a benyújtott pályázat célja legyen összhangban Kunsziget Község Önkormányzat által éves munkaprogramjában meghatározott célokkal.

A pályázatot 2017-ig a képviselő-testület írta ki és bírálta el, viszont a testületi tagok közül többen egyes civil szervezetek vezetői is, így a testületi döntéshozatalnál ezekre tekintettel kellett lenni. Az összeférhetlenség feloldása érdekében a Kunsziget Község Önkormányzatának Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2015. (II. 18.) önkormányzati rendeletet a képviselő-testület 6/2017. (III. 14.) önkormányzati rendeletével oly módon módosította, hogy létrehozta a Támogatási és Pályázati Döntés-előkészítő és Döntőbizottságot (továbbiakban: Pályázati Döntőbizottság) 3 fő képviselővel. A képviselő-testület a hatásköréből a Pályázati Döntőbizottság részére átruházta a közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról szóló 2007. évi CLXXXI. törvény hatálya alá tartozó, pályázati rendszerben, valamint címzett- vagy céltámogatásként magánszemélyek vagy civil szervezetek önkormányzati támogatására irányuló, más jogszabály hatálya alá nem tartozó eljárások előkészítését és a támogatások elbírálását. Ennek következtében a támogatási keretösszegekről a képviselő-testület dönt a költségvetés részeként, viszont a konkrét támogatási összegekről a jelzett bizottság, amelynek tagjai nem érintettek a civil szervezetek munkájában.

A civil pályázati alapot négy részterületre bontották és eltérő mértékű forrást lehet a pályázattal elnyerni a településen működő 12 civil szervezetnek. Az utóbbi öt év során biztosított pályázható támogatási összeget a következő táblázat tartalmazza.

<b>A civil pályázati alap</b>	<b>összeg ezer Ft 2013.</b>	<b>összeg ezer Ft 2014.</b>	<b>összeg ezer Ft 2015.</b>	<b>összeg ezer Ft 2016.</b>	<b>összeg ezer Ft 2017.</b>
Közbiztonsági és katasztrófavédelmi alap	2.000	2.000	2.000	2.000	2.400
Faluszépítési alap	200	200	200	200	200
Művelődési alap	1.050	1.050	1.910	1.640	2.300
Sportalap	5.000	5.000	6.705	7.800	7.800
<b>Összesen</b>	<b>8.250</b>	<b>8.250</b>	<b>10.815</b>	<b>11.840</b>	<b>12.700</b>

Kunsziget önkormányzata 2012-ben sikerrel pályázott a Legjobb Önkormányzati Gyakorlatok Programja keretében a civil támogatási rendszerével, a „Civilekkel közösen egy erős közösségért – falunkért” címmel és nyerte el a Belügyminisztérium különdíját<sup>49</sup>

### **A jó gyakorlat lényege**

Annak érdekében, hogy a közfeladathoz kapcsolódó, azt kiegészítő civil szervezeti keretben megvalósuló tevékenységhez a társadalmi szervezet az önkormányzattól támogatást, közpénzt kapjon pályázni szükséges, amelyben meg kell jelölni a vállalt tevékenységet és be kell mutatni, hogy miképpen kapcsolódik az önkormányzat éves munkaprogramjához. Ez az elvárás arra ösztönzi a civil szervezetet, hogy tervezze meg éves tevékenységét és törekedjen a közpénz célszerű és takarékos felhasználására.

A közpénz támogatás pályázati rendszere egyrészt átláthatóságot biztosít, másrészt növeli az állampolgári tudatosságot a közpénz felhasználása és ellenőrzése tekintetében egyaránt.

### **Az átvétel és alkalmazás lehetősége**

A kisebb településeken ezzel a Kunszigeten alkalmazott pályáztatási eljárással lehet a rendelkezésre álló viszonylag korlátozott pénzügyi erőforrásokat az önkéntes munkavégzéssel megerősítve hatékonyabbá és hatásosabbá tenni az önként vállalt önkormányzati feladatok megvalósítására.

## **V. 3. 4. A képviselő-testületi ülések nyilvánossága – A taksonyi jó példa**

### **Az alkalmazott jó gyakorlat rövid leírása**

A képviselő-testületek az önkormányzatok döntéseiben meghatározó szerepet töltenek be, ezért a testületi tevékenység nyilvánossága meghatározó jelentőségű. Az Möt. 46. § (1) bekezdése rögzíti, hogy a „képvisező-testület ülése nyilvános”. A nyilvános ülések feltételeit lényegében a települési önkormányzatok elvileg teljesítik, hiszen az ülések időpontja, a meghívók nyilvánosságra kerülnek, viszont a testületi ülések helyiségei alapvetően nem alkalmasak arra, hogy a képviselőket, a meghívottakat, az előterjesztőket kívül jelentősebb számú érdeklődő lakos is jelen tudjon lenni az ülésen. Ugyanakkor jellemzően a lakosság részéről sincsen – egyes rendkívüli eseteket kivéve – készlet arra, hogy elmenjenek a testületi ülésre, személyesen részt vegyen a legfőbb döntéshozó testület ülésén. Az az igény viszont meg van, hogy jó lenne többet tudni arról, hogy mi is történt az ülésen.

A képviselő-testületi ülésekről szóló közlemények, tudósítások az egyes településeken az önkormányzat képességétől és lehetőségétől függően ismertetésre kerülnek, akár a helyi lapban, akár eseti hírlevél formájában.

A helyi televíziók elterjedésével megjelent az igény a képviselő-testületi ülések közvetítésére is. Így egyre több helyen közvetítették, közvetítik élőben a képviselők munkáját. A helyi

---

49 Lásd: <http://www.kunsziget.hu/upload/file/hirmondo-121212.pdf>

televíziók esetében azonban az általános megoldás, hogy összefoglalót készítenek az ülésről és azt vetítik le időközönként. Így a lakosság az ügyek lényegéről és a fontosabbnak ítélt döntésekről képes beszámoló formájában értesülhet.

*A nagyobb létszámú és politikailag többnyire tagolt képviselő-testület esetében, ahol az egyes üléseken szavazások sokaságára kerül sor felmerült az igény, hogy a szavazás eredményét gyorsan és egyértelműen szavazógép segítségével állapítsák meg. Erre a technikai fejlesztésre az elmúlt ciklusokban a nagyobb lakosságszámú önkormányzatok már áttértek.*

A technikai segítségnyújtás viszont nem állt meg az elektronikus szavazatok rögzítésénél, megjelenítésénél és összegzésénél, hanem arra is lehetőséget biztosított, hogy az egyes képviselői hozzászólások hanganyagát rögzítse, a jegyzőkönyvezést segítse és az ülések anyagát archiválja. A jegyzőkönyvező és szavazatszámoló rendszer elterjedését követően megjelent a video jegyzőkönyvek készítésének a lehetősége is. Így ma már ezzel a technikával lehetőség van arra, hogy a képviselő-testület üléséről készült video anyagban az érdeklődő néző keressen akár az öt leginkább érdeklő napirendi pont tárgyalására, vagy bármelyik hozzászóló személyére. Ebből következően a virtuális eszközök segítségével a testületi ülés valósága visszamenőlegesen is nyomon követhető.

A láthatóvá és visszakereshetővé váló testületi ülések úgy véljük, az átláthatóságot látványosan jelenítik meg. A helyzet áttekintése alapján az mondható, hogy a testületi ülésekről rendelkezésre álló nyilvános információk sokasága adott esetben mégis nehezen rendezhető értékelhető állapotba. Egyszerűsítve azt mondhatjuk, hogy minden információ elérhető ugyan a világhálón keresztül, hiszen az önkormányzat a honlapjára feltette az információt és mégis nehézséget okoz a keresett anyag megtalálása.

Az önkormányzati honlapok értékelése és elemzése nem feladatunk, de tudjuk jól, hogy az átláthatóság tekintetében még nagyon sok feladat hárul az önkormányzati honlapok kezelőire.

A képviselő-testületi ülések egészének archivált nyomon követése tekintetében Budapest főváros önkormányzata<sup>50</sup> és a fővárosi kerületi önkormányzatok élenjárnak. Bár a megyei jogú városok is alkalmaznak szavazatösszesítő rendszereket és rendelkeznek megfelelő média háttérrel meglehetősen kevés közülük, amelyik a testületi ülések nyomon követését széles körben publikálja. E tekintetben megemlíthető Érd, Miskolc és Szolnok<sup>51</sup> mivel mindhárom nagyváros képviselő-testületi ülésének videója elérhető ugyan, de nem a megyei jogú város hivatalos honlapján keresztül. Veszprém e tekintetben már a hivatalos honlapján szerepelteti a közgyűlési hanganyagot<sup>52</sup>, ahonnan az átvisz a lejátszást rögzítő honlapra<sup>53</sup>. Mindebből

<sup>50</sup> Lásd: [http://budapest.hu/Lapok/közgyűlés\\_2014\\_videoarchivum.aspx](http://budapest.hu/Lapok/közgyűlés_2014_videoarchivum.aspx)

<sup>51</sup> Lásd: Érd: <http://onkormanyzati.tv/?viewMode=latest&filter=&search=&onkorm=146&tag=&page=1>

Miskolc: <http://onkormanyzati.tv/?viewMode=latest&filter=102&onkorm=74&search=>

Szolnok: <http://onkormanyzati.tv/?viewMode=latest&filter=102&search=&onkorm=32>

<sup>52</sup> Lásd: <http://www.veszprem.hu/veszpremieknak/onkormanyzat/kozgyules>

<sup>53</sup> Lásd: <http://onkormanyzati.tv/index.php?id=1&viewCode=latest&filter=103&onkorm=46&Itemid=265>

látható, hogy meglehetősen sok keresgélésre van szükség ahhoz, hogy megtalálja az érdeklődő a nyilvános ülésről készült akár videó, akár hangfelvételt.

A választópolgár, az érdeklődő szempontjából a képviselő-testületi ülések anyagának átláthatósága és egyszerű nyomon követésére sajnos jelenleg viszonylag kevés jó példával szolgálhatunk.

Kiemelésre érdemes Taksony nagyközség<sup>54</sup>, ahol a hivatalos honlapon<sup>55</sup> jól áttekinthetően és rendezetten felkínálják a képviselő-testület működésével kapcsolatos információkat, oly módon, hogy az ülésről készült jegyzőkönyv és hanganyag egymás mellett található<sup>56</sup>, így nagyon könnyen követhetőek a történések:

„Taksony > Ülések, döntések

## ÜLÉSEK, DÖNTÉSEK

Az alábbi oldalon a képviselő-testület által tárgyalt témák, előterjesztések, az ülések jegyzőkönyveinek, hanganyagainak, illetve a meghozott döntéseinek nyilvánosságát biztosítjuk.

### **Ülések előterjesztései**

A Képviselő-testület üléseinek, az egyes napirendi pontokhoz tartozó előterjesztéseit az alábbi linkre kattintva érhetik el, mely oldalon a különböző szempontok szerinti böngészés is biztosított.

- **Ülések előterjesztései**

### **Ülések jegyzőkönyvei, hanganyagai**

A lezajlott képviselő-testület üléseiről készülő jegyzőkönyvek, hanganyagok az alábbi linkre kattintva érhetőek el.

- **Jegyzőkönyvek, hanganyagok**

### **Döntések**

A Képviselő-testület döntései (határozatai, rendeletei) megismerhetőek az alábbi linkre történő kattintással, a különböző szempontok szerinti keresés funkciójának biztosításával.

- **A Képviselő-testület döntései (határozatai, rendeletei)**

Hatályos rendeletek

Helyi építési szabályzat

- **Zárt ülések határozatai**

Egy korrupció-mentes település esetében a döntési folyamatok a választópolgárok számára is végigkövethetőek. Az előterjesztéstől a végrehajtásig. Ugyanakkor az önkormányzatnak nem

---

<sup>54</sup>Taksony Pest megyei nagyközség a Szigetszentmiklósi járásban, önálló polgármesteri hivatallal. Lakosság száma: 6308 (2016. január 1.) Polgármester Kreiszl László (2006-tól)

<sup>55</sup>Lásd: <http://www.taksony.hu/ulesek-hatarozattar>

<sup>56</sup>Lásd: <http://onkormanyzati.tv/?viewMode=latest&filter=103&search=&onkorm=11>

csupán kötelessége az információk nyilvánosságának biztosítása, hanem annak áttekinthetőségére is törekedniük kell. Erre jó példa a taksonyi, amelyet az internet segítségével könnyedén nyomon követhetjük.

### **A jó gyakorlat lényege**

A választópolgár információval való kiszolgálásának komfortos megoldása, vagyis a képviselő-testület tevékenységével összefüggő dokumentum és információ egy helyen történő tárolása, illetve a képviselő-testület ülése jegyzőkönyvének és keresésre alkalmas hanganyagának közös megjelenítése. Amennyiben az írásos dokumentumokon túl hanganyag, illetve videó felvétel is készül az ülésről, akkor ezeknek az egyértelmű és könnyen nyomon követhető publikálása elvárható, a taksonyi példához hasonlóan.

### **Az átvétel és alkalmazás lehetősége**

Úgy véljük, hogy a települések túlnyomó többségénél még várat magára, hogy a képviselő-testület üléséről visszakereshető hanganyag, illetve videó felvétel készüljön. Erre a kisebb települések esetében nincs is így szükség, viszont valamennyi település esetében lehetőség van arra, hogy a képviselő-testület munkájával kapcsolatos dokumentumokat könnyen átlátható és ezáltal kereshető formában jelenítse meg az önkormányzat hivatalos honlapján.

## **V. 4. Összegzés**

A korrupcióellenes, bemutatott jó önkormányzati gyakorlatok közös vonása, hogy mindenhol az önkormányzat vezetése, élén a polgármesterrel, a képviselő-testület támogatásával és a jegyző vezette hivatal szakmai munkájára alapozva eltökélt abban, hogy a közfeladat ellátásának módja és tartalma a közre tartozik.

A közért tevékenykedő, közfeladatot ellátó önkormányzati vezetők személyes példamutatása és szervezett, rendezett munkavégzése következtében sikerül az adott településen átláthatóbbá tenni az önkormányzás folyamatát.

A kiemelt jó példák mindegyike egy kis szeletét fogja át a helyi közügyek ellátásának és viszonylag kevés többletfeladatot ró a mindennapi munkavégzésen túl az egyes szereplőkre.

Ezúton is köszönjük mindazon polgármestereknek, jegyzőknek, önkormányzati érdekképviselői vezetőknek és szakértőknek a szakmai támogatását, amely lehetővé tette, hogy kiválasztásra és értékelésre kerüljenek a most bemutatott jó gyakorlatok.

Bízunk benne, hogy a röviden felvillantott jó példák közül többet is úgy ítélnék meg az olvasók, hogy ez náluk is így, vagy hasonlóan átlátható módon történik, de ugyanakkor inspirálja őket, hogy további területeken is törekedjenek a még nyitottabb önkormányzás megvalósítására.

Nem feledhetjük a régi mondás igazságát:

**Nem elég tisztának lenni, annak is kell látszani!**

## Felhasznált irodalom

Nagy önkormányzati kézikönyv szerk.: Bekényi József Budapest: NKTK, 2014.

Érdemi nyilvánosság az önkormányzati döntéshozatalban Budapest: BM - NVSz, 2016

Dávid Péter - Lóczy Péter: Hivatásetika és kultúra, érdekérvényesítés Budapest: NKE, 2013

Hivatásetika és kultúra, érdekérvényesítés Budapest: NKE, 2013.

Ajánlás a korrupció ellenes küzdelem érdekében az integritásirányítási rendszert – önkéntes döntésük alapján - kialakítani szándékozó költségvetési szervek számára.

<http://korrupciomegelozes.kormany.hu/szakmai-anyagok-es-osszefoglalok2>

Dr. Feik Csaba: A helyi önkormányzatok szervezeti és működési szabályzatának felülvizsgálata [www.menedzserpraxis.hu](http://www.menedzserpraxis.hu)

Vasváriné Molnár Judit, Szabó Zoltán Gyula: A helyi önkormányzatok korrupciós veszélyeztetettsége és az azok kezelésre szolgáló kontrollok kiépítettségi szintje- az Állami Számvevőszék 2015. évi integritás felmérése alapján <http://kozszo.org.hu>

Ford & Richardson, Ethical decision making, Journal of Business Ethics, 1994, 216. o.

Trevino, L. K., Hartman, L. P., & Brown, M. (2000). Moral person and moral manager: how executives develop a reputation for ethical leadership, 130 p.

Dr. Benkő János: Megelőzésen alapuló kockázatkezelés <https://vttk-uni-nke-hu>

Mátyus Aliz: Beszélgetés Szabó Gellért szentkirályi polgármesterrel  
[http://epa.oszk.hu/01300/01306/00125/pdf/EPA01306\\_szin\\_2013\\_5\\_21-29.pdf](http://epa.oszk.hu/01300/01306/00125/pdf/EPA01306_szin_2013_5_21-29.pdf)

OECD (2009) Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation  
[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/GF\(2009\)1](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/GF(2009)1)

## Jogszabályok jegyzéke

1995. évi LXVI. törvény a köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről
2007. évi CLII. törvény az egyes vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségekről
2007. évi CLXXXI. törvény a közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról
2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról
2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról
2011. évi CXCIX. törvény a közszolgálati tisztviselőkről
2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről
2013. évi CLXV. törvény a panaszokról és közérdekű bejelentésekről
2015. évi XLII. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról
2015. évi CXLIII. törvény a közbeszerzésekről
- 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről
- 31/2012. (III. 7.) Korm. rendelet a közszolgálati tisztviselőkkel szembeni fegyelmi eljárásról
- 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről
- 66/2015. (III. 30.) Korm. rendelet a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról



## Rövidítések jegyzéke

Alaptörvény: Magyarország Alaptörvénye

ASP: állam által biztosított, elektronikus információs rendszer (angolul Application Service Providing - alkalmazás-szolgáltatás)

Áht.: az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény

Bkr.: a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet

Infotv.: az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény

Intr.: az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet

Kbt.: a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLIII. törvény

Kttv.: a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény

Mötv.: Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény

OECD: Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (angolul Organisation for Economic Co-operation and Development)

Program: Nemzeti Korrupcióellenes Programot

SMS: rövidüzenet-szolgáltatás (angolul Short Message Service)

Szervezeti és Működési Szabályzat: képviselő-testület szervezeti és működési szabályzata

Vnytv.: az egyes vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségekről szóló 2007. évi CLII. törvény

1995. évi LXVI. tv.: a köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló 1995. évi LXVI. törvény

## Tartalomjegyzék

Előszó .....	1
I. A szabályozási környezet vizsgálata .....	4
I. 1. A központi szabályozás .....	4
I. 2. Helyi szintű szabályozás, a Szervezeti és Működési Szabályzatok vizsgálata .....	8
I. 3. Helyi szintű szabályozás, belső szabályzatok .....	11
II. Az önkormányzati szervezet és működés hatása az integritásra .....	12
II. 1. A képviselő-testület .....	12
II. 2. Az önkormányzati bizottságok .....	22
II. 3. Az önkormányzatok általános és speciális feladatcsoportjai .....	24
III. A szervezeti integritást alakító „kritikus pontok” vizsgálata .....	28
III. 1. A hivatal .....	28
III. 2. A feladatellátást meghatározó sajátos eszközök .....	35
III. 2. 1. A feladatvállalás, intézményi struktúra, társulási megállapodások .....	35
III. 2. 2. Ügyfélszolgálati kirendeltség, ügysegéd .....	38
III. 3. Az önkormányzatok kapcsolatrendszere .....	39
III. 4. Egyéb tényezők .....	45
III. 4. 1. Összeférhetetlenség, méltatlanság, vagyonyilatkozat .....	45
III. 4. 2. Közszolgálati etika .....	53
III. 4. 3. Személyzeti politikai intézkedések .....	58
III. 4. 4. Vezetői példamutatás, etikai dilemmák helyi szintű kezelése .....	62
III. 4. 5. A fizikai és informatikai adatvédelemmel kapcsolatos tényezők .....	63
III. 4. 6. Gazdálkodás – pénzügyek .....	70
IV. Helyi stratégia .....	71
IV. 1. A helyi stratégia kialakításának célja .....	71
IV. 2. A helyi stratégia hatása .....	73
IV. 3. A helyi stratégiaalkotásban részt vevők köre és szerepe .....	73
IV. 4. A helyi stratégia tartalma .....	76
V. Önkormányzati jó gyakorlatok – Melléklet az Integráns önkormányzat c. módszertani útmutatóhoz .....	78
V. 1. Bevezetés .....	78
V. 2. Az átláthatóságot szolgáló jó önkormányzati gyakorlatok .....	80
V. 3. Az értékelt és ajánlott jó önkormányzati gyakorlatok .....	81
V. 3. 1. Rendszeres lakossági fórum és tájékoztató az önkormányzati gazdálkodásról – A szentkirályi jó példa .....	81

V. 3. 2. Helyi lapok és a polgármesteri napló – A vépi jó példa .....	84
V. 3. 3. A helyi civil szervezetek támogatása – A kunszigeti jó példa.....	88
V. 3. 4. A képviselő-testületi ülések nyilvánossága – A taksonyi jó példa .....	90
V. 4. Összegzés .....	93
Felhasznált irodalom .....	94
Jogszabályok jegyzéke .....	95
Rövidítések jegyzéke.....	96
Tartalomjegyzék.....	97