

Egy lépéssel közelebb:

A települési ügysegéd

Készítette: Héder Ákos

Vass Anita

Lezárva: 2014. november 1.

Tartalomjegyzék

1. Bevezetés
2. Paradigmák, válság és a válasz: a Magyary Program
 - 2.1. New Public Management (kudarca) és a Neoweberizmus
 - 2.2. A good governance és good government
 - 2.3. A Magyary Program
3. Területi közigazgatási reform
 - 3.1. Fővárosi és megyei kormányhivatalok
 - 3.2. Járások
 - 3.3. A járási kormányhivatal
 - 3.3.1. Járási kormányablak
 - 3.3.2. Kirendeltség
4. A települési ügysegéd-rendszer
 - 4.1. Települési ügysegédek történeti előzményei
 - 4.2. Vélemények a települési ügysegédekkel kapcsolatban
 - 4.3. Települési ügysegédek és feladataik
 - 4.4. Az ügysegédi rendszer a vizsgált megyékben
 - 4.4.1. Győr-Moson-Sopron megye
 - 4.4.2. Vas megye
 - 4.4.3. Veszprém megye
 - 4.4.4. Zala megye
5. A települési ügysegédekre vonatkozó kérdőíves felmérés
 - 5.1. Az első kérdőív kiértékelése
 - 5.2. A második kérdőív kiértékelése
 - 5.2.2. Az ügysegédek körében végzett felmérés
 - 5.2.3. Az állampolgárok körében végzett felmérés
 - 5.3. Konklúzió
6. Záró gondolatok
7. Ábrák, mellékletek
8. Irodalomjegyzék

„Az államot közel kell hozni az állampolgárokhoz,
a közigazgatásnak »emberarcúvá« kell válnia.”

(Magyary Zoltán)

1. Bevezetés

Magyarországon a 2010. évi országgyűlési választások eredményeként létrejött kétharmados kormánytöbbség tette lehetővé, hogy az évtizedek óta szükséges, több részterületet átfogó, nagyszabású igazgatás-fejlesztés megvalósuljon, melynek célját a kormány a Jó Állam¹ megteremtésében – azaz egy jobb, ember-közelibb közigazgatás megvalósításában – jelölte meg. Barta Attila szerint „a jelenkor változó igényei napjaink államait és az azok aktív cselekvését jelentő közigazgatásokat olyan új kihívások elé állítják, amelyek kezelése a korábbi instrumentumokkal már elégtelen.”² Annak ellenére, hogy a közigazgatás fejlesztése minden rendszerváltást követő kormány számára lényeges kérdés volt,³ az ügysegédi rendszer létrejöttét megelőzően a helyi, vagyis az emberekhez legközelebbi szinten való állami megjelenésre nem volt példa.

Pályaművünk témájául a települési ügysegédek szolgálnak, mert – amint erre a későbbiekben rámutatunk – rajtuk keresztül az állam közelebb kerül az állampolgárokhoz, mely során közvetítenek a járási hivatalok és az ügyfelek között⁴, közvetlenül találkoznak az emberekkel, mozgó ügyintézőkként segítik a problémák megoldását. Az ügysegédek kirendelésével válik elérhetővé az a célkitűzés, miszerint a járások felállításakor a kormány lehetőség szerint a korábban meglévő ügyintézési helyszíneket fenntartja.⁵ Ennek eredményeként „a 198 járási és fővárosi kerületi hivatal mellett 193 településen működik kirendeltség, 22 településen állandó, 1748 településen ideiglenes ügysegéd van.”⁶ Ez azt jelenti, hogy a mintegy 3200 településből 2400 helyen van ügyintézési lehetőség.⁷

Dolgozatunk célja ezen új jogintézmény, a települési ügysegéd bemutatása és az ehhez kapcsolódóan végzett kutatásból eredő következtetések levonása, javaslatok megtétele.

¹ „[...] az állam attól tekinthető jónak, hogy az egyének, közösségek és vállalkozások igényeit a közjó érdekében és keretei között, a legmegfelelőbb módon szolgálja.” – Magyary Zoltán Közigazgatás Fejlesztési Program 11.0 (továbbiakban: MP 11.0) 5. www.magaryprogram.kormany.hu/

² BARTA Attila: *Területi államigazgatás Magyarországon*. Budapest, Gondolat, 2013. 43.

³ Uo. 15-16.

⁴ 218/2012. Korm. rendelet 1. § „a járási hivatal a feladatait az illetékességébe tartozó települések tekintetében kirendeltségek és települési ügysegédek útján is elláthatja.”

⁵ 1299/2011. (IX. 1.) Korm. Határozat a járások kialakításáról o) pont

⁶ www.orientpress.hu/131425

⁷ Uo.

A kutatásunk alapját egy négy megyére kiterjedő kérdőíves felmérés képezte, melyet 2014. február 17-21. illetve augusztus 25. és szeptember 5-e között végeztünk. Februárban az ügysegédekért kérdeztük meg, míg az augusztusi felmérés során az ügysegédek mellett az állampolgárok is a kutatás alanyává váltak.

A kérdőíves felméréssel arra kerestük a választ, hogy a vizsgált jogintézmény betölti-e a rendeltetésének megfelelő funkcióját, ténylegesen megkönnyíti-e az állampolgárok ügyintézését a kisebb településeken, továbbá a rendszer kiépítettsége és a – személyi és tárgyi – körülmények megfelelőek-e, melyek így együttesen képesek-e a korábbi ügyintézés színvonalát elérni, illetve felülmúlni azt.

Kutatásunkat Győr-Moson-Sopron⁸, Vas⁹, Veszprém¹⁰ és Zala¹¹ megyében végeztük. Mivel ügysegédi rendszer főleg a kis lakosságszámú településeken alakult ki¹², ezért először – a jellemzően apró és kistelepülésszerkezettel rendelkező¹³ – Vas, Veszprém és Zala megyékben vizsgáltunk, ezúton jutott tudomásunkra az a már említett három megye és Győr-Moson-Sopron megye közötti szoros együttműködés, melynek szakmai dokumentumaira alapozva tudtunk egy mélyebb felmérést végezni.

A nemzetközi kitekintést az ügysegédekkel kapcsolatban egyrészt a terjedelmi korlátok miatt, másrészt azon okból mellőzzük, hogy a „[...] források bizonyos mértékig egyoldalúságban szenvednek, aminek magyarázata abban van, hogy a nemzeti adminisztratív struktúrák összevetését jellemzően az államigazgatás központi (kormányzati) szintjére koncentrálva, illetőleg a területi-települési önkormányzatokra fókuszálva szokták elvégezni a kutatók.”¹⁴

Témaválasztásunkban szerepet játszott az a tény, hogy egy újabb, viszonylag ismeretlen, ugyanakkor a kistelepüléseken élők számára mégis jelentős jogintézményt ismertetünk és a lehetőségeinkhez mérten kutatásunkkal segítsük a fejlődését az eddigi eredmények összegzésével, jövőbeli javaslatok tételével.

Az e témával foglalkozó csekély számú publikáció mellett a kutatásunk indokoltságát bizonyítja az, hogy a települési ügysegédi rendszer jelentősége várhatóan növekedni fog a közeljövőben. Dr. Zöld-Nagy Viktória – volt Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium és a Miniszterelnökség jelenlegi – területi közigazgatás fejlesztéséért felelős helyettes államtitkár

⁸ Iktatószám: GYB-03/36-8/2014.

⁹ Iktatószám: VAB/HAT/231-6/2014.

¹⁰ Iktatószám: VEB/003/00049-1/2014.

¹¹ Iktatószám: ZAB/050/152-8/2014.

¹² ZÖLD-NAGY Viktória: *A járási (fővárosi kerületi) hivatalok működésének tapasztalatai*. [on-line] 2. www.kozszov.org.hu/dokumentumok/2013konf/Zold-Nagy_Viktoria_R.doc.

¹³ http://www.terport.hu/webfm_send/3154

¹⁴ BARTA i.m. 25.

2014. február eleji rádió interjúban az ügysegédi feladatok közeljövőben várható bővítésén túl azok települési igényekhez alakítását is kilátásba helyezte.¹⁵ Egy ugyanezen év augusztusi nyilatkozatában – a III. Orbán-kormány felállását követően – megerősítette, hogy „az irányító minisztérium a jövőben [többek között] a kistelepülésekre járó ügysegédek portfóliójának bővítését tervezi.”¹⁶

E bevezetést követően az ügysegédi rendszert megalapozó paradigmákról és a Magyar Programról, majd a – települési ügysegédi rendszert is megteremtő – területi államigazgatást érintő változtatások, új jogintézmények ismertetésére kerül sor. Ezt követően az ügysegédi rendszer általános, részletes bemutatása következik, mely magába foglalja a történeti előzményeken túl a települési ügysegédek és feladataik ismertetését, ezután a négy, általunk vizsgált megyében elemezzük az ügysegéd-rendszer bevezetésének körülményeit. Az utolsó fejezetben a visszaérkezett kérdőívek kiértékelése kerül sor, majd a dolgozat végén összegezzük a kutatás tapasztalatait és bízunk abban, hogy munkánk további diskurzus alapjául szolgál.

Ezúton is szeretnénk köszönetet mondani dr. Kovács Zoltán jelenlegi területi közigazgatásért felelős államtitkárnak, volt Veszprém megyei kormány megbízottnak, Takács Szabolcs jelenlegi Veszprém megyei kormány megbízottnak, Széles Sándor Győr-Moson-Sopron megyei kormány megbízottnak, Harangozó Bertalan Vas megyei kormány megbízottnak és Rigó Csaba Zala megyei kormány megbízottnak, hogy engedélyezték – a járási hivatalvezetőkön keresztül az egyes járásokban – a kérdőív kiküldését és a belső használatra, illetve a minisztérium számára készített dokumentumok részünkre történő kiadását, amely nagyban hozzájárult e dolgozat létrejöttéhez.

2. Paradigmák, válság és a válasz: a Magyar Program

2.1. A New Public Management (kudarca) és a Neoweberizmus

Nemzetközi viszonylatban a közigazgatás-tudományra 1990. óta leginkább az új közmenedzsment, a New Public Management (a továbbiakban NPM) irányzat volt hatással, amely tiszta formájában legfőképp Új-Zélandon, és az Amerikai Egyesült Államokban valósult meg.¹⁷ Az elmélet kiindulópontja az 1911-ben, Frederick Winslow Taylor által

¹⁵ www.orientpress.hu/124112

¹⁶ www.orientpress.hu/131425

¹⁷ MERKOVITY Norbert: A New Public Managementtől a Digital Era Governance-ig. *De iurisprudentia et iure publico*, 2011/3. 2.

kidolgozott Scientific Management, miszerint a piaci szereplőket azért kell bevonni a közszféra által végzett feladatok ellátásába, mert azokat gyorsabban és költséghatékonyabban képesek megvalósítani.¹⁸ A New Public Management újraértelmezte a társadalom szerveződését, melyben az állam korábbi uralkodó helyzete visszaszorul, a jó kormányzás a hatalom helyi kormányzati szervekkel, polgári mozgalmakkal való megosztása útján válik valóra.¹⁹

A 2008-ban kirobbant pénzügyi válság arra készítette a világ törvényhozóit, hogy felülvizsgálják az állam szerepéről kialakított álláspontjaikat. „A jó állammal szembeni követelmények jelentőségét felnagyítja, szükségességét pedig kiemeli a válság ténye, s a válságból következő kezelési igények sürgető volta.”²⁰ A gazdasági válság közvetlen kiváltó okaként legtöbbször az Egyesült Államok kormányzatának lakáspolitikája merül fel, azonban a közgazdászok közvetett módon az állam ellenőrző tevékenységének visszaszorítását (dereguláció) támogató új közmenedzsment kudarcát (is) látják a kialakult helyzetben.

Az irányzat sikertelensége egy új közigazgatási paradigma kialakulását eredményezte. A klasszikus weberi gondolatokat feldolgozó szemlélet a Neo Weberian State (a továbbiakban NWS). A neoweberiánus állam képviselői kitartanak amellett, hogy az állam erőteljesebb szerepvállalására van szükség, ugyanakkor nem utasítják el teljes mértékben az új közmenedzsment elgondolásait sem. Wolfgang Drechsler álláspontja szerint²¹ a neoweberiánusok beépítik rendszerükbe azokat a NPM-hez kapcsolódó javaslatokat, melyek a klasszikus weberi államfelfogás értelmezésében működőképesek. Ennek tudatában a két paradigmát nem tanácsos leegyszerűsítve, egymás ellenpárjaiként számon tartani.²² Lényeges különbség még a két irányzat között, hogy míg a NPM univerzális érvényességre törekszik, ezzel szemben a neoweberizmus nyomán kibontakozott fejlesztési javaslatok alkalmasak a környezeti viszonyok figyelembevételére. Ehhez kapcsolódóan tanulmányában Randma-Liiv kifejti, hogy a Világbank által is támogatott irányzat nem képes megoldani a kelet-közép-európai országok problémáit, a stabilitás eléréséhez a klasszikus weberizmus gyökereire épülő NWS a megfelelő opció.²³

¹⁸ LÖRINCZ Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*. Budapest, HVG-Orac, 2010. 50.

¹⁹ Uo. 50.

²⁰ RIXER Ádám: A mai közigazgatás a jó állammal szembeni elvárások tükrében. In: FRIVALDSZKY János – SZIGETI Szabolcs: *A jó kormányzásról. Elmélet és kihívások*. Budapest, L'Harmattan, 2012. 119.

²¹ Wolfgang DRECHSLER: The Reemergence of “Weberian” Public Administration after the Fall of New Public Management: The Central and Eastern European Perspective. *Halduskultuur*, 2005. Vol 6. 102.

²² GELLÉN Márton: *A közigazgatási reformok az államszerep változásainak tükrében – doktori értekezés*. Győr, Széchenyi István Egyetem, 2012. 99.

²³ Tiina RANDMA-LIIV: New Public Management versus Neo-Weberian State in Central and Eastern Europe. In: *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*. Vol. I Number 2 Winter 2008/2009. [on-line] 12-13. www.iss.fsv.cuni.cz/ISS-50-version1-080227_TED1_RandmaLiiv_NPMvsNWS.pdf

A NWS alapelvei az államközpontúság, jogállamiság, a közszolgálat megóvása és a képviseleti demokrácia szerepének megerősítése.²⁴ Az elméletben a „weberi” – mint például a közszolgálat eszményének megőrzése, a végrehajtó hatalom egységének hangsúlyozása – és „neo” jegyek – mint a polgárbarát és szolgáltatásorientált szemlélet kialakítása, illetve a közszolgálat professzionalizációja – keverednek.²⁵

2. 2. Good government és good governance

A NWS és NPM elgondolásokon túl két másik irányzat, a good governance és good government koncepciók is meghatározzák a kormányzás természetét.

A good governance legközelebb a NPM elméletéhez áll a piac elsőbbségét valló nézetével. Az eszme nincs teljes átfedésben a NPM-tel, mert annak egyik alaptétele, a végső kontrollt betöltő, nagy nyilvánosság előtt zajló, politikailag releváns kérdésekről folyó tanácskozás,²⁶ a deliberatív demokrácia Merkovity szerint éppen egy ellentétes elgondolást megvalósító nézet, a digital era governance eszköze.²⁷

A good government sokkal inkább a NWS-nek megfelelő paradigma, melyet G. Fodor Gábor és Stumpf István egyenesen a demokratikus kormányzás programjának nevez. Véleményük szerint a modell azt a feladatot bízta az államra, hogy „[...] a jólétet, a szolidaritást, a méltányosságot és az ezek eléréséhez szükséges együttműködésben való részvételt mindenki számára biztosítani kell”²⁸.

2.3. A Magyar Program

Az adminisztráció területén szükséges reform megvalósítását minden kormányzatra kerülő politikai erő ciklusonként visszatérően megkísérli. Máig érvényes Magyar Zoltán lemondólevelében megfogalmazott azon gondolata, miszerint „[...] ma minden állam elsőrendű feladatának tartja, hogy közigazgatását a közigazgatás megváltozott jelentőségéhez és megnövekedett feladataihoz képest továbbfejlessze.”²⁹

²⁴ GELLÉN i.m. 99.

²⁵ G. FODOR Gábor – STUMPF István: Neoweberi állam és jó kormányzás. *Nemzeti Érdek*, 2008. II. évf./3. 16.

²⁶ Uo. 10.

²⁷ MERKOVITY i.m. 17.

²⁸ G. FODOR Gábor – STUMPF István: A „jó kormányzás” két értelme. *Nemzeti Érdek*, 2007. I. évf./3. 81.

²⁹ Magyar Zoltán lemondólevele. 1933. március 12. Magyar Zoltán kormánybiztosi tevékenysége. *Pro Publico Bono*, 2011/2. 175.

„A Kormány célja a jó állam megteremtése”³⁰, melynek érdekében 2011-ben a Jó Állam Fejlesztési Program keretében három jelentős igazgatási programot – a Moór Gyula Programot, az Önkormányzati reformot és a Magyary Zoltán Közigazgatás Fejlesztési Programot – indított. A Magyary Program tartalmát tekintve a neoweberiánus paradigma³¹ elveit követi, mely az állami szerepvállalás megerősítését, a polgárbarát és szolgáltatásorientált közigazgatás létrehozását foglalja magába.

A 2010 tavaszán a Magyary Zoltán Közigazgatás Fejlesztési Program kidolgozásával megkezdett modernizáció a kormány nagyszabású alkotmányos reformjainak hátterét is jelentette.³² A program legfontosabb stratégiai célja az Alaptörvény XXVI. cikkével összhangban az állami működés hatékonyságának, a közszolgáltatások színvonalának emelése, a hatékony nemzeti közigazgatás megteremtése.³³

Négy beavatkozási területen – a szervezet, feladat, eljárás és személyzet területén – kíván változásokat hozni, mérlegelve, hogy egy-egy komplex cél időnként több részterületet átfoghat.³⁴

A jó állam általános jellegű meghatározására először a Magyary Program 11.0-ban került sor, melyet a Magyary Program 12.0-s változat szó szerint átvéve definícióként említ. Eszerint „az állam attól tekinthető jónak, hogy az egyének, közösségek és vállalkozások igényeit a közjó érdekében és keretei között, a legmegfelelőbb módon szolgálja.”³⁵

3. Területi közigazgatási reform

A 2010-es választást követően megalakuló Országgyűlés, a Nemzeti Együttműködés Programjának elfogadásával „[...] célul tűzte ki egy egyszerű, átlátható és hatékony államszervezet megteremtését”³⁶. Magyarország közigazgatásának szerkezeti átalakítása lépcsőzetesen, a központtól a helyi szint felé haladva valósult meg.³⁷

³⁰ MP 11.0 5.

³¹ G. FODOR – STUMPF (2008) i.m. 15-16.

³² PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: Magyary Zoltán és a magyar közigazgatás. *Tér és társadalom*, 2011/3. 177.

³³ Uo. 18.

³⁴ Uo. 20.

³⁵ MP 11.0 5. ; MP 12.0 6.

³⁶ VIRÁG Rudolf: *A kormányprogram végrehajtása a területi államigazgatásban*. [on-line] www.kozszov.org.hu/dokumentumok/2012konf/Virag_Rudolf_R_20121105.doc 1.

³⁷ PATYI András – VARGA ZS. András: *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)*. Pécs, Dialóg Campus, 2012. 301.

Ennek első lépése folytán a Kormány átalakította a minisztériumi struktúrát –, illetve ezzel párhuzamosan átszervezte a minisztériumi háttérintézményeket is – nyolc integrált minisztériumot hozva létre.³⁸

Másrészt a regionális közigazgatási hivatalok „[...] 2010. szeptember 1-jén visszatértek a megyei területi rendszerre, továbbá ismét gyakorolhatták legfontosabb hatáskörüket, a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését,”³⁹ ezáltal megszüntetve e hivatalok 20 hónapos szünetelését előidéző alkotmányos problémát.⁴⁰

A 2014-ben újraválasztott kormány működését a minisztériumok átszervezésével kezdte meg, ennek keretében a korábbi Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium megszűnt, területi államigazgatással foglalkozó szervezeti egysége pedig, ahová a témánkul szolgáló települési ügysegéd-rendszer is tartozik, a minisztériumi rangot kapott Miniszterelnökség irányítása alá került.

A területi államigazgatás szintjének meghatározását a közigazgatás-tudomány még nem végezte el. Negatív oldalról megközelítve a területi közigazgatásba tartozónak tekintjük azt az igazgatási szférát, amely nem a központi közigazgatás része.⁴¹ Barta Attila megfogalmazása szerint „[a] szakirodalomban kimunkált álláspontok és a hatályos jogi szabályozás alapján a területi államigazgatási szervek az én megközelítemben olyan közigazgatási szervek, amelyek a központi államigazgatási szervek végrehajtó funkcióját látják el és tevékenységüket - aminek legfőbb jellemzője a közhatalmi irányultság - a felettes szerv irányítása és ellenőrzése mellett, végrehajtási önállósággal végzik.”⁴²

A Magyary Zoltán Közigazgatás–Fejlesztési Program 2011-ben kiadott, első változata meghatározta a Jó Állam megteremtése érdekében szükséges intézkedéseket, köztük a területi államigazgatás átalakításának irányát és kereteit is. Második lépésként a központi szint alatti, területi közigazgatás átstrukturálása valósult meg, melynek következtében 2011. január 1-jén megkezdtek működésüket a fővárosi és megyei kormányhivatalok.

3.1. Fővárosi és megyei kormányhivatalok

A fővárosi és megyei kormányhivatalokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény preambulumban az átalakítás indokaként a szervezetrendszer hatékonyabbá tételét és a feladatellátás

³⁸ 2010. évi XLII. törvény a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról.

³⁹ VIRÁG i.m. 2.

⁴⁰ SZABÓ Erika: A területi államigazgatás átalakítása. *Jegyző és közigazgatás*, 2013/5. szept-okt. 5.

⁴¹ KOVÁCS Mihály: *A területi közigazgatás szerkezeti kérdései – doktori értekezés* Gödöllő, Szent István Egyetem, 2010. 5.

⁴² BARTA i.m. 17.

színvonalának növelését nevezi meg, ezzel is törekedve az ügyfél-centrikus területi államigazgatás kialakítására. Az Alaptörvényben is megjelenő⁴³ fővárosi és megyei kormányhivatalok a korábbi közigazgatási hivatalok és több dekoncentrált szerv jogutódjaként jöttek létre. Az integráció következtében 14 ezer szerv 253 szervezete, valamint 23 ezer kormánytisztviselő tagozódott be a fővárosi és megyei kormányhivatalokba.⁴⁴

A kormányhivatalok belső struktúrája három nagy elemből áll, egyrészt a kormány megbízott által közvetlenül vezetett szervezeti egységből, azaz törzshivatalból, valamint a szakigazgatási szerv vezetője által vezetett ágazati szakigazgatási szervekből és járási, illetve a fővárosban fővárosi kerületi hivatalokból (a továbbiakban együtt: járási hivatal).⁴⁵

3.2. Járások

A járás a magyar közigazgatás történetének egyik legrégebbi egysége, melynek kialakulása a középkorra tehető. Mint igazgatási egység, a vármegye alközpontjaként, eleinte igazságszolgáltatási, később adóztatási és egyéb igazgatási funkciókat látott el, egészen 1983. december 31-i megszűnéséig.

A 2013. január 1-jétől újból megalakult járássok a megye és a települések közötti – alsó középszintű – közigazgatási területi egység, míg a járási hivatal a megyei kormányhivatal területi kirendeltsége, amely mint közigazgatási szervezet elsőfokú államigazgatási hatósági feladatokat lát el.

Az 1299/2011. (IX. 1.) kormányhatározatban foglaltak szerint a járásra „[...] a hatékonyabb, költségtakarékosabb és ügyfélközpontú területi közigazgatás megteremtése érdekében”⁴⁶ van szükség.

A 218/2012. (VIII. 13.) Korm. rendelet 1. számú melléklete tételesen rögzíti az egyes járási hivatalok székhelyét és az ahhoz tartozó településeket. Azonban a jelenlegi járási székhelyek listája a jövőben módosulhat, mivel a kormány biztosítja a településeknek arra a lehetőséget, hogy javaslatot telessenek, más járáshoz történő átcsatolásukra, vagy önálló, új járás kialakítására.

3.3. A járási kormányhivatal

⁴³ Alaptörvény 17. cikk (3) bek.

⁴⁴ SZABÓ i.m. 5.

⁴⁵ 2010. évi CXXVI. törvény a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról (továbbiakban: Khtv.) 3. § (1) bek.

⁴⁶ 1299/2011. (IX. 1.) Korm. Határozat 1. pont

A fővárosban, mind a huszonhárom kerületben kerületi hivatalok, míg vidéken, 175 helyen a fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti egységeiként járási hivatalok kerültek felállításra.

A járási hivatalt hivatalvezető vezeti, aki felett – a kinevezés és a felmentés kivételével – a munkáltatói jogokat a kormány megbízott, míg a járási hivatal kormánytisztviselői, valamint munkavállalói felett a hivatalvezető gyakorolja.⁴⁷

A hivatalok a járási hivatalvezető által közvetlenül vezetett törzshivatalból és szakigazgatási szervekből állnak.⁴⁸ A járási hivatalok legfontosabb feladata egyrészt a megyei szintnél alacsonyabb szinten intézendő államigazgatási feladatok – a teljesség igénye nélkül, az okmányirodai feladatok, egyes gyám-és gyermekvédelmi ügyek, szociális igazgatási, családtámogatási, köznevelési, menedékjogi ügyek, egyes speciális építésfelügyeleti és építéshatósági feladatok – ellátása.

A feladat- és hatáskörök szétválasztásánál lényeges szempont volt, hogy a helyismerethez kötődő és a helyi szabályozáshoz kapcsolódó ügyek – mint például a birtokvédelmi feladatok, a hagyatéki eljárás vagy épp a helyi adóval összefüggő igazgatási feladatok – lehetőleg maradjanak a jegyzőnél, ahol viszont az adott ügyben az állam feladata és szerepe egyértelmű, ott a járási hivatal hatékony intézkedését kell biztosítani.

A járási hivatal másik fontos feladata az állampolgárok számára a minőségi szolgáltatásokhoz való gyors, és elérhető közelségű hozzáférés biztosítása, melynek megvalósítására többek között a járási hivatalok keretein belül működő integrált ügyfélszolgálat (kormányablak) hivatott.⁴⁹

3.3.1. Járási kormányablak

A területi közigazgatási reform célja – a nagyrészt okmányirodák helyszínén kialakított – az egyablakos ügyintézés biztosítása az ügyfelek számára, mely által az állampolgárok egyetlen helyen, könnyebben és gyorsabban intézhessék ügyeiket.

A kormányablakokról szóló 515/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet rendelkezik a kormányablakok illetékességéről, szakmai irányításairól, ügyköreiről és eljárási szabályairól.

⁴⁷ Khtv. 20/D. §. (1) bek.

⁴⁸ Khtv. 20/A. §. (3) bek.

⁴⁹ 515/2013. (XII. 30.) Korm. Rendelet a kormányablakokról 1. § (1) bek.

A kormányablakok jelenleg négy szolgáltatástípust nyújtanak, melyek összesen 266 db a kormányablaknál közvetlenül vagy közvetetten elintézhető ügyet takar.⁵⁰ Egyrészt kérelmek terjeszthetők elő és bejelentések tehetőek meg, másrészt az ügyfél tájékoztatást igényelhet egy adott ügy várható ügymenetéről, valamint jogairól és kötelezettségeiről is.

3.3.2. Kirendeltség

A járási hivatalok kialakítása során kiemelt szempont volt, hogy a korábbi ügyintézési helyszínek száma ne csökkenjen, illetve a feladatellátás ne eredményezze a hatósági ügyintézés járasszékhely városba történő koncentrálását. Ezen elv biztosítására a járási hivatalok a nagyobb lakosságszámú településeken kirendeltségeket működtetnek.

Bár szigorúan véve dolgozatunknak nem képezi részét a kirendeltségek működése, a vizsgálattal érintett megyék bemutatásánál nem mulaszthatunk el említést tenni róluk.

4. A települési ügysegéd-rendszer

A kisebb településeken – kirendeltség hiányában – ügysegédek segítik a járási hivatalok munkáját, akik közvetlenül találkoznak az ügyfelekkel, mozgó ügyintézőkként segítik a problémák megoldását⁵¹. A kirendeltségekkel együtt az a feladatuk, hogy az állampolgárok számára biztosítsák az államigazgatási eljárások kezdeményezését, valamint egyszerűbb ügyek elintézését a számukra adott kiadmányozási jog segítségével.⁵² A települési ügysegédeknek azon állampolgárokhoz kell eljutniuk, akik nem járási székhelyeken, illetve kormányablakkal nem rendelkező településen élnek. Az ügysegédi rendszer célja, hogy ne az állampolgár utazzon, hanem az ügyirat.

4.1. Települési ügysegédek történeti előzményei

„Az állam és annak közigazgatása mindig korfüggő.”⁵³ Az ügysegédek esetleges előzményének megállapítása során igyekszünk elkerülni a retrospektivitást, azaz „[...] a múlt

⁵⁰ 515/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet 1-6. melléklet.

⁵¹ A települési ügysegéd mellett – bár vizsgálódásunknak nem célja – meg kell említeni a web-ügysegédet, amely alkalmazást a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala (KEKKH) hozta létre a hatóság adminisztratív terheinek csökkentése érdekében.

⁵² T/6590. számú törvényjavaslat a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról [on-line] 53. www.parlament.hu/irom39/06590/06590.pdf

⁵³ BARTA i.m. 43.

eltérő gazdasági-társadalmi környezetbe ágyazott jelenségeit erőltetetten a jelen intézményeivel [való rokonítást], jellemzőiket pedig kizárólag napjaink fogalmaival [való megragadását]”⁵⁴.

Az államigazgatás „[...] – a karhatalmi szerveket kivéve – általában csak középfokon működött, legfeljebb járási szintig lebontva, a közösségekben, tehát az egyszerű néptömegekkel való érintkezésben a helyi önkormányzati szervek jártak el.”⁵⁵ Ennek oka, hogy „[...] bizonyos települések kivételével (például a dualizmusban a törvényhatósági jogú városok, a szocializmusban a megyei jogú városok) alapvetően egyik igazgatási rendszer sem tekintett a települési szintre érdemi szereplőként.”⁵⁶ Ennek következtében az állam a polgáraihoz legközelebbi, azaz helyi szinten történő – ügysegédi rendszerhez hasonló – megjelenésére a közigazgatás történetében nem volt példa.

Annak ellenére, hogy az ügysegédhez hasonló – az állam által alkalmazott, helyi szinten az embereknek segítő – hivatalnok nem volt, a helyi szinten felmerülő igények következtében – illetve azt kielégítve – a települési ügysegédekhez valamelyest hasonló feladatokat látott el a községi jegyző a különböző okiratok, illetve beadványok szerkesztése során.

A 19. század második felében, a közigazgatás keretébe tartozó községi jegyzők a „[...] jogügyletek írásba foglalásával, okiratok és beadványok szerkesztésével [...]”⁵⁷ is foglalkoztak. A zugírások⁵⁸ közös jellemzője a jogi végzettség hiánya volt. „Voltak olyan zugírások, akik nyilvános irodákat nyitottak, és szerződések szerkesztését vállalták. Mások a különböző hitfelekezetek irodáiban végeztek ún. jogi tevékenységet, de a legfőbb és a kiegyezés utáni jogászságának sok sérelmet okozó zugírások rétege a községi jegyzők köre volt.”⁵⁹

„A jogvégzettség nélküli hivatalnokok, illetve tisztviselők, legfőképpen a községi jegyzők «magánmunkálataik» keretében telekkönyvi bejegyzésre is készítettek okiratokat.”⁶⁰ A telekkönyvi bejegyzésre vonatkozóan a törvény nem írt elő közzjegyzői okirati kényszert, melynek „[...] következménye az, hogy az Igazságügyi Minisztérium 1889. évi kimutatása

⁵⁴ Uo. 47.

⁵⁵ CSIZMADIA Andor – KOVÁCS Kálmán – ASZTALOS László: *Magyar állam- és jogtörténet*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 1998. 344.

⁵⁶ BARTA i.m. 117.

⁵⁷ ROKOLYA Gábor: *A közzjegyzői intézmény fejlődése a polgári korban - Doktori értekezés*. Miskolc, Miskolci Egyetem, 2012. 33.

⁵⁸ 1934. évi III. törvénycikk a zugírásokról 1. § értelmében zugírászat vétségét követi el, aki díjért vagy bármi más ellenszolgáltatásért, a bíróság vagy hatóság előtt mást képvisel, más részére beadványt vagy okiratot szerkeszt, vagy e cselekmény elvégzéséről ajánlkozik anélkül, hogy ily cselekmény végzésére jogosult volna.

⁵⁹ ROKOLYA i.m. 141.

⁶⁰ Uo. 51.

szerint az ügyfelek a telekkönyvi jogügyletek 5%-át kötötték meg közjegyzői okiratban, míg ügyvédi ellenjegyzéssel ellátott magánokiratban 25%-át, és 70%-át a törvény által el nem ismert zugírássok által.”⁶¹

Jankovich Béla volt vallás- és közoktatási miniszter véleménye szerint „[...] a községi jegyzők a falusi lakosság jogi szükségleteit elégítik ki úgy, hogy jogügyleteikkel nem kell a városokban működő ügyvédekhez és közjegyzőkhöz fordulniuk.”⁶²

Az ügysegédekkel való hasonlóság részben tetten érhető azáltal, hogy a különböző, nagyrészt magán-, kisebb részt közjogi ügyek intézésének helyi szinten felmerülő igényét a községi jegyzők próbálták enyhíteni.

4.2. Vélemények a települési ügysegédekkel kapcsolatban

A vizsgált jogintézménnyel kapcsolatban, annak bevezetését megelőzően és azt követően is eltérő álláspontok láttak napvilágot.

Dr. Újházi Miklós, Sóskút jegyzője cikkében úgy fogalmaz, hogy a települési ügysegéd, mivel helyben van, ezért „[...] kivívhatja, erősítheti a Jó Államba, a jó közigazgatásba vetett bizalmat.”⁶³

Ezzel ellentétes meggyőződésének adott hangot 2013. február 21-én a Nemzeti Köszolgálati Egyetemen tartott konferencia alkalmával Lamperth Mónika, korábbi MSZP-s országgyűlési képviselő, volt önkormányzati és területfejlesztési miniszter. Véleménye szerint a járási rendszer nem éri el célját, mivel „[...] nem került közelebb az ügyintézés az emberekhez, hiszen míg egy falusi embernek eddig a jegyzőhöz kellett bemennie ügye elintézéséhez, addig most a járási hivatalhoz kell fordulnia, az ügysegéd beiktatása pedig egyfajta "közigazgatási postást" jelent, amivel az elintézési út hosszabb lesz. Jelenleg nincs bizonyíték a járási rendszer hatékonyságára [...]”⁶⁴

Az azóta eltelt időben a Közpolitikai Kutatások Intézetének kutatási eredményei bizonyították azt, hogy a közigazgatás-fejlesztés folytán az államigazgatási szinten történt változások a lakosság körében pozitív megítélés alá esnek. Egy 2013 júniusában 2000 fős telefonos, országosan reprezentatív lakossági felmérés során megkérdezettek között a 2013 januárjában válaszolókhöz képest négy százalékponttal emelkedett azoknak a száma, akik úgy

⁶¹ Uo. 176.

⁶² Uo. 265.

⁶³ www.jegyzo.hu/index.php?oldal=egycikk&id=2319

⁶⁴ www.onkormanyzatiklub.hu/az-onkormanyzati-rendszer-megujitasa/4444-konferencia-a-jarasi-rendszerrol-a-nemzeti-kozszoigalati-egyetemen

ítélték meg, hogy a járáások bevezetésével könnyebbé vált a hivatali ügyintézés. Szintén négy százalékponttal nőtt a válaszadók optimizmusa az ügyintézés gyorsaságának javulásával kapcsolatban, a bevezetés hónapjában végzett lekérdezéshez képest.⁶⁵

4.3. Települési ügysegédek és feladataik

Az ügysegédek személyére, illetve a feladataikra vonatkozóan nem létezik kidolgozott, egységes szabályozás, ennek ellenére néhány közös vonás megfigyelhető.

Az ügysegédi feladatok ellátásával megbízott kormánytisztviselő kiválasztásánál alapvető szempont volt a helyismeret. Elsőbbséget élvezett a helyben lakó jelölt, egyrészt költségminimalizálás miatt, másrészt mert ismertsége okán a környékbeli emberek bizalommal fordultak hozzá.⁶⁶ Több aspektus – mint például empátia, ügyfél-orientáltság és problémamegoldó készség⁶⁷ – figyelembevételével mellett a járási hivataloknak arra is gondjuk volt, hogy olyan személyeket rendeljenek ki, akik a hivatal – általában a járási hivatal hatósági osztályának –, vagy korábban az önkormányzat alkalmazásában álltak. A vizsgált megyéknél megfigyelhető, hogy „[...] elsősorban szociális és igazgatási feladatokat ellátó munkatársakat vontak be ügysegédi feladatok ellátásába és nem éltek azzal a módszerrel, hogy csak ügysegédi feladatot látnak el.”⁶⁸ Ez egyrészt a költségtakarékosság, másrészt pedig a szakmai tudás és felkészültség igényét elégítette ki azáltal, hogy rendelkeznek az ügyfélfogadás ellátásával kapcsolatos ismeretekkel. Meg kell említenünk, hogy több ügysegéd a polgármesteri hivatalok dolgozói közül lett átvéve, ezáltal nem szűnt meg jogviszonyuk – meg tudták tartani munkájukat –, ugyanakkor tény, hogy közöttük voltak néhányan, akik a váltással rosszabbul jártak annyiban, hogy munkahelyükre többet kell utazniuk.

A települési ügysegédek képzésére vonatkozóan sem található egységes központi szabályozás. A megyei kormányhivatalok saját illetékességi területükön belül önálló módon szervezhettek egy-két napos felkészítő kurzusokat, tréningeket a települési ügysegédeknek.

A vizsgált megyékben a települési ügysegédek útvonalainak tervezését a helyi körülményeket vizsgáló tanulmányok készítése előzte meg. Az útvonalak tervezésekor a

⁶⁵ Közpolitikai Kutatások Intézete: *Közszolgálat a közigazgatásban ÁROP-2011/1.1.12.* 2013. [on-line] 17. kki.kormany.hu/arop-prezentacio

⁶⁶ NÉMETH Andrea: *A járási hivatalok kirendeltségei és a települési ügysegédek működésének vizsgálata és javaslatlattertel a racionálisabb kirendeltségi és ügysegédi rendszer kialakítására – Győr-Moson-Sopron, Vas, Veszprém, Zala megye.* Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal, 2013. 9.

⁶⁷ Az ügysegédek munkaköri leírásában további elvárt kompetenciák: hely- és személyismeret alkalmazásának szintje, szakmai tudás, önálló munkavégzés, információkezelés- és feldolgozás, kommunikációs készség, felelősségtudat, pontosság, precizitás és határozottság.

⁶⁸ NÉMETH i.m. 9.

kiválasztásnál is szerepet játszó gazdaságossági szempontok elsődlegessége mutatkozott meg. Ahol helyben lakó kollégával nem lehetett az ügysegédi feladatok ellátását megoldani, ott költségtakarékossági szempontból elsősorban tömegközlekedés igénybevételét szorgalmazták. Amennyiben erre nem volt lehetőség, úgy elsődlegesen hivatali gépkocsi-használatát, ennek hiányában a magángépkocsi-használatot térítették meg, azon kivételes esetekben pedig, amikor az utazás kizárólag hivatali gépkocsival megoldható, igyekeztek biztosítani, hogy az egy útvonal mentén elhelyezkedő községeket egy autóval több ügysegéd közelíthesse meg.⁶⁹

70

Az ügysegédek a járási hivataloknak azon teendőit láthatják el, amelyeket a hivatal a települési önkormányzatoktól vagy a megyei illetékességű kormányhivatalok szakigazgatási szerveitől vett át.⁷¹ A járási hivatal ügysegédjeként, meghatározott időpontban ügyfélfogadást tart a kijelölt településeken, közreműködik és segíti az állampolgárokat hatósági ügyeik intézésében. „Az ügysegéd kiemelkedő feladata az állampolgárok tájékoztatása, az ügyintézésben való segítő közreműködése.”⁷² Emellett szakmai és informatikai segítséget nyújtanak például szociális, lakcím-nyilvántartási területeken, szabálysértési feljelentéseket vesznek át, különböző intézkedésekkel megkönnyítik az okmányirodai ügyintézkést, de a konkrét teendőiket a járási hivatalvezető, illetve a hatósági osztály vezetője állapítja meg. Az ügysegédek helyettesítésében – a járási hivatalvezető utasítása alapján – a hatósági osztály kijelölt munkatársai részt vesznek, melynek keretében ellátják a települési ügysegéd feladatait.

Az ügyfélfogadás időtartamának meghatározásánál – melynek hossza jelentősen eltér az egyes települések között – „[...] a lakosságszámot, rendelkezésre álló ügyiratforgalmat, a közlekedési viszonyokat, vagyis a menetrendhez való alkalmazkodás célszerűségét és a közúthálózat jellemzőit, illetve a járásszékhelytől való távolságot vették figyelembe.”⁷³

Az ügysegédek munkavégzésének helye – a hatósági osztály ügyintézőjeként a járási hivatal székhelye, míg – az ügysegédi feladatok ellátásakor a járási hivatalvezető által meghatározott járási települések kijelölt fogadóhelyisége. Az ügyfélfogadás ellátásához „[...] szükséges infrastruktúrát a települési önkormányzatok biztosítják megállapodások alapján.”⁷⁴

⁶⁹ÁROK Krisztina – BABATI Szabolcs – BÁN Vivien – SALI Zsófia: *A kialakítandó járási hivatalok szervezeti felépítésének és az ügysegédi feladatok ellátásának tervezése Zala megyében*. Zala Megyei Kormányhivatal, 2012. 29.

⁷⁰NÉMETH i.m. 9.

⁷¹Uo. 8.

⁷²Uo. 8.

⁷³Uo. 9.

⁷⁴Uo. 9.

A települési ügysegédek javadalmazásával kapcsolatban a kormánytisztviselőkre vonatkozó általános szabályok az irányadóak. Bár a kérdés értékelése nem tartozik szorosan témánkhoz, kutatásunk során jutottunk arra a következtetésre, hogy egy kilométer-arányos pótlék juttatásának bizonyára kedvező pályamegtartó hatása lenne az ügysegédek körében.

4.4. Az ügysegédi rendszer a vizsgált megyékben

A megyénként eltérő sajátosságok nagyban befolyásolták, hogy egy területen ügysegédi rendszer vagy kirendeltségek jöttek létre, esetleg ennek a két intézménynek az együttes előfordulása jellemző. Az alapján, „[...] hogy egy-egy településen állandó jelleggel szükséges-e az államigazgatási szolgáltatások elérése, [...]”⁷⁵ ideiglenes vagy – kis számban – állandó ügysegédek kerültek kirendelésre. Általánosságban elmondható, hogy amelyik térségben sok a kis lakosságszámú település, ott a kirendeltségek fenntartása túlságosan nagy anyagi ráfordítással járna, költséghatékonyabb a járási hivatalok ügysegédek útján való képviselése.

Ugyanakkor az ügysegédi struktúra kialakítása és működése tekintetében a megyei és földrajzi jellegzetességeknek kiemelt szerepük van. Az ügysegéd-rendszert központilag az egész országra meghatározni egyet jelentene a helyi viszonyokhoz való alkalmazkodóképesség feladásával. Ezen okból kifolyólag a vizsgált megyékben kiépült ügysegédi rendszert – a már említett általános jellemzőkön túl – külön-külön szükséges bemutatni.

4.4.1. Győr-Moson-Sopron megye

Győr-Moson-Sopron megye az ország területének 4,5 %-át fedi le, területe 4208 km², melyen az ország népességének 4,4 %-a él, azaz 446 329 fő. A megyében 183 település (12 város 171 község) található. A 100 km²-re jutó településszám (4,3) meghaladja az országos átlagot (3,4), ugyanakkor elmarad Vas (6,5), illetve Zala megye (6,8) településszámától.⁷⁶

Győr-Moson-Sopron megyében a települési ügysegédi szolgáltatással kapcsolatos koncepció az volt, hogy az ötszáz fő alatti településekkel nem kötöttek ügysegédi megállapodást, mivel az állampolgárok addig is jórészt a körjegyzőség székhelyén lévő

⁷⁵ ZÖLD-NAGY i.m. 2.

⁷⁶ NÉMETH i.m. 5.

hivatalban intézték az ügyeiket.⁷⁷ A rendszer akadálytalan működése és a jobb kihasználtság érdekében „[...] részletesen tájékoztatták a településvezetőket a járási hivatalokhoz kerülő feladat- és hatáskörök tekintetében, illetve a lakosság számára is minden település polgármesteri hivatalában elérhető volt a helyben indítható ügyek listája, valamint a várható ügyfélfogadási idő.”⁷⁸ Az ügysegédi rendszer kialakításánál elsősorban az ügyfelek érdeke kellett, hogy érvényesüljön, ugyanakkor a költségtakarékossági szempontokat sem lehetett figyelmen kívül hagyni. Az alapvetően ellentétes érdekek közötti megoldást a járási hivatalvezetők települési polgármesterekkel, illetve jegyzőkkel való folyamatos egyeztetései jelentik. Ugyanakkor ezek az egyeztetések lehetőséget teremtenek arra is, hogy felmérjék az igényeket és azokhoz igazítva alakítsák az ügysegédi rendszert. Győr-Moson-Sopron megyében volt olyan járási székhely „[...] ahol kérdőíven gyűjtöttek adatot annak érdekében, hogy a lehető legtokéletesebb ügysegédi rendszer alakulhasson ki.”⁷⁹

A Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatalnál a járási hivatal dolgozóinak – beleértve az ügysegédeket is – kéthavonta, de szükség szerint akár gyakrabban is szakmai értekezletet tartanak. „A szakmai értekezleteken részt vesznek a törzshivatal főosztályai, szakigazgatási szervek téma szerint illetékes kollégái, valamint szükség esetén a társhatóságok képviselői. A téma kijelölését követően a járási hivatalok megküldik kérdéseiket [...]”⁸⁰, melyek megvitatásra kerülnek az értekezleten, így segítve a tisztviselők munkáját.

Az ügyfelek az ügysegédektől „[...] elsősorban szociális igazgatási ügyekben, ápolási díj, közgyógyellátási igazolvány, egészségügyi szolgáltatásra való jogosultság és időskorúak járadékával kapcsolatos ügytípusokban kérnek felvilágosítást és vesznek át kérelmeket.”⁸¹

Ugyanakkor e megyében működő ügysegédi rendszer felülvizsgálata következtében nyilvánvalóvá vált a tapasztalatok és a statisztikák alapján, hogy „[...] az ügysegédek feladata a várakozástól eltérően alakult, jóval csekélyebb a feladatuk, mint az várható volt.”⁸²

Ennek oka az, hogy a járási székhelyek jól megközelíthetőek tömegközlekedéssel, nincsenek nagy távolságok, továbbá a megye lakosságának nagy része a járási székhelyeken vagy a két

⁷⁷ Uo. 5.

⁷⁸ Uo. 10.

⁷⁹ Uo. 11.

⁸⁰ NÉMETH Andrea – FARKAS Andrea: *Szervezetfejlesztési projekt megvalósítása Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatalnál*. Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal, 2013. 7.

⁸¹ NÉMETH i.m. 11.

⁸² NÉMETH-FARKAS i.m. 4.

kirendeltség székhelyén dolgozik, ezért az ügyfelek jelentős része a környező településekről ott intézi ügyeit.⁸³

Győr-Moson-Sopron megyében 2013. január 1-jétől hét járás alakult meg. A megyében a járásszékhely városokon kívül két városban – Jánossomorján és Fertődön – működik kirendeltség, míg két másik városban – a két legalacsonyabb lélekszámú városban, Beledben és Lébényben – nem volt indokolt kirendeltséget létrehozni. A megyében a járási törzshivatalban foglalkoztatottak száma 250 fő, melyből az ideiglenes ügysegédek száma 25 fő, míg állandó ügysegéd nincs. Győr Moson-Sopron megyében 183 település található, melyből 54 településen ügysegéd nem teljesít szolgálatot.⁸⁴

A Csornai járás 33 települése közül 16 településen biztosított az ügysegédi szolgáltatás három ügysegéd által. A nagyobb lélekszámú illetve távolabbi hat településen hetente egyszer, míg a többi településen kéthetente egyszer tartanak ügyfélfogadást. A járásban vezetett statisztika alapján 8 hónap alatt összesen 170 ügyfél élt az ügysegéd nyújtotta szolgáltatásokkal.⁸⁵

A Győri járás területén a 35 településből 32 településen lát el ügysegédi feladatot négy ügysegéd, heti rendszerességgel 1-1,5 órában. Ugyanakkor e településeken „[...] az ügyfelek alacsony száma miatt az ügyfélfogadást a jövőben egyeztetve a települési polgármesterekkel kéthetente fogják az ügysegédek ellátni.”⁸⁶

A Kapuvári járás területén 11 település található melyben ügysegédi szolgáltatás üzemel, míg 8 településen nincs lehetőség az ügyintézés e formájára. Az ügysegédek 10 településen hetente egyszer általában két órára, míg egy településen, Beleden – amely bár város, de kirendeltség nem működik – hetente kétszer látják el feladatukat.⁸⁷

A Mosonmagyaróvári járásban található 26 település közül 21 településen, átlagosan heti egy alkalommal tartanak ügyfélfogadást az ügysegédek. E járásban egy kirendeltség működik, Jánossomorján. „A településeken az ügyfelek a személyesség miatt bátrabban fordulnak az ügysegédekhez, mint a központi szervhez.”⁸⁸

A Pannonhalmi járásban található 17 település közül az ügysegédek – heti egy alkalommal – csak az ötszáz fő feletti, 9 települést keresik fel.⁸⁹

⁸³ Uo. 4.

⁸⁴ NÉMETH i.m. 11.

⁸⁵ Uo. 11.

⁸⁶ Uo. 11.

⁸⁷ Uo. 11.

⁸⁸ Uo. 11.

⁸⁹ Uo. 12.

A Soproni járásban 39 település található. A járásszékhelyen, Sopronon kívül Fertődön működik kirendeltség. A fennmaradó 37 településből 26 településen működik ügysegéd, mely által a járásban az ügysegédi szolgáltatással ellátott települések aránya 70 %-os. 11 településen heti, míg 15 településen havi rendszerességgel tartanak ügyfélfogadást.⁹⁰

A Téti járásban a 14 település felében tartanak az ügysegédek heti rendszerességgel, egy alkalommal ügyfélfogadást. A járásban mért kisszámú megkeresés a települések alacsony népességével magyarázható.⁹¹

4.4.2. Vas megye

Vas megye kiterjedése 3336 km², ezáltal az ország területének 3,6%-át fedi le. A megye népessége 265 302 fő. A megyében 216 település található, melyből 13 rendelkezik városi ranggal. A településhálózat fő jellemzője az ötszáz fő alatti települések jelentős száma, melybe 130 község tartozik. A kétszáz fő alatti települések, azaz a törpefalvak aránya is jelentősebb Vas megyében (16 %) az ország más megyéihez viszonyítva, ugyanakkor kedvezőbb, mint a hasonló településszerkezettel rendelkező Zalában (28%).⁹²

Az ügysegédi rendszer legfőbb célja – mint más megyékben is –, az ügyfelek, az állampolgárok számára gyorsan elérhető, az állam szempontjából pedig költséghatékony államigazgatási ügyintézés elérése. Ezt biztosítandó „Vas megyében összesen 86 megállapodás született 169 település vonatkozásában.”⁹³

A vizsgált megye területén a települési ügysegédek az ügyek széles skálájának megoldásában segédkeznek, ugyanakkor ügyforgalmának túlnyomó többségét a szociális ügyek teszik ki. „Ezek közül is a legjellemzőbbek a közgyógyellátás, az ápolási díj, az egészségügyi szolgáltatásra jogosultság, valamint az időskorúak járadékára vonatkozó kérelem. Ezen ügyeken kívül előfordulnak még okmányirodai ügyek, például lakcímváltozás bejelentése, igazolások kiállításának kérése; továbbá családtámogatási ügyek kapcsán tájékoztatás kérése, nyugdíjjal kapcsolatos ügyek és építésügyi bejelentések, építésüggyel kapcsolatos tájékoztatás-kérés. Az elmúlt időszak kiemelt feladata volt a földhasználat bejelentése, mely szintén sok ügyfelet jelentett a települési ügysegédeknek, földhasználati bejelentő lapok átvétele és továbbítása formájában. Az ügysegédek több alkalommal vettek részt a járási gyámhivatal, vagy a járási törzshivatal eljárásához szükséges helyszíni szemlék

⁹⁰ Uo. 12.

⁹¹ Uo. 12.

⁹² Uo. 5.

⁹³ Uo. 16.

lefolytatásában. Az ügysegédek emellett számos alkalommal nyújtottak segítséget a járási hivatal hatáskörén kívül eső ügyekben is (pl. az ügyfél felvilágosítása azzal kapcsolatban, hogy kérdésével mely szervhez fordulhat és erre milyen időpontokban van lehetősége).⁹⁴

„Az egyes települési ügysegédek felkeresők száma és az előforduló ügyek aránya jelentősen eltér a települések lakosságának összetételétől függően (elsősorban a lakosság életkor szerinti tagozódása és szociális helyzete alapján).”⁹⁵

Vas megyében a hét járás székhelyén kívül három, népességét tekintve kisebb városban – Csepreg, Óriszentpéter és Répcelak – működik kirendeltség. A megyében a járási törzshivatalban foglalkoztatottak száma 224 fő. Ebből ügysegédi munkakört 3 állandó- és 37 ideiglenes ügysegéd tölt be. E megyében a 216 településből 89 ügysegéd nélküli településnek minősül.⁹⁶

A Celldömölki járáshivatal illetékességi területe 28 településre terjed ki, melyből az ügysegédek 20 településen látják el feladataikat. E települések közül 15-ben heti egy napon, átlagosan 3-4 órában érhető el az ügysegéd, míg 3 településen heti 2-3 nap van ügyfélfogadás. Két településen – Jánosházán és Kemenesmagasin – a heti 2-3 napos ügyfélfogadás mellett péntekenként egy további ügysegéd is segíti az ügysegédi feladatok ellátását.⁹⁷

A Kőrmendi járásban található 46 település közül 10 települést ügysegéd lát el, míg Óriszentpéteren kirendeltség segíti az ügyintézés. Az ügysegédi szolgáltatással biztosított településeken döntő többségben heti három nap ügyfélfogadást tartanak átlagban 3-4 órás, ritkábban hosszabb félfogadási idővel. Egyetlen kivétel Magyarszombatfa, ahol heti két nap 7 és fél órással intervallumban szolgálják az ügysegédek az állampolgárokat.⁹⁸

A Kőszegi járásban található 21 település közül 7 településen található ügysegéd. Csepregen a kirendeltség mellett ügysegéd is segíti az állampolgári ügyintézés, amely a büki ügysegéddel egyetemben hetente 3 nap, a munkaidő nagy részében elérhető. A járásban található többi településen a heti egyszeri 2-3 órás ügyfélfogadás a jellemző.⁹⁹

A Sárvári járás 42 településéből 24-ben biztosított az ügysegédi szolgáltatás, míg Répcelakon kirendeltség, illetve ügysegéd is tevékenykedik. Az ügysegédi szolgáltatással biztosított településekből 20 településen heti egy nap átlagosan négy és fél-öt órában határozták meg a félfogadási időt, míg 4 településen – beleértve Répcelak városát is – 2-3

⁹⁴ Uo. 17.

⁹⁵ Uo. 17.

⁹⁶ Uo. 17-18.

⁹⁷ www.jaras.info.hu/lap/celldomolki-jaras

⁹⁸ www.jaras.info.hu/lap/kormendi-jaras

⁹⁹ www.jaras.info.hu/lap/koszegi-jaras

napon, illetve a többi településtől eltérően teljes munkaidőben fogadja az ügyfeleket az ügysegéd.¹⁰⁰

A Szentgotthárdi járásban 16 település található, melyből 9 településen áll ügysegéd az ügyfelek rendelkezésére. Az ügyfélfogadás egy település esetében 3, két településnél 2, míg a többi hat településnél heti 1 napra korlátozódik. Az egy napi átlagos félfogadási idő hossza 4 óra.¹⁰¹

A Szombathelyi járáshoz 40 település tartozik, melyből 25 településen van ügysegéd. A települések több mint felében 2, illetve ritkábban 3 nap átlagosan 4-5 órára állnak az állampolgárok szolgálatára az ügysegédek, míg kilenc kisebb lakosú településen heti egy nap pár órára.¹⁰²

A Vasvári járásban 23 település található, melyből 15 településen érhető el ügysegédi szolgáltatás. Az ügyfélfogadási időpont tekintetében két véglet figyelhető meg. A települések többségében hetente egy 2-3 órás időszakban, míg a többi település esetében minden hétköznapi rendes munkaidőben érhető el az ügysegéd.¹⁰³

4.4.3. Veszprém megye

Veszprém megye területe 4493 km², amely Magyarország területének 4,83%-át fedi le. Lakóinak száma 364 669 fő, mely a magyarországi népesség 3,6%-át teszi ki. Veszprém megyéhez 217 település (15 város és 202 község) tartozik.

Az ügysegédek többségében „[...] a járási hivatal hatáskörébe tartozó szociális igazgatási ügyekben keresik fel az ügyfelek így tájékoztatás kérése, kérelmek leadása céljából, valamint jelentős a lakcímkártya igényléshez kapcsolódó formanyomtatvány leadása is. Az utóbbi hónapokban megfigyelhető, hogy más hatóságok hatáskörébe tartozó ügyekkel kapcsolatban is kérnek segítséget az ügyfelek pl. családi pótlék igénylése, adóbevallás.”¹⁰⁴

A vizsgált megyék közül e megyében található a legtöbb, szám szerint 10 járás. A Veszprém megyében található 15 városból a járásszékhely városokon kívül 3 városban – Balatonfüzfő, Berhida, Herend – működik kirendeltség, míg a két legalacsonyabb lélekszámú városban – Balatonkenese és Badacsonytomaj – nem. Veszprém megyében a járási törzshivatalban

¹⁰⁰ www.jaras.info.hu/lap/sarvari-jaras

¹⁰¹ www.jaras.info.hu/lap/szentgotthardi-jaras

¹⁰² www.jaras.info.hu/lap/szombathelyi-jaras

¹⁰³ www.jaras.info.hu/lap/vasvari-jaras

¹⁰⁴ NÉMETH i.m. 20.

foglalkoztatottak száma 281 fő, melyből az ideiglenes ügysegédek száma 27 fő. A megyében 217 település található, melyből 115 településen nincs ügysegédi ügyfélfogadás.¹⁰⁵

Az Ajkai járásban lévő 11 település közül 6 esetében áll az ügysegéd az ügyfelek rendelkezésére. Az ügyfélfogadásra mind a 6 településen heti egy munkanapon pár órási időtartamban van lehetőség. Az ügysegédeket általában „[...] egy-egy ügyfél keresi fel, de például 2013. július hónapban Nyirádon egyes közterületek elnevezésének megváltozása miatt a lakcímkártyák cseréje kapcsán összesen 300 ügyfél számára tudott segítséget nyújtani az ügysegéd.”¹⁰⁶

A települési ügysegédek a Balatonalmádi járáshoz tartozó 11 település közül 6 településen tartanak ügyfélfogadást, míg egy településen, Balatonfüzfőn kirendeltség található. E települések közül egy városban – Balatonkenesén – heti 2 teljes napon, míg öt községben hetente egyszer átlagosan 2-3 órán keresztül áll az ügyfelek rendelkezésére az ügysegéd.¹⁰⁷

A Balatonfüredi járásban 22 település található. Ebben a járásban összesen egy ügysegéd minden hónap első keddjén tart ügyfélfogadást a járás hat településén, ahol egymásfél órát tölt el.¹⁰⁸

A Devecseri járási hivatal illetékességébe 28 település tartozik, melyből öt településen biztosított az ügysegédi ügyintézés. Erre heti egy alkalommal a járás közös önkormányzati hivatalainak székhelyén egy órási időtartamban van lehetőség. E járásban „[...] a lakosság részéről alkalmanként rendkívül alacsony a részvétel, az esetek többségében egyáltalán nem keresik a kapcsolatot az ügyintézővel. A legtöbb esetben a közös önkormányzati hivatalokba eljuttatott kérelmeket, beadványokat gyűjti össze és továbbítja a hivatalsegéd.”¹⁰⁹

A Pápai járás 49 települése közül csak 6 – az 1000 fő feletti – településeken van jelen ügysegéd. Az ügyfélfogadásra kéthetente egy alkalommal, a munkaidő teljes tartamára, a közös hivatalok épületében van lehetőség.

A Sümegi járás illetékességi területén található 21 település közül a Veszprém Megyei Kormányhivatal 3 településsel kötött megállapodást ügysegédi feladatellátásra. Az ügyfelek heti rendszerességgel, hétfői napokon érhetik el az ügysegédet.¹¹⁰

¹⁰⁵ Uo. 21.

¹⁰⁶ Uo. 19.

¹⁰⁷ Uo. 19.

¹⁰⁸ Uo. 19.

¹⁰⁹ Uo. 19.

¹¹⁰ Uo. 20.

A Tapolcai járásban lévő 33 településből az ügysegédek jelenléte 8 településre korlátozódik, míg az ügyfélfogadásra heti egy nap átlagosan két óra időtartamban van lehetőség.¹¹¹

A Várpalotai járásban a járási hivatal a települési ügysegédeken keresztül 5 településen van jelen heti rendszerességgel, míg Berhidán kirendeltséget tart fenn. Négy község esetében heti 4 órában, egy nagyközség estében pedig heti 8 órában biztosított az ügyfeleknek az a lehetőség, hogy lakóhelyükön kezdeményezzék a kormányhivatal hatáskörébe tartozó eljárásokat. Az ügyfelek az ügysegédi rendszer elindulását követő hét hónapban összesen az öt településen 472 esetben nyújtottak be kérelmet a települési ügysegédeken keresztül.¹¹²

A Veszprémi járásban 19 település közül ötben érhető el települési ügysegéd. Az ügyfélfogadási idő heti egy alkalommal átlagosan 3 óra. Herend esetében a kirendeltségen túl ügysegéd is tevékenykedik. Az eddigi tapasztalatok alapján „[...] az ügyfélszolgálati időben átlagosan 6-8 ügyfél keresi fel az ügysegédet különböző ügyekben.”¹¹³

A Zirci Járási Hivatal közigazgatási területéhez tartozó 15 település közül 7 településen látnak el ügysegédi feladatokat. Az ügyfélfogadás kéthetente egy alkalommal történik, községenként 2-3 óra időtartamban. Ezen idő alatt a lakosság jellemzően a közgyógyellátási igazolványok kiadását és az egészségügyi szolgáltatásra való jogosultság igazolását kéri. Az ügyfélforgalom változó, átlagosan alkalmanként 2-3 ügyfél él az ügysegéd által biztosított szolgáltatással.¹¹⁴

4.4.4. Zala megye

Zala megye területe 3784 km², lakosságának száma 290 762 fő. A megyében 258 település található, melyből 10 város, míg 248 község. A megye meghatározó, országos összehasonlításban is szembeötlő sajátossága az elaprózódott településhálózat, melynek következtében magas a településsűrűség. A községek átlagos lakónépessége 526 fő, ami országos viszonyításban a megyék között a második legalacsonyabb, míg a vizsgált megyék között a legalacsonyabb.¹¹⁵

¹¹¹ Uo. 20.

¹¹² Uo. 20.

¹¹³ Uo. 20.

¹¹⁴ Uo. 20.

¹¹⁵ Vas megye átlagos népessége 551 fővel országosan a harmadik, míg a vizsgált megyék között a második legalacsonyabb szám. NÉMETH i.m. 6.

E megyében az ügysegédi rendszer kialakítása során figyelemmel kellett lenni arra a tényre, hogy a megye lakosságának mintegy 40 %-a, ezer főnél kisebb lakosságú falvakban él. Emiatt az ügysegédi szolgáltatás kialakításánál alapvető szempont, hogy a „[...] kistelepülések lakosságának is – akik között a demográfiai folyamatok következtében egyre több az idős ember – megfelelő hozzáférést kell biztosítani az államigazgatás által nyújtott szolgáltatásokhoz.”¹¹⁶ Az ügysegédi rendszer megalkotásakor a terv az volt, hogy hetente egyszer minden kijelölt településre jusson el az ügysegéd, ugyanakkor egyes kisebb településekre kéthetente, míg az ezer főt meghaladó települések esetében heti két alkalommal legyen ügyfélfogadás.

Zala megyében az ügysegédek nagyrészt – 80-90 %-ban – szociális témájú ügyekben járnak el, míg az ügyfelek egyéb hatósági ügyekben ritkábban veszik igénybe az ügysegédek segítségét. Az állampolgári felkeresések gyakorisága széles skálán mozog a különböző települések között. „Egyes településeken minden alkalommal érkeznek ügyfelek, rendszeresen felkeresik a települési ügysegédeket, míg több település esetén heteken keresztül egyáltalán nem veszik igénybe az állampolgárok ezt az ügyintézési lehetőséget.”¹¹⁷

Zala megyében 6 járás alakult meg a közigazgatás területi átalakítását követően. A járásszékhely városokon kívül 4 kirendeltség működik Hévíz, Zalakaros, Pacsa és Zalalövő városokban, melynek következtében a megye összes városában megvalósul az államigazgatási ügyek kezdeményezése, illetve az egyszerűbb ügyek elintézése. A megyében a járási törzshivatalban foglalkoztatottak száma 300 fő, melyből az ügysegédek száma 75 fő. Ebből 5 állandó-, 70 pedig ideiglenes ügysegéd. Zala megyében 258 település található, melyből 40 település kívül esik az ügysegédi szolgáltatásokból.¹¹⁸

A Keszthelyi járásban a járásközponttal együtt 30 település található, melyből 26 települést fed le az ügysegédi szolgáltatás. Ebből 9 községben heti két alkalommal, 3 településen a lakosok alacsony száma miatt kéthetente egyszer, míg a többi település esetében heti egy nap biztosított az ügyfélfogadás. Az ügyfélfogadási idő hossza mindkét esetben átlagosan 3-4 óra. Az ezer főnél népesebb községek közül egyedül az 1300 fős Alsópáhok esetében nem valósult meg a heti kétszeri ügyfélfogadás, melynek oka a Hévízi kirendeltség, illetve annak közelsége.¹¹⁹

¹¹⁶ NÉMETH i.m. 13.

¹¹⁷ Uo. 15.

¹¹⁸ Uo. 13-14.

¹¹⁹ ÁROK [et al.] i.m. 42.

A Lenti járáshoz 48 település tartozik, amelyek fele száz fő alatti lakossággal bír. A járásban található 33 község nem kívánt élni a települési ügysegéd által nyújtott szolgáltatással. Ennek ellenére az ügysegédi rendszer kiépítésekor a járási biztosok úgy ítélték meg, hogy a lakosság száma, illetve a közlekedési viszonyok miatt, e kistelepülések fele célszerűen bevonható az ügysegéddel lefedett települési hálózatba. Ennek következtében csak az ötven fő alatti településeken nincs ügysegédi jelenlét. A Lenti járásban összesen 26 településen érhető el az ügysegéd, heti egy alkalommal, néhány nagyobb településen egész nap, míg a többi esetben 2-3 órában.¹²⁰

A Letenyei járás 27 településéből 18-ban vehető igénybe ügysegédi szolgáltatás. Hat kistelepülésen kéthetente egy, három településen hetente kétszer, míg a többi községben egy alkalommal 2-3 óra időtartam áll az állampolgárok rendelkezésére.¹²¹

A Nagykanizsai járásban Nagykanizsán kívül 48 település található, amelyekben mind elérhető a meghatározott időpontokban a települési ügysegéd, míg Zalakaroson kirendeltség biztosítja az állampolgárok ügyintézésének lehetőségét. Az átlagos ügyfélfogadási idő, napi 3 óra. Az ügyfélfogadási alkalmak beosztásakor a tervezési elv az volt, hogy „[...] a hétfői napokat a járásközpontban történő munkának, az esetleges megbeszéléseknek és az ügyek átadásának tartottuk fenn azzal, hogy Zalakaroson ilyenkor is biztosított az ügyfélfogadás.”¹²² További szempont volt a tervezésnél egyrészt az, hogy ha az ügysegédi feladatellátást helyben lakó ügysegéddel meg lehet oldani, akkor az ügyfélfogadás pénteki napra essen. Másrészt, ha egy településen heti kétszer van ügyfélfogadás, akkor az ne egymás melletti napokat érintsen. Az előbbi említett ok 3, az utóbbi eset pedig 5 települést érint.¹²³

A Zalaegerszegi járásnak a megyeszékhelyként is funkcionáló Zalaegerszegen kívül 83 település tartozik illetékességi körébe. Ebből 73 településen 18 ügysegéd biztosít ügysegédi szolgáltatást, hetente egy alkalommal, általában 2-3 óra, míg két nagyobb településen a munkaidő teljes hosszában. Az ügyfélfogadási időpontok beosztásánál a hétfői napot – mint a Nagykanizsai járás esetében – a járásközpontban történő munkának, a megbeszéléseknek és az ügyek átadásának megkönnyítése céljából tartják fent. A települési ügysegédek közül kettő személy munkaköre korlátozódik kizárólagosan ügysegédi feladatokra, míg a többi érintett kormánytisztviselő heti 1-2 nap látja el az ügysegédi

¹²⁰ Uo. 43-44.

¹²¹ Uo. 46-47.

¹²² Uo. 36.

¹²³ Uo. 38-39.

feladatkört. A megyeszékhelyen kívül két városban – Pacsán és Zalalövön – kirendeltség működik, melyen a hét minden napján megtalálhatóak az ügysegédek.¹²⁴

A Zalaszentgróti járás területén 20 település található. A települési ügysegéd jelenlétéről 5 község mondott le. Ebből négy település esetében valóban nincs szükség az ügysegéd jelenlétére, egyrészt a népesség miatt, másrészt azon okból, hogy a szomszédos községekben van ügyfélfogadás. Ugyanakkor a nagyobb népesség miatt – a 407 fős Tekenye településen – indokoltnak találták az ügysegédi szolgáltatást, melyet az önkormányzati visszautasítás ellenére bevezettek. Ezáltal e járásban 15 településen vált elérhetővé az ügysegédi szolgáltatás, hetente egy alkalommal az öt népesebb településen egész nap, míg a többi esetében átlagosan 2-3 órán át.¹²⁵

5. A települési ügysegédekre vonatkozó kérdőíves felmérés

Dolgozatunk bevezetésében megfogalmazott hipotéziseink alátámasztására, két alkalommal kérdőíves felmérést készítettünk a bemutatott négy megye települési ügysegédjei körében, valamint második alkalommal a szolgáltatást igénybevevő állampolgárok véleményét is kikértük. Az összeállított kérdéssorok és a válaszok alapján készített és felhasznált ábrák, diagramok, a hetedik, Ábrák, mellékletek című fejezetben megtalálhatóak.

Véleményünk szerint a jogintézmény sikerességét, kihasználtságát nagyban befolyásolja az, hogy az ügysegédek konkrét feladatkörét, létszámát a járási hivatalok, területükön belül szabadon alakíthatták. Így a területi sajátosságok bemutatása – mely a megyénkénti eltérések függvényében komoly jelentőséggel bírhat – nem mellőzhető, emiatt a kérdőívek értékelésénél visszautalunk majd rá.

5.1. Az első kérdőív kiértékelése

Első alkalommal 2014. február 17. és 21. között végeztünk Győr-Moson-Sopron, Vas, Veszprém és Zala megyékben nem reprezentatív felmérést az ügysegédek körében.¹²⁶ Célunk volt az akkor már több, mint egy éve működő rendszerről bővebb ismeretek szerzése. Az anyaggyűjtés során tudomásunkra jutó minisztériumi elképzelések és dolgozatunkban korábban említett szakmai álláspontok alapján, mi egy részleteiben a helyi viszonyokhoz

¹²⁴ Uo. 30-31.

¹²⁵ Uo. 45-46.

¹²⁶ 1. melléklet

igazított, színes jogintézménynek ismertük meg a települési ügysegédet, melyet kutatásunkkal kívántunk igazolni.

Első kérdőívünk hét kérdésből állt, melyből az első hat esetében az új jogintézmény bevezetésének körülményeit és működését egy egytől-ötig tartó skálán kellett értékelniük a kitöltőknek, ahol 5 a teljes megelégedést, míg 1 a teljes elégedetlenséget fejezte ki.

A vizsgált területen a minta nagysága az összes ügysegéd 53 %-a volt, ami összesen nyolcvannyolc választ jelent. A válaszadók aránya a négy megye tekintetében nagy eltéréseket mutat, például Veszprém megyében a helyi ügysegédek nagy része, 85%-a kitöltötte a kérdőívet. Zala megyében a megyében található települési ügysegédek számához viszonyítva a legkevesebben, 40%-nyian válaszoltak, de ez számszerűleg az összes kérdőív több mint harmadát, harminc választ jelent.

Az első kérdésre, az ügyfélfogadási idő elégséges tartamára vonatkozóan születtek a legjobb értékelések, amely alátámasztja azt, hogy ezek minden térségben gondos tervezés következtében lettek meghatározva.

Második kérdésünk az ügysegédek szakmai felkészítésére irányult, ahol a képzés szükségességének, hasznosságának megítélését szerettük volna felmérni. Vas és Zala megyékben voltak tanfolyamok, melyek során az ügyintézés gördülékenységéhez nélkülözhetetlen tudnivalókkal látták el a leendő ügysegédek, ehhez hasonlót a másik két megyében nem szerveztek, amit a pontszámok átlaga is igazol. Meg kell említeni azonban, hogy Győr-Moson-Sopron megyében, bár szűken vett képzés nincs, bevezették - a már korábban említett - rendszeres szakmai értekezletek összehívását¹²⁷, ami lehetőséget biztosít az ügysegédeknek, hogy választ kapjanak a felmerülő kérdéseikre. Szöveges értékelésükben a települési ügysegédek többször utaltak arra, hogy szükségét látják egy képzési rendszer kidolgozásának, esetlegesen a már meglévő struktúra kiszélesítésének.¹²⁸

Az ügyfélfogadás körülményeit illetően – a harmadik kérdésben – a pontszámok átlaga alatta marad a többi kérdés átlagának.¹²⁹ A kérdés, általános megfogalmazása miatt tág kört lefedhet, ugyanis körülmények alatt érthetjük egyrészt az ügysegédi irodákat, másrészt az ügyfélfogadást megkönnyítő technikai feltételeket is. Az alacsony pontszámok, valamint a hetedik, nyitott¹³⁰ kérdés során kifejtett álláspontok tükrözik a következőket: az irodák

¹²⁷ NÉMETH-FARKAS i.m. 7.

¹²⁸ Pl.: „Gyakori, hogy a járási hivatal feladatkörén kívül eső ügyekben keresnek fel bennünket. Megadjuk a szükséges felvilágosítást, ellátjuk nyomtatvánnyal, segítünk a kitöltésben, - úgy gondolom - ehhez rendelkezünk az alapvető ismeretekkel. Központilag szervezett »mini kormányablakos« képzésre lenne szükségünk, ahol átfogóbb és alaposabb ismereteket szerezhetnénk ehhez.”

¹²⁹ 2. ábra

¹³⁰ Melynek során saját véleményeket fogalmazhat meg a válaszadó.

állapotát tekintve a települési ügysegédek szerint fontos lenne azok komfortosabbá tétele, és minden esetben a külön helyiség biztosítása, mely a bizalmi viszony erősítését szolgálná. A tárgyi feltételek biztosítása – az ügyintézési helyszínekkel együtt – a helyi önkormányzatok feladata, ezáltal nagy különbségek fedezhetőek fel köztük akár egy járáson belül is. Véleményünk szerint, amint az a válaszokból is kirajzolódik, hasznos lenne ezek egy részét központilag szolgáltatni, hogy az ügyintézés színvonala egységes legyen, ne a fogadó önkormányzatok lehetőségeinek függvényében változzon. Megyénként is figyelhetőek meg eltérések, a Vas megyében mért 4,27-es átlag mellett a három másik megye esetében a válaszok átlaga alacsony volt, legalacsonyabb ezen belül Zala megyében, ahol viszont a legnagyobb szórásérték¹³¹ mutatja, hogy a körülmények a megyén belül is nagyon eltérőek. Kettő pontot adott itt 6 ügysegéd is, ugyanakkor ötös pontszám is született 9 esetben.

Negyedik kérdésünk volt, hogy az ügysegédek tapasztalatai szerint mennyire élnek az ügyfelek a helyszíni ügyfélfogadás lehetőségével. A válaszolók megítélése szerint az állampolgárok a lehetőségekhez képest kevésbé veszik igénybe az új ügyintézési formát. Azon túl, hogy a válaszok átlaga ebben a kérdésben volt a második legalacsonyabb: 3,9-es (amely átlag egyébként egy kevésbé pozitív értékelésű felmérésben még jónak számít); a megyénkénti szóródások is mutatják, hogy a témában nem volt egyetértés.

A megkérdezett ügysegédek saját tevékenységük állampolgárok szerinti hasznosságát az ötödik kérdés alapján jónak értékelték. Az őket megkereső emberek szempontjából mindenképpen pozitívum, hogy szöveges válaszukban többen kitértek arra, ügyfélfogadási idejük alatt nem csak a járási hivatal hatáskörébe tartozó ügyekben lehet hozzájuk fordulni. Gyakran együtt töltenek ki nyomtatványokat az ügyfelekkel, tanácsot adnak, hogy hatósági ügyükben mely szervhez forduljanak, adóbevallásukat miként készítsék el.

Hatodik kérdésünk az volt, hogy biztosítja-e az új jogintézmény bevezetése a korábbi közigazgatási szolgáltatás helyi színvonalát. Eltekintve azoktól, akik kifejtették, hogy 2013 előtt nem a közigazgatásban dolgoztak, ezért a színvonal megítélésében nem kompetensek, a megkérdezett ügysegédek többsége magas pontszámot adott. A települési ügysegéd-rendszert 2014. februárjában megfelelő alternatívának látták a járási hivatalok távolsága miatt felmerülő nehézségekre.

Az első hat kérdésre adott válaszok összefüggéseinek keresése érdekében a válaszok páronként vett korrelációját kiszámítottuk, és ez alapján a negyedik és hatodik kérdések

¹³¹ Ebben az esetben korrigált tapasztalati szórással számoltunk. A szórást annak a mérésére használjuk, hogy az adatok átlagosan mennyire térnek el az adatsor átlagától.

között közepesen erős lineáris összefüggés van¹³² ($r=0,47$), melyből arra következtetünk, hogy azok az ügysegédek, akiknél az ügyfelek száma magasabb, inkább gondolják azt, hogy az ügysegéd-rendszer megfelelően biztosítja a korábbi közigazgatási színvonalat.

A korrelációs viszonyszámok alapján az is kiderült, hogy az ötödik és a hatodik kérdésre adott válaszok sem függetlenek egymástól, a ($r=0,35$ -ös) korrelációs érték gyenge-közepes összefüggést jelez, melyből arra következtethetünk, hogy az ügysegédek saját hasznosságukat annak függvényében értékelték, hogy a jogintézmény a korábbi színvonalat biztosítja-e. A válaszok ebben az esetben is együtt mozognak.

Valamennyivel alacsonyabb együttthatókkal, de feltételezhető összefüggés a negyedik és ötödik kérdések között ($r=0,28$), tehát például, ahol az ügyfelek kevésbé éltek az ügyintézés lehetőségével, az ügysegéd saját tevékenységét is kevésbé tartotta hasznosnak. Hasonlóan a harmadik és hatodik kérdések között ($r=0,2$) gyenge összefüggés meglétéről beszélhetünk, melyet úgy értékelhetünk, hogy maguk a települési ügysegédek is úgy érzik, a korábbi közigazgatási színvonal megtartása és munkájuk körülményei összefüggnek. Ugyanezt a következtetést támasztják alá a befejező kérdés következőkben ismertetett válaszai is.

A kikérdezés zárásaként a hetedik, nyitott kérdés során a kitöltőknek lehetőségük volt kifejezni véleményüket az ügysegéd-rendszer működésével kapcsolatban. A többi kérdéstől eltérően, a hetedik kérdés kitöltése fakultatív jellegű volt. A visszaérkezett kérdőívek több, mint fele tartalmazott jobbitó szándékú felvetéseket, illetve fejlődést elősegítő javaslatokat.

A visszajelzések alapján az ügysegédek döntő többsége a számítástechnikai eszközök – számítógép, nyomtató, mobiltelefon – hiánya illetve minősége, valamint az informatikai rendszer kiépítettségével – internet és vezetékes telefon hiánya – kapcsolatban fogalmaztak meg véleményt. Az előző fejezetben vizsgált kérdések pontszámai esetén is kitűnik és több ügysegéd is kiemelte az ügyfélfogadási helyszín és körülményei javításának fontosságát, valamint szükségesnek ítélik egy egységes, az ügysegédek részére történő képzés bevezetését.

5.2. A második kérdőív kiértékelése

2014. augusztus 25. és szeptember 5. között ismét, a korábbi tapasztalatokat felhasználva tudtunk egy részletesebb kérdőíves felmérést végezni a négy megye ügysegédjei körében,

¹³² A Spearman-rangkorrelációt annak a mérésére használjuk, hogy megnézzük, két adatsor együtt változik-e. Azért választottuk ezt a mutatót, mivel az általunk vizsgált adatok ordinálisak (sorba rendezhetők).

kiegészítve az eredményeket a másik oldal – az állampolgárok – elégedettségének vizsgálatával. A települési ügysegédek az ezt megelőző felméréshez hasonló körülmények között töltötték ki a járási hivatal által részükre eljuttatott nyomtatványokat, míg a hozzájuk érkező ügyfelek az ügyintézés követően kaptak lehetőséget az adminisztráció ilyen formájának értékelésére.

Célunk volt mindkét őszi kérdőívvel, hogy ezúttal nagyobb mintavétel mellett tudjuk igazolni állításainkat, azokkal kapcsolatban sajátos nézeteket ismerhessünk meg, illetve bizonyos kérdésekben a fél év alatt esetlegesen bekövetkező változás hatását nyomon kövessük – számolva ugyanakkor azzal, hogy a felmérés két időpontja közötti különbségekre nézve precízebb összehasonlítást tett volna lehetővé a települési ügysegédek egyenkénti beazonosítása, melyre azonban nem volt lehetőségünk.

5.2.2. Az ügysegédek körében végzett felmérés

Az ügysegédek körében végzett kérdőíves felmérés esetén a kérdések¹³³ összeállításában egyrészt a korábbi kérdőíveket vettük alapul, így vizsgálva az időközben változó körülmények hatását, másrészt egyes részletkérdésekre – a szakmai támogatás megnyilvánulása, a leggyakrabban elintézendő ügyek köre – igyekeztünk rákérdezni, melyekkel kapcsolatban kevés információval rendelkezünk. Ezeket túl az előző felmérésben alacsonyabb pontszámmal értékelt témákról, a kihasználtságról és a munkakörülmények alakulásáról szeretnénk volna többet megtudni. A kikérdezés formáján is módosítottunk, a skála-alapú értékelések mellett feleletválasztós, igaz-hamis és rövidebb kifejtős kérdések is szerepet kaptak, ezzel ösztönöztük a válaszolókat aktívabb közreműködésre, melynek sikerét számos széljegyzettel, magyarázattal ellátott kérdőív bizonyítja számunkra.

A második megkérdezés során 137, ügysegédek által kitöltött kérdőív érkezett vissza hozzánk, ennek alapján a négy vizsgált megyében az összes ügysegéd 82%-a, megyénként vizsgálva Győr-Moson-Sopron megyében 88%, Vas megyében 82,5%, Veszprém megyében 100% és Zala megyében 73,33% töltötte ki a kérdőívet. Ismételten elmondható, hogy a zalai adatok százalékarányukban a legkisebbek – azonban ennek oka a megyében foglalkoztatott ügysegédek nagy száma, – ezzel együtt számszerűen a legtöbb, 55 válasz érkezett erről a területről.¹³⁴

¹³³ 2. melléklet

¹³⁴ 3. ábra

Kérdőívünk első kérdése az ügysegédeknek juttatott szakmai támogatás, szakmai segítség mibenlétére irányult, mely téma a korábbi felméréskor csak általános szinten vetődött fel. A három megadott kategóriából – melyekből többet is meg lehetett jelölni – az előre ütemezett, az eseti értekezleteken való valamint a napi problémamegoldás közül kellett a leggyakrabban előfordulót kiválasztani. Legtöbbször – mind a négy megyéből – a napi szinten felmerülő kérdésekben értékelték jónak a járási hivatal által tapasztalható segítséget.

Második – az utolsó hat hónap ügyfélfogadási körülményeiben bekövetkező változást felmérő – kérdésünk esetében három lehetséges válasz közül (javultak, nem változtak, romlottak) kellett a megfelelőt kiválasztani az ügysegédeknek. Ebben az esetben egyetlen alkalommal született kedvezőtlen, a körülmények romlását igazoló szavazat, az összes kérdőív 13%-a javulásról számol be – ez Vas megyében kiemelkedő, 27%-ot kapott, – 118 válaszoló nem figyelt meg számottevő változást.

Következő témánk, a harmadik, melyben az ügysegédek véleményét kértük, arra vonatkozott, hogy elégségesnek tartják-e az ügyfélfogadás időtartamát feladatellátásuk helyszínén. Ez a tárgykör egyezik az első kérdőív első kérdésével, ahol a mostanihoz hasonlóan magas pontok születtek. 97,8% megfelelőnek találta az időtartamot, nemleges válasz kizárólag Zala megyéből érkezett, ahol néhány esetben sokallták a rendelkezésre állási időt az ügyfelek alacsony száma miatt, valamint felmerült, hogy a helyi települési önkormányzat elfoglalt ügyintézőiben visszatetszést kelt az ügysegédek alacsony ügyfélforgalma.

Külön kérdést tettünk fel kifejezetten arra vonatkozóan, hogy milyen az ügyintézés kihasználtsága, ahol a lehetséges válaszok a túlterhelt, maximális, megfelelő, alacsony, kihasználatlan voltak. Ezekből lehetett egyet megjelölni. Túlterheltségre nem hivatkoztak, a két válasz, melyre a legkevesebb szavazat érkezett az alacsony és maximális kihasználtság volt, 45-en alacsonynak, míg legtöbbször, 82-en megfelelőnek ítélték az ügyfélforgalmat.

Ötödik kérdésünket a korábbi kérdőív is tartalmazta. Megfigyelésünk alapján az előző felmérésben az ügysegédek munkájuk állampolgárok szerinti hasznosságát jónak értékelték. A hasznosság kategóriáját a települési ügysegédek felhasználták arra, hogy saját munkájukkal kapcsolatban egyfajta önvizsgálatot tartsanak, ezen túl méltatásra került feladatkörük szélessége – ahogyan erre a korábbi felmérés értékelésében is utaltunk –, mindezek mellett a pontszámok korábbi átlaga magas volt. Az ismételt kérdésfeltevést egyrészt az indokolta, hogy a pontszámok változását az eltelt idő függvényében nyomon kövessük, másrészt újabb szempontokat szeretnénk volna megismerni, melyek a jogintézmény hasznosságát erősítik az ügysegédek keresztül az ügyfelek szempontjából. Mérlegelésük szerint az új ügyintézési

mód előnye, hogy az ügyfél időt és pénzt takaríthat meg, valamint ügyfélbarát, mivel nem csak a törzshivatal ügyeiben, hanem a szakigazgatási szervek és egyéb szervek ügyeiben is segítséget nyújthatnak az állampolgároknak. Elmondták ugyanakkor, hogy nagyon pozitív az ügyfelek visszajelzése a kormányzat által bevezetett ügysegédi hálózat működésével kapcsolatosan. Igénylik a helyben történő szakszerű és pontos, gyors ügyintézés, amely kellő odafigyeléssel biztosítható. A pontszámok ennek megfelelően magasak maradtak, nem érkezett olyan kérdőív, mely az ügysegédi-rendszert egyáltalán nem tartotta volna hasznosnak (a skála egyes értéke), kettes pontszám is csak két (egyébként különböző megyékből származó) nyomtatványon szerepelt, 10 darab hármass pontszám mellett a válaszok több, mint 91%-a 4 vagy 5 pontra értékelte a rendszert. Ebben az esetben az első kérdőív ötödik kérdésének – ahol az átlag $4,49 \pm 0,014$ ¹³⁵ – és a második kérdőív ötödik kérdésének – ahol az átlag $4,43 \pm 0,12$ ¹³⁶ – válaszai, az intervallumok nagy átfedése miatt valószínűséggel nem hoztak változást.¹³⁷

Hatodik kérdésünk szintén a korábbi felmérés során szerepet játszó témát jár körül, a közigazgatás helyi színvonalát. Mivel az előző megkérdezésben minden esetben öt fokozatú Likert-skálával dolgoztunk, itt pedig igen-nem feleletválasztás alapján kellett az ügysegédeknek állást foglalniuk, az összevetéshez azt a módszert alkalmaztuk, hogy a korábban 1 és 3 pontot adók választ nemlegesnek vettük, a 4 és 5 pontot adókat pedig igennek számítottuk. Összességében kimutatható volt ez alapján, hogy a korábbiakhoz képest nem mutatnak eltérést az adatok.

Hetedik, kifejtős kérdésünkkel a leggyakrabban előforduló ügytípusokat szeretnénk volna összegyűjteni. Amint arra az ügysegédek bemutatásánál utaltunk, hatáskörükbe a járási hivatalhoz tartozó feladatok tartoznak,¹³⁸ azonban korábbi felmérésünk során is szembesültünk vele, hogy ezeket a teendőket gyakran hatáskörüktől távol álló más problémák megoldása is kiegészíti. A válaszolók számos ilyen, a helyi önkormányzat, bíróság, ügyészség, rendőrség, adóhatóság vagy más szerv hatáskörébe tartozó problémáról említést tettek, amellyel az ügyfelek hozzájuk fordultak. A négy megyében leggyakrabban előforduló hét esetkör között is megjelenik egy, nem kifejezetten a járási hivatalhoz tartozó terület, ez az

¹³⁵ 95%-os megbízhatóság mellett és 0,08-es standard hibával számolva

¹³⁶ ugyanolyan megbízhatóság mellett és 0,06-os standard hibával

¹³⁷ Az átlag standard hibája – azt mutatja, hogy mennyire lehet arra számítani, hogy egy mintából jól becsültük az átlagot. Kiszámítása: a szórás osztjuk az elemszám négyzetével. Ebből úgy kapjuk meg a konfidencia intervallumot, hogy a standard hibát megszorozzuk a t függvény megfelelő elemszámhoz és megbízhatósági %-hoz tartozó értékével.

¹³⁸ Többek között: közgyógyellátás, szociális rászorultság megállapítása egészségügyi szolgáltatás igénybeviteléhez, ápolási díj, lakcímnnyilvántartás.

általánosságban vett tájékoztatás kérés, mely kiterjed a különböző nyomtatványok kitöltésétől kezdődően, bizonyos hatóságok elérhetőségeinek megadásán át, egészen az állampolgárok leendő nyugdíjösszegének kiszámításáig.

Diagramunk¹³⁹ a hét, legtöbbet említett ügytípus megyék szerinti megoszlását mutatja, ahol azt vizsgáltuk, van-e összefüggés a megyék és a jellemzően intézett ügyek között. A vizsgálatot az indokolja, hogy a diagramon némelyik ügytípus esetében nagy eltéréseket véltünk felfedezni a megyék között. Az összefüggés meglétének igazolásához a megyék-ügyek kereszttáblán khi-négyzet próbát¹⁴⁰ végeztünk. A próba nem mutatta ki, hogy a megyék között a jellemző ügytípusok előfordulási számában szignifikáns¹⁴¹ eltérés lenne – a legjellemzőbb ügytípusok és a megyék nem függenek egymástól, – kivéve a lakcímnnyilvántartással kapcsolatos ügyek területét, amelyet ugyan csak kettő megyében említettek a leggyakrabban között, viszont Győr-Moson-Sopron és a (véltetően) legnagyobb ügyfélforgalmat lebonyolító Zala megyében egyáltalán nem.

Utolsó, nyolcadik kérdésünk volt az ügysegédek felé, hogy szerintük milyen feltételek javításával lehetséges a szolgáltatás színvonalának emelése. A kérdésre 89-en válaszoltak, közülük 20-an úgy vélték, a települési ügysegéd-szolgáltatás jelenleg is megfelelő színvonalon működik, ezzel kapcsolatban az állampolgárok részéről sem kaptak semmiféle negatív visszajelzést. Abból a 69 további válaszolóból, akik nem voltak elégedettek a színvonallal, 47-en – vagyis kétharmaduk – az előző felmérés negatív értékeléseiben is szerepet játszó technikai feltételek, felszereltség hiányát, nem megfelelő voltát hangsúlyozták. A többi 22 ügysegéd javaslatként említette például az ügysegédek feladatkörének bővítését, a leendő ügyfelek szélesebb körű tájékoztatását az ügyintézési lehetőségről, valós igényeknek megfelelő ügyintézési idő meghatározását, melynél figyelembe veszik a beérkezett ügyiratokat, kulturált ügyfélfogadási helyszín biztosítását, ezen belül problémát okoz, hogy több helyen fűtött iroda sincs, illetve szélsőséges példaként tudomásunkra jutott olyan eset is, ahol a települési ügysegéd a polgármesteri hivatal étkezőjében teljesít szolgálatot.

5.2.3. Az állampolgárok¹⁴² körében végzett felmérés

¹³⁹ 4. ábra

¹⁴⁰ A khi-négyzet próbát a mostani esetben arra használjuk, hogy megmutassuk, két ordinális skálájú adatsor között van-e valamilyen kapcsolat. Amennyiben a függvény értéke magasabb egy küszöbértéknél, abban az esetben a két adatsor nem független egymástól. A próba nem mond semmit az összefüggés természetéről.

¹⁴¹ Szignifikáns különbség azt jelenti, hogy ezekben az esetekben a jellemző ügyek és az, hogy melyik megyét vizsgáljuk nem függetlenek egymástól, azaz van valamilyen olyan összefüggés, amit nem lehet a véletlennel magyarázni

¹⁴² Az 5.2.3. fejezetben megjelenő „állampolgár” és „ügyfél” megnevezéseket szinonim fogalmakként használjuk, alattuk értünk minden, ügyét intéző személyt, aki a kérdőívet kitöltötte.

Második felmérésünk alkalmával a települési ügysegédek mellett az ügysegédi szolgáltatást igénybevevő állampolgárok véleményét is kikértük hat, az ügyintézés körülményeire vonatkozó kérdésen keresztül. Míg például az ügysegédek szakmai felkészítéséről, munkakörülményeiről a rendelkezésünkre bocsátott szakmai anyagokból már korábban képet kaphattunk, addig az ügyfelek kikérdezése, a tőlük való közvetlen információszerzés minden előzmény nélküli, ezért is tulajdonítottunk a felmérésnek nagy jelentőséget.

A mintavétel területe megegyezik a korábbiakkal, Győr-Moson-Sopron, Vas, Veszprém és Zala megyékbe küldtünk kérdéssorokat, melynek eredményeként a négy megyében összesen 254 állampolgár válaszait vizsgálhattuk. Az ügyfélforgalomra vonatkozó adatok hiányában és az ügyek időigényességének eltérő volta miatt a válaszadók arányára nem következtethetünk, mindenesetre a legtöbb, 94 válasz Zala megyéből érkezett, Vas megyében 79, Győr-Moson-Sopron megyében 41, Veszprém megyében pedig 40 fő töltötte ki kérdőívünket.

A kérdések¹⁴³ megfogalmazásánál ebben az esetben arra is törekedtünk, hogy a kérdőív kitöltése az ügyfél számára ne legyen időigényes, ugyanakkor a számunkra fontos témaköröket érintse.

Első kérdésünkkel arra kerestük a választ, hogy az állampolgár a kitöltés időpontjában milyen ügyben járt az ügysegédnél. Az ügysegédek által kitöltött második kérdőív értékelése során – egy nekik célzott nyitott kérdéssel – már felmértük a leggyakrabban előforduló ügytípusokat, így ebben az esetben a kérdés feltételét az indokolta, hogy egy esetleges nemleges válasz a következő, második kérdésre – mely arra irányult, hogy sikerült-e az ügyet elintézni, – mutat-e valamilyen összefüggést az ügycsoportokkal. Miután a második kérdésre egyetlen nemleges válasz érkezett – a harmadik leggyakoribb ügytípusban – ezért ilyen kapcsolatot nem feltételezhetünk.

Harmadik kérdésünk egy ötfokozatú Likert-skálán vizsgálta az ügyfelek szolgáltatással való elégedettségét. A válaszok átlaga magas 4,87 lett, a legrosszabb pontszám a 3 pont volt, melyet két fő adott, a többi kitöltő válasza 4 és 5 pont között alakult. Többen indoklást is fűztek a kérdőívek margójára, így magyarázva, mivel járult hozzá az ügysegéd munkája elégedettségükhöz. A tartalmi keretek szűkössége miatt csak kettő ilyen esetet idézünk:

¹⁴³ 3. melléklet

„Saját részemre közgyógyellátást igényeltem, de a nyugdíjam ehhez magas volt. Az ügysegéd javasolta, hogy az OEP-től kérjek egyszeri gyógyszersegélyt. Nyomtatványt is kaptam hozzá. A gyógyszerre kaptam támogatást.”

„Az unokám nem dolgozott, nem volt társadalombiztosítása. Az ügysegéd segített kitölteni a nyomtatványt és egy héten belül már volt is biztosítása! Köszönöm szépen!”

Negyedik kérdésünk arra keresett választ, hogy az ügyfél először veszi-e igénybe az ügyintézésnek ezt a formáját vagy többször kért már segítséget ügysegéd-től. Felmérésünk arra vonatkozott, hogy megvizsgáljuk, az egyes megyékben milyen a régi és új ügyfelek aránya. A válaszadók esetében 129 régi ügyfélre 125 új ügyfél jut, a megyénkénti adatok arányaikban egymáshoz nagyon közel állnak, amely igazolja, a települési ügysegéd-rendszer tekintetében semmiképp nem beszélhetünk egy rögzült jogintézményről, melynek kialakult ügyfélköre lenne, az ügyfélkör dinamikusan bővül. A – dolgozatunkban már többször hangsúlyozott – kihasználtság megítélésekor pedig számolni kell azzal is, az államigazgatási ügyek jellege miatt, még a legmegfelelőbb települési ügysegéd-rendszer bevezetéséről szóló tájékoztatás mellett is csak az ügyfélforgalom lassú növekedése várható.

A korábbi kérdésnél is tárgyalt tájékoztatás témakörében tettük fel az ötödik kérdést az állampolgároknak. Az első és második ügysegédi kérdőívek között is javaslatként szerepelt a jogintézmény szélesebb körű megismertetése a potenciális ügyfelekkel, ehhez kapcsolódóan kívántuk felmérni, honnan hallott a kitöltő állampolgár az ügyintézésnek erről a módjáról. A válaszok között leggyakrabban, összesen 98 alkalommal, a helyi önkormányzatokra – azon belül a hirdetőtáblákon elhelyezett értesítőkre illetve a polgármesteri hivatalok alkalmazottaira – hivatkoztak, de 59-en említették a különböző médiumokat hírforrásként – kifejezetten hivatkoztak a Vas Népe című napilapra, illetve televíziós, rádiós felhívásokra – ezen túl ismerőseiktől, szüleiktől vagy az állampolgárok megfogalmazása szerint „szóbeszéd” útján is értesültek a lehetőségről. Az egyes megyékben jellemző információforrásokat diagramon ábrázoltuk¹⁴⁴, ahol helyt kaptak még – gyakori előfordulások okán – a járási hivatalok és más hivatalok (munkaügyi központ, családsegítő központ, gyámhivatal és hivatalsegéd) tájékoztatásai, illetve az a Vas, Veszprém és Zala megyékben megfigyelhető jelenség, hogy a körzeti orvosok a közgyógyellátással, ápolási díj-ügyekkel kapcsolatos kérdésekben közvetlenül a települési ügysegédekhez irányították pácienseiket.

Hatodik, záró kérdésünk volt, hogy az ügyfél támogatja-e ennek a jogintézménynek a fenntartását. A kitöltők egyetlen kivétellel a települési ügysegéd-rendszer megtartása mellett

¹⁴⁴ 5. ábra

szavaztak, a nemet válaszoló állampolgár indoka az volt, hogy mivel sokat jár a járási hivatal környékére, ezért ott is el tudná intézni ügyeit, azonban a felméréskor is a közelebbi ügyintézés helyszínét preferálta. A támogatók olyan érveket hoztak fel az ügysegédi rendszer mellett, mint a rugalmasság, az utazási költség megspórolása, a kevésbé időigényes ügyintézési mód, illetve azt is, hogy sorbaállás híján személyesebb interakcióra nyílik lehetőség, ezáltal több problémájukat megemlíthetik, valamint a kitöltött nyomtatványok kijavításában, leellenőrzésében is bátrabban kérnek segítséget.

Állampolgári elégedettséget mérő kérdőívünket 254, az ügysegédekhez járuló ügyfél töltötte ki, akiknek szöveges értékelése alapján a jogintézmény a vizsgált megyékben pozitív megítélésű. A kikérdezés körülményeihez kapcsolódóan meg kell jegyeznünk, hogy miután a nyomtatványokon az állampolgárok a települési ügysegédekkel egy helyiségben, közvetlenül az ügyintézés követően rögzítették véleményüket, ennek egyfajta torzító hatása lehetett az eredményekre. Ennek ellenére a válaszok egészén – az egyes ügysegédek esetében a nevükre szóló értékelések, részletes eseteírások, köszönetnyilvánítások alapján – csak az ügyintézés előre vivő, ügyfelek és ügyintézők közötti bizalmas kapcsolat megléte érződött.

5.3 Konklúzió

A dolgozatunk bevezető részében meghatározott alapfeltevéseink igazolására szolgáltak a települési ügysegédek és állampolgárok előbbieken elemzett kérdőívei. Ezek eredményei segítették a jogintézmény megismerését, értékelésével kapcsolatban a következtetések levonását.

Arra vonatkozóan, hogy alátámasszuk, véleményünk szerint az ügysegéd-rendszer betölti funkcióját, a szakmai támogatás meglétére és a korábbi közigazgatási színvonal megtartására kérdeztünk rá. A téma sajátossága miatt ennek mérésére kizárólag az ügysegédek oldaláról volt lehetőségünk, de a kitöltők pozitív értékelései, a válaszok ötfokozatú skálán 4,5 fölötti átlaga igazolja, hogy a jogintézmény funkciójának megfelelően feladatát betölti.

Az új jogintézmény a kisebb településeken megkönnyíti az állampolgárok ügyintézését, amint az számunkra az ügyfelek azon értékeléseiből kitűnt, hogy problémájukat az ügysegédek sikerrel megoldották, illetve nagyfokú elégedettségről számoltak be a szolgáltatás minőségére vonatkozóan, valamint nagy számban támogatják az intézmény fenntartását.

A rendszer kiépítettségét megfelelőnek értékeltük, melyet alátámaszt, hogy a települési ügysegédek kihasználtságukat, saját működési területükön a négy megyében átlagosan 61%-ban találták megfelelőnek, illetve az ügyfélfogadás időtartamára vonatkozóan is 98% volt elégedett.

Az ügysegéd-rendszer körülményeivel kapcsolatos kérdés már az első kikérdezés alapján a legmegosztóbb volt. A témában feltett két, kifejtős kérdés kitöltése során az elégedetlen válaszadók nagy része a technikai feltételek hiányára hivatkozott, ennek kiküszöbölésére leggyakrabban a következő javaslatokat említették:

1. A költségvetési lehetőségek függvényében az ügysegédi munkakört ellátó részére laptop és mobiltelefon biztosítása.
2. Szükséges lenne helyi szinten megszervezett „mini kormányablakos” képzésre az ügysegédek részére.¹⁴⁵
3. Minden ügysegédi helyen zárt iratgyűjtő elhelyezése, hogy az ügyfélfogadási naptól függetlenül bármely napon iratot lehessen hagyni az ügysegéd részére.
4. A falugondnoki szolgálat munkájának összehangolása – melyek általában személyi szállítására alkalmas gépjárművel rendelkeznek – az ügysegédi ügyfélfogadással.¹⁴⁶
5. Formanyomtatványok bevezetése, alkalmazása és folyamatos aktualizálása.¹⁴⁷
6. Az ügysegédi ügyfélfogadás ügyfélforgalmi adatainak értékelése, hogy szükség esetén növelni lehessen az ügysegédi ügyfélfogadás gyakoriságát.
7. Ügyfelek még szélesebb körű folyamatos tájékoztatása, mely ügyekben kaphatnak segítséget az ügysegédektől.
8. A jogszabályváltozások legalább járási hivatal szintű figyelése, illetve ezekről az ügysegédek folyamatos tájékoztatása.¹⁴⁸

Természetesen az említett változtatások megvalósítása egyes esetekben nagy anyagi beruházást igényelne, ugyanakkor vannak közöttük csekély költséggráfordítással járó – esetleg mindössze a meglévő feltételek átszervezésével realizálható – javaslatok. Véleményünk

¹⁴⁵ Azon megyék esetében ahol nincs semmiféle képzés vagy tájékoztatás az ügysegédek részére, ott felmerült igényként, mint például Vas és Veszprém megyében.

¹⁴⁶ Az állampolgárok utazási nehézségének javítását szolgálná, ha az önkormányzatok a falugondnoki szolgálataikat megszervezve célzottan az ügyfélfogadási napokra az ügyintézési igénnyel jelentkező ügyfeleket beszállítanák a közös hivatalokba.

¹⁴⁷ Formanyomtatványok használata Zala és Győr-Moson-Sopron megyében biztosított, míg Veszprém megyében nem, ugyanakkor igényként megjelenik.

¹⁴⁸ Ezt a javaslatot a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal a járási hivatalok szintjén megvalósította. Az eddigi tapasztalatok szerint sikerrel.

szerint ezek mindegyike hasznosnak bizonyul, mert a jogintézmény jobbítását célozza, kutatásunk pedig alkalmat jelenthetett számukra, hogy álláspontjukat az anonimitásukat megőrizve a legnyíltabban fogalmazzák meg.

Kérdőíves felmérésünk során a négy megye kormány megbízottjainak pozitív hozzáállása felől sem merült fel bennünk kétség, mivel irányunkban tanúsított segítségük több módon is megnyilvánult, például a szakmai anyagok rendelkezésre bocsátásával és a kikérdezés lehetővé tételével, sőt több esetben az általunk végzett felmérés eredményeiről is érdeklődtek, felhasználás céljából. Ezért bízunk benne, hogy az ügysegédek által leírt gondolatok és az illetékes kormány megbízottak szerint kivitelezhető fejlesztések a jövőben találkozni fognak, melyhez talán a mi kutatásunk is hozzájárult.

6. Záró gondolatok

A 2013-as közigazgatás-fejlesztés újításai között valósult meg a települési ügysegédek hálózatának kiépítése, mely jogintézmény ugyan kevesebb figyelmet kapott az elmúlt időszakban, mint a kormányablakok vagy a fővárosi és megyei kormányhivatalok megszervezése, azonban a területi államigazgatás szintjén, az állampolgárokhoz legközelebb, számottevő változást hozott az ügyintézésben.

Dolgozatunkban kísérletet tettünk arra, hogy az ügysegédi rendszer működését a négy megyében az ügysegédek és a hozzájuk forduló ügyfelek szempontjából is bemutassuk, így igazolva, hogy a korábbi véleményekkel szemben az ügysegéd nem egyszerűen kézbesítő szerepet lát el állampolgárok és ügyintézési helyszínek között, hanem „[...] szinte mint kis, egyszemélyes járási hivatalok, kormányablakok vannak jelen a településeken.”¹⁴⁹

Növekvő szerepüket jelzi, hogy velük kapcsolatban Dr. Zöld-Nagy Viktória 2014. augusztus 5-i interjújában várható ügysegédi portfólió-bővítésről beszélt, valamint kiemelte, hogy az eredményes feladatellátás érdekében a képzésre is nagy hangsúlyt fektetnek majd a továbbiakban.¹⁵⁰ Beszámolt arról is, hogy jelenleg a Miniszterelnökségen kettő elnyert uniós projekt végrehajtása van folyamatban, amelyek a kormányablakok mellett a járások – és így az ügysegédek – informatikai infrastruktúrájának fejlesztését is célozzák.¹⁵¹ Ezen túl sikerként

¹⁴⁹ www.orientpress.hu/131425

¹⁵⁰ Uo.

¹⁵¹ Uo.

könyvelhető el, hogy az általunk is vizsgált Zala megyében informatikai és szakmai úton is törekednek a települések 80%-ában megtalálható ügysegédi szolgáltatás modernizálására.¹⁵²

Flider Tiborné csóti ügysegéd szavai szerint a települési ügysegéd „[...] egy fontos összekötő híd az ügyfelek és a járási hivatal között”¹⁵³, ezáltal kerül az államigazgatás egy lépéssel közelebb.

¹⁵² www.infoter.eu/cikk/fejlesztik_az_ugysegedi_rendszert_zalaban

¹⁵³ www.orientpress.hu/112663

7. Ábrák, mellékletek

Az első ügysegédi kérdőív kérdései – 1. melléklet

Kérdőív települési ügysegédek részére

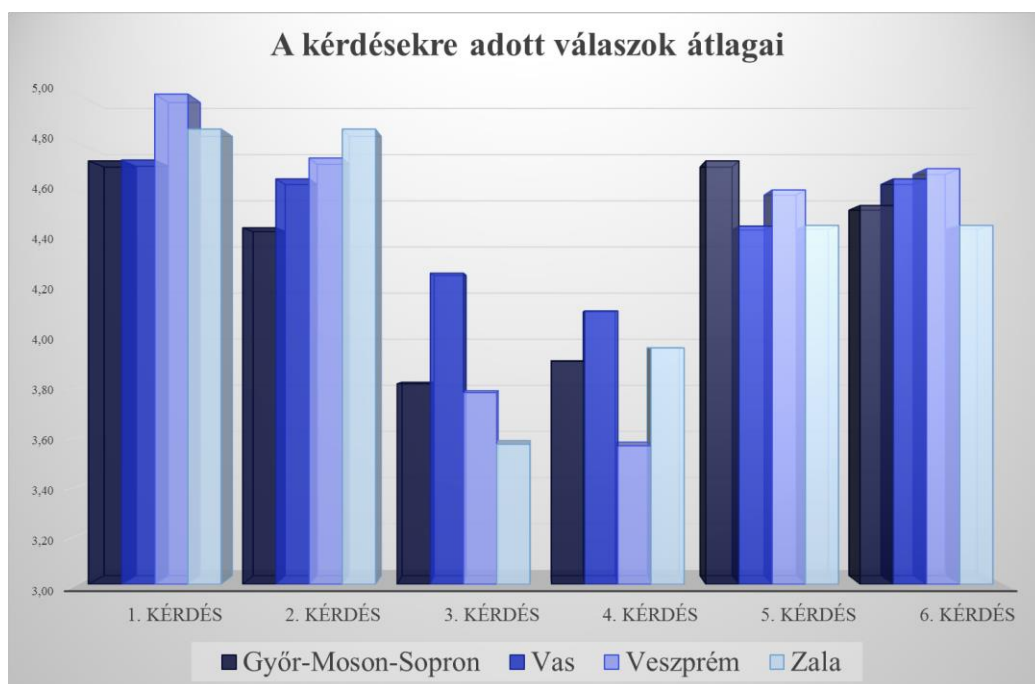
Kérem, hogy 1-5-ig értékelje az ügysegédi rendszer elemeit az első hat kérdés alapján, a következők szerint: 5 – Teljesen elégedett vagyok. 1- Egyáltalán nem vagyok elégedett. Valamint válaszoljon a hetedik kérdésre!

1. Elégségesnek tarja-e az ügyfelfogadás időtartamát azon a településen, ahol Ön feladatot lát el?
2. Véleménye szerint szakmai felkészítése megfelelően megtörtént-e?
Szükség esetén munkájához a további szakmai támogatás a járási hivatal részéről biztosított-e?
3. Megfelelően biztosítottak-e az ügyfelfogadás körülményei?
4. Tapasztalata alapján mennyire élnek az ügyfelek a helyszíni ügyfelfogadás lehetőségével?
(Különös tekintettel azokra a településekre ahol korábban nem volt kihelyezett ügyfelfogadás.)
5. Általánosságban mennyire találja hasznosnak saját tevékenységét az állampolgárok szemszögéből?
6. Biztosítja-e a települési ügysegéd működése az adott helységben
a korábbi közigazgatási szolgáltatási színvonalat?
7. Kérem, fogalmazza meg röviden az ügyintézés színvonalának fejlődését elősegítő javaslatait!

Az első ügysegédi kérdőív értékelése – 1. ábra

Megye	A válaszadók száma	Ügysegédek száma (2013)	A válaszadók aránya	Ügysegédek száma (1/100 000 fő)	A válaszok átlaga és szórása					
					1. kérdés	2. kérdés	3. kérdés	4. kérdés	5. kérdés	6. kérdés
Győr-Moson-Sopron	17	25	68%	5,6	4,73	4,45	3,82	3,91	4,73	4,55
Megyei szórás					0,47	0,52	0,60	0,94	0,65	0,82
Vas	18	40	45%	15	4,73	4,65	4,27	4,12	4,46	4,65
Megyei szórás					0,45	0,63	0,72	0,77	0,65	0,56
Veszprém	23	27	85%	7,4	5,00	4,74	3,78	3,57	4,61	4,70
Megyei szórás					0,00	0,45	0,74	1,04	0,50	0,56
Zala	30	75	40%	26	4,86	4,86	3,57	3,96	4,46	4,46
Megyei szórás					0,59	0,36	1,17	1,07	0,58	0,69
Összesen	88	167	53%	12,2	4,84	4,72	3,86	3,90	4,53	4,59
Összesen szórás					0,45	0,50	0,91	0,97	0,59	0,64

A kérdésekre adott válaszok átlagai – 2. ábra



A második ügysegédi kérdőív kérdései – 2. melléklet

Kérdőív települési ügysegédek részére

Írja le véleményét vagy húzza alá a megfelelő választ!

- Milyen gyakorisággal kap szakmai támogatást feladatellátásához hivatalától?**
(több válasz is megjelölhető)
 - ELŐRE ÜTEMEZETT ÉRTEKEZLETEK ALAKALMÁVAL
 - ESETI ÉRTEKEZLETEK SORÁN NAGYOBB SZÁMÚ KÉRDÉS ELŐFORDULÁSAKOR
 - NAPI GYAKORISÁGGAL A KÉRDÉS FELMERÜLÉSEKOR
- Az utóbbi 6 hónapban változtak az ügyfélfogadás körülményei?**
JAVULTAK – NEM VÁLTOZTAK – ROMLOTTAK
- Elégségesnek tartja az ügyfélfogadás időtartamát azon a településen, ahol Ön feladatot lát el?**
IGEN - NEM
Ha nem, miért?
- Működési területén milyen az ügysegédi ügyintézés kihasználtsága?**
TÚLTERHELT – MAXIMÁLIS – MEGFELELŐ – ALACSONY – KIHASZNÁLATLAN
- Mennyire találja hasznosnak saját tevékenységét az állampolgárok szemszögéből?**
(egyáltalán nem hasznos) 1 2 3 4 5 (nagyon hasznos)
- Biztosítja-e a települési ügysegéd működése az adott helységben a korábbi közigazgatási szolgáltatási színvonalat?**
IGEN - NEM
Ha nem, miért?
- Milyen ügyben keresik fel Ont leggyakrabban az állampolgárok?**
- Milyen feltételek javításával lehetséges Ön szerint a szolgáltatás színvonalának emelése?**

A második ügysegédi kérdőív értékelése – 3. ábra

Megye	A válaszadók száma	Ügysegédek száma (2014)	A válaszadók aránya
Győr-Moson-Sopron	22	25	88%
Vas	33	40	83%
Veszprém	27	27	100%
Zala	55	75	73%
Összesen	137	167	82%

A leggyakrabban előforduló ügytípusok – 4. ábra



Kérdőív települési ügysegéd-szolgáltatást igénybevevő állampolgárok részére

Kérjük, válaszoljon az alábbi kérdésekre!

1. Milyen ügyben kereste meg a települési ügysegédet?

2. Sikerült ügyét elintéznie?

IGEN / NEM

3. Elégedett a szolgáltatással?

(elégedetlen) 1 2 3 4 5 (nagyon elégedett)

4. Használta már korábban ezt a szolgáltatást?

IGEN / NEM

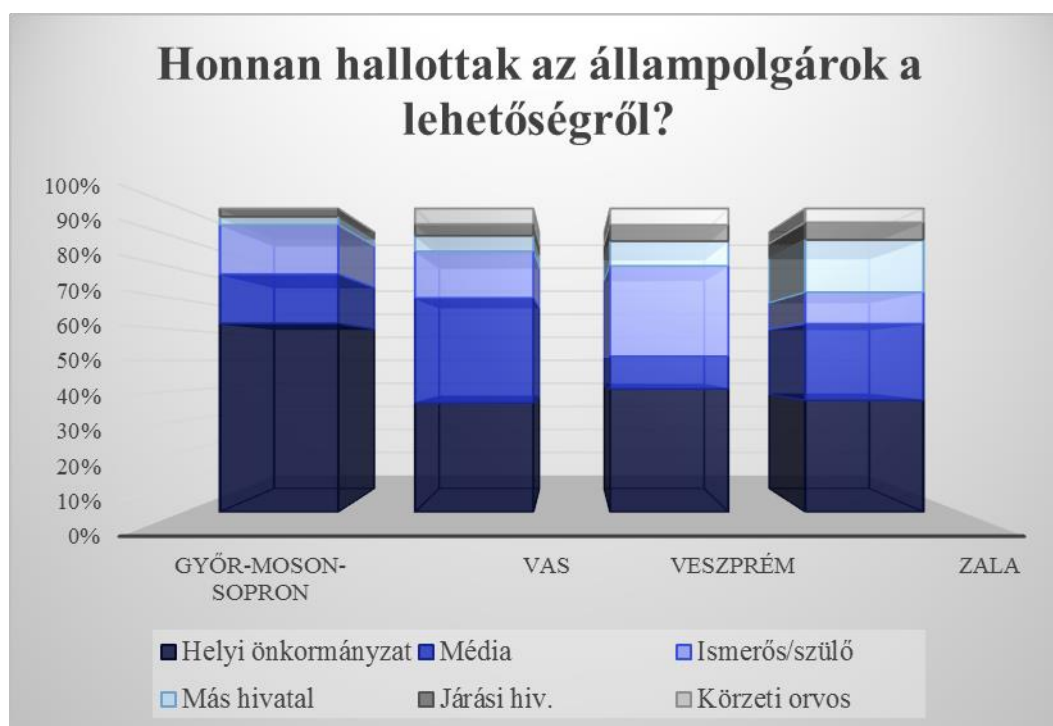
5. Honnan hallott erről a lehetőségről?

6. Támogatja ennek az intézménynek a fenntartását?

IGEN / NEM

Miért?

Honnan hallottak az állampolgárok a lehetőségről? – 5. ábra



8. Irodalomjegyzék

ÁROK Krisztina – BABATI Szabolcs – BÁN Vivien – SALI Zsófia: *A kialakítandó járási hivatalok szervezeti felépítésének és az ügysegédi feladatok ellátásának tervezése Zala megyében*. Zala Megyei Kormányhivatal, 2012.

BARTA Attila: *Területi államigazgatás Magyarországon*. Budapest, Gondolat, 2013.

CSIZMADIA Andor – KOVÁCS Kálmán – ASZTALOS László: *Magyar állam- és jogtörténet*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 1998.

G. FODOR Gábor – STUMPF István: A „jó kormányzás” két értelme. *Nemzeti Érdek*, 2007. I. évf./3.

G. FODOR Gábor – STUMPF István: Neoweberi állam és jó kormányzás. *Nemzeti Érdek*, 2008. II. évf./3.

GELLÉN Márton: *A közigazgatási reformok az államszerep változásainak tükrében – doktori értekezés*. Győr, Széchenyi István Egyetem, 2012.

KOVÁCS Mihály: *A területi közigazgatás szerkezeti kérdései – doktori értekezés* Gödöllő, Szent István Egyetem, 2010

LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*. Budapest, HVG-Orac, 2010.

Magyary Zoltán lemondólevele. 1933. március 12. Magyary Zoltán kormánybiztosi tevékenysége. *Pro Publico Bono*, 2011/2.

MERKOVITY Norbert: A New Public Managementtől a Digital Era Governance-ig. *De iurisprudentia et iure publico*, 2011/3.

NÉMETH Andrea – FARKAS Andrea: *Szervezetfejlesztési projekt megvalósítása Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatalnál*. Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal, 2013.

NÉMETH Andrea: *A járási hivatalok kirendeltségei és a települési ügysegédei működésének vizsgálata és javaslatlattétel a racionálisabb kirendeltségi és ügysegédi rendszer kialakítására – Győr-Moson-Sopron, Vas, Veszprém, Zala megye*. Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal, 2013.

PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: Magyary Zoltán és a magyar közigazgatás. *Tér és társadalom*, 2011/3.

PATYI András – VARGA ZS. András: *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)*. Pécs, Dialóg Campus, 2012.

RIXER Ádám: A mai közigazgatás a jó állammal szembeni elvárások tükrében. In: FRIVALDSZKY János – SZIGETI Szabolcs: *A jó kormányzásról. Elmélet és kihívások*. Budapest, L'Harmattan, 2012.

ROKOLYA Gábor: *A közjegyzői intézmény fejlődése a polgári korban - Doktori értekezés.* Miskolc, Miskolci Egyetem, 2012.

SZABÓ Erika: A területi államigazgatás átalakítása. *Jegyző és közigazgatás*, 2013/5. szept-okt.

Hivatkozott jogszabályok, egyéb jogi dokumentumok

Alaptörvény

2010. évi CXXVI. törvény

2010. évi XLII. törvény

515/2013. (XII. 30.) Korm. Rendelet

218/2012. Korm. rendelet

1299/2011. (IX. 1.) Korm. Határozat

1934. évi III. törvénycikk

Magyary Zoltán Közigazgatás Fejlesztési Program 11.0

Magyary Zoltán Közigazgatás Fejlesztési Program 12.0

T/6590. számú törvényjavaslat

Internetes Források

Közpolitikai Kutatások Intézete: *Közzszolgálat a közigazgatásban ÁROP-2011/1.1.12.* 2013. [on-line]

Tiina RANDMA-LIIV: New Public Management versus Neo-Weberian State in Central and Eastern Europe. In: *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*. Vol. I Number 2 Winter 2008/2009. [on-line]

VIRÁG Rudolf: *A kormányprogram végrehajtása a területi államigazgatásban.* [on-line]

Wolfgang DRECHSLER: The Reemergence of “Weberian” Public Administration after the Fall of New Public Management: The Central and Eastern European Perspective. *Halduskultuur*, 2005. Vol 6.

www.infoter.eu/cikk/fejlesztik_az_ugysegedi_rendszert_zalaban

www.jaras.info.hu/jaras/jaras-fogalma

www.jaras.info.hu/lap/celldomolki-jaras

www.jaras.info.hu/lap/kormendi-jaras

www.jaras.info.hu/lap/koszegi-jaras

www.jaras.info.hu/lap/sarvari-jaras

www.jaras.info.hu/lap/szentgotthardi-jaras

www.jaras.info.hu/lap/szombathelyi-jaras

www.jaras.info.hu/lap/vasvari-jaras

www.jegyzo.hu/index.php?oldal=egycikk&id=2319

www.onkormanyzatiklub.hu/az-onkormanyzati-rendszer-megujitasa/4444-konferencia-a-jarasi-rendszerrol-a-nemzeti-kozzszolgalmati-egyetemen

www.orientpress.hu/112663

www.orientpress.hu/124112

www.orientpress.hu/131425

ZÖLD-NAGY Viktória: *A járási (fővárosi kerületi) hivatalok működésének tapasztalatai.* [online]