



# RENDVÉDELEM

VIII. évfolyam

2019/1. szám



BELÜGYMINISZTERIUM





**B U D A P E S T**

**– 2019 –**

**A BELÜGYI TUDOMÁNYOS TANÁCS**

**ONLINE FOLYÓIRATA**

## **IMPRESSZUM**

### **KIADJA:**

Belügyi Tudományos Tanács

### **FELELŐS KIADÓ:**

Dr. Dános Valér ny. r. vezérőrnagy, a Belügyi Tudományos Tanács ügyvezető alelnöke

### **SZERKESZTŐ:**

Dr. Sabjanics István, a Belügyi Tudományos Tanács titkára

### **KIADÓ:**

Cím: 2090 Remeteszőlős, Nagykovácsi út 3.

Postacím: 1903 Budapest, Pf. 314.

E-mail: [titkar@bm-tt.hu](mailto:titkar@bm-tt.hu)

Telefon: +36 26 795 911, BM: 24-592

Fax: +36 26 795 919, BM: 24-650

HU ISSN 2560-2349

**A kiadványban megjelenő tanulmányok nem tükrözik a kiadó álláspontját.**

## TARTALOMJEGYZÉK

<b><u>Szerkesztői előszó</u></b>	4
<b><u>Pályázati eredmények</u></b>	5
<b><u>Magasvári Adrienn - Erdős Ákos:</u></b> Integritás-szemlélet és a korrupcióval kapcsolatos ismeretek az NKE RTK pénzügyőr tisztjelöltjei körében	6
<b><u>Tóth Tamás:</u></b> A digitális alapú, integritás centrikus közszolgálati szervezetek személyi integritását sértő tényezőinek kialakulása, valamint kihívásaik az információs társadalom tükrében	50
<b><u>Pats Krisztina:</u></b> Személyi integritás erősítésének lehetőségei a köznevelési feladatot ellátó hatóság feladataiban	133
<b><u>Simon István Krisztián:</u></b> Az integritás és digitális átalakulás lehetőségei a terület- és településfejlesztés intézményeiben	160
<b><u>Berta Erika - Nyitrai Gergő Judit:</u></b> Az egészségügyben kialakult integritási jellemvonások-hálapénz rendszer, normasértés szervezeti és társadalmi szinten	183
<b><u>Smuk Ferenc:</u></b> Utak, járművek fejlődése, avagy a közúti közlekedés honi és nemzetközi története az ezredfordulóig	218
<b><u>Szerzők</u></b>	239
	3

## Szerkesztői előszó

A Belügyi Tudományos Tanács 2018. májusában pályázatot hirdetett meg *Az integritás alapú szervezet – lehetőségek és kihívások a digitális átalakulás mentén* címmel, *Személyi integritás*, valamint *Szervezeti integritás* témákban. E számunkban a díjazásban részesült pályázók tanulmányai válnak elérhetővé a téma iránt érdeklődők számára.

Továbbá jelen számunkban közreadjuk a Közlekedéstudományi Egyesület 2018. évre meghirdetett Czére Béla-díj pályázatán nyertes, *Utak, járművek fejlődése, avagy a közúti közlekedés honi és nemzetközi története az ezredfordulóig* című pályaművet is.

Az értékes tanulmányokhoz hasznos olvasást kívánunk!

***Az integritás alapú szervezet – lehetőségek és kihívások a digitális átalakulás mentén*** című pályázat bíráló bizottsági eredményei:

***„Személyi integritás” témakörben***

I. DÍJ

Magasvári Adrienn és Erdős Ákos szerzőcsoport az ***„Integritás-szemlélet és a korrupcióval kapcsolatos ismeretek az NKE RTK pénzügyőr tisztjelöltjei körében”*** címmel benyújtott pályaműve

KÜLÖNDÍJ

Tóth Tamás ***„A digitális alapú, integritás centrikus közszolgálati szervezetek személyi integritását sértő tényezőinek kialakulása, valamint kihívásaik az információs társadalom tükrében”*** címmel benyújtott pályaműve

Pats Krisztina a ***„Személyi integritás erősítésének lehetőségei a köznevelési feladatot ellátó hatóság feladataiban”*** címmel benyújtott pályaműve

***„Szervezeti integritás” témakörben***

II. DÍJ

Simon István Krisztián ***„Az integritás és digitális átalakulás lehetőségei a terület- és településfejlesztés intézményeiben”*** címmel benyújtott pályaműve

KÜLÖNDÍJ

Berta Erika és Nyitrai Gergő Judit szerzőcsoport ***„Az egészségügyben kialakult integritási jellemvonások- hálapénz rendszer, normasértés szervezeti és társadalmi szinten”*** címmel benyújtott pályaműve

***A Czére Béla-díj I. kategóriájának nyertese:***

I. DÍJ

Smuk Ferenc az ***„Utak, járművek fejlődése, avagy a közúti közlekedés honi és nemzetközi története az ezredfordulóig”*** címmel benyújtott pályaműve

## MAGASVÁRI ADRIENN – ERDŐS ÁKOS

### INTEGRITÁS-SZEMLÉLET ÉS A KORRUPCIÓVAL KAPCSOLATOS ISMERETEK AZ NKE RTK PÉNZÜGYŐR TISZTJELÖLTJEI KÖRÉBEN

#### 1. A KUTATÁS ELMÉLETI HÁTTERE

*„[...] a közigazgatás előtt legyen minden ember egyenlően fontos. Mindenki érezze a törődést, a jóakaratot, az emberszerető kíméletet. Ez azt is jelenti, hogy a közigazgatásnak pártatlannak kell lennie. Ne tegyen különbséget szegény és gazdag, barát és ellenség, kormánypárt és ellenzék, város és falu, magyar és nemzetiségi között. Egyúttal jelenti a tárgyilagosság kötelességét, a protekciónak és annak a tilalmát, hogy a hivatalnok a rábízott ügyek mikénti elintézésével magának előnyt vagy összeköttetést keressen.” (MAGYARY, 1941)*

Magyary Zoltán fent idézett szavai szerint a közigazgatás az emberekért van, vagyis a hivatalnok *„a társadalom sorsának jobbra fordulásán munkálkodik”* (HENCZ, 1987), azaz alapkövetelmény vele szemben az etikus magatartás. Már ekkor, 1941-ben megjelennek a tisztviselőkkel szemben támasztott alapvető etikai elvárások, a részrehajlás nélküli ügyintézés, a megkülönböztetés és a protekció tilalma, az ajándék elfogadásának korlátozása, illetve a korrupció kizárása. Karvasy pedig a rendőrközegekkel szemben határoz meg hasonló elvárásokat 1862-es összefoglaló munkájában (KARVASY, 1862).

A köz szolgálata tehát régen is feltételezte az etikus munkavégzést és az ebben a szférában végzett munka ma is magában hordozza az erkölcsiséget. Aki az állam nevében eljárva végzi feladatait, teljesíti kötelezettségeit a közigazgatásban, kiemeltebb erkölcsi és etikai elvárásoknak kell eleget tennie.

Fokozottan igaz ez a hivatásos szolgálati jogviszonyban foglalkoztatott személyek (így például a pénzügyőrök) tekintetében. Hiszen a szolgálati jogviszony olyan különleges közszolgálati jogviszony, amelyben mindkét felet a sajátos szolgálati körülményeknek megfelelő, a vonatkozó jogszabályokban meghatározott kötelezettségek terhelik és jogosultságok illetik meg. A hivatásos állomány tagja a szolgálati jogviszonyból fakadó kötelmeit önkéntes vállalás alapján, élethivatásként, szigorú függelmi rendben, akár életének és testi épségének kockáztatásával és egyes alapjogai korlátozásának elfogadásával teljesíti. Az említett különleges elvárások miatt hivatásos szolgálati jogviszonyba csak azok kerülhetnek kiválasztásra, akiknek életvitele nem kifogásolható, és akik hozzájárulnak annak a szolgálati viszony létesítését megelőző, valamint a szolgálati viszony fennállása alatti ellenőrzéséhez, azaz, a morális követelmények velük szemben – a közigazgatás egyéb ágazataihoz viszonyítva is – erőteljesebben érvényesülnek. (MAGASVÁRI, 2018)

A fenti etikai, erkölcsi elvárásokat több olyan kormányzati stratégiai dokumentum is rögzíti, mely az utóbbi években célul tűzte ki a közszolgálat megújítását, az emberi erőforrás-gazdálkodás reformját, ennek keretében pedig a közszolgálatban dolgozók morális értékeinek erősítését, a munkatársak fejlesztését. Kijelölik, hogy a tisztviselők milyen kereteken belül segíthetik ügyfeleiket, az állampolgárokat, melyek azok a magatartások, amelyek helyesek, melyek azok, amelyek helytelenek a köz és az állam számára. (JUHÁSZ & RIGÓ, 2014)

A Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program azt határozta meg, hogy olyan átfogóan szabályozott hivatásetikai normára van szükség, mely az állampolgárok és a közszolgák számára is egyértelműen megfogalmazza a magyar közszolgálatban dolgozókkal szemben támasztott szakmai és etikai elvárásokat. Vagyis átlátható szabályokkal kell segíteni a munkatársakat a hivatalukhoz méltó, kötelességtudatos magatartás tanúsításában.

A Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020 (a továbbiakban: Stratégia) egyik fő célja a szolgáltató állam modelljének megteremtése. Mivel a közigazgatás „arcát” a közigazgatásban dolgozó munkatársak jelenítik meg, a Stratégiában megfogalmazott, a szolgáltató állam megvalósítására irányuló célok



eléréséhez elsősorban felkészült és elhivatott, megfelelő kompetenciákkal bíró, hatékony teljesítményre képes munkatársakra van szükség. Fontos szempont kiválasztásuk során, hogy az állam iránti elkötelezettségük elég erős legyen ahhoz, hogy feladataik ellátása során ne éljenek vissza pozíciójukkal, személyes integritásuk stabil legyen.

A Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programja a 2012-2014. cselekvési időszakra célul tűzte ki az etikai szemléletváltást. Deklarálta, hogy a közszolgálati szervek működésében a jövőben hangsúlyosabban kell megjeleníteni az etikai elveket. Ennek a kiindulási pontja az egyes közszolgálati hivatásrendekre vonatkozó etikai szabályok rögzítése etikai kódexekben. Másik kiemelt célja volt a Programnak a korrupcióval kapcsolatban a megelőzés és a szankcionálás egyensúlyának megteremtése (integritásközpontú működés).

2013-ban elkészültek a hivatásrendi etikai kódexek, amelyek a hivatásetikai normákon kívül az etikai eljárások szabályait is lefektették, illetve bevezették az integritásirányítási rendszert, melyhez széleskörű vezetői és kormánytisztviselői képzések is kapcsolódtak.

A Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programja koncepcióját a Nemzeti Korrupcióellenes Program (2015-2018) folytatja tovább és a korrupcióval szembeni egyéni ellenálló képesség erősödését várja, középpontba állítva az értékalapú működést és a tudatformálást.

Alapvető szemléletváltás következett tehát be a közszolgálatban. A magyar kormány 2011-től a korábbi antikorrupciós kormányzati kísérletek kudarcai miatt a megelőző megközelítést és az „integritást” helyezte a középpontba. (KIS, 2015)

A korrupció fogalma a latin corruptio szóból ered, ami romlást, rontást jelent. A korrupció olyan viselkedés, mely eltér a közfeladatok törvényes gyakorlásától, elsősorban személyes vonatkozású, pénzügyi vagy pozícióbeli előnyök megszerzése érdekében. (NYE, 2014) Az antikorrupciós stratégiák pedig a múltban megvalósult korrupciós cselekmények büntetésére és szankcionálására helyezik a hangsúlyt.

Az integritás kifejezés latin eredetű, szó szerint azt jelenti, nem (in) érintett (tangere) (MAESSCHALCK, 2009). Arra utal, hogy valaki nem fertőzött, nem romlott. Az integritás a mindennapi gyakorlatban általánosan elfogadott értékek és normák alkalmazását jelenti (VAN DEN HEUVEL & HUBERTS, 2003). A közszféra szervezeteinek vonatkozásában pedig az általánosan elfogadott társadalmi értékeknek és normáknak az alkalmazására utal. Ma – az integritás-szemlélet térnyerésével – a megelőzés kerül előtérbe azzal, hogy a szankcionálás továbbra is kiemelten fontos.

Amint az a fentiek alapján jól látható, az elmúlt években kiemelt figyelmet kapott a közszférában a korrupcióellenesség és az integritás-szemlélet témaköre. A kormányzati stratégiai célokhoz természetesen a jogszabályi követelmények is igazodtak és hangsúlyt helyeznek olyan ellenőrzési mechanizmusok és eljárások kidolgozására, amelyek a közigazgatásban dolgozók tevékenységének tisztaságát szolgálják. Emellett azonban fontos az is, hogy a munkatársak erkölcsi minősége is megfelelő legyen.

De vajon mi is a különbség a korrupcióellenesség és az integritás-szemlélet között?

Az előbbi valami ellen küzd, a másik valamiért. A korrupciós megközelítés pontosan meghatározott korrupciós cselekmény típusokat feltételez, majd a jogsértések elkövetése után elrettentő, büntető célzattal szankcionál. Az integritás-szemlélet egyfajta értékalapú megközelítés, mely az etikai alapokon próbálja jogkövetésre ösztönözni az érintetteket, ezáltal érzékenyít, szemléletet formál. Míg az előbbinél az esemény, eset, ügy után történnek lépések és a cél már csak a jövőbeli elkerülendő kockázatok feltárása lehet, addig az integritást fókuszba helyező megközelítés célja kifejezetten prevenció, a tudásátadás, a kompetencia-fejlesztés. Ha az oktatás, képzés oldaláról közelítünk a fogalmakhoz, akkor azt mondhatjuk, hogy a korrupcióellenesség felfogása szerint a helyes viselkedés kulcsa, hogy a közigazgatási dolgozók rendelkeznek-e megfelelő jogi elméleti ismeretekkel. Ezzel szemben az integritás-szemlélet középpontjában a személyiség áll, a tréning-jellegű képzésekre, a tudás- és tapasztalat megosztásra, az esettanulmányokra helyezi a hangsúlyt. (HORVÁTH, 2016)

Összegezve, itthon is az lehet a cél, ami az Európai Unióban, azaz, az antikorrupciót, a hivatásetikai eszközrendszert és az integritásszemléletet szoros összefüggésben kell kezelni. (EUROPEAN COMMISSION, 2015) Mindez azt jelenti, hogy a szabálykövető, a szankcióra hangsúlyt fektető korrupcióellenesség, a munkatársak szigorú ellenőrzése mellett támogatni kell a tisztviselőket az etikai normák megértésében, az önálló felelősségvállalásban, megfelelően érzékenyíteni kell őket erre, erősíteni kell bennük a hivatásetikai tudatosságot.

A „megelőző” szemléletmód elterjedésében központi szerepe van az oktatásnak, továbbképzésnek. Egyrészt erre tekintettel, a Nemzeti Közsolgálati Egyetem oktatóiként, jelen kutatásunkkal szeretnénk volna képet kapni arról, hogy hogyan vélekednek a négyéves képzésben résztvevő tisztjelölt hallgatóink a fent említett korrupciós, illetve integritás-alapú megközelítéssel kapcsolatban. Mivel a nemrégiben bevezetett tisztjelölti jogviszonynak és a négyéves alapképzésre való átállásnak az elsődleges célja a szervezeti szocializáció erősítése volt, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal hivatásos állományú munkatársaiként és oktatóként is fontosnak tartottuk annak felmérését, hogy hogyan viszonyulnak ezekhez a nehéz kérdésekhez a pénzügyőr hallgatók, egyáltalán, mit tudnak ezekről a problémákról, tartanak-e attól, hogy ez a későbbiekben őket is érintheti majd. Ennek érdekében – két fókuszcsoportos beszélgetés keretében – felmértük a hallgatók ismereteit a korrupció és az integritás fogalmát, a korrupció-megelőzési lehetőségeket, a korrupció okait érintően, illetve megkérdeztük őket arról is, hogy honnan szereznek ismereteket a témáról, részét képezik-e tárgykörök a képzésüknek, felkészültnek érzik-e magukat arra, ha a jövőben szembe találják magukat ilyen cselekményekkel.

A jövőben a pénzügyőri hivatás alapelemévé válik az integritás-szemléletű megközelítés, az etikus szervezeti kultúra megvalósítása. Éppen ezért szükséges olyan szakemberek képzése, akik alkalmasak és képesek arra, hogy támogassák az integritás-alapú gondolkodás erősödését, részesei legyenek az etikai értékeket közvetítő szervezeti kultúrának. Kutatásunkkal arra kívántunk választ adni, hogy jelenleg a pénzügyőr tisztjelöltek megfelelnek-e ezeknek az elvárásoknak, és ha vannak hiányosságaik e tekintetben, akkor azok miben nyilvánulnak meg, hogyan lehet pótolni ezeket.

## 2. A KUTATÁS MÓDSZERTANA ÉS A KUTATÁSI MINTA

Kutatásunk egyik célkitűzése az volt, hogy feltárjuk az első- és második évfolyamos pénzügyőr tisztjelöltek attitűdjeit, vélekedéseit és értelmezéseit a korrupció, valamint az integritás fogalmával, tartalmával kapcsolatban, illetve a korrupciós magatartásformák különféle reprezentációit, a korrupció megelőzését, a korrupttá válás folyamatát illetően. Másfelől pedig arra szeretünk volna választ kapni, hogy a pénzügyőr tisztjelöltek miként látják a társadalom tagjainak vélekedését a hazai rendészeti szervek korrupciós érintettségével kapcsolatban, illetve, hogy ők maguk mennyire tartják fontosnak e jelenségekkel foglalkozni.

Kutatásunk során, a fenti kérdésekre fókuszcsoportos vizsgálatok eredményei révén igyekeztünk választ kapni, minthogy e kérdések mögöttes tartalmának feltárása egy általános kép kialakításához, új gondolatok megszületéséhez, végső soron pedig egy esetleges jövőbeli képzési terv kialakításához járulhatnak hozzá (LETENYEI, 2006). Fontos volt számunkra továbbá az is, hogy a résztvevők élményeinek közös megvitatása által kifejezzenek olyan attitűdöket, s megfogalmazzanak olyan véleményeket is, amelyeket nem egy „kész válaszkészletből” választanak ki, amelyek megismerésére szintén a fókuszcsoportos vizsgálati módszer látszik a legalkalmasabbnak (SÍKLAKI, 2006).

Vizsgálatunkat a Nemzeti Közszerületi Egyetem Rendészettudományi Karának (NKE RTK) pénzügyőr tisztjelölti állománya első- és második évfolyamos hallgatói között végeztük. A tisztjelölti jogállás a rendészeti felsőoktatás vívmányaként, 2016-tól bevezetett új jogállási forma, amely sajátos átmenetet képez a hivatásos szerületi jogviszony és a hallgatói jogviszony között (SZABÓ, 2018a; SZABÓ, 2018b). Az utóbbi években a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV) rendszeres szerületi utánpótlására szinte kizárólag a rendészeti felsőoktatás nappali tagozatos hallgatói révén volt lehetőség. Következésképpen a tanulmányaikat folytató pénzügyőri állomány vizsgálata nem csak a rendészeti felsőoktatás, hanem a rendészeti feladatokat ellátó szerület számára is rendkívül fontos.

A kutatás időpontjában a NKE RTK teljes pénzügyőr tisztjelölti állománya 98 főből állt. Ebből az első évfolyamon 37, míg a második évfolyamon összesen 35 fő folytatja tanulmányait, ahol a legfiatalabbak 18., a legidősebbek pedig a 23. életévükben járnak. Felmérésünk során a két évfolyam önkéntesen jelentkező tagjaiból két fókuszcsoport-beszélgetést szerveztünk összesen 28 fő részvételével (7 nő, 21 férfi). A kutatásban közreműködő első évfolyamos tisztjelöltek (N=12), valamint a második évfolyamos tisztjelöltek (N=16) attitűdjeit, meggyőződéseit és ismereteit külön-külön, egy-egy fókuszcsoportos-beszélgetés során vizsgáltuk. Ez a módszer lehetőséget adott arra, hogy a rendészeti felsőoktatásban eltérő ideje jelenlévő hallgatók vizsgálati eredményeit egymással is összehasonlíthassuk.

A fókuszcsoport-beszélgetések 1-1,5 órás időtartamban zajlottak. A beszélgetések megkezdése előtt a résztvevőknek az volt a feladata, hogy öt-tíz perc alatt, külön-külön írásban határozzák meg, hogy mit értenek pontosan a korrupció, illetve az integritás fogalma alatt. Ezt követően a beszélgetések során, a csoportok tagjai együtt is igyekeztek meghatározni e két fogalmat, illetve megvitatták azokat a kérdéseket, amelyek a kutatás magját képezték.

A fókuszcsoport-beszélgetéseket minden esetben rögzítettük, majd ezek a szövegek kerültek elemzésre kvalitatív technikával.

A fókuszcsoport-beszélgetések egy lazán strukturált vezérfonal mentén haladva, a tanulmány szerzőinek moderálásával az alábbi kérdésekre kereste a választ:

- Mi számít korrupciónak? Mit tekinthetünk korrupciós cselekményeknek?
- Mit várnak el a szervezet vezetői a Nemzeti Adó- és Vámhivatalban szolgáló hivatásos állományú tagoktól?
- Hogyan előzhető meg a korrupció?
- Hogyan és miért lesz valaki korrump?
- Hol és mikor tanultak a hallgatók a korrupció és az integritás kérdésköréről? Fontosnak tartják-e tanulni ezekről?
- Hogyan látja a magyar társadalom hazánkban a korrupció szerkezetét?
- Tartanak-e a hallgatók attól, hogy későbbi munkájuk során találkozni fognak a korrupció jelenségével? Mit tennének egy ilyen esetben?

## 2.1. Hipotézisek

Kutatásunkat megelőzően az alábbi hipotéziseket fogalmaztuk meg:

**H.1.** Feltételezzük, hogy a rendészeti felsőoktatási képzésben töltött idő előrehaladtával, a hallgatók korrupciós cselekményekkel, az integritással kapcsolatos ismeretei korlátozottak maradnak.

**H.2.** Úgy véljük, hogy a hallgatók korrupcióval kapcsolatos ítéleteit a képzésben eltöltött idő múlásával, olyan belső motívumok megjelenése nehezíti, mint a bajtársiasság követelménye.

**H.3.** A tisztjelöltek számára a korrupciós cselekmények erősen rendszerspecifikus jellemzőjeként jelennek meg a rendészeti hivatásban.

## 3. EREDMÉNYEK

A továbbiakban a fókuszcsoport-beszélgetések tartalmi vizsgálatából származó eredményeinket a kutatásunkban felvetett kérdések köré csoportosítva közöljük. Minden témakör esetében külön ismertetjük az első- és a második évfolyamos tisztjelöltek elemzett megközelítéseit, ezáltal lehetőségünk nyílik arra, hogy rávilágítsunk a két csoport között tapasztalható egyezőségekre és különbségekre egyaránt.

### **3.1. A korrupció fogalma és a korrupciós cselekmények megjelenési formái**

#### *3.1.1. A korrupció fogalma és a korrupciós cselekmények megjelenési formáinak értelmezése az első évfolyamosok körében*

Az első évfolyamosok értelmezésében a korrupció olyan tevékenység, amely jogtalan előny megszerzése érdekében kötelezettségszegéshez vezet, s az mindamellet, hogy törvénybeütköző, megannyi erkölcsi érték megsértésével is jár.

Az első éves tisztjelöltek a korrupció fogalmát három fő tartalmi pillérre építik: *jogtalan előnyszerzés, vétkes kötelelességszegés, morális deficit*. Véleményük szerint tehát a korrupciós cselekmények esetében ezek a tartalmi jellemzők mindig megfigyelhetők.

#### **Jogtalan előnyszerzés**

Az első évfolyamos tisztjelöltek szerint a korrupció olyan cselekményekkel azonosítható, ahol a pénz, a tárgyi javak, esetenként akár testi szolgáltatások állnak a középpontban.

*„Korrupció alatt azt értem, hogy valakit pénzzel vagy vagyontárggyal »megvesznek«.” (első évfolyam)*

#### **Vétkes kötelelességszegés**

A hallgatók úgy vélik, hogy a korrupció fogalmának második állandó tartalmi eleme a visszaélés vagy a kötelezettségek vétkes megszegése, amelyeket a fent említett anyagi-, tárgyi vagy egyéb javak megszerzése motivál.

*„Bármilyen hivatali, munkahelyi visszaélés, illetve munkaköri feladatnak a szándékos mulasztása pénzjutalom fejében, ezzel valamilyen bűncselekményt, csalást elősegítve.” (első évfolyam)*

### Erkölcsei deficit

A fogalom harmadik összetevője a hallgatói álláspontok szerint pedig morális tartalmú. A fókuszcsoport-beszélgetésen résztvevő első évfolyamosok szerint a korrupció fogalmának jogi kontextusa mellett, fontos erkölcsi értékek meghasonulásával, elhalványulásával, illetve elvesztésével is számolni kell. A hallgatók erre mind írásos, mind pedig szóbeli megnyilvánulásaikban többször, visszatérő módon utalnak. Például:

- erkölcstelen tevékenység,
- önérdék előnybe helyezése,
- igazságtalanság,
- tisztességtelen előnyszerzés és kapzsiság,
- én-központúság,
- „...[az elkövetés által] kevesebbek lehetünk.” (nő, első évfolyam).

A fogalom meghatározását követően arra kerestük a választ, hogy a hallgatók milyen magatartásformákkal összefüggésben vélik felismerni a korrupció jelenségét. Az első évfolyamos tisztjelöltek a korrupciós cselekmények sorában olyanokat jeleztek, mint a kötelességek teljesítésének szándékolt elmulasztása, vagy akár az ellátandó feladatok direkt hátráltatása.

*„Véletlenül eltűnik egy akta például.” (első évfolyam)*

A hallgatók szerint ugyanakkor korrupciós cselekmények rejtőzhetnek azon döntések mögött is, amelyeket a döntésre jogosult személyek ismeretségi alapon, rokonaiknak, ismerőseiknek kedvezve hozzák meg. S amikor valamilyen előny érdekében kivételezések történnek egyes személyekkel vagy gazdálkodókkal szemben.

Az ajándékok kapcsán az első évfolyamos tisztjelöltek ugyanakkor koránt sem ennyire gyanakvóak. Egyöntetűnek mondható véleményük abban, miszerint az ajándékok elfogadása nem tartozik a korrupciós cselekmények körébe. Ebben az esetben a határvonalat, a korrupció és az ajándék szíves elfogadása, mint büntetlen cselekmény között, a döntésre jogosult, vagy intézkedésre kötelezett személy másik félhez való viszonyulása. A hallgatók véleménye szerint az ajándék felajánlását megelőző és annak elfogadását követő magatartás tartalma határozza meg azt, hogy korrupciós tevékenységet követ-e el valaki.



*„Attól függ, hogy miután megkaptuk az ajándékot, hogy viszonyulunk ahhoz az emberhez. Tehát utána reálisak maradunk vagy elfogultak leszünk vele szemben.” (első évfolyam)*

Érdekes továbbá, hogy az elsős évfolyamos hallgatók a korrupciós magatartásokat, mintegy szükségszerűen a hivatali feladatok ellátásához, ennek a feladatellátásnak az időtartamához kötik. Álláspontjuk szerint a hivatali időn túl, a civil életben történő ajándék elfogadása például meglehetősen távol áll a korrupciós magatartásoktól, minthogy ilyenkor a hivatalos személy egyébként sem jogosult bármilyen intézkedést tenni, illetve az állampolgárokra, a gazdálkodókra vonatkozóan kötelező érvényű, vagy akár joghátrányt keletkeztető döntést hozni. Jól ábrázolja e megközelítést a következő érvelés:

*„Én már hallottam például olyat, hogy ugyanígy ilyen NAV-os volt, és ismerték már, többször volt már kint a piacon, a nagybani piacon, és már sokszor látták, és kiment a családjával vasárnap és akkor: »na, gyere, itt van egy láda alma«. És pedig akkor nem volt rajta egyenruha.” (első évfolyam)*

### *3.1.2. A korrupció fogalma és a korrupciós cselekmények megjelenési formáinak értelmezése az második évfolyamosok körében*

A második évfolyamosok a korrupció fogalmát – az első évfolyamos társaikhoz hasonlóan – szintén olyan kötelező tartalmi elemekre alapítják, mint a *jogtalan előnyszerzés*, a *vétkes kötelelesség* és az *erkölcsi deficit*. Ők azonban a fentieket további kötelező fogalmi elemekkel egészítették ki, mégpedig a cselekmény *társadalomra veszélyességével* és az *elkövető speciális társadalmi pozíciójával*.

#### **Jogtalan előnyszerzés**

A második évfolyamos tisztjelöltek szintén úgy vélik, hogy a korrupció fogalmának elengedhetetlen tartalmi eleme az egyén jogosulatlan előnyszerzése.

*„Pénzzel általában, vagy más eszközzel befolyásolják a hivatalos munkát, tehát egyszerűen pénzt ajánlanak fel azért, hogy akaratukat érvényesítsék és ha elfogadják akkor az már korrupciónak számít.” (második évfolyam)*

*„Meglátásom szerint alapvetően két részre lehet osztani [a fogalmat]. Az egyik csoportba a pénzbeli ellenszolgáltatásokért, a másikba a természetbeni ellenszolgáltatásokért nyújtott valamilyen cselekedet [tartozik].” (második évfolyam)*

### **Vétkes kötelességszegés**

A másodéves hallgatók, elsőéves társaikhoz hasonlóan szintén kiemelték, hogy a korrupció az egyén kötelezettségeinek vétkes megszegésével jár együtt.

*„Alapjában a jogszerű és helyes eljárás helyett valami olyat kérnek tőlünk cserébe, ami az érdekelt fél részére egy kibúvót, kiskaput jelent a felelősség alól.” (második évfolyam)*

*„Korrupció alatt egy másik személy pénzzel való megvesztegetését értjük.” (második évfolyam)*

*„Bűncselekmény, melyet magas látencia jellemez. Nincs „igazi” sértetti kör, hiszen egyrészt a civil, másrészt a hatóságnak ... az emberei is jól járnak ezáltal.” (második évfolyam)*

### **Erkölcsei deficit**

A fókuszcsoportos-beszélgetés során, a hallgatók véleményében fokozottan jelen volt egyfajta erkölcsi-morális megközelítés is. A hallgatók többször, visszatérő módon utaltak arra, hogy az, aki korrupciós cselekményt követ el, az a társadalom által elvárt etikai követelményekkel helyezkedik szembe, s saját erkölcsi értékekkel nem vagy csak kevésbé rendelkezik. Meghatározásaikban olyanok jelentek meg, mint a(z):

- tisztességtelen előnyszerzés,
- kapzsiság,
- önzés,
- összeesküvés.

### **Társadalomra veszélyesség**

A másod évfolyamos tisztjelöltek a korrupció fogalmában fontos tartalmi elemnek értékelték, hogy az effajta cselekmények minden esetben valamilyen jogi normába ütköznek és veszélyesek a társadalomra.

*„Korrupció alatt olyan jogokkal való visszaélést értek, amely törvénybe ütközik/ütközhet. Társadalomra káros jelenség.” (második évfolyam)*

### **Speciális társadalmi pozíció**

Végezetül a felsőbb évesek az eddig említett fogalmi elemek körét bővítették azzal, hogy ezek a cselekmények mindig valamilyen tisztség, pozíció, beosztás betöltéséhez kötődik. Azaz a korrupciós magatartások tanúsítói szükségszerűen olyan pozíciót kell, hogy betöltsenek a társadalomban, illetve a társadalom adott alrendszerében, amely révén képesek lehetnek korrumpálódni.

*„Szerintem egy olyan tevékenység, amelyet a közhatalommal bíró emberek saját érdekükben [tesznek].” (második évfolyam)*

*„Hatalommal vagy pozícióval való visszaélés. ... Valamilyen ismertség általi haszonszerzés vagy visszaélés olyantól, aki vissza tud élni a hatalmával.” (második évfolyam)*

A második évfolyamosok értelmezésében tehát a korrupciós cselekmények olyan erkölcsileg elítélendő, társadalomra veszélyes magatartásformákat jelölnek, amelyeket a megfelelő tisztséget, pozíciót betöltő személy társadalmi helyzeténél fogva, a kötelességének vétkes megszegésével, jogtalan előny megszerzése érdekében fejt ki. Célja az önzés, az egyén számára jogtalanul biztosított előny megszerzése, kiváltó oka pedig leggyakrabban a pénz.

A felsőbb éves tisztjelöltek a korrupciós cselekmények körét elsősorban a vesztegetéssel azonosítják. Példaként említették a csempészet segítségét is, mint magatartásformát, ugyanakkor ez értelemszerűen kapcsolatban áll a vesztegetés büntetőjogi kategóriájával. A korrupció reprezentációjaként nevesítették továbbá a jogosítvány megszerzésekor a vizsgáztató „lefizetését”, illetve a pályázati kiírások, tenderek elbírálásakor a jogtalan kedvezmények biztosítását is. Részükről az ajándék „jogcímén” történő vagyoni előnyszerzés nem került megemlítésre.

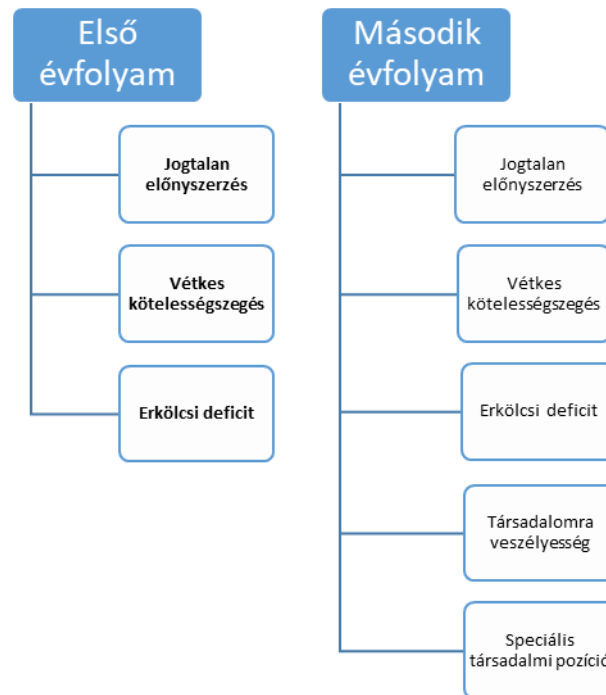
### 3.1.3. Összegzés

A korrupció fogalmának értelmezése, illetve tartalmi összetevőinek meghatározása tekintetében az első- és második évfolyamos tisztjelöltek véleménye között jelentős az átfedés, azonban fontos különbségek is megjelennek (lsd. 1. ábra).

Mind a két csoport egyetértett abban, hogy a korrupció fogalmának kötelező tartalmi elemei, a *jogtalan előnyszerzés*, a *vétkes kötelelességszegés* és az *erkölcsi deficit*. A két csoport megközelítése között azonban meghatározó különbséget képez, hogy a felsőbb évesek a fogalom szempontjából meghatározó szerepet tulajdonítanak a *cselekmény társadalomra veszélyességének*, valamint az elkövető *speciális társadalmi pozíciójának* is.

A korrupció témakörében ez utóbbi fogalmi elemek egyértelműen a korrupció legveszélyesebb szegmensébe tartozó cselekménytípusok, az úgynevezett korrupciós (bűnözés) bűncselekmények sajátjai (HOLLÁN, 2014). A büntetőjog által szankcionálni rendelt magatartások mindegyikére jellemző ugyanis, hogy (1) azokat szándékosan vagy gondatlanul lehet csak elkövetni, (2) veszélyesek a társadalomra és (3) a törvény elkövetésük esetén büntetés kiszabását rendeli. Másfelől pedig a vesztegetés egyes delictumainál a jogalkotó az elkövetővé válás feltételei között olyan speciális követelményeket támaszt, minthogy hogy az elkövetőnek valamely gazdálkodó szervezet tagjának, vagy hivatalos személynek kell lennie (HORVÁTH, 2016). A másodéves tisztjelöltek tehát a korrupció fogalmának tartalmi elemeit tulajdonképpen csak olyanokkal egészítették, amelyek a büntetőjogi terminológiával csengenek össze.

A fentiekből arra következtethetünk, hogy a felsőbb évfolyamos hallgatók korrupcióval kapcsolatos ismeretét, véleményét az újoncokhoz képest, mindössze a büntetőjogi előtanulmányaik befolyásolták.



1. ábra A korrupció fogalmának tartalmi elemei (évfolyamok szerinti bontásban); szerzők saját szerkesztése

A korrupció fogalmának tartalmi összetevői mellett, a korrupciós cselekmények különböző megjelenési formáinak értékelésével kapcsolatos eredményeink is fontos jelenségre hívják fel a figyelmet; mégpedig az ajándékok hallgatói megítélésének kérdésére.

Az első évfolyamos hallgatók ugyanis az ajándékok elfogadását, a korrupciós cselekmények viszonylatában egyáltalán nem tartja aggályosnak, kiváltképp, ha arra nem a szolgálati feladatok ellátásának ideje alatt kerül sor. Ezek az eredmények összecsengenek annak a korábbi kutatásnak a megállapításaival, amelyet hivatásos szolgálati jogviszonyban álló rendőrök között végeztek. Ebben a kutatók úgy találták, hogy a hivatásosok az ajándékok elfogadását csak a legritkább esetben tartják korrupciós cselekménynek, annak ellenére, hogy az ilyen magatartást az írott normák egyértelműen tiltják. A vizsgálat ugyanakkor rávilágított arra is, hogy az életkor előrehaladtával az ajándékok elfogadását többen és egyre inkább súlyosabb korrupciós magatartásnak tekintik (KANYÓ & KARDOS, 2015). Mindezekből arra következtethetünk, hogy az ajándékozás, mint a korrumpálódás egyik formája, illetve a mögötte rejlő ismeretlen szándékok veszélye, a szakmai- és élettapasztalatok bővülése révén mindinkább világosabbá válik.

A rendészeti felsőoktatásban szereplő hallgatók ilyen tapasztalatokkal értelemszerűen nem bírnak. Ugyanakkor már a képzés első évétől kezdve gyakorlati szolgálat ellátásra vannak kötelezve a nyári időszakban, tehát részeseivé válnak valós intézkedési helyzeteknek. Kutatásunk eredményei egyértelműen jelzik, hogy az ajándékok felajánlásával és elfogadásával kapcsolatos hallgatói nézetrendszer meglehetősen naiv. Azzal, hogy a tisztjelöltek nem látják az ajándékok felajánlása, vagy a hivatali időn kívül, de a hivatali minőségre tekintettel nyújtott szívességek mögött meghúzódó esetleges veszélyeket, a hallgatók anélkül válhatnak részeseivé a korrumpálódási folyamatoknak, hogy azt a tudatuk átfogná. Elengedhetetlen tehát, hogy a rendészeti felsőoktatásban résztvevő hallgatók a büntetőjogi ismeretek mellett olyan képzésben részesüljenek, amely komplex módon tárja fel a korrupció folyamatát.

### **3.2. A Nemzeti Adó- és Vámhivatalban szolgáló hivatásos állománnyal szemben támasztott vezetői elvárások**

#### *3.2.1. A Nemzeti Adó- és Vámhivatalban szolgáló hivatásos állománnyal szemben támasztott vezetői elvárások az első évfolyamosok értelmezésében*

Vizsgálatunk során arra is kerestük a választ, hogy a tisztjelölteknek milyen elképzeléseik, ismereteik vannak a hivatásos- illetve a tisztjelölti állománnyal szemben támasztott vezetői elvárásokról.

A Nemzeti Adó- és Vámhivatal hivatásos állományával szemben támasztott vezetői elvárások tekintetében, a fókuszcsoport-beszélgetés első évfolyamos résztvevőinek meglehetősen határozott véleménye volt. A beszélgetés során olyan elvárható tulajdonságok, kompetenciák és értékek fogalmazódtak meg, mint:

- az erkölcsös magatartás,
- tisztesség,
- politikai függetlenség,
- szakmailag potens vezetői működés; a realitások értékelése,  
*„Például ne várjon el olyat valakitől, amit ő sem tenne meg.” (első évfolyam)*
- szakmai tudás, szakismeret,
- veszélyvállalás és helytállás,

- törvények tisztelete, a törvények betartása és betartatása,
- törekvés arra, hogy a társadalmi egyenlőtlenségeket lehetőség szerint enyhítsék.

Ez utóbbi elvárásban – a korábbiakban említettekhez hasonlóan – a naiv nézetrendszer tükröződik. Mindazonáltal volt olyan hallgató, aki ezen elvárás teljesülése tulajdonképpen a korrupció-megelőzés egyik első formájának tekinthető.

*„[...] a NAV-nak az lenne a feladata, hogy ne legyen ilyen nagy a különbség a rétegek között, így az államban. Tehát a kisebb réteget, a nagyobbhoz közelebb hozni, egy közepet így megtalálni. De igazából ez a korrupció elhárítása.” (első évfolyam)*

### 3.2.2. A Nemzeti Adó- és Vámhivatalban szolgáló hivatásos állományal szemben támasztott vezetői elvárások az második évfolyamosok értelmezésében

A második évfolyamon, a fókuszcsoport-beszélgetés résztvevőinek véleménye szerint az alábbi tulajdonságok, kompetenciák és viselkedésformák fontosak a Nemzeti Adó- és Vámhivatal hivatásos állományú tagjai tekintetében:

- tisztességes munkavégzés,
- titoktartás,
- megbízhatóság,
- példaértékű magatartás (*„kiégett kollégák ne vegyék el a fiatalok motivációját a szakmai gyakorlat során” – második évfolyam*),
- csapatmunka,
- szakmai felkészültség,
- szabálykövetés,
- változási képesség, rugalmasság,
- fejlődőképesség, tanulási készség,
- határozottság,
- emberség (*„úgy bánj a másik emberrel – intézkedés alá vont személlyel –, ahogyan szeretnéd, hogy veled is bánjanak” – második évfolyam*)
- tisztelet, bizalom a vezetők és egymás iránt,

- szakmailag potens vezetői működés („*A vezetők alulra is lássanak, hogy ott hogyan folyik a munka, ne csak fentről [bíráljanak].*” – második évfolyam)

Ez az utolsó gondolat szinte végig kísérte ennek a csoportnak a beszélgetését. Folyamatosan kiemelték a hallgatók, hogy mennyire fontos a korrupció és annak megelőzése kapcsán a vezetői felelősség és a vezetői figyelem.

### 3.2.3. Összegzés

A hallgatók véleménye szerint a Nemzeti Adó- és Vámhivatal vezetőinek a hivatásos állománnyal kapcsolatos elvárásait három kategóriába sorolhatjuk: *morális értékek, szakmai kompetenciák, egyéni tulajdonságok* (Isd. 2. ábra).

Morális értékek	Szakmai kompetenciák	Egyéni tulajdonságok
<ul style="list-style-type: none"> <li>•erkölcsös magatartás</li> <li>•tisztesség</li> <li>•emberség</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•szakmai felkészültség</li> <li>•fejlődőképesség</li> <li>•szakismeret</li> <li>•szakmailag potens vezetői működés</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•helytállás</li> <li>•rugalmasság</li> <li>•határozottság</li> <li>•csapatmunka</li> <li>•szabálykövetés</li> <li>•titoktartás</li> </ul>

2. ábra A hivatásos állománnyal szemben támasztott vezetői elvárások a hallgatók véleménye szerint; szerzők saját szerkesztése

Fenti eredményeket érdemes összevetni egy 2017-es, *A versenyképes közszolgálat személyzeti utánpótlásának stratégiai támogatása* elnevezésű projekt (azonosítószám: KÖFOP-2.1.5-VEKOP-16.) keretében folytatott ún. alapkompentencia-kutatás eredményeivel. A kutatás célja az egységes közszolgálati alapkompentenciákra épülve a specifikus közigazgatási és rendészeti alapkompentenciák meghatározása volt, annak érdekében, hogy a pályakezdők a jövőben minél hatékonyabban legyenek képesek ellátni feladataikat.

A kutatás szerint a közigazgatási és rendészeti szervek vezetői, illetve irányítói feladatokat ellátó munkatársai elsősorban az alábbi kompetenciák meglétét várják el a szervezetekhez újonnan bekerülő kollégáktól:

- döntési képesség,
- együttműködés



- érzelmi intelligencia,
- felelősség-vállalás,
- határozottság, magabiztosság,
- hatékony munkavégzés,
- kommunikációs készség,
- konfliktuskezelés,
- önállóság,
- problémamegoldó-készség,
- pszichés terhelhetőség,
- szabálykövetés, fegyelmezetttség. (MALÉT-SZABÓ, et.al., 2017)

A korrupció megelőzése szempontjából fontos egyéni értékek között felfedezhető némi átfedés a vezetői elvárások és a hallgatók meglátása szerint nélkülözhetetlennek vélt kompetenciák között. Ebből az aspektusból jelentős morális értékek ugyanis megjelennek az érzelmi intelligencia fogalomkörében, az egyéni tulajdonságok körében pedig mindkét kutatás eredményei nevesítik a szabálykövetést, a határozottságot, illetve az együttműködést, melyek kulcsfeltételei a korrupcióellenes magatartásnak.

Az első és másod évfolyamos hallgatók véleménye között kirajzolódó különbség e kérdés kapcsán mindössze néhány helyen tapasztalható, amelyek a következők szerint foglalhatók össze. A másodéves tisztjelöltek az egyéni tulajdonságok között kiemelt szerepet szántak a csapatmunka és a titoktartás követelményének.

A szervezetszociológiában ismert egy olyan irányzat, amely rendészeti feladatokat ellátó szervek dolgozóit sajátos szubkultúrának (alkultúrának) tekinti, amelyben kimutathatók azok a belső erők, amelyek összetartják a testületek tagjait és azok az elválasztó ismérvek, amelyek élesen elkülönítik a társadalmi környezettől (FINSZTER, 2003). Ezekben a rendészeti szubkultúrákban meghatározó szerepe van a tagok közötti összetartásnak, szolidaritásnak (SKOLNICK, 1966), valamint a titkosságnak egyaránt (BUCKNER, 1972).

Eredményeink arra engednek következtetni, hogy a hallgatók nézetei, attitűdjei a rendészeti felsőoktatási képzés rövid ideje alatt jelentősen befolyásolható. A tisztjelöltek mindössze egy év alatt átveszik azokat a szubkulturális sajátosságokat,

amelyek a rendészeti szervek működését jellemzik. Ennek a későbbiekben, a korrupciós cselekmények megítélésénél további jelentőséget fogunk tulajdonítani.

### 3.3. A korrumpálódás folyamatának és a korrupció megelőzésének meghatározó tényezői

#### 3.3.1. A korrumpálódás folyamatának és a korrupció megelőzésének meghatározó tényezői az első évfolyam olvasatában

A kutatás központi témakörének tekintettük annak a feltárását, hogy a leendő tisztek miként vélekednek a korrumpálódás kialakulásának tényezőiről, illetve a korrupció megelőzésének kérdéséről.

Az első évfolyamos hallgatók, a korrupciós magatartások hátterében két faktor jelentőségére mutattak rá. Ezek az egyénhez viszonyítva, az úgynevezett *belső* vagy *külső tényezők* csoportjába sorolható.

A **belső tényezők** között szerepelnek azok, amelyek az egyén sajátos személyiségi vonásaihoz, a hivatással kapcsolatos attitűdjeihez köthetők.

A belső tényezők között említették a(z):

- én-központú személyiséget,
- az elhivatottság hiányát,
- becsületesség, erkölcsiség hiányát,
- nagyravágyást, kapzsiságot,
- az adott társadalmi osztályból történő gyors kitörés, előrelépés igényét.

Volt, aki úgy vélte, hogy ezen belső tényezők nem pusztán a megelőzésre, hanem a már korrupciós magatartást folytató személy viselkedésének megváltoztatására is alkalmasak lehetnek. Ezt pedig az egyén lelkiismereti működésének sajátos büntetési formájához, a lelkipurdalás megjelenéséhez vezeti vissza:

*„Hogyha már kialakult egy erkölcsös személyiség, akkor igazából lehet, hogy csinálja, de akkor ez már rosszul esik neki.” (első évfolyam)*

A fókuszcsoportos-beszélgetések elemzése alapján, a **külső tényezők** csoportjába pedig azokat az indikátorokat sorolhatjuk, melyek az egyénre gyakorolt hatásuk révén vezetik az adott személyt a korrupciós cselekmény elkövetéséhez. E külső tényezők között találunk olyanokat, amelyek az egyént átölelő környezet

szocializációs hatásainak következményeként, s olyanokat is, amelyek az egyénre nehezedő *kényszer* formájában jelennek meg.

A **külső tényezők szocializáció** *alcsoportjába* sorolhatjuk különösen:

- a közvetlen munkakörnyezetben megjelenő személyek (kollégák) mintakövetését,  
*„Attól lehet valaki, hogy mondjuk nem, alapvetően nem hajlamos rá, de mondjuk a környezetében sokan azok és tudja és kedvet kap.” (első évfolyam)*
- általános elégedetlenséget a társadalomban.

A hallgatók úgy vélik, hogy megfelelő példamutatás mellett, ha egy személyt megfelelően motiválunk, akkor képessé tehető arra, hogy bensővé tegyen olyan értékeket és motívumokat, mint a tisztesség és becsületesség. E tekintetben a környezet hatása rendkívül meghatározó.

A **külső tényezők kényszerítő** *alcsoportjába* tartozó indikátorok között pedig említést nyert:

- anyagi helyzetből származó kényszer, egzisztenciális problémák (pl. hitelfizetési nehézségek)
- magánéleti problémák kényszerítő hatása (pl. beteg hozzátartozó kezelésének finanszírozása)
- más személyek kényszerítése, fenyegetése (pl. bűnözői csoportok által lekövetett fenyegetés, zsarolás).

A korrumpálódás megelőzésére vonatkozó kérdések feldolgozása során, a fókuszcsoportos-beszélgetések tartalmából az rajzolódik ki, hogy az elsőéves pénzügyőr tisztjelöltek a korrupció megelőzésének – tartalmi szempontból – két fő formáját különítik el: az egyéni és az általános prevenció eszközöket (lsd. 3. ábra).

Az **egyéni prevenció eszközök** között azokat a protektív tényezőket jelölik meg, amelyek direkt mód hatnak az egyes személyek magatartására, s azok forrása is sok esetben magában az egyénben fedezhetőek fel. E kategóriába sorolhatjuk:

- a személyes elhatárolódást;  
*„Csak úgy [előzhető meg a korrupció], hogyha mi nem követjük el. Ha mi tényleg annyira reálisak vagyunk minden helyzetben, és nem fogadunk el mondjuk kenőpénzeket.” (első évfolyam)*
- az elfogulatlan, következetes hivatali munkavégzést;

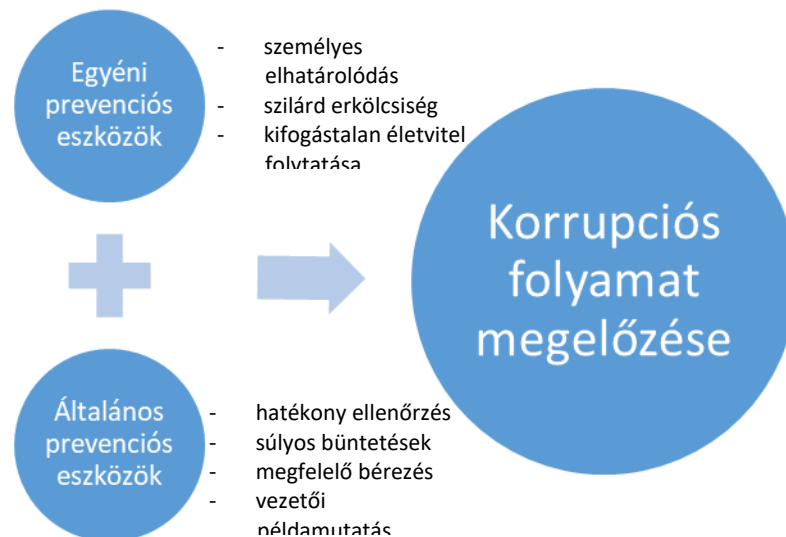
- a kifogástalan életvitel gyakorlását a magánéletben; vagy
- a szilárd erkölcsiséget.

A korrupció megelőzésének általános formái – ún. **általános prevenciók** – között pedig azokat találjuk, amelyekkel a NAV pénzügyőri állományának egésze mellett, a társadalom más alrendszeire egyaránt hatva előzhető meg a korrupciós magatartások különböző formái. A hallgatók ilyenek között említik:

- a fokozott, hatékony ellenőrzésformák alkalmazását a hivatali feladatokat ellátó állomány és a gazdasági élet szereplői körében egyaránt;
- súlyos, elrettentő erejű büntetési tételek bevezetését;
- a médiumok bevonását, minthogy a különböző sajtóorgánumoknak minden esetben be kellene számolniuk a felderített korrupciós ügyekről;
- megfelelő bérezési rendszer kialakítását

*„Én gondolok olyanokra is, hogyha mondjuk jól megvan valaki fizetve, akkor szerintem neki nem fog eszébe jutni az, hogy korrupt legyen.” (első évfolyam)*

- a jogszabályok által biztosított „kiskapuk” bezárását, melyeket kihasználva mind a hivatali feladatokat ellátó személyek számára, mind pedig a gazdasági élet szereplői számára megkerülhetővé válnak a kötelezettségek teljesítése;
- a minden társadalmi és szervezeti szinten megjelenő vezetők példamutató magatartását,  
*„Alapvetően olyan vezetés kéne, aki nem korrupt.” (első évfolyam);*
- a politikai hatalomtól való függetlenséget  
*„Ők [politikai hatalom] szabják meg, hogy nekünk mennyi a fizetésünk, mi mennyit dolgozunk.” (első évfolyam).*



3. ábra Korrupció folyamatának preventív eszközei az első évfolyamos hallgatók véleménye alapján; szerzők saját szerkesztése

### 3.3.2. A korrumpálódás folyamatának és a korrupció megelőzésének meghatározó tényezői az második évfolyam olvasatában

A felsőbb éves tisztjelöltek vizsgálatakor szintén azt találtuk, hogy a hallgatók a korrupciós magatartások háttérében, a korrupciós tevékenység mozgatórugójaként szintén e két tényező (külső – szocializáció vagy kényszerítés és belső) jelentőségét emelték ki.

A **belső tényezők** körében a második évfolyamos tisztjelöltek az alábbi összetevők fontosságát hangsúlyozták:

- kiégés, amikor a kolléga beleun a munkájába és könnyebben szeretne pénzhez jutni,
- nincs megelégedve a munkakörével, bérezésével,
- fiatal generációra jellemző gyors karrierigény, magas fizetési elvárások, türelmetlenség.

A **külső tényezők szocializáció alcsoportjába** a felsőbb éves tisztjelöltek a továbbiakban az alábbi indikátorokat sorolták:

- a közvetlen munkakörnyezetben megjelenő személye (kollégák) mintakövetése,

- a családban előforduló minta követése,
- egyre elfogadottabb, hogy létezik a jelenség,
- média szerepe, azaz a korrupciós esetek bemutatása gyakran rossz példát ad.

A **külső tényezők kényszerítő alcsoportjába** tartozó indikátorok között pedig ugyanazon lehetőségeket emelték ki a másodéves hallgatók is, mint az újoncok:

- anyagi helyzetből származó kényszer, egzisztenciális problémák (pl. hitelfizetési nehézségek)
- magánéleti problémák kényszerítő hatása (pl. beteg hozzátartozó kezelésének finanszírozása)
- más személyek kényszerítése, fenyegetése (pl. bűnözői csoportok által lekövetett fenyegetés, zsarolás).

A kérdés kapcsán, hogy hogyan lesz valaki korrump, azt is kiemelték többen, hogy mivel egyre elfogadottabbá válik ez a jelenség, sokan úgy gondolják, hogy akkor most az egyszer ők is kipróbálják, aztán többet soha. Egyik hallgató azonban ezt egyfajta káros szenvedélyként aposztrofálta, azaz, aki egyszer kipróbálta, az nem fog tudni szabadulni ettől, függővé válik.

A második évfolyamos hallgatókkal folytatott fókuszcsoport-beszélgetés tartalmi elemzése alapján – szemben az újoncok esetében részletezett, egyéni és általános prevenciók eszközökkel – azt állíthatjuk, hogy esetükben nem merült fel olyan erőteljesen az egyéni, saját személyben rejlő megoldások keresése. Egy hallgató említette, hogy a személyes jó példa segíthet a korrupció megelőzésében, azaz, hogy ha mások azt látják, hogy kemény munkával is ugyanolyan eredmény érhető el, akkor nem lépnek a korrupció talajára.

A szervezeti oldal szerepét azonban mindannyian hangsúlyozták, és itt is elsősorban a vezetők fontosságát emelték ki:

- vezetői figyelem,  
*„A vezető legyen tekintettel arra, hogyan érzik magukat a munkatársak, ne legyenek túlterheltek, mert esetleg ezért akarnak könnyebb pénzhez jutni.”*
- példamutató vezető,  
*„Olyan vezetőkre van szükség, akik nem korrumpáltak.”*
- megfelelő bérezési rendszer kialakítása,  
*„A tiszthelyettesek bére nagyon alacsony, ezért ők jobban fenyegetettek.”*
- erkölcsi megbecsülés,

*„Az emberi és munkatársi értékek megbecsülése, olyan pozícióba rakjuk, ahol jól érzi magát.”*

- napi munkavégzés folyamatos ellenőrzése, akár kamerarendszer segítségével.

### 3.3.3. Összegzés

Eredményeink azt mutatják, hogy a hallgatók a korrumpálódás folyamatát, a korrupció kialakulását befolyásoló tényezőket rendkívül komplex módon értékelik (lsd. 4. ábra).

A hallgatók tehát úgy tűnik, tisztában vannak azzal, hogy a korrupció és a korrumpálódás folyamata nem egyetlen tényező jelenléte által determinált. Mint, ahogy azt is világosan látják, hogy a társadalmi jelenségek e problémás formájában a társadalmi közeg jellegzetességei épp úgy szerepet játszanak, mint az egyén maga. Megközelítésük tehát – annak legmélyebb lényege szerint – egyértelmű hasonlóságot mutat a témában készült kutatások eredményeivel. Bereczkei és Tóth például úgy vélik, hogy egyesek nagyobb hajlandóságot mutatnak a korrupcióra, a megvesztegetésre, mint mások. Ennek hátterében azonban elsősorban társadalmi tényezők állnak: olyan társadalmi-szervezeti környezet (pl. hierarchikus tagozódás, stb.) és közösségi érdekek, amelyek „kitermelik” a korrupciót. (BERECZKEI & TÓTH, 2008)

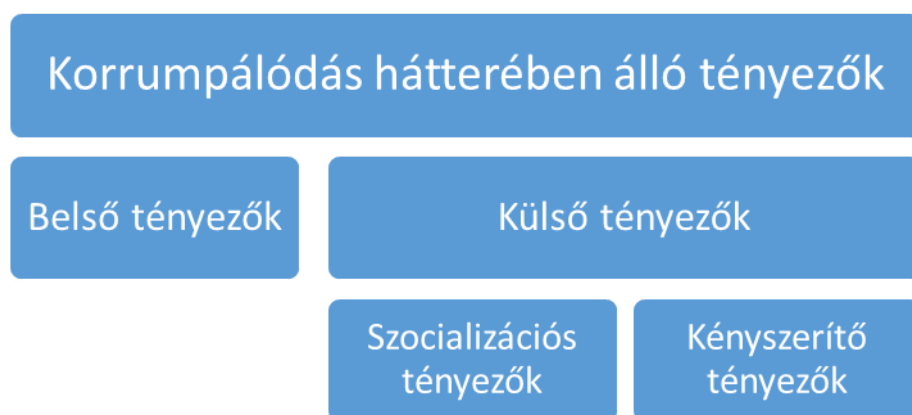
Annak ellenére azonban, hogy a hallgatók a korrupciót befolyásoló tényezők szerteágazó voltát egyértelműen felismerték, a második évfolyamos tisztjelöltek tekintetében azt látjuk, hogy a megelőzés lehetséges alternatívái között szinte kizárólag a külső tényezők jelentősége kap hangsúlyt. Pedig Hollán szerint *„a korrupció valamilyen formában egyéni vagy kollektív döntések befolyásolására irányul, így az ellene való küzdelemben kiemelt szerepe van a személyes és szervezeti integritás erősítésének”*. E tekintetben ő a megfelelő toborzást és kiválasztást, a megfelelő illetmény- és életpálya-rendszert, az összeférhetetlenséget, illetve az etikai kódex szerepét emeli ki (HOLLÁN, 2013).

Úgy tűnik tehát, hogy a képzési idő előrehaladtával a hallgatók, a korrumpálódás prevenciója kapcsán az egyén felelősségét teljes mértékben a rajta kívül állókra – a szervezeti hierarchia magasabb fokán állókra – hárítják.

További kutatások során érdemes volna azt vizsgálni, hogy e folyamat háttérben milyen oksági tényezők húzódnak meg. Annyi bizonyos, hogy a rendészeti felsőoktatási intézményben kurzust hallgató fiatalok a kezdetektől szigorú hierarchiai rendben folytatják tanulmányaikat. Kutatási eredményeink arra engednek következtetni, hogy a hallgatóknak a felelősséggel, felelősségvállalással kapcsolatos attitűdjeit idővel ugyanez a hierarchikus szemlélet itatja át. Erdős szerint a felelősségvállalásban megjelenő hierarchikus szemlélet *„egyértelműen a rendvédelmi szervek sajátossága, hisz ezen a szinten arról van szó, hogy a felelősségi viszonyban, amelynek alanyai a felelősségre vonó és a felelősségre vonható intézmények, csoportok vagy egyének, az elsődleges szerepet az alanyok által betöltött pozíció, beosztás és számos esetben az általuk viselt rendfokozat játssza”*. (ERDŐS, 2011).

Feltehetően ennek a feltétlen hierarchikus szemléletnek az átvétele is szerepet játszik abban, hogy a hallgatók a korrupció megelőzésének erőforrásait kizárólag a szervezeti hierarchiában felül álló személyekben látják. Egy 2015-ben végzett vizsgálat ugyanakkor egyértelműen rávilágított arra, hogy a hazai rendészeti szervek gyakorlatában is jelentős szerep hárul az egyénre a korrupció-prevencióban. Ebben a szerzők következtetésként megállapítják: *„a félig strukturált interjúk felvételére alapuló kutatásunk összegzett eredményeként a fentiek alapján egyértelműen kijelenthető, hogy azon személyek, akik a rendvédelmi szervek állományán belül képesek korrupciós cselekményt elkövetni – a mindezt mereven elutasító kollégáikkal összehasonlítva – eltérő tulajdonságokkal rendelkeznek a SZEMmodell elemeit, azaz a vonatkozó szubjektív normájukat, a szubjektív kontrolljukat, a személyiségjegyeiket, a személyes tapasztalatukat, a társadalmi és szervezeti viselkedéses és verbális magatartásukat illetően.”* (MALÉT-SZABÓ & CSATÓ, 2015).





4. ábra A korrupció kialakulását befolyásoló tényezők; szerzők saját szerkesztése

### 3.4. Vélemények a magyar társadalom megítéléséről a hazai korrupció szerkezetét illetően

Fontosnak tartottuk azt is megvizsgálni, hogy a hallgatók miként vélekednek a társadalom attitűdjeit, meggyőződéseit illetően a hazai korrupció helyzetéről, illetve szerkezetéről. Különös tekintettel arra, hogy véleményük szerint, hogyan látja a társadalmi többség a Nemzeti Adó- és Vámhivatal állományának korrupciós érintettségét.

#### 3.4.1. Első évfolyamos tisztjelöltek véleménye a magyar társadalom megítéléséről a hazai korrupció szerkezetét illetően

Az első évfolyamos tisztjelöltek többsége (egy fő kivételével) szerint a magyar emberek általános vélemény, hogy a Nemzeti Adó- és Vámhivatal személyi állományát szinte teljes egészében áthatja a korrupció. A hallgatók úgy vélik, hogy a társadalomban rengeteg sztereotípiát él a NAV dolgozói, különösképp a pénzügyőrök kapcsán. Szerintük a hazai állampolgárok többsége nem rendelkezik valós ismeretekkel a központi bevételi hatóság szervezetét és működését illetően. A legtöbben a különböző médiumoktól, a hatalmon lévő kormányzattal szemben álló ellenzéki közszereplőktől sok esetben eltorzított, általánosító információkhoz jutnak, s meggyőződéseiket ezek alakítják.

*„Azt hiszik, hogyha egyszer megtörtént, akkor mindig megtörténik.” (első évfolyam)*

*„Nincsenek tisztában, hogy a NAV-on belül milyenek a hivatásosok, milyenek a kormánytisztviselők. Ki, mit csinál. Ki lehet korrump, ki nem lehet egyáltalán.” (első évfolyam)*

Sokan tényként fogadják el azokat az információkat, amelyek a Nemzeti Adó- és Vámhivatal állományát a társadalmi értékekkel szembehelyezkedő, negatív képben tüntetik fel. A tisztjelöltek úgy vélik, hogy ennek oka részben a hatóság rendeltetéséből fakad, minthogy az felelős az állami adójellegű bevételeinek biztosításáért. Ez pedig hozzájárul a negatív attitűdök kialakításához, a bevételi hatóság tagjainak rossz megítéléséhez, s azoknak az információknak a tényszerű elfogadásához, melyek a hatóságot, vagy annak tagjait negatív képben tüntetik fel.

*„Ha nézzük a NAV-ot, végül is mi vagyunk azok, akik behajtuk az adót.” (első évfolyam)*

*„Vannak a NAV-osok és ők rosszak, negatívak és korruptak.” (első évfolyam)*

A fentiekén túl, a hallgatók véleménye szerint a Nemzeti Adó- és Vámhivatal tagjainak megítélését, korrupciós érintettségét az is befolyásolhatja, hogy az adott személy hogyan viszonyul magához a legfőbb végrehajtó hatalomhoz. A hatalmon lévő Kormány egészével szemben táplált ellenérzések értelemszerűen manifesztálódhatnak a hatósági feladatot ellátó szervekre, minthogy az állami működés a hétköznapiakban az állami szervek tevékenysége révén válik érzékelhetővé, kézzel foghatóvá (ERDŐS, 2018).

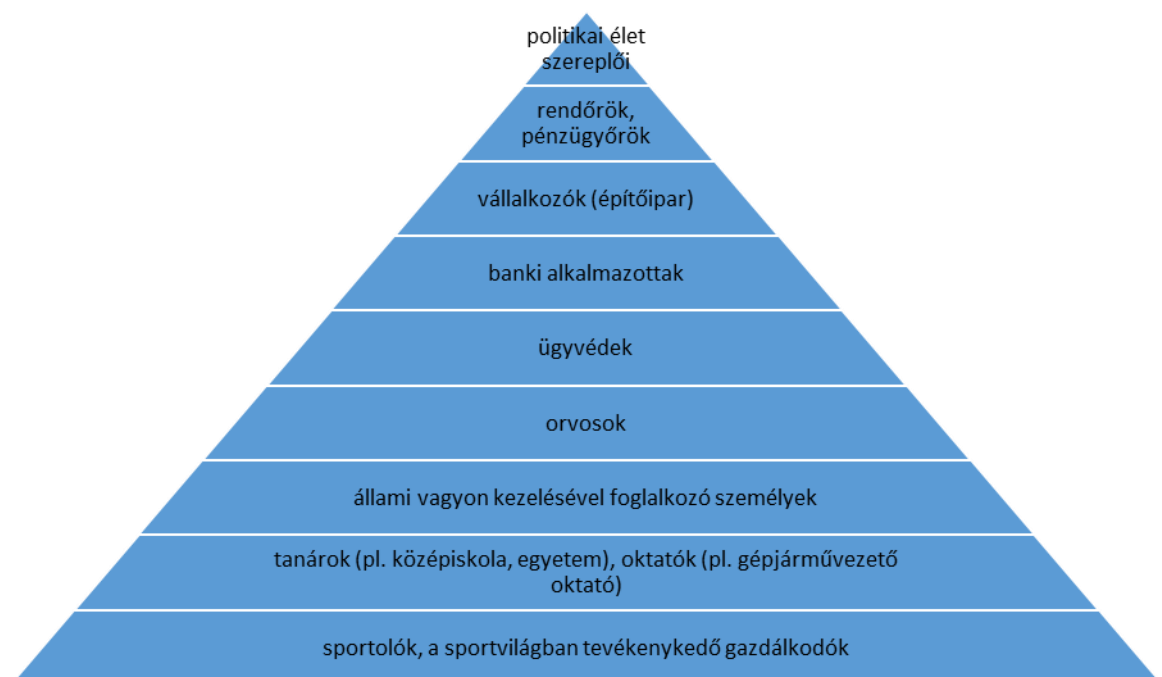
*„Ez a [negatív] vélemény úgy is kialakulhat, hogy politikai nézet. Tehát ha most az ember nem szereti a Kormányt akkor mindenkit utál [a végrehajtó hatalomban].” (első évfolyam)*

Végezetül az elsőévesek utaltak arra is, hogy az emberek meggyőződése eseténként a valós eseményekből, vagy a kár személyes tapasztalatokból is táplálkozhatnak. Habár a legtöbben nincsenek biztos információk birtokában, mégiscsak úgy vélik, hogy a hatóság tagjai is felelősek a társadalmi gyanakvás kialakulásáért. Ezt fejezi ki az egyik hozzászóló alábbi következtetése:

„Ugyanakkor nyilván tettek is erről az elmúlt években, hogy kialakuljon egy ilyen kép. Sajnos folyamatosan vannak ilyen problémák, ami nem tesz jót. Nagyon nehéz leküzdeni.” (első évfolyam)

A fentiek tükrében egyáltalán nem meglepő, hogy a tisztjelöltek véleménye szerint a magyar társadalom által leginkább korrumpálhatónak tekintett hivatások, munkatevékenységek között a rendészet „előkelő” helyet foglal el. Érdekes ugyanakkor, hogy egyazon hivatás gyakorlói között eltérő mértékben értékelik a korrupciós érintettséget. A pénzügyőrök esetében például szinte kizárólag a vám szakterületen dolgozók kapcsán látják a társadalom negatív megítélését, míg a nyomozóknál ezt kevésbé érzékelik.

A vizsgálatban résztvevők úgy vélik, hogy hazánkban a legtöbben a következő hivatások gyakorlóit tartják korrumpálhatónak (Isd. 5. ábra):



5. ábra A magyar társadalom által leginkább korrumpálhatónak vélt területek, hivatások hazánkban az első évfolyamos hallgatók véleménye szerint; szerzők saját szerkesztése

Már csak az eddigiekre figyelemmel is alaposan feltételezhetjük, hogy a pénzügyőr tisztjelölti állomány tagjait, a felsőoktatási tanulmányaik megkezdésétől kezdve – esetenként azt megelőzően is – foglalkoztatja a korrupció jelensége és működése.

A fókuszcsoporthoz tartozó beszélgetés egyértelműen rávilágított arra, hogy a hallgatók tartanak attól, hogy későbbiekben, hivatásuk gyakorlása során találkozni fognak valamilyen korrupciós cselekménnyel. Két fő pedig egyenesen tényként fogadja már most el azt, hogy ez a magatartásforma része a rendészeti hivatás gyakorlatának.

#### *3.4.2. Második évfolyamos tisztjelöltek véleménye a magyar társadalom megítéléséről a hazai korrupció szerkezetét illetően*

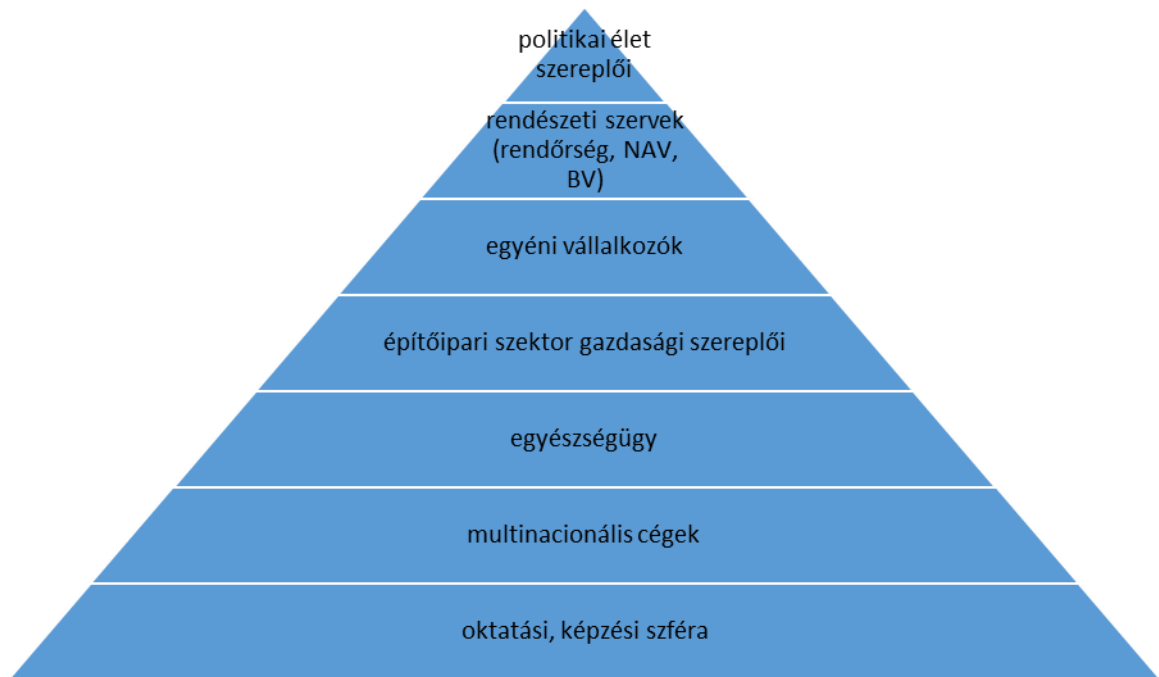
A másodévesekkel végzett fókuszcsoporthoz tartozó vizsgálat alkalmával elhangzott első vélemény a következő volt:

*„Aki szereti az ukrán cigit, támogatja [a korrupciót].” (második évfolyam)*

A hallgatói vélemény – még ha nem is volt teljesen komoly a kijelentés – részben előrevetíti, hogy mit gondolnak a tisztjelöltek a rendészeti hivatás korrupciós érintettségére vonatkozó társadalmi megítélésről. Pedig ha jól meggondoljuk, nem is annyira egyértelmű napjainkban a társadalom reakciója a korrupcióval kapcsolatban. Ha ugyanis e jelenség túlzottan elburjánzik, mintegy általánossá válik az állami működésben, akkor az emberek közönyössé válnak iránta, vagy esetleg bevonódnak, cinkosai lesznek a cselekményeknek.

A hallgatók többsége szerint a média mindennél jobban képes befolyásolni a korrupcióval kapcsolatos társadalmi percepciót, a korrupció társadalmi megítélését. A tisztjelöltek szerint ugyanakkor a médiumok meghatározó társadalmi jelenléte révén az emberek többsége a korrupcióról, különösen a közvetlenül nem tapasztalható korrupcióról szinte kizárólag a média közvetítésével szerez tudomást. A beszélgetés résztvevői szerint ez ugyanakkor nem mindig vezet a reális kép kialakításához, hiszen számos ügy túlzón vagy nem teljes részletességgel kerül bemutatásra.

A hallgatóink meglátása szerint a hazai viszonylatban az emberek leginkább az alábbi foglalkozásterületeket, hivatásokat látják korrupcióval fertőzöttnek (ld. 6. ábra):



6. ábra A magyar társadalom által leginkább korrumpálhatónak vélt területek, hivatások hazánkban az második évfolyamos hallgatók véleménye szerint; szerzők saját szerkesztése

A hazai fegyveres testületek érintettsége kapcsán ugyanakkor a hallgatók egyértelműen kiemelték, hogy a társadalmi többség a honvédek és a katasztrófavédelmi dolgozók esetében aligha tartja elképzelhetően a korrupciós magatartások megjelenését. Hasonlóképp vélekedtek az első évfolyamos társaikhoz, akik szerint ezeket a hivatásokat (kiegészítve a mentőszolgálat dolgozóival) az emberek a hősies helytállással és az önfeláldozással azonosítják, ahol pedig nem tudnának működni olyan személyek, akiket a korrumpálódáshoz szükséges önző emberi viselkedés jellemez.

### 3.4.3. Összegzés

Tudjuk azt, hogy a korrupció a gazdaság és társadalom különböző területein eltérő mértékben érzékelhető. Ott tapasztalható leginkább, ahol jelentős pénzmozgások vannak. Ez tetten érhető a közszférában ugyanúgy, mint a versenyszektorban. Nagyobb társadalmi súlya mégis a közszférában jelentkező korrupciónak van. Egyes felmérések eredménye szerint a leginkább korruptnak tartott társadalmi-gazdasági szektorok a politikai pártok, illetve az államigazgatáshoz tartozó egyes szervek (TAKÁCS, CSAPODI & TAKÁCS-GYÖRGY, 2011).

Egy 2016-os 18-29 éves fiatalok körében fókuszcsoporthoz hasonló módszerrel végzett adatfelvétel során a résztvevőknek egy 16 foglalkozásból álló halmazt kellett sorba rendezni a korrupciós kitettség mértéke szerint. Az eredmények alapján leginkább a politikusokat tartják a legveszélyeztetettebbnek, majd az igazságszolgáltatás képviselői következnek, de nem sokkal maradnak el azok a foglalkozások sem, amelyek a legfertőzöttebbnek ítélt területeken találhatók, mint az orvos és rendőr (HORTOBÁGYI & MARTIN, 2016). A hallgatói vélemények az említett kutatási eredményekkel nagymértékben korrelálnak.

A kutatásunkban ehelyütt az volt a kérdés, hogy a hallgatók miként látják a társadalom megítélését a hazai korrupció szerkezetét illetően. A fókuszcsoporthoz hasonló beszélgetéseken elhangzott közlésekből és azok tartalmi elemzéséből arra lehet következtetni, hogy sok esetben a hallgatók a saját véleményeiket fogalmazták meg. S valóban arra utaltak, hogy ők hogyan látják a hazai korrupciós helyzetet.

Egyöntetű volt a hallgatói álláspont abban a tekintetben, miszerint későbbi munkájuk során számolniuk kell azzal, hogy a korrupció valamely megjelenési formájával szembekerülnek.

### **3.5. Kérdések a korrupcióval, integritással kapcsolatos képzésekről és a jövőbeli kihívásokról**

Kutatásunk utolsó részében arra igyekeztünk választ kapni, hogy a hallgatók milyen előképzettséggel rendelkeznek a korrupcióval, az integritással kapcsolatban, valamint, hogy e témák feldolgozását mennyire tartják fontosnak rendészeti képzésben.

Végezetül pedig a korrupciós magatartásokkal kapcsolatos jövőbeli kihívásokról, a lehetséges cselekvési alternatíváikról kérdeztük a hallgatókat. Arra voltunk kíváncsiak, hogy mit tennének egy korrupciós cselekmény észlelésekor.

#### *3.5.1. Első évfolyamos hallgatók válaszai a korrupcióval, integritással kapcsolatban kérdésekre és a jövőbeli kihívásokra*

Vizsgálatunk időpontjában az első évfolyam pénzügyőr tisztjelöltjei alig egy hónapja voltak jelen a rendészeti felsőoktatási képzésben. Következésképpen e képzési forma

keretei között a korrupció, valamint az integritás fogalmáról, jelenségéről aligha volt módjuk szervezett keretek között tanulni. Így esetükben e kérdés kapcsán elsősorban a korábbi ismereteikre, valamint az elmúlt egy hónap tanulmányaira alapozhattunk.

Az eredmények azt mutatják, hogy az első évfolyamos hallgatók a felsőoktatási tanulmányaik első hónapjában – az úgynevezett rendészeti alapfelkészítés intenzív szakaszában – egy alkalommal találkoznak a korrupció kérdéskörével, a Nemzeti Védelmi Szolgálat munkatársainak előadása keretében. Úgy tűnik azonban, hogy ez a foglalkozás a korrupció jelenségének megismeréséhez, feldolgozásához közel sem elég. A fókuszcsoporthoz-beszélgetés elemzéséből arra a megállapításra jutottunk, hogy Nemzeti Védelmi Szolgálat munkatársai előadott ismeretanyag egyáltalán nem, vagy csak elenyésző mértékben vált befogadottá és maradandóvá a tisztjelöltek számára.

Mindez származhat a nem megfelelő oktatási módszer megválasztásából, a hallgatók figyelmetlenségéből, az odafigyelést, koncentrációt zavaró tényezők jelenlétéből, de abból is, hogy a tisztjelöltek a képzés e korai szakaszában nem rendelkeztek olyan előtanulmányokkal, amelyek segíthették volna e téma tényleges megértését és az ismeretek maradandóvá tételét. A fókuszcsoporthoz-beszélgetések alkalmával ezen okok tisztázására nem került sor.

Az ugyanakkor egyértelműen kirajzolódott, hogy a témában tartott képzésből a hallgatók mindössze információfoszlányokat (pl. az NVSZ szervezetének bemutatása) és az előadás egy-egy mozzanatát tudták csak felidézni (pl. film). Ezek tényleges összefüggései, mondanivalója és tartalmi lényege tekintetében ugyanakkor nem volt koherens ábrázolás az elbeszélésekben.

*„Annyit mondtak, hogy vigyázzunk.” (első évfolyam)*

*„Mutattak egy két videót is egyébként.” (első évfolyam)*

Eredményeink alapján kijelenthető, hogy a rendészeti felsőoktatási képzés megkezdése előtt a hallgatók nem találkoznak a korrupció, vagy az integritás fogalmakörével. Kivételt képeznek ez alól azok a tisztjelöltek, akik részben specializált, a rendészeti hivatásra készítő szakiskolában, vagy rendészeti fakultációs képzés kereteiben folytatták középfokú tanulmányaikat.

Esetükben előfordult, hogy már a középiskolai évek alatt is szóba került a korrupció, mint a rendészeti hivatáshoz kapcsolódó káros jelenség, azonban e témakör szaktanár által menedzselte, érdemleges feldolgozására itt sem került sor.

*„Beszéltünk róla, hogy mi a korrupció, és ugyanígy mindenki elmondhatta a véleményét, de így, tehát, hogy külön most egy órában végig ezzel foglalkozzunk nem. Csak felmerült, mint téma. De ezt azonnal el is hessegették, hogy még a gondolatát se ébresszék fel bennünk, hogyha hivatásosok leszünk.” (első évfolyam)*

Elmondható ugyanakkor, hogy a hallgatók nyitottak a téma iránt. Egyöntetű volt az álláspont abban a tekintetben, hogy a korrupció fogalmáról, megnyilvánulási formáiról, kialakulásáról, működéséről és nem utolsósorban a megelőzéséről elengedhetetlen tanulni a rendészeti képzés keretein belül.

A kutatás záró szakaszában végezetül fontosnak tartottuk tisztázni a kérdést, hogy a fiatal tisztjelölteknek van-e valami elképzelése, hogy mit tennének a jövőben egy korrupciós cselekmény észlelésekor?

Egy kivétellel mindenki azt állította, hogy az általa tapasztalt korrupciós cselekményt minden bizonnyal azonnal jelentené a megfelelő személyek (pl. parancsnok, előjáró, hatóság) számára.

Egy fő ugyanakkor nem volt biztos abban, hogy jelentené, ha kollégáját korrupciós cselekmény elkövetésén tetten érné. Álláspontja szerint a cselekmény jelentését több tényezőtől tenné függővé.

*„Ha mondjuk tíz éve ismerem és nem egy borzasztóan nagy összegekről van szó, mondjuk egy ötezresért átengedett valakit, akkor nyilván elbeszélgetek vele, hogy: te hülye vagy?! Lehet, egy tíz éves kapcsolatot nem fogok egy apróság miatt feladni [...] Ha elsőre megcsinálja, én azt mondom, hogy mivel már ismerem tíz éve, ha nincs szó nagy összegekről vagy több alkalomról, akkor most megpróbálnám jó útra téríteni.” (első évfolyam)*

A kezdeti egyértelmű álláspont, miszerint mindenki jelentené az észlelt korrupciós cselekményt, ezt követően sokkal árnyaltabbá váltak. A hallgatók már ekkor úgy vélték, hogy első alkalommal mégiscsak elbeszélgetnének az adott személlyel, s nem



jelentenék azonnal az esetet. A tisztjelöltek szerint a cselekmény jelentését megelőzően olyan tényezőket tartanak szükségesnek mérlegelni, mint

- a cselekményt elkövető személlyel való kapcsolata minőségét,  
*„Ha utálom, simán feldobom. [...] De ha van egy jó viszonyom vele, akkor már máshogy állok hozzá.” (első évfolyam)*
- az ismert elkövetési alkalmak számát,  
*„Ha elsőre csinálja, akkor nem [jelenteném].” (első évfolyam)*
- a cselekmény – saját maguk által értékelt – súlyosságát,  
*„Ha most ötezerért átenged egy autót, akkor azt mondom, hogy, na. De ötszáz ezer már azért más.” (első évfolyam)*
- a cselekmény elkövetőjének vélt vagy valós motivációit.  
*„Lehet, hogy pillanatnyilag megingott, vagy most pont olyan helyzetbe került.” (első évfolyam).*

### 3.5.2. Második évfolyamos hallgatók válaszai a korrupcióval, integritással kapcsolatban kérdésekre és a jövőbeli kihívásokra

Vizsgálatunk időpontjában a második évfolyam pénzügyőr tisztjelöltjei már egy évet eltöltöttek a felsőoktatási intézményben, illetve a nyári időszakban részt vettek egy kötelező, egy hónapig tartó szakmai gyakorlaton is a Nemzeti Adó- és Vámhivatal különböző szervezeti egységeinél. Ennek alapján már volt lehetőségük arra, hogy halljanak a korrupció, valamint az integritás fogalmáról, jelenségéről.

A kérdés kapcsán folytatott beszélgetés során azonban az derült ki, hogy az első évfolyamos hallgatókhoz hasonlóan a másodéves tisztjelöltek sem találkoztak sokkal több alkalommal ezekkel a témakörökkel. Az integritás témakörével egyáltalán nem. A korrupció kapcsán ők is említették, hogy az úgynevezett rendészeti alapfelkészítés intenzív szakaszában egy alkalommal a Nemzeti Védelmi Szolgálat munkatársainak előadása keretében hallottak erről. Úgy tűnik azonban, hogy ez – hasonlóan a korábbiakban jelzettekhez – nem adott túl sok információt a hallgatók számára a kérdéskörrel, ugyanis a másodéves hallgatók már semmire, még információ forrásokra sem emlékeztek az előadás tartalmát érintően.

A korrupció témakörében továbbá kriminológia kurzuson a victimológia tárgyalásakor szereztek ismereteket, illetve a Nyílt Napon mindenki kapott egy Etikai

Kódexet (bár erre is csak kevesen emlékeztek), azonban azt is megállapíthattuk, hogy ennek tartalmáról nem rendelkeznek információval, vagyis nem olvasták azt.

Elmondható ugyanakkor, hogy a hallgatók nyitottak a téma iránt. Egyöntetű véleményen voltak abban a tekintetben, hogy fontos lenne hallani ezekről a kérdésekről, a felismerés, megelőzés szempontjából mindenképp. Álláspontjuk szerint a korrupció, a hivatásos léthez szorosan kapcsolódó, gyakran előforduló jelenség, ezért fel kellene tudni ismerni:

*„Mivel a hivatáshoz szükségszerűen hozzátartozik a korrupció, így ez is része kell, hogy legyen a rendészeti képzésnek.” (második évfolyam)*

Talán már a fókuszcsoportos beszélgetés eddigi eredményei alapján is nyilvánvaló, hogy a hallgatókat igenis foglalkoztatja a jelenség maga, de persze leginkább az, hogy mi történne, ha ők szembesülnének közvetlenül ezzel a problémával. Mindenki tart attól, hogy találkozni fog a jövőben a korrupcióval és attól is, hogy bevonódhatnak, már azzal is, ha szemet hunynak felette. Ráadásul, nincsenek tapasztalataik ezen a téren és tanult eszközökkel sem rendelkeznek, amivel kivédhetnék ezeket a helyzeteket.

A jelentési kötelezettségre vonatkozó felvetés kapcsán először az a kérdés merült fel a csoport tagjai részéről, hogy kinek jelentsék? Hiszen úgy vélik, hogy a legtöbb esetben a csoport minden tagja, illetve sokszor maga a vezető is érintett lehet.

Két kivételtől eltekintve senki sem jelentené, ha a munkatársáról kiderülne, hogy korrupt. Nem jelentené, mert tisztességtelennek éreznék a munkatársaikkal, barátaikkal szemben ezt a cselekedetet. Tennék mindezt úgy, hogy a legtöbben úgy vélik, hogy a korrupciós cselekmény felismerése és a jelentési kötelezettség nem teljesítése már önmagában bevonódást jelent. Mindez arra utal, hogy a második évfolyamos hallgatók körében a bajtársiasság erősen megjelenik, sokkal erősebben, mint a Nemzeti Adó- és Vámhivatal által elvárt tulajdonságok között nevesített tisztességes munkavégzés.

Egyes résztvevők pedig úgy kerülnék ki a jelentési kötelezettséget, hogy ezt megelőzve kérnék az áthelyezésüket.

### 3.5.3. Összegzés

Általános jelenség, hogy a hallgatók úgy érkeznek a rendészeti felsőoktatási intézménybe, hogy nem rendelkeznek előzetes tanulmányokkal a korrupcióról vagy az integritásról. Aggasztónak tartjuk ugyanakkor, hogy az általános gimnáziumi képzésben résztvevő fiatalok mellett, a rendészeti fakultációt végző hallgatók sem kapnak ilyen irányú ismereteket.

A kutatás rámutat arra az ellentmondásra, miszerint a hallgatók nyitottak a téma iránt és fontosnak tartják a korrupcióval és integritással kapcsolatos ismeretek oktatását, ellenben a rendelkezésre álló írott anyagok egy részét (pl. Etikai Kódex) önállóan nem dolgozzák fel, s az előadásokon elhangzott ismeretanyag sem válik maradandóvá (pl. NVSZ előadás). Ebből az ellentmondásból következtetésként vonhatjuk le, hogy a jelenleg képzésüket folytató fiatalok a klasszikus oktatási módszerektől eltérő eszközök alkalmazását igénylik.

Az eredmények továbbá azt is megmutatják, hogy a hallgatók a képzés első évét követően sem kapnak olyan komplex szemléletű képzést a korrupciós cselekményekkel kapcsolatban, amely lehetővé tennék számukra, hogy felismerjék a korrupció kialakulásának folyamatát, jellegzetességeit és megelőzésük lehetséges gyakorlati fogásait.

A képzési idő előrehaladtával – ahogy arra már korábban utaltunk – a tisztjelöltek körében megfigyelhetők továbbá azok a rendészeti szubkultúrára jellemző kohéziós jegyek (pl. bajtársiasság, szolidaritás), amelyek nehezítik a korrupciós cselekményekkel szembeni hatékony fellépést. Nagyon érdekes eredmény ezzel kapcsolatban, amit a Transparency International Magyarország 2016-ban végzett felmérése mutat. Az adatgyűjtés szerint ugyanis a 18-29 éves fiatalok, bár megfontoltan mérlegelnék a kérdést, de 66 %-uk jelentené a korrupciós cselekményeket. Ráadásul, ez az eredmény a 2012-es kutatáshoz képest egyértelmű javulást mutat, azaz a fiatalok korrupciós tudatossága egyre növekszik (HORTOBÁGYI & MARTIN, 2016).

Ennek tudatában még inkább megerősödött bennünk az a vélemény, hogy a rendészeti szubkultúrát jellemző kohéziós erők és a képzés hiányosságai együttesen

vezetnek ahhoz, hogy a tisztjelölti állomány tagjai a korrupciós cselekmények felismerése, megelőzése vagy kezelése tekintetében eszköztelennek bizonyulnak.

#### 4. KÖVETKEZTETÉSEK, MEGÁLLAPÍTÁSOK

Kutatásunkat megelőzően azzal a feltételezéssel éltünk, hogy a rendészeti felsőoktatási képzésben töltött idő előrehaladtával, a hallgatók korrupciós cselekményekkel, integritással kapcsolatos ismeretei korlátozottak maradnak. Ez a hipotézisünk túlnyomórészt igazolódott. A hallgatók részben érintik a korrupció kérdéskörét (pl. kriminológiai aspektusai), de maradandó ismereteik elsősorban a büntetőjogi tanulmányaikból maradnak. Ez utóbbiak ugyanakkor nem alkalmasak arra, hogy a hallgatók komplex módon tekintsenek a korrupcióra és felismerjék azoknak a magatartásformáknak a veszélyeit is, amelyek büntetőjogi megítélése nem feltétlen egyértelmű (pl. ajándékok).

Jelentős hiányosságként értékeljük továbbá azokat a tapasztalatokat, amelyekről azok a hallgatók számoltak be, akik középfokú tanulmányaikat rendészeti fakultáción végezték. A fiatalok társadalmi devianciák kezelésével és értelmezésével kapcsolatos felkészítésének egyértelműen kontraproduktív mindazon formája, amely szerint a jövőbeli elkövetésre sarkalljuk a gyerekeket, ha részletesen beszélünk egy problémáról. E megállapítás a korrupciós cselekmények kapcsán is megállja a helyét. Úgy véljük, hogy már a középfokú rendészeti fakultációs képzések során sem kerülhető meg a korrupció témakörének érintése, kiváltképp, ha ez irányú érdeklődésüket a tanulók félreérthetetlen módon jelzik.

A rendészeti felsőoktatás keretében pedig elengedhetetlen a téma feldolgozása, úgy, hogy abban ne csak a büntetőjogi relevanciák kapjanak hangsúlyt. Kutatásunk tapasztalataiból következtetésként levonható, hogy a hallgatók számára a korrupció témakörét olyan módon és módszerekkel érdemes feldolgozni, amely

- komplex módon tekint a korrupciós cselekményekre;
- feltárja a korrumpálódás folyamatának azon szakaszait is, ahol az érintett tudata még nem feltétlenül fogja át a korrupció lehetséges veszélyét;
- interaktív módon zajlik, lehetőséget adva a hallgatói kérdések, kételyek előadására;

- sokkal inkább koncentrálna a megelőzésre, semmint az elkövetéssel járó büntetőjogi felelősségre vonás jogi aspektusaira;
- felhasználja és gyakorlatban alkalmazható formájúvá alakítja azokat a tudományos eredményeket, amelyek a személyi és szervezeti integritás kutatása körében születtek;
- konkrét megoldási alternatívákat mutat a hallgatóknak, hogy miként előzhetik meg, kezelhetik a korrupciós cselekményeket; illetve
- bemutatja a korrupciós magatartások észlelése után követendő gyakorlati eljárást (pl. a korrupciós bűncselekmények különböző formáinak észlelésekor kihez kell fordulni).

Második hipotézisünk, miszerint a hallgatók korrupcióval kapcsolatos ítéleteit a képzésben eltöltött idő múlásával, olyan belső motívumok megjelenése nehezíti, mint a bajtársiasság követelménye, igazolni látszódik. Azok a másodévfolyamos hallgatók, akiknél a bajtársiasság, a szolidaritás, mint rendészetre jellemző szubkulturális kohéziós jegyek már felfedezhetők, sokkal kevésbé mutatnak hajlandóságot a társaik körében észlelt korrupciós cselekmények jelentését illetően, mint az újoncok, akik mindössze egy hónapja vesznek részt a képzésben. Eredményeink rávilágítanak arra, hogy a képzésben eltöltött idő múlásával a hallgatók azokat a sajátos működési mechanizmusokat és kohéziós jegyeket, amelyek a rendészeti szubkultúrát jellemzik, már a képzés első éveiben átveszik és ezek részben/egészben beépülnek értékrendjükbe.

Korábban végzett vizsgálatok egyértelműen igazolták, hogy a rendészeti szubkultúra tagjait összetartó olyan belső jegyek, mint a diszkrecionalitás vagy szolidaritás, ha nem is áthatóan, de reprezentáltnak jelen vannak a magyar rendészeti működésben is (FOGARASI, 2005). Perrott és Taylor rendőrtisztek között végzett kutatásaik során arra a következtetésre jutottak, hogy a rendészeti szakemberek legmeghatározóbb támogató forrása, saját kollégáik köre (PERROTT & TAYLOR, 1995). Ezt erősíti meg hazai viszonylatban egy 2018-as kutatás eredménye is, melyben azt vizsgálták, hogy vajon az NKE-n végzett hallgatók elkötelezettebbek-e a közszolgálat iránt, mint más felsőoktatási intézményben végzetek. A felmérésben résztvevők éppen a rendvédelem területén látták szignifikánsan gyengébbnek ezt a faktort. Mindez arra utal, hogy a hallgatókban a szervezetek iránti elkötelezettség kevésbé jelentős, mint a munkatársak, hallgatótársak iránti lojalitás (MAGASVÁRI & SZAKÁCS, 2018)

Természetesen a szubkultúrát összetartó kohéziós erők megjelenése a hivatásos, vagy akár a tisztjelölti állomány körében nem jelzik feltétlen a negatív következmények, a káros működési mechanizmusok megjelenését. Magyary szerint a munkatársak bajtársiassága egyrészt összetartást, másrészt kollegialitást, harmadrészt pedig a közönyösség hiányát jelenti. (MAGYARY, 1941) Vagyis, az ő véleménye szerint a bajtársiasság segíthet a korrupció megelőzésében.

Mindazonáltal azt sem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy az olyan szervezeti kultúrát jellemző tulajdonságok, mint a lojalitás, a konformitás (KOZÁRY, 2017), a szolidaritás (SKOLNICK, 1966), a titkosság vagy a környezettel szembeni folytonos gyanakvás (BUCKNER, 1972) sokszor gátló tényezői lehetnek a hatékony rendészeti működésnek. Ezek a rendészeti sajátosságok épp úgy elősegíthetik a rendészet tagjainak a külvilággal szembeni izolációját, a társadalom egyes csoportjaival szembeni előítéletességének kialakulását, fokozódását (KRÉMER, 1998), vagy a szervezet patológiás működését a problémák feldolgozásában (ERDŐS, 2018).

Jelen kutatási eredményeink két dologra mutatnak rá. Egyrészt arra, hogy a rendészeti szubkultúra tagjait összefogó jegyek működése már a rendészeti felsőoktatásban kurzust hallgató fiatalok körében is megfigyelhető. Másfelől az is bizonyítottnak látszik, hogy ezek már a hallgatók esetében is nehezítik annak a megítélését, hogy miként lépjenek fel a társaik körében észlelt korrupciós cselekményekkel szemben. A szociálpszichológia kutatói már korábban rámutattak arra, hogy az emberi együttműködések különböző rendszereiben megjelenő konformitás azon formája, amely a csoport más tagjainak megfigyelésén alapszik, jóval erősebb, mint az, amelyet pusztán a jutalom reménye vagy a büntetés elkerülése motivál. Azok, akik csak azért tartják be az írott normákat, mert félnek az abban lefektetett retorzióktól, mindössze addig lesznek szabálykövetők, amíg a büntetés lehetőségének reális esélye fennáll (ERDŐS, 2017). Ezeknek a tényezőknek a jelentőségét a rendészeti képzés során tehát semmiképp sem hagyhatjuk figyelmen kívül. Úgy tűnik ugyanis, hogy a hallgatók számára nem világos a bajtársiasság és a lojalitás pozitív, illetve káros formái közötti különbség.

Harmadik feltevésünkben azt állítottuk, hogy a tisztjelöltek számára a korrupciós cselekmények erősen rendszerspecifikus jellemzőként jelennek meg a rendészeti

hivatásban. E feltételezésünk igazolására – tekintve, hogy arra közvetlenül nem kérdeztünk rá – közvetett információk szolgálnak.

A hallgatók – függetlenül a képzésben eltöltött időtől – rendre olyan példákkal igyekeztek alátámasztani állításaikat, amelyben a rendészeti szervek dolgozói korrupciós érintettségét mutatták. A leginkább korrumpálható hivatások körében szintén azt láthatjuk, hogy a hallgatók „előkelő” helyre sorolták a rendészeti szerveket. Továbbá a hallgatók a téma iránti érdeklődésüket is elsősorban azzal magyarázták, hogy a korrupció jelensége a rendészeti gyakorlatban elkerülhetetlenül megjelenik.

A hallgatók tehát a rendészeti szervek korrupciós érintettségét összességében jelentősnek vélik. Többek talán még kissé felülreprezentált módon is értékelik a jelenség rendészeti szervek működésében betöltött szerepét.

A kutatás eredményeként megállapíthatjuk, hogy a hallgatók a korrupciót egyértelműen rendszerspecifikus jellemzőjének tartják a rendészeti gyakorlatnak, következésképp érdeklődnek is a téma iránt. Úgy találtuk azonban, hogy ennek ellenére nem rendelkeznek átfogó, tényszerű ismeretekkel, s tudásbázisuk – a civil társadalomhoz hasonlóan – a médiumoktól származó információkon alapszik.

Kutatásunk mögöttes célja a korrupció tárgyában zajló rendészeti képzés jelenlegi állapotának részbeni feltérképezése volt, az oktatással érintett célközönség, a hallgatók aspektusából. Úgy véljük, hogy azok a tisztjelölti narratívák, amelyek a vizsgálat során feldolgozásra kerültek, kiválóan rámutatnak azokra a hiányosságokra, amelyek az integritás és a korrupciós cselekmények témakörének képzése, feldolgozása körül tapasztalhatók. Továbbá rámutatnak több olyan jelenségre is a rendészeti felsőoktatásban kurzust hallgató tisztjelölti állomány körében, amelyeket korábban nem, vagy csak részben tártak fel a mostanihoz hasonló kvalitatív módszerekkel.

## 5. ÁBRAJEGYZÉK

1. ábra A korrupció fogalmának tartalmi elemei (évfolyamok szerinti bontásban)
2. ábra A hivatásos állománnyal szemben támasztott vezetői elvárások a hallgatók véleménye szerint
3. ábra Korrupció folyamatának preventív eszközei az első évfolyamos hallgatók véleménye alapján
4. ábra A korrupció kialakulását befolyásoló tényezők
5. ábra A magyar társadalom által leginkább korrumpálhatónak vélt területek, hivatások hazánkban az első évfolyamos hallgatók véleménye szerint
6. ábra A magyar társadalom által leginkább korrumpálhatónak vélt területek, hivatások hazánkban az második évfolyamos hallgatók véleménye szerint

## 6. IRODALOMJEGYZÉK

BERECZKEI Tamás – TÓTH Péter: *A korrupció kialakulása és fennmaradása: evolúciós-etológiai szempontok*, 2008.

Forrás: [http://mek.oszk.hu/07900/07999/pdf/bereczkei-toth\\_p.pdf](http://mek.oszk.hu/07900/07999/pdf/bereczkei-toth_p.pdf) (2018. 10.08.)

Taylor BUCKNER: *Deviance, reality and change*, Random House, New York, 1972.

EUROPEAN COMMISSION: *The Quality of Public Administration: A Toolbox of Practitioners* 2015.

Forrás: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=hu&pubId=7757>

ERDŐS Ákos: *A rendészeti elsősegélynyújtás alapjai: definíciók, funkciók, célok*, Belügyi Szemle, 65(2017)/9, 134-154.

ERDŐS Ákos: *Elhárító mechanizmusok a rendészeti szervek működésében*, Belügyi Szemle, 66(2018)/6, 17-35.

ERDŐS Ákos: *Felelősség a rendvédelemben, múltban és jelenben*, Magyar Közigazgatás, (2011)/2, 118-121.

FINSZTER Géza: *A rendészet társadalomelmélete I*, Rendvédelmi füzetek, (2003)/4., Rendőrtiszti Főiskola, Budapest

FOGARASI Mihály: *A rendőri oktulajdonítások szociális reprezentációi*, Pszichológia, 25(2005)/1, 27-68.



HENCZ Aurél: *Törekvések a közszolgálati etika kialakítására, II. kötet*, Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 1987.

HOLLÁN Miklós: *A korrupció megelőzésének eszközrendszere*, 2013.

Forrás: <https://cmsadmin-pub.uni-nke.hu/document/vtkk-uni-nke-hu/hollan-miklos-a-korrupcio-megelozese.original.pdf> (2018.10.08.)

HOLLÁN Miklós: *A hatósági eljárással kapcsolatos vesztegetés az új büntető kódexben*, Miskolci Jogi Szemle, 9(2014)/1, 33-47.

HORVÁTH Dávid: *Korrupciós bűncselekmények az új Btk.-ban*, Rendvédelem, 5(2016)/1, 54-64.

HORVÁTH Ferenc: *Egy korszerű integritásmenedzsment-rendszer kiépítésének lehetőségei az NBSZ-nél*, Nemzetbiztonsági Szemle, 4(2016)/2, 33-64.

JUHÁSZ Lilla Mária – RIGÓ Attila: *Korrupciómegelőzés és integritás szemlélet a közszolgálatban, Tansegédlet*, NKE, Budapest, 2014.

KANYÓ Mária – KARDOS Sándor István: *Korrupció, vagy „csak” hála*, Hadtudományi Szemle, 8(2015)/4, 158-168.

KARVASY Ágoston: *A közrendészeti tudomány*, Emich Gusztáv, Pest, 1862.

KIS Norbert: *Antikorrupció és közszolgálati integritás: Magyarország az európai uniós törekvések tükrében = Antikorrupció és közszolgálati integritás*, szerk. DARGAY Eszter – JUHÁSZ Lilla Mária, NKE, Budapest, 2015.

KOZÁRY Andrea: *Rendészetszociológia kézikönyv II*, Rejtjel Kiadó, Budapest, 2017.

KRÉMER Ferenc: *A rendőri szubkultúra és a korrupció néhány problémája*, Belügyi Szemle, 46(1998)/10, 34-53.

LETENYEI László, szerk.: *Településkutatás I. Módszertani kézikönyv*, Új Mandátum Kiadó – Ráció Kiadó, Budapest, 2006.

MAGASVÁRI Adrienn: *A Nemzeti Adó- és Vámhivatal hivatásos állományának jogviszonyára vonatkozó általános szabályok = Integrált pénzügyőri ismeretek I. – Kezdő pénzügyőrök kézikönyve*, szerk. ERDŐS Ákos, Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozat, Budapest, 2018, 44-64.

MAGASVÁRI Adrienn – SZAKÁCS Édua: *Entrants at the gate of public service, or how do public service organizations see young people's career choice motivations = Innováció, elektronizáció, tudásmenedzsment*, szerk. CZENE-POLGÁR Viktória – ZSÁMBOKINÉ Ficskovszky Ágnes, Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozata, Budapest, 2018, 187-204.

MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. század államában. A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje*, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942.

MALÉT-SZABÓ Erika – CSATÓ Péter: *A hazai rendvédelmi szerveknél előforduló korrupciós magatartások jellegzetességei a SZEMmodell elemeinek tükrében = Az erkölcsi értékrend és a személyiség kapcsolat vizsgálati szempontjai*, szerk. Malét-Szabó Erika, Belügyminisztérium, Budapest, 2015.

Jeroen MAESSCHALCK: *Egy szilárd integritás-irányítási rendszer felé: a megvalósítás eszközei, folyamatai és feltételei*, 2009.

Forrás:

[http://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/a/be/b0000/Atk%C3%A1ri%20J%C3%A1nos\\_Egy%20szil%C3%A1rd%20integrit%C3%A1sir%C3%A1ny%C3%ADt%C3%A1si%20rendszer%20fel%C3%A9.pdf](http://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/a/be/b0000/Atk%C3%A1ri%20J%C3%A1nos_Egy%20szil%C3%A1rd%20integrit%C3%A1sir%C3%A1ny%C3%ADt%C3%A1si%20rendszer%20fel%C3%A9.pdf) (2018.10.08)

Joseph S. NYE: *Corruption and Political Development: A Cost Benefit Analysis*, American Political Science Association, 61(2014)/2, 417-427.

Stephen B. PERROTT – Donald M. TAYLOR: *Crime Fighting, Law Enforcement and Service Provider Role Orientations in Community-Based Police Officers*, American Journal of Police, 14(1995)/3-4, 173-195.

SÍKLAKI István: *Az online kvalitatív közvélemény- és piackutatás módszertani kérdései*, Jel-kép, (2006)/2, 59-73.

Jerome H. SKOLNICK: *Justice without trial*, John Wiley & Sons, Inc., New York, 1966.

SZABÓ Andrea: *A tisztjelölti jogállás sajátosságai = Integrált pénzügyőri ismeretek I. – Kezdő pénzügyőrök kézikönyve*, szerk. ERDŐS Ákos, Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozata, Budapest, 2018a.

SZABÓ Andrea: *Sub pondere crescit palma, avagy a pénzügyőr tisztjelölt erőpróbája = Szakmaiság, szerénység, szorgalom. Ünnepi kötet a 65 éves Boda József tiszteletére*, szerk. DOBÁK Imre – HAUZINGER Zoltán, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2018b.

TAKÁCS István – CSAPODI Pál – TAKÁCS-GYÖRGY Katalin: *A korrupció, mint deviáns társadalmi attitűd*. Pénzügyi Szemle, 56(2011)/1, 26-42.

VAN DEN HEUVEL – HUBERTS: *Integriteitsbeleid van gemeenten*, Utrecht, Lemma, 2003.

**TÓTH TAMÁS****A DIGITÁLIS ALAPÚ, INTEGRITÁS CENTRIKUS KÖZSZOLGÁLATI SZERVEZETEK SZEMÉLYI INTEGRITÁSÁT SÉRTŐ TÉNYEZŐINEK KIALAKULÁSA, VALAMINT KIHÍVÁSAIK AZ INFORMÁCIÓS TÁRSADALOM TÜKRÉBEN**

*„Miképpen a hazának ártani nem szabad, azonképpen annak nem használni, mikor lehetne, nagy véték.”*

*Bod Péter*

**1. BEVEZETÉS**

A „jó állam”<sup>1</sup> működéséhez fűződő össztársadalmi érdek érvényesülésének céljából, elengedhetetlen a közigazgatás fenntartásában közreműködő hatékony intézményrendszer optimális működése, melynek igazodnia kell a társadalom által támasztott külső elvárásokhoz. Ezen kritériumoknak történő maradéktalan megfelelés új kihívásként is értelmezhető egy szervezet profiljának kialakítása során, mely a jelenleg fennálló információs társadalom követelményeinek megfelelően szabályozási, technológiai, értékrendi, valamint igényorientációs területeken jelentkezik elsősorban. Ahhoz, hogy egy szervezet eleget tegyen az információs társadalom, a digitalizáció által támasztott elvárásoknak, meg kell felelnie a külső jogi normáknak, rendelkeznie kell a professzionális feladat-végrehajtáshoz szükséges technikai eszközökkel, képzett szakszeméllyel, illetve mind szervezeti, mind munkavállalói szinten a köz szolgálatához szükséges stabil értékrenddel, melyek megléte esetén kielégíthető a lakosság „jó állam” működéséhez fűződő igénye. A technológiai fejlesztéseket a digitalizáció hivatott biztosítani, míg a közszolgálat

---

<sup>1</sup> lásd: *Jó Állam Jelentés 2017*, szerk. DR. KAISER Tamás, NKE Államkutatási és Fejlesztési Intézet, Központi Statisztikai Hivatal, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2017. Forrás: <https://akfi.uni-nke.hu/jo-allam-jelentes/jo-allam-jelentesek/jo-allam-jelentes-2017> (2018.08.20.)

méltó stabil értékrend, a rendszerszintű, innovációs szemlélet kialakítása az integrációs tevékenység feladata, mely egy jól működő integritásmanagement hatására jöhet létre. Magyarország Kormányának *„elkötelezett szándéka, hogy 2020-ra a magyar közigazgatás szervezetten, következetes és átlátható intézményi struktúrában, korszerű és ügyfélbarát eljárásrenddel, mindenki számára elérhetően; professzionálisan, nemzeti hivatástudattal rendelkező, szakmailag felkészült, etikus és motivált személyi állománnyal, modern szervezeti keretek között; és költséghatékonyan, a lehető legkisebb adminisztratív teherrel, versenyképes szolgáltatási díjakkal és rövid ügyintézési határidőkkel működjön, azaz létrejöjjön az emberek bizalmát élvező szolgáltató állam.”* (1052/2015. KORMÁNY HAT. 2015.)

A kutatás első részében, a társadalom elvárásainak megfelelően működő digitális alapú, integritás centrikus közszolgálati szervezet speciális jellemzőinek vizsgálatára kerül sor. Ehhez az integritás elemeinek, szintjeinek elemzése, valamint a szervezetekkel szemben támasztott újfajta társadalmi elvárások kerülnek bemutatásra, melyek a hatékonyság növelése érdekében transzformálják is a szervezeteket. A következő fejezet fókuszában a közszolgáknál egyéni szinten jelentkező integritássértő magatartásformák vizsgálata áll, valamint az egyénre ható integritássértést indukáló, vagy fokozó szervezeti, külső körülmények elemzésére kerül sor. A pályázatban kutatási területként szerepel a tradicionális, hagyományos értékrenddel rendelkező nemzetbiztonsági szolgálatok elvárásainak, valamint az információs társadalom fiatalabb rétegeiből kikerülő potenciális humánutánpótlási bázis igényeinek differenciáltsága, mely nagyon jól szemlélteti az integráció megvalósításának új kihívásait, a hivatásos állománnyal rendelkező szervezetek humánutánpótlás nehézségeinek ismertetésével.

A kutatás igyekszik javaslatokat, ajánlásokat megfogalmazni az integritást sértő magatartások megelőzése érdekében, mind egyéni, mind pedig szervezeti szinten. A nemzetbiztonsági szolgálatok humánutánpótlási területén jelentkező újfajta kihívásainak kezelésére is törekszik, különféle megoldási lehetőségek látótérbe helyezésével. A pályázat, az előírt formai és tartalmi követelmények figyelembevételével készült, a törzsanyag, terjedelmében maximálisan kihasználja a pályázati felhívás által megfogalmazott ajánlásokat.

**Tudományos hipotézisek:**

- A digitális alapú, integritás centrikus közszolgálati szervezet fogalma nem egzakt, így nélkülözhetetlen általános jellemzőinek megállapítása.
- Az egyéni integritássértések kialakulásához, felerősítéshez hozzájárulnak a szervezet, egyénre ható negatív intézkedései, ezért átfogó vizsgálatuk elengedhetetlen az integritássértések megelőzése érdekében.
- A 2011. és 2017. közötti időszakot vizsgálva Magyarországon csökkent a rendszerszintű korrupció mértéke.
- A tradicionális nemzetbiztonsági szolgálatok humánutánpótlásában az információs társadalom hatására jelentős kihívások detektálhatóak, melyek megnehezítik a felvételt nyert pályázók integritásának, a szervezethez, a közszolgálathoz fűződő lojalitásának kialakulását.

**Pályázati célkitűzések:**

Kutatásom során az alábbi célokat tűztem ki:

- Meghatározni a digitális alapú, integritás centrikus közszolgálati szervezet általános jellemzőit, ennek érdekében szemléltetni az integritás szintjeit, ismertetni a közszolgálati szervezetek értékeit, valamint a digitalizáció hatására kialakult attribútumait.
- Prezentálni az egyéni integritássértések csoportjait, valamint szemléltetni a negatív szervezeti intézkedések, jellemzők egyéni integritássértő magatartást generáló, fokozó hatásait, melyek magasabb szintre eszkalálódva gátolják a „jó állam” kialakulását.
- Bebizonyítani, hogy Magyarországon a kormányzati intézkedéseknek köszönhetően a rendszerszintű korrupció csökken.
- Szemléltetni a tradicionális nemzetbiztonsági szolgálatok hagyományos értékei és az információs társadalom hatására kialakult újfajta elvárások

differenciáltságából adódó kihívásokat, melyek megnehezítik e szervezetek humánutánpótlásának biztosítását.

- Az integritássértő magatartások mély, komplex elemzésével egyfajta kiindulási alapot teremteni az optimális integritásmanagement megvalósításához szükséges későbbi kutatásokhoz.

**Kutatási módszerek:**

A pályázat elkészítése során kezdetben, a korábbi tanulmányaim alatt megszerzett ismereteim kibővítése céljából, az integritással, valamint a közszolgálati szervezetek optimális működésével kapcsolatos tudományos, szakirodalmi források, jelentések, programok, stratégiák, akciótervek, jogszabályok kerültek feldolgozásra, és beemelésre a tanulmányba. Felhasználtam továbbá, szakmai konferenciákon elhangzott előadások megállapításait, valamint eddigi tudományos kutatásaim eredményeit, melyek még komplexebbé, és hitelesebbé teszik a pályázatot, így biztosítva az egyéni kutatási folyamat perzisztens előrehaladását.

## 2. A DIGITÁLIS ALAPÚ, INTEGRITÁS CENTRIKUS KÖZSZOLGÁLATI SZERVEZET MEGHATÁROZÁSA

A kutatás során először az információs társadalom elvárásainak megfelelően működő digitális alapú, integritás centrikus közszolgálati szervezet definiálása szükséges, mely elengedhetetlen a „jó állam” kialakulásához. A „jó állam” a közigazgatás optimálisan működő formája, mely *„az egyének, közösségek és vállalkozások igényeit a közjó érdekében és keretei között, a legmegfelelőbb módon szolgálja”*. (KFP, 2011, 5. o.) Ebből következik, hogy a végrehajtó hatalmi ág elsődleges feladata *„az állam megfelelő, ésszerű és hatékony működtetése, illetőleg a bürokrácia okozta indokolatlan társadalmi terhek határozott lépésekkel történő mérséklése.”* (NEP, 2010, 12-13. o.) A fentiek alapján látható, hogy egy hatékony, ügyfélközpontú közszolgálati szervezetrendszer működtetését teszik indokolttá a társadalmi elvárások, melyek a globális információs tér kialakulása okán csak a digitalizáció mentén képes megfelelni a társadalmi igényeknek, egy rendkívül stabil, és a közszolgálathoz méltó értékrend, azaz az integritás kialakítása és fenntartása mellett.

A továbbiakban indokolt és elengedhetetlen az integritás fogalmi meghatározása, elemeinek ismertetése, valamint szintjeinek bemutatása. Emellett fontos megvizsgálni a digitalizáció során transzformálódó közszolgálati szervezetek újfajta technikai, humán erő, valamint irányítási jellemzőinek kapcsolatát.

### 2.1. Az integritás elemei, szintjei

Maga az integritás kifejezés használata főleg a társadalomtudományok körében értelmezhető, mely alapvetően meghatározott elvek, értékek mentén kialakuló magatartásformát jelöl, azaz egyfajta értékvezérelt magatartást határoz meg. Az integritás szó etimológia megközelítésből egységességet, míg moralizációs szemszögből pártatlanságot jelent. Általános megközelítésből *„az integritás az állampolgárok és más szereplők számára érthetőséget és bizonyosságot ad, hogy a közszféra egésze (a politikai és végrehajtó hatalom) és a velük kapcsolatban álló közszolgák konzisztensen és átláthatóan dolgoznak a közcélok érdekében.”*

(PALLAI, 2012, 1. o.) A nemzetközileg elfogadott definíciók alapján, azonban a jogalkotó jogszabályba kívánta rögzíteni a közszféra számára érvényes integritás fogalmát, mely „*az államigazgatási szerv szabályszerű, a hivatali szervezet vezetője és az irányító szerv által meghatározott célkitűzéseknek, értékeknek és elveknek megfelelő működését jelenti.*” (50/2013. (II. 25.) KORM. REND. 2.§ A))

Az integritás fogalmát azonban érdemes megvizsgálni mind rendszerelméleti, mind szervezetirányítási szempontból. Rendszerelméleti szemszögből a fogalmat, olyan rendszerek vonatkozásában alkalmazzák, melyek képesek céljaik elérésére. Morális értéként pártatlanságot és józanságot határoznak meg, vagy eredete alapján egységességet, osztatlanságot jelölnek. Szervezetirányítási szempontból az integritás fogalma a szervezetnek egy pozitív, a társadalmi elvárásokkal összhangban álló, szilárd értékrendjét fejezi ki. Ez a megközelítés feltételezi, hogy a munkavállalók is azonosulnak a szervezet értékrendjével és ez alapján cselekszenek. Ebben az értelemben az integritás a lojális, szabálykövető, erkölcsös dolgozói magatartás szinonimája. (DOMOKOS, PULAY, SZATMÁRI, GERGELY, SZABÓ, 2016, 8. o.)

Az integritás nemzetközi tanulmányok alapján<sup>2</sup> értelmezhető egyéni, szervezeti, intézményközi, valamint makroszinten egyaránt. A négy szint alulról felfelé egymásra épül, a szegmensek közös jellemzője az értékközpontúság, mely meghatározó a közcélok lehető legprofesszionálisabb megvalósításáért, össz társadalmi érdek érvényesítése céljából. Abban az esetben, ha az alsóbb szinteket nem az optimális mértékű integritás jellemzi, akkor a teljes közszolgálati (makroszintű) integritás sem valósulhat meg. Azaz, például ha az egyén nem jogszerű, normakövető, a szervezethez lojális, innovatív magatartást tanúsít, nem fog tudni azonosulni sem a szervezeti értékekkel, elvárásokkal sem a társadalom által megkövetelt normakövető magatartással. Így hiába rendelkezik a közszolgálati szerv stabil értékrenddel, célokkal, nem fog tudni megvalósulni a szervezeti integritás, mivel az alsóbb szinteken a munkavállalókból hiányzik az optimális integritáshajlam, így nyerhet teret többek között a korrupció, a nepotizmus, valamint a rossz minőségű munkavégzés. Fordítva is igaz a folyamat. Mikor a szervezet nem rendelkezik stabil,

---

<sup>2</sup> láds: Building Public Trust: *Ethics Measures in OECD Countries*. OECD Public Management Policy Brief, Párizs, 2000, 2-4. o.

Jeremy POPE: *Comforting Corruption: The Elements National Integrity System, Part 1 The Analytical Framework*, in: *TI Source Book*, Transparency International, Berlin, 2000, 31-41. o.



morális értékrenddel, nem képes a feladatokat és elvárásokat egyértelműen meghatározni, ha a szerv vezetői mentesítve érzik magukat a normák hatálya alól, akkor ezen tényezők integritássértő magatartást fognak generálni egyéni szinten.



1. ábra: *Integritás struktúra*

Szerkesztette: Saját szerkesztés

### 2.2.2. *Egyéni integritás*

A közszférában dolgozó munkavállalókra (hivatásos szolgálati jogviszonyban állók, közalkalmazottak, köztisztviselők) akkor jellemző az integritás, ha magatartásuk illeszkedik a szervezet által meghatározott morális értékekhez, elvárásokhoz, belső normákhoz, valamint a társadalom által megkövetelt fedhetetlen, professzionális közszoigálati dolgozóval szemben támasztott kritériumokhoz. (TORISKY, 1998.)

Az integritási követelmények közé sorolandó többek között a társadalmi érdekek előtérbe helyezése az egyéni szükségletek kielégítésével szemben, a szakmai felkészültség, a pártatlanság, a megvesztegethetetlenség, az elfogulatlanság, a normakövetés, az önfejlesztés, az ügyfél-centrikusság, valamint a lojalitás. A közszoigálati dolgozókkal szemben egy alapvető elvárás, hogy a társadalom által rájuk ruházott hatalommal, felelősséggel, forrásokkal, adatokkal kizárólag az általuk

szolgált közérdeket szolgálják lelkiismeretesen, teljes körűen, a tőlük elvárható legjobb minőségben. (BÁGER, 2012, 61. o.)

A fentiek alapján kijelenthető, hogy a közszolgálati tisztségviselőkre vonatkozó jogszabályok, a szervezeti normák, valamint a mindenkori társadalmi elvárások alapján az egyéni integritásnak, a következő legfőbb tényezői definiálhatóak:

1. *Normakövető magatartás.*
2. *Lojalitás, értékközpontúság.*
3. *Objektivitás, differenciáltság.*
4. *Innováció, professzionális munkavégzés.*
5. *Egységes közszolgálati szemlélet.*

Normakövető magatartáson a jogszabályok, szervezeti-, etikai normák betartása értendő a norma-, jogkövető közszolgálati alkalmazott magatartásának kialakítása céljából, így elkerülhető többek között a korrupció. A munkavállalónak lojálisnak, elhivatottnak kell lennie a szervezet, valamint a közérdek iránt is, magatartását a szervezeti értékek mentén kell kialakítani. A feladat-végrehajtásban a pártatlan, objektív, valamint az egyénre szabott, differenciált munkatevékenységnek optimális mértékben, egymást kiegészítve kell működnie, így biztosítva minden ügyfél számára az egységes, legeredményesebb, komplex közszolgáltatást. A professzionális munkavégzés elengedhetetlen az ügyfelek szükségleteinek maradéktalan kielégítése érdekében, mely a szervezet hatékonyságának is mutatója, azonban a megfelelő önfejlesztés, tanulás, innováció nélkül a közszolgálati dolgozók nem lesznek képesek megfelelni az újabb külső elvárásoknak. Az egységes közszolgálati szemlélet hivatott biztosítani a rendszerszintű, komplex, a közszolgálati szemlélet alrendszerének - például az egységes belügyi, rendvédelmi szemlélet - meghonosítását és fenntartását, amely szükséges az osztársadalmi elvárásoknak megfelelő, és fenntartható közigazgatás működéséhez. (NÉMETH, MARTUS, SZABÓ, DR. VARGHA, SZATMÁRI, 2016, 9-10. o.)

### 2.2.3. Szervezeti integritás

Egy integritás alapú intézménynél a managementnek (a közigazgatási szerv vezetőinek) törekednie kell arra, hogy az integritási követelmények

megvalósulhassanak a szervezet működése során. Tehát a szervezeti integritás kialakítása alatt a közigazgatási szerv megteremti a belső keretrendszert az egyéni integritás megvalósulása érdekében – célokat, értékeket, elvárásokat fogalmaz meg -, valamint perzisztens jelleggel monitorozza az esetleges *szervezeti integritást sértő események*<sup>3</sup> kialakulását és törekszik azok megelőzésére, kiszűrésére, az integritássértő egyén visszatérítésére a normák betartása érdekében. A szerv tevékenysége során maradéktalanul betartja a külső jogi környezet előírásait a közfeladat ellátása érdekében, biztosítja az átlátható, elszámoltatható, hatékony működést. Célzat alapján a közigazgatási szerveket a piaci szereplőktől az különbözteti meg, hogy tevékenységük fókuszában a társadalmi rendeltetésüknek való megfelelés áll, míg a vállalatoknál a profitmaximalizáció a cél. (EKBERG, 2017, 33-34. o.)

*„A feladatellátás során a közösségi értékek érvényesülését az adott szervezetre vonatkozó külső és belső szabályozásban – sok esetben többszörösen is beépített – garanciák és biztosítékok szolgálják. Intézményi szinten a mindenki számára nyilvános jogszabályokban történő alapítás, illetve feladat-meghatározás (statútum) önmagában is fontos garanciális elemet jelent. Ehhez párosul még, hogy a közigazgatási szervekre vonatkozó belső szabályokban (SZMSZ-ek ügyrendek, munkaköri leírások) az egyes tevékenységek – az esetleges érdek-összeütközések elkerülése végett – egymástól hierarchikusan és funkcionálisan is elkülönítettek.”* (DR. SÁNTHA, DR. KLOTZ, 2013, 15. o.)

A fentiek alapján kijelenthető, hogy a produktív, társadalmi elvárásoknak megfelelően funkcionáló közszolgálati szervezetekkel szemben támasztott követelmények, az alábbi szempontrendszer alapján definiálhatóak:

- 1. Optimális szervezeti struktúra kialakítása, működtetése.**
- 2. A külső jogi környezettel harmonizált belső normarendszer megalkotása.**
- 3. Stratégiai-, intézményi célok, szervezeti értékek meghatározása, intézményi stratégia létrehozása.**
- 4. A rendelkezésre álló erőforrások hatékony felhasználása.**

---

<sup>3</sup> Minden olyan esemény, amely a szervezetre vonatkozó szabályoktól, valamint a jogszabályi keretek között a költségvetési szerv vezetője és az irányító szerv által meghatározott szervezeti célkitűzéseknek, értékeknek és elveknek megfelelő működéstől eltér. (370/2011. (XII.31.) KORM. RENDELET 2.§ U))

5. *Az egyéni integritás megvalósulásának elősegítése, a komplex szervezeti integritás kialakítása céljából.*
6. *Monitorozás, kontrolling, értékelő folyamat működtetése.*

Azonban, a szervezeti integritás követelményeinek való megfeleléshez szükséges az integritásmanagement kialakítása intézményi szinten, mely a szervezet integritását biztosító irányítást jelent. Az integritásmanagement „*egy olyan ciklikusan megújuló, tudatos szervezeti tevékenységként írható le, amelynek célja az integritás központú szervezeti működés feltételeinek megteremtése és folyamatos biztosítása, és amelynek érdekében a vezetés, értékek mellett köteleződik el, ezek mentén a szervezet számára elérendő célokat határoz meg (tervez), ezek érdekében erőforrásokat szabadít fel, melyek felhasználását gondosan nyomon követi, ellenőrzi és kiértékeli.*” (DR. SÁNTHA, DR. KLOTZ, 2013, 16. o.) Az integritásmanagement is rendelkezik különböző pillérekkel, kialakításához szükséges folyamatokkal, azonban ezek a pályázat későbbi szakaszában kerülnek ismertetésre.

#### 2.2.4. *Intézményközi integritás*

Az egyéni és szervezeti integritás mellett, a közszolgálati intézmények közötti hatékony együttműködés érdekében fontos érvényesíteni az intézményközi integritást, hiszen így a kapcsolattartás erősíti a teljes közigazgatásban kooperáló szervezetek integritását. Ennek azonban előfeltétele az alacsonyabb szinteken jelenlévő integritási markerek optimális mértéke. Az intézményközi integritást nagymértékben elősegíti a megfelelő jogi szabályozás, hiszen például a szolgáltatásnyújtás területén fontos a közszolgáltatás teljes mechanizmusának szabályozása, alapvetően jogalkotással és hatósági eszközrendszerrel, illetve a szerződéses jogviszonyok kereteinek meghatározásával, mivel a normáknak való megfelelés növeli az átláthatóságot és bizalmat. A nem megfelelő, hiányos szabályozási környezet növeli a korrupciós kockázatokat is. (NÉMETH, MARTUS, VARGHA, GERGELY, VASVÁRINÉ, JAKOVÁC, 2017, 25-26. o.)

Az intézmények közötti integritás megteremtéséhez, szükséges kialakítani az integritásirányítási rendszert, mely a komplex közigazgatási rendszer szintjén hivatott biztosítani a közszféra integritását irányító rendszer működését, a közjó

érdekében. Az integritásirányítási rendszer „*az irányítási és vezetési rendszer funkcionális alrendszere, amely az államigazgatási szerv integritás alapú működésének megteremtésében részt vevő személyek és csoportok tevékenységének összehangolásával, a kontrollkörnyezethez illeszkedve biztosítja a szervezeti kultúra egységét az értékek, elvek, célkitűzések és szabályok meghatározása, a követésükhöz szükséges útmutatás és tanácsadás, a megfelelés nyomon követése és szükség esetén kikényszerítése útján.*” (50/2013. (II. 25.) KORM. REND, 2.§ B)). Az integritásirányítási rendszer részletes elemzése, ismertetése egy későbbi kutatás témáját képezi, az integritásmanagement rendszer bemutatásával párhuzamosan.

#### 2.2.5. Makroszintű integritás

Makro-, vagy rendszerszintű integritás alatt a nemzetgazdaság egészét alkotó tényezők között egy időben és térben megvalósuló integritás értendő, mely a közigazgatási rendszerre és a teljes magánszférára kiterjedő egységes értékek, normák, jogszabályi követelmények érvényesülését jelöli, a közjó fenntartása érdekében. A teljes rendszerszintű integritás csak abban az optimális esetben alakulhat ki, ha az egyéni, szervezeti és intézményközi integritás jelen van, mind horizontális, mind vertikális szinten a közigazgatásban.

Akkor, ha nem sikerül megvalósítani a köz-, és versenyszféra kapcsolata során az integritást, komoly deficit válik detektálhatóvá a közszolgálati értékek mentén, hiszen a köz- és magánszektor érintkezési dimenziója jelentős korrupciós kockázatot hordoz magában. (ECONOMAKIS, RIZOPOULOS, SERGAKIS, 2010, 16. o.) Alapvetően a köz- és a magánszektor a közbeszerzések, a szakértők alkalmazása esetén, az egyéb üzleti kapcsolatokon, valamint azon intézményeken keresztül is érintkezik, amelyek közszolgáltatást végeznek, vagy hatósági döntéseket hoznak. (NÉMETH, MARTUS, VARGHA, GERGELY, VASVÁRINÉ, JAKOVÁC, 2017, 25. o.)

### 2.3. A digitális alapú közszolgálati szervezet jellemzői

Ahhoz, hogy a digitális alapú közszolgálati szerv jellemzése végrehajtható legyen, elsődlegesen magát a közszolgálat definícióját szükséges megvizsgálni. Csak ez után

érdemes elvégezni a közszolgálati szerv általános jellemzőinek vizsgálatát, valamint transzformálódásukat a digitalizáció során.

### 2.3.2. *A közszolgálat meghatározása*

A közszolgálat fogalmának meghatározása a tevékenység rendkívül összetett és átfogó mivoltából adódóan sokféle szempont alapján történhet. Nem lehet csak egyfajta szemlélet alapján definiálni a közszolgálatot, azonban minden megközelítésnek van közös metszete, mely a társadalom számára nyújtott szolgálat mentén határozható meg.

A közszolgálat fogalmának foglalkoztatási szempontból alapvetően három jelentős összetevője különíthető el a Világbank meghatározása szerint. (WORD BANK GROUP, 2017.) Első esetben jelölheti a szférában tevékenykedő munkavállalók csoportját, azaz a humán erő-állományt. A második típusú összetevő szerint a közszféra személyzeti rendszere, azaz a humán erőforrás menedzsment szintén beletartozik közszolgálat tartalmi elemi közé. Ez magában foglalja a humánstratégiatervezést, vagyis azokat a célkitűzéseket, melyeket a szféra a személyzettel kapcsolatban el kívánna érni, illetve ezen célok elérésének eszközeit. Az utolsó komponens a közszolgáltatások biztosításának rendszerét hivatott képviselni. Ez az előzőeknél jóval tágabb, a közszolgáltatások teljes szegmensét fogja át. Nehezen elhatárolható a közigazgatás fogalmától, hiszen magában foglalja a közszolgáltatásokat közvetlenül biztosító intézményrendszer tevékenységét. (DR. GAJDUSCHEK, 2011, 9. o.) Tehát tartalmi megközelítésből a közszolgálat alapjául, a társadalom érdekében tett szolgálat tekinthető, ami azonban csak a közszféra területén értelmezhető.

Jogviszony alapján szintén eltérően értelmezhető a közszolgálat fogalma. Így elkülöníthető a legszélesebb, az általános és a szűkebb értelemben vett közszolgálat. A legszélesebb értelemben vett közszolgálat alatt a jogviszony alanyainak köre a következő képen határozható meg: közalkalmazotti jogviszonnyal, hivatásos szolgálati jogviszonnyal (rendvédelmi és honvédelmi hivatásos szolgálati jogviszony), tisztviselői jogviszonnyal (kormány-, köztisztviselők, állami tisztviselők) rendelkezők köre, valamint a köztulajdonban lévő vállalatok alkalmazottai.

Az általános értelmezés szerint a közszolgálat mindazon állami szolgálatot jelenti, melyben közhatalom gyakorlása történik, vagy közszolgáltatások nyújtásában való közreműködés valósul meg. Ebbe a definícióba nem csak a hivatásokat, de a köztulajdonú vállalatoknál munkavállalói jogviszonyban álló személyeket sem lehet besorolni, pedig ők is közszükséglet kielégítését biztosítják.

A szűkebb definíciót vizsgálva megállapítható, hogy csak a tisztviselői jogviszonnyal rendelkezők tartoznak ide, akárcsak a német közszolgálati rendszerben. (DEMMKE, MOLLIANEN, 2010, 57. o.) A hivatásos jogviszonyok a közszolgálat egy másik önálló és elkülönült részét képezik. Ezek alapján közszolgálatban megkülönböztethető a civil (civil service) és a hivatásos jogviszony alapú közszolgálat (public service). Ebben a fogalmi megközelítésben a tisztviselői jogviszonyokat a civil közszolgálat jelöli. (BERKI, MÉLYPATAKI, NEUMANN, 2017, 12-13. o.) „Az OECD<sup>4</sup> országok többségében a közszolgálat fogalmát szűkebb értelemben a központi közigazgatás végrehajtói és jogalkotói feladatot ellátó személyi állományára, illetve az államfő, a parlament hivatalában, valamint a minisztériumokban, egyéb központi közigazgatási szerveknél – ide értve az autonóm kormányzati ügynökségeket is – foglalkoztatott személyekre alkalmazzák.” (DR. HAZAFI, 2005, 181. o.)

Jogviszony	Hivatásos jogviszonyok ( <i>public service</i> )	Civil közszolgálati jogviszonyok ( <i>civil service</i> )
Jogviszony tartalma	Rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonya Honvédségi szolg. jogviszony	Közalkalmazotti jogviszony Kormánytisztviselői jogviszony Köztisztviselői jogviszony Állami tisztviselői jogviszony

2. ábra: A közszolgálat tartalmának elhatárolása hivatásos és civil jogviszony alapján

Szerkesztette: Saját szerkesztés

<sup>4</sup> OECD - Organisation for Economic Cooperation and Development (Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet)

2.3.3. A közszolgálati szerv definiálása

Az előzőek alapján kijelenthető, hogy a jogviszony alapú, tág értelemben vett megközelítés alapján a közszolgálati szerv a teljes közigazgatási struktúra részét képező, olyan intézmény, melyben közszolgálati jogviszonnyal rendelkező alkalmazottak dolgoznak, megvalósulnak a közszolgálati humánerőforrás management főbb célkitűzései, továbbá tevékenysége során a közszolgáltatások biztosításában aktívan közreműködik állami érdek érvényesítése céljából.

A társadalomirányítás struktúráját figyelembe véve a legátfogóbb, legszélesebb értelemben vizsgált közszolgálati jogviszonyok az alábbi szervezetekhez köthetők:

- Törvényhozó-népképviselői szervek (Parlament, önkormányzatok)
- Igazságszolgáltatási szervek (bírók, ügyészség)
- Közigazgatási szervek
- Rendvédelmi és honvédelmi szervek (rendőrség, polgári titkosszolgálatok, honvédség, hivatásos katasztrófavédelmi szerv, büntetés végrehajtás...)
- Az állam által működtetett közfeladatot ellátó szervek (kórházak, iskolák...)
- Köztulajdonban lévő vállalatok
- Köztestületek, közalapítványok (CZÉKMANN, 1. o.)

A szervezetek típusai csoportosíthatóak és besorolhatóak a közszolgálati jogviszony jellege alapján is. A szolgálat jellegét a szervezet jogszabályban meghatározott feladatai, tevékenységi köre határozza meg.

Szolgálat jellege	Közalkalmazotti jogviszony	Hivatásos szolgálati jogviszony		Tisztviselői jogviszony		Köztulajdonban álló vállalati munkavállalói jogviszony
		Rendvédelmi szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonya	Honvédségi szolgálati jogviszony	Kormánytisztviselői jogviszony Köztisztviselői jogviszony	Állami tisztviselői jogviszony	
<b>Szabályozó jogi normák</b>	Kjt.	Hszt.	Hjt.	Kttv.	Áttv.	Mt.
<b>Szervezet típusa</b>	közszolgáltatást nyújtó szervezetek	rend- és honvédelmi feladatokat ellátó szervek		államigazgatási szervek, autonóm igazgatási szervek		köztulajdonú vállalatok

3. ábra: A tágabb értelemben vett közszolgálati jogviszony jelleg, valamint a szervezet típusa szerinti csoportosítása (Forrás: BERKI, MÉLYPATAKI, NEUMANN, 2017, 13. o.)

Szerkesztette: Saját szerkesztés



A táblázat alapján látható, hogy a közszolgálati szervek rendszere strukturáltan, a szervezet tevékenységi köréhez igazodva, azaz a közszolgálati jogviszony jellege alapján épül fel. Az alsóbb szintekre leérve, a szervezeteket specifikusan, fő profil alapján hozza létre a végrehajtó hatalmi ág, a lehető leghatékonyabb feladatvégrehajtás érdekében, mely a társadalmi alrendszerek zavartalan működését hivatott biztosítani. A főbb jogi normák (törvények) is a jogviszony jellege alapján szabályozzák az azonos profilú közigazgatási szervek (*rendőrség*) működését, mely biztosítja az egységes és hatékony jogi keretrendszer kialakítását a közigazgatás szintjén. A specifikus feladatok szerint létrehozott szervezetekre (*Általános rend. fel. ellátó szerv/ NVSZ/ TEK*) vonatkozó alsóbbrendű jogi szabályozók külön jogszabályokban, differenciáltan kerülnek megfogalmazásra (kormány, miniszteri rendelet, belső normák).

#### *2.3.4. Digitalizáció hatására kialakult attribútumok*

A technológiai fejlődés a globalizáció hatására, mind vertikálisan, mind horizontálisan egyre intenzívebb ütemben gyorsul, hiszen a magánszféra tekintetében hozzájárul a minél alacsonyabb költséggel előállított, minél magasabb profit realizálását biztosító out-put kibocsátásához. A közszolgálat vonatkozásában a digitalizáció nem profitorientációs célzattal bír, hanem a lehető legköltséghatékonyabb, fenntarthatóbb, magas minőségű közszolgáltatás biztosítását teszi lehetővé, mely ösztársadalmi érdeket szolgál. (SZARVÁK, 2006, 16. o.) Tehát kijelenthető, hogy a digitalizáció hozzájárul egy adott társadalom jólétének kialakításához nemzeti, valamint globális szinten egyaránt.

A technológiák rohamos fejlődése a fejlesztett eszközök, továbbá a létrehozásuk, felhasználásuk során keletkező egyre hatalmasabb mennyiségű információ, valamint az alkalmazó humán tényezők kohéziójával hozzájárult egy új dimenzió kialakulásához, amit ma kibertérként ismerünk. (SIMON, DR. MAGYAR, 2017, 96-97. o.) Az IT termékek rohamos fejlődését vizsgálva, jól látható, a társadalom-, valamint humántudományok érintettsége is, hiszen az eszközök perzisztens modernizációja, egyenes arányú információbővüléssel is jár, ami a humán-erő, azaz a kibertér kognitív részének a folyamatos tudati fejlődését igényli és

transzformálódását eredményezi. (PLÉH, 2018.) Az infokommunikációs csatornák túlnyomó hányada ma már az információs térben detektálható, hiszen „*a tömegesen terjedő infokommunikációs eszközök a kommunikáció jellegét is megváltoztatják.*” (KOVÁCS, 2006, 20-21. o.) A társadalom tagjai a virtuális információs térben tartanak egymással szociális kapcsolatokat, itt áramoltatják a szükségleteik kielégítéséhez elengedhetetlen információkat, azaz az információs tér lett az elsődleges kapcsolattartás színhelye. A digitalizáció, a felhasználói szokások megváltozásának hatására kialakult az információs társadalom. Az információs társadalmat az információk, ismeretek tárolására, feldolgozására, továbbítására, új ismeretek létrehozására szolgáló elektronikus infokommunikációs eszközök használata jellemzi, valamint információs telítettség, túlterheltség, ami megváltoztatja az emberek tudáshoz, információhoz, való viszonyát, kritikai gondolkodását, szelektív memóriáját és egyéni szinten is információmenedzsmentet igényel. Az 1995. és 2009. között születettek, azaz a Z generáció tagjai már a globális információs térben szocializálódtak, így a digitális eszközök, az információk és felhasználók által létrehozott kibertérben élik mindennapjaikat. (DR. ZALAI, 2016, 36-37. o.)

A fentiek alapján kijelenthető, hogy a folyamatosan változó külső környezet, valamint a technológiai fejlődés nagyon széles spektrumban állít új kihívásokat a szervezetekkel szemben. Az eszközparkot folyamatosan fejleszteni kell, hogy a kor elvárásainak megfelelő, modern hardver és szoftver elemekkel történjen a szolgáltatás végrehajtása, így biztosítva az információk áramoltatását, a közszolgáltatások hatékony működését, az automatizálást, melyhez elengedhetetlen a lehető legmodernebb IKT<sup>5</sup> termékek beszerzése, üzemeltetése, fejlesztése. Ez egyfajta gazdasági- és technológia központú megközelítése az információs társadalom kihívásainak.

Ezzel ellentétben az európai információs társadalom megvalósulását célzó programtervek a humánerőt helyezik a fejlesztések középpontjába. (UGRIN, VARGA, 2005.) Az Európai Bizottság 2000-ben elkészítette az eEurope akciótervet (Eeurope, 2000.), mely az információs társadalom első komplex fejlesztési dokumentuma. Az akcióterv végrehajtása során kialakult egy újfajta álláspont, „*mely*

---

<sup>5</sup> ICT – Information and communications technology – Információ- és kommunikációtechnológia

*az európai versenyképességet, a gazdaság és társadalom harmonikus fejlesztését, az innovációra épülő tudatos társadalmi és gazdasági változásokat helyezi előtérbe.”* (SZARVÁK, 2006, 66. o.) Az Európai Bizottság akcióterve is jelzi a technológiai kihívások mellett jelentkező fokozott jelentőségű humán kihívásokat is, melyek a digitalizáció, az információs társadalom hatására kialakult újfajta elvárásoknak köszönhetőek. A korszak jellemzője a felgyorsult, folyamatosan változó környezet, mely állandó kihívásokat, lehetőségeket, de kockázatokat és veszélyeket is jelent. Egyrészt folyamatosan változtatja az emberek információs igényét, valamint permanens és konzisztens alkalmazkodást, adaptálódást igényel. (KOVÁTS, 2006, 21. o.) A társadalom tagjainak életvitelét a dinamizmus, a gyors változtatási készség, az intenzív információfeldolgozás jellemzi. A digitális fejlődés a humánerő tekintetében tehát megköveteli a folyamatos önképzést, tanulást, az új ismeretek, információk rendkívül gyors elsajátítását és feldolgozását, valamint a rendszerszintű, komplex gondolkodási mód elsajátítását, mely az új kihívásokra történő innovatív problémamegoldó-képességet hivatott biztosítani, továbbá alapkritérium a döntések meghozatalára való hajlam és a vele járó felelősségvállalás. A munkaező ezen újfajta értékek, elvárások, kompetenciák mellett történő transzformációja a szervezetek optimális működésének, fejlődésének nélkülözhetetlen elemévé vált. (TORMA, 2017, 616-619. o.)

A digitális fejlődés hatására kialakult rendkívül gyors információáramlás biztosítása érdekében szükség van szervezetirányítási struktúrák átdolgozására, optimalizálására, mely a döntéshozó és végrehajtó állomány tekintetében újraszervezi a stratégiai és taktikai döntési hatáskörök meghatározását, lerövidíti a döntések meghozatalához szükséges idő mértékét, így hatékonyá téve a szervezet irányítását. Ehhez azonban egyfajta decentralizáltabb irányítási struktúra kialakítása szükséges, mely a környezet dinamikus változásaira az alsóbb, végrehajtói (taktikai) szinten tartja a konkrét munkatevékenység elvégzése érdekében meghozott döntéseket, míg a felsőbb (stratégiai) vezetői szint csak az elvárt feladatot, stratégiát, a kereteket határozza meg, a kivitelezést pedig az alsóbb szintek hatáskörébe utalja, és elvárja az önálló, szakmaspecifikus, normakövető döntések meghozatalát. (DR. MÓRICZ, 2014, 15-17. o.) Ez a fajta többdimenziós szervezeti modell biztosítja, hogy az intenzíven változó környezet által támasztott kihívásokra a szervezet

végrehajtó szinten, nagyon gyorsan és aktuálisan tudjon reagálni, mely a hatékonyság növelése érdekében elengedhetetlen. Abban az esetben, ha a stratégiai vezetés döntésére kell várnia a taktikai szintnek, akkor a hosszabb, hierarchikus szolgálati út betartása annyi időt venne igénybe, hogy a felsőbb szinten meghozott döntés már aktualizálatlan lenne, így a szervezet elveszítené a preventív jellegű reagáló képességet. (PORKOLÁB, 2018.)

#### **2.4. A digitális alapú, integritás centrikus közszolgálati szervezet jellemzőivel kapcsolatos következtetések**

Az integráció elemeinek és szintjeinek bemutatását követően, a közszolgálat fogalmának, a közszolgálati szerv jellemzőinek, valamint a digitalizáció hatásainak vizsgálata után levonható konzekvenciák alapján, meghatározhatóak olyan főbb attribútumok, melyek általánosan és konkrétan jellemeznék egy digitális alapú, integritás centrikus közszolgálati szervet.

Egy ilyen közszolgálati szerv a teljes közigazgatási struktúra részét képező, olyan intézmény, melyben közszolgálati jogviszonnyal rendelkező alkalmazottak dolgoznak, megvalósulnak a közszolgálati humánerőforrás management főbb célkitűzései, továbbá tevékenysége során a közszolgáltatások biztosításában aktívan közreműködik. Alkalmazza a legmodernebb technológiákat, IKT termékeket, szervezeti struktúráját egy optimális döntéshozatali, irányítási rendszer jellemzi, a humánerő számára biztosítja a szakmai, digitális kompetenciák fejlesztéséhez, a képzéshez, az innovációhoz való lehetőségeket, melyek hatására kialakulhat egy professzionális, kiváló minőségű munkavállalói réteg. A szerv döntéseibe, stratégiájába beépíti a közszolgálat általános értékeit, szervezeti stratégiáját hozzá igazítja, továbbá a humánerő tekintetében, egyéni szinten megfelelő integritási markerekkel rendelkezik. Így biztosítva az intézményközi integritás fenntartását, ami hozzájárul a makroszintű integritás kialakításához, mely alatt mind az állami szektor, mind a vállalati szektor egy olyan értékorientált működést tud biztosítani a közfeladatok ellátása során, ami biztosítja a „jó állam” kialakulását állampolgári érdekek érvényesítése céljából.

A tanulmány kutatási tartományát nem a fenti komplex rendszer technológiai, szervezeti irányítási jellemzőinek monitorozása képezi, hanem a humántényező nem

megfelelő működésének elemzése és értékelése áll a fókuszpontjában. A következő fejezetben vizsgálat tárgyát fogja képezni, az egyéni szintű integritás elemeinek nem megfelelő összhangja az információs társadalom, valamint a digitális fejlődés során kialakult elvárásokkal, a normák előírásaival, a közszolgálati értékek, a hivatástudat kialakításával. Ezt követően elemzésre kerülnek azon negatív szervezeti hatások, mely a kevésbé hatékony irányítási-, illetve normarendszerekből, a rossz feladatszabási gyakorlatból, valamint a negatív technológiai környezetből fakadóan, felerősítik az egyéni integritássértések kialakulásának lehelőségét.

### **3. AZ INTEGRITÁST SÉRTŐ MAGATARTÁS KIALAKULÁSA**

Közszolgálati szervezet vonatkozásában integritássértésnek minősül minden olyan esemény, amely a szervezetre vonatkozó normáktól, valamint a jogszabályi keretek között, a közigazgatási szervezet vezetője és az irányító szerv által meghatározott szervezeti célkitűzéseknek, közszolgálati értékeknek és morális elveknek megfelelő működéstől eltér. Azon tényezőket, melyek a közigazgatási szerv célkitűzéseit, értékeit, elveit sértő vagy veszélyeztető visszaélés, szabálytalanság vagy egyéb esemény lehetőségét hordozzák magukban, integritási kockázatoknak nevezi a szakirodalom. (MÓDSZERTANI ÚTMUTATÓ, 2016, 5. o.)

A közszolgálati szervezet integritását sértő esemény definíciója mind a korábbi normasértő magatartások fogalmi körét, mind az íratlan és egyéb értékalapú szabályok megsértésének eseteit fedi le, megfelelően az integritás legszélesebb értelemben vett meghatározásának. (DR. SÁRAY, ÁGH, 2018, 5. o.)

#### **3.1. Egyéni, belső szint**

Egyéni szinten akkor detektálható integritássértés, mikor a humánerő – közalkalmazottak, kormány és állami tisztviselők, hivatásos szolgálati jogviszonnyal rendelkezők – tevékenysége során, olyan magatartás tanúsít, mely sérti a normarendszerben meghatározott előírásokat, a köz- és hivatásos szolgálat szilárd értékorientációja mellett kialakult stabil, morális értékrendet, a feladat-végrehajtás legmagasabb minőségű módját, mely az objektivitás és differenciáltság optimális szinten tartása mellett kerül végrehajtásra. Továbbá, ha a közszolga nem törekszik

szakmai, digitális kompetenciáinak fejlesztésére, az innovációs szemlélet kialakítására, az integritáshajlam növelésére, és ami egyre jelentősebb kockázati tényezőként detektálható, a biztonsgtudatos magatartás kialakítására egyéni szinten.

### 3.1.1. *Nem normakövető magatartás*

A nem normakövető magatartásokat többféle szempont alapján lehet csoportosítani, például jogi (írott) és etikai (íratlan) szabályok, (FÓRIS, 2013, 203-208 o.) anyagi jogi normák (jogszabályok) és alaki jogi normák (belső szervezeti normák) (NAGY, 2014, 4-8. o.), továbbá az innovációt erősítő és gátló normák be nem tartásának elhatárolása alapján. A kutatásban a jogszabályok és belső normák, továbbá az etikai elvárások elhatárolásának szempontrendszer alapján kerül végrehajtásra az elemzés, melyhez az innovációt erősítő, hatékonyságot fokozó és gátló tényezők (HLÉDIK, SZABÓ, 2012, 222-227. o.) egyfajta szemléletmódként kapcsolódnak.

Abban az esetben, ha a humánerő magatartása jogszabály (törvény, rendelet, miniszteri utasítás...) megsértésének tényállását meríti ki, szabálysértés (SZABST. 2012.), továbbá magasabb társadalomra veszélyesség esetén, bűncselekmény megvalósítását eredményezi (BTK. 2012). Ilyen jogszabály például a rendőrségi törvény (RTV. 1994), a nemzetbiztonsági törvény (NBTV. 1995) vagy a terrorizmust elhárító szerv kijelöléséről szóló és feladatai ellátásának részletes szabályait meghatározó kormányrendelet (TEK KORM. RENDELET, 2010). Ezen jogszabályokat megszegő magatartásformákra a közbizalom, a közszolgálat ellen intézett súlyos normaszegéseként tekint a jogalkotó, így súlyosabb szankciók alkalmazását is tartja indokoltnak a jogszabályszegés elkövetőivel szemben. A normaszegés különösen a hivatásos szolgálati jogviszonnyal rendelkezők esetében von maga után magasabb büntetési tételt, például katonai bűncselekmények megvalósulásakor.

A lehetséges integritássértések során realizálódó jogszabályszegések közé sorolandó a minősített adattal visszaélés (Btk. 265.§), a korrupciós bűncselekmények (Btk. XXVII. Fejezet 290-300.§), a hivatali bűncselekmények. (Btk. XXVIII. Fejezet 301-309.§) Továbbá a sikkasztás (Btk. 372.§), a csalás (Btk. 373.§), az információs rendszer felhasználásával elkövetett csalás (Btk. 375.§), a hűtlen kezelés (Btk. 376.§), a hanyag kezelés (Btk. 377.§), a költségvetés károsító bűncselekmények

(Btk. XXXIX. Fejezet 395-398.§), a gazdasági titok megsértése. (Btk. 413.§) A közszférában dolgozó alkalmazottak által elkövethető bűncselekmények közé sorolható még az üzleti titok megsértése (Btk. 418.§), a versenyt korlátozó megállapodás közbeszerzési és koncessziós eljárásban (Btk. 419.§), a tiltott adatszerzés és információs rendszer elleni bűncselekmények. (Btk. XLIII. Fejezet 422-424.§) A hivatásos szolgálati jogviszonnyal rendelkezők jogszabálysértő magatartásának tényállásait a jogalkotó a Büntető Törvénykönyv honvédelmi kötelezettség elleni, valamint a katonai bűncselekmények című fejezetében rögzíti, és biztosítja szankcionálást. (BTK, 2012.) Ezekben az esetekben nem beszélhetünk innovációt erősítő, vagy hatékonyságot fokozó normaszegésekről, hiszen a jogszabálysértések a fenti esetek mindegyikében sokkal magasabb társadalmi veszélyeztetettséggel járnak, mint az innováció elősegítése, továbbá nem prognosztizálható a szervezeti hatékonyság fokozása egyik tényállás megvalósítása esetén sem.

Az egyéni szinten realizálódó belső szervezeti normaszegések során, olyan szabályozókban meghatározott előírások kerülnek be nem tartásra, mint például a szervezeti és működési szabályzat, az ügyrend, a szolgálati szabályzat, a személyi igazgatási szabályzat, az ORFK- vagy főigazgatói utasítások, a műveleti munka szabályzata stb. Ezen belső normák, a jogszabályok adta keretrendszer elvárásainak történő megfelelés érdekében próbálják szabályozni, azon szakterület működését, szakfeladat végrehajtásának rendjét, melyekre a bennük deklarált előírások hatályosak. Például a rendőrség esetében az ittasság ellenőrzésének végrehajtását a 27/2010. (OT 14.) ORFK utasítás szabályozza, az Innovációs és Technológiai Minisztérium szervezeti és működési rendjét ideiglenes az 1/2018 (VII.23.) ITM utasítás hivatott biztosítani, a büntetés-végrehajtási szervezet gépjárműveivel kapcsolatos előírások „A büntetés-végrehajtás országos parancsnokának 15/2016. (IV.14.) OP szakutasítása a büntetés-végrehajtási szervezet gépjármű szabályzatáról” című BVOP belső norma határozza meg. Ezen belső utasítások, szabályozók megszegése a szervezet normál működését sérti vagy veszélyezteti, azonban vannak olyan esetek, mikor a túlszabályozottság a hatékony feladat-végrehajtást gátolja.



A rendvédelmi szférát vizsgálva jó példa erre, amikor nem nyílt nyomozati eljárás során az helyzet áll fenn, hogy a célszemély elfogására haladéktalanul intézkedni kell, mivel a párhuzamosan alkalmazott leplezett eszköz alkalmazásának eredményeképpen, olyan információ keletkezett, miszerint azonnal el akarja hagyni fellelhetési helyét, így a hatóság nem tudná érvényesíteni a bűnüldözési érdekhez fűződő társadalmi elvárásokat. A belső norma, illetve a vezetői utasítás alapján a taktikai parancsnoknak ebben az esetben az észlelteket jelentenie kell a szolgálati előjárójának, aki szintén tovább jelenti az információt az ő szolgálati előjárójának, aki az új adatok birtokában megvizsgálja a kialakult szituációt és döntést hoz a realizálás végrehajtására. Ez a döntés a szolgálati út betartásával eljut az akció végrehajtásáért felelős taktikai parancsnokhoz, aki azonban már nem tudja végrehajtani az elfogást, mivel a szolgálati út betartásával eltöltött idő alatt a célszemély elhagyta a fellelhetési helyét. Abban az esetben, ha a taktikai parancsnok felméri a helyzetet és úgy dönt, hogy a szolgálati út betartásával, olyan idővesztés keletkezne, mely során a realizálandó személy el tudja hagyni fellelhetési helyét, és a stratégiai szinten hozott döntést nem megvárva intézkedik az azonnalos elfogásról, megsérti a belső szabályozók által előírt szolgálati út betartását, azonban döntésével biztosítja a rendvédelmi szerv hatékony működéséhez fűződő ösztársadalmi érdek érvényesülését. Ez esetben az integritássértő magatartás egy arányosan jóval magasabb, pozitív cél érdekében valósult meg, hiszen a célzat a célszemély elfogása, mely csak így kerülhetett végrehajtásra. (PORKOLÁB, 2018.) Fontos kiemelni, hogy a taktikai parancsnok magatartása norma, és integritássértő volt, így ez nem állítható példaként a szervezet más alkalmazottai számára, viszont a vizsgálat során észlelni kell, hogy a belső utasítás gyakorlati alkalmazása során deficit, azaz a szervezeti hatékonyságot gátló tényező keletkezett, így szükséges annak felülvizsgálata, korrigálása az eredményességek fokozása érdekében.

A harmadik csoportot az etikai normasértések képezik. Ezen kategóriába sorolandó normák a közszféra tekintetében a szervezethez, a hivatáshoz fűződő lojalitást, a hivatástudatot, a szakmai alázatot, a becsületességet, a belső hierarchia érvényesülését és fenntartását, más közszolgákkal való viselkedést, az ügyfelekkel való kommunikációt, a magánéletben tanúsítandó, a közszolgához méltó magatartást, életvitelt hivatottak szabályozni. (BTT, 2018.) Ez a terület, olyan jelentős a



közszolgálati szervezetek egyéni integritássértéseinek vizsgálata során, hogy külön alfejezetet képez a pályázatban, így most nem kerül részletes kifejtésre, csak említés szintjén jelenik meg a normasértő magatartások csoportosításában.

A gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy a normasértéseket túlnyomó részt nem szándékosan követik el a közszférában tevékenykedő munkavállalók, akár anyagi haszonszerzés, akár más előny biztosítása céljából, hanem egyszerűen a jogszabályok, belső normák nem ismerése, a szabályozó rendszer átlátása iránti belső igény hiány, a legfőbb ok. A dolgozók abban az esetben, ha nem ismerik a szervezetekre, a munkafolyamatok szabályozására vonatkozó előírásokat, akkor gondatlanul könnyen megsérthetik ezeket, például az iratkezelés, a túlszolgálat elrendelése vagy a hatáskör és illetékesség meghatározása esetén, ami azonban hatékonytalanná, rossz minőségűvé teszi a közszolgálati szervezet out-putját, azaz a közszolgáltatásokat.

A jogi ismeretanyag fejlesztése két irányból kell, hogy történjen. Az egyik irány a szervezet oktatási-, képzési tevékenysége, vagy a tanulmányok támogatása, mely során biztosítja az alkalmazottak számára a szabályozó jogi környezet megismerését és elsajátítását. Ezt érdemes számonkérni és a számonkérésen történő megfelelést a munkaviszony fenntartásának feltételül szabni, így biztosítva a professzionális közszolgák foglalkoztatását. A másik oldal az egyéni önképzés, -fejlesztés igénye, mi szerint egy közszolga, csak abban az esetben felelhet meg funkciójának teljes körűen, ha megfelelő attitűddel rendelkezik a folyamatos tanulásra, önképzésre és az ismeretei bővítésére, annak érdekében, hogy feladatait a lehető legmagasabb minőség mellett, a normák maximális betartásával hajthassa végre. A jogszabályok ismerete, a normarendszer elsajátítása és alkalmazási képessége hozzátartozik az integritás egyik alapkövetelményéhez, mely a szakmai felkészültség témaköréhez sorolandó.

Azonban a közszféra berkein belül a gondatlanul elkövetett jogszabálysértések mellett, jelen vannak szándékos bűnösséggel elkövetett integritássértő magatartásformák. Ezen magatartások legtöbb esetben a jogi és az etikai normasértések közös halmazában detektálható korrupciós cselekmények. (DR. KLOTZ, 2014, SEGÉDLET) A korrupció és a korrupciós kockázatok, kiemelt jelentőségük miatt a következő fejezetben kerülnek elemzésre.

### 3.1.2. A korrupció és korrupciós kockázatok

A korrupcióval, mint kutatási terület a tudományos szegmens rendkívül széles spektruma foglalkozik, jelentős mennyiségű tanulmány, program, elemzés és kutatás (KLOTZ, SÁNTHA, 2013./ PAULAY, 2014./ PALLAI/ MAGYARI PROGRAM, 2013./ INTEGRITÁS JELENTÉSEK/...) dolgozza fel a témát, akár az integritás, az integritásmanagement, akár a korrupció-megelőzés területet vizsgálva. Az igen jelentős mennyiségű és általánosan elfogadott tudományos eredmények okán, a korrupció vizsgálata nem tartozik a pályázat fő kutatási irányához, azonban az integritássértések komplex, teljes körű vizsgálatához elengedhetetlen a téma tanulmányozása, a jelentősebb kutatási eredmények ismertetése, hazai alakulásának statisztikai vizsgálata, illetve a levonható konklúziók megfogalmazása.

A korrupció „*ma a stabilitást és a fenntartható fejlődést korlátozó, az egész társadalmat átszövő társadalmi jelenség, valamint a társadalmi igazságosság gátja.*” (1997/24. SZ. ETMB HAT. 1997) Mindenképpen egy olyan jelenség, mely a társadalom és alrendszerei normál működését, a „jó állam” kialakulását gátló tényező. A korrupció fogalma többek között meghatározható normatív, szervezetszociológiai és közgazdasági megközelítésben. Normatív szempontból a magyar büntetőjog a korrupciós jelenségek szűkebb értelmű definiálásra biztosít lehetőséget. Ebben az esetben kriminális korrupcióról beszélhetünk, mely főként megfelel a korrupciós bűncselekmények jogi tényállásainak (BTK. XXVII. Fejezet 290-300.§). Szociológiai értelemben véve a korrupció jogon túli jelentésének síkjait a nepotizmus, az érdekkijárási, a szürkegazdaság, a paraszolvencia, valamint a rossz privatizációs gyakorlatok, a kapcsolati tőke, vagy kapcsolati háló intézményei írják le. A közgazdasági megközelítés inkább nemzetközi szinten van jelen. Például az OECD, a nemzetközi gazdasági tranzakciók során felmerülő korrupció meggátolását tekinti alapfeladatának, vagy az Európai Unió a saját gazdasági, döntéshozatali eljárásának tisztaságát és a pénzügyi érdekeinek védelmét – azaz a korrupció elleni szektorális fellépést – helyezi előtérbe. (KLOTZ, SÁNTHA, 2013, 7. o.)

Ma a fogalom alatt olyan jogszabályba vagy közérkölcsebe ütköző cselekedetet értünk, amely során valaki anyagi jellegű vagy más ellenszolgáltatásért, illetve kilátásba helyezéséért cserébe, jogosulatlan előnyhöz juttat másokat. (1104/2012. (IV. 6.) KORM. HAT. 2012). A téma jelentőségét az is jelzi, hogy Magyarország Kormánya 2015-ben létrehozta a *Nemzeti Korrupcióellenes Programot*, melyben

korruptciónak minősülnek „a Btk. XXVII. Fejezetén belüli tényállások és azokon túlmutató minden olyan társadalmi jelenség, amely során valaki a rábízott hatalommal magán- vagy csoportelőny érdekében visszaél.” (NKP, 2015, 5. o.) Attól függően beszélhetünk politikai, közigazgatási, közszolgáltatási vagy gazdasági korrupcióról, hogy ki az előnyhöz juttató személye. A 1104/2012. (IV. 6.) Kormányhatározat szerint megkülönböztethető a passzív és az aktív korrupció.

*Passzív korrupciónak* kell tekinteni azokat a cselekményeket, amelyek során a köz érdekében való eljárással megbízott döntéshozatali jogosultsággal felruházott személy a köz érdeke helyett önös vagy részérdekeket követve, mástól jogtalan vagy etikátlan előnyt elfogadva és *őt jogtalan vagy etikátlan előnyhöz juttatva* jár el.

*Aktív korrupciónak* tekintendő a passzív korrupció reciproka, amikor egy állampolgár a köz érdekében való eljárással megbízott és döntéshozatali felelősséggel felruházott közszolgának jogtalan vagy etikátlan előnyt nyújtva vagy felajánlva, *jogtalan vagy etikátlan előnyt kér.* (PINTÉR, 2014, 1. o.)

Azon magatartásformákat, tevékenységeket, melyek még nem valósítják meg korrupciós bűncselekmény tényállását korrupciós kockázatnak nevezi a szakirodalom. Jogszabály alapján a korrupciós kockázat „*olyan integritási kockázat, amely korrupciós cselekmény bekövetkezésének a lehetőségét jelenti.*” 50/2013. (II.25.) KORM. REND. 2.§ D), 2013.) Közszolgálati szervezetek vonatkozásában korrupciós kockázat alatt azt értjük, hogy az adott intézménynek a más személyekkel, szervezetekkel folytatott együttműködése során milyen valós vagy vélt lehetőségei merülnek fel, amelyek az együttműködő fél számára jogosulatlan előnyöket biztosíthatnak, az adott intézmény vagy tágabb értelemben a közszféra számára pedig valamilyen hátrányt okozhatnak. Az okozott kár, vagy hátrány lehet anyagi természetű, a szolgáltatások színvonalában jelentkező vagy bizalomvesztéssel járó esemény.

A korrupciós kockázatok kutatása során elhatárolhatóak egymástól az eredendő veszélyeztetettségi tényezők (EVT), valamint a korrupciós veszélyeket növelő tényezők (KVNT). Az EVT-k az intézmények jogállása és feladatköre alapján határozzák meg, hogy mikor és milyen tevékenységek vonatkozásában állhat fenn a korrupció veszélye. Ezen tevékenységek közé sorolható például a közhatalom gyakorlása. A KVNT-k, olyan működéssel összefüggő tényezők, amelyek az

intézmény típusától függetlenül növelik a korrupciós veszélyeztetettséget. Ebbe a csoportba tartozik például a szervezeti átalakítás, valamint a külső forrásból finanszírozott pénzügyi támogatások elnyerése. Ezen veszélyek konszolidálása a korrupciós kockázatokat mérséklő kontrollok (KMKT) kiépítésével lehetségesek. A KMKT-k azt mutatják, hogy az adott szervezetnél léteznek-e intézményesült kontrollok, illetve, hogy ezek ténylegesen működnek-e. A fenti tényezőket mérve indexekké transzformálhatóak, így ábrázolni tudják a közszolgálati szervezetek korrupciós kockázati indexét. (PAULAY, 159. o.)

Az Állami Számvevőszék 2017-ben készült *Integritás Jelentése* alapján, 2013-ban a teljes közszférában vizsgált intézmények esetében, az EVT-k átlagos értéke 36,9 %-ot, míg a KVNT-k átlagosan 24,6 %-ot mutattak, a KMKT-k átlaga pedig 60,5%-ot prezentált. Az átlagot legmagasabban meghaladó mutatóval az EVT-k esetében a területi igazgatási szervek (61,6%), a KVNT-k vonatkozásában a felsőoktatási intézmények (52,4%) rendelkeztek, míg a KMKT-k területén szintén a független államhatalmi szervezetek (76,5%) produkálták a maximumot. A 2017-es felmérés alapján az EVT-k átlagos értéke 30,6 %-ot, míg a KVNT-k átlagosan 17,8 %-ot mutattak, a KMKT-k átlaga pedig 61,8%-ot produkált. Az átlagot legmagasabban meghaladó mutatóval az EVT-k esetében, szintén a területi igazgatási szervek (62,0%), a KVNT-k vonatkozásában, ugyanúgy a felsőoktatási intézmények (49,5%) rendelkeztek, míg a KMKT-k területén szintén az igazságszolgáltatási szervezetek (83,9%) produkálták a maximumot.

Abban az esetben, ha a 2013. és 2017. között keletkezett adatok átfogó mutatószámai összehasonlításra kerülnek, akkor megállapítható, hogy a 2013. évi súlyozott indexértékhez képest igen jelentős mértékben (6,3 százalékpont) csökkent az EKT szintje, míg a KVNT szintje szintén nagymértékben (6,8 százalékpont) csökkent. Ugyanakkor a KMKT kiépítettségi szintje szignifikáns mértékben, 1,3 százalékponttal emelkedett. (NÉMETH, MARTUS, VARGHA, GERGELY, VASVÁRINÉ, JAKOVÁC, 2017, 23-24. o.) A javuló tendenciák az átfogó korrupció ellenes, valamint integritást támogató reformintézkedéseknek köszönhetőek. Például a 2011-ben induló *Közigazgatás Fejlesztési Programnak*, az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről, vagy a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről szóló kormányhatározatok intézkedéseinek, továbbá a korrupció

elleni kormányzati intézkedésekről és a Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programjának elfogadásáról szóló kormányrendeletnek, melyek mind a *Közigazgatási és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2013-2020* dokumentumban meghatározott célkitűzések megvalósítása érdekében fogalmazzak meg elvárásokat. (KKFS, 2014.)

A 2011-ben megjelent Közigazgatás Fejlesztési Program szerint a „...a magyar közigazgatás mind az állampolgárok megítélése, mind a mértékadó nemzetközi mérések szerint történelmi mélyponton, válságban van. [...] ez a válság az egész közigazgatást áthatja, érintve annak minden elemét: a feladatok meghatározását, hatásainak tervezését és elosztását, az ezek végrehajtását biztosító szervezetrendszert, a különböző folyamatokat és eljárásokat, valamint a közigazgatás személyzetét, a tisztviselőket. [...] A túlburjánzó állami szervezetrendszer és a tisztázatlan felelősségi viszonyok átláthatatlan szövevénye nemcsak rossz hatékonyságú, hanem egyben a korrupció egyik fő oka.” (KFP, 2011, 9. o.)

Az utóbbi években az állami vezetésre igen nagy nyomás nehezedett, melynek hatására jogalkotási folyamatok mentek végbe, akciótervek, programok, stratégiák kerültek kidolgozásra és végrehajtásra. Ezeknek köszönhetően megkezdődött a közsféra megtisztítása a korrupciótól és törekvések fogalmazódtak meg az integritás alapú, digitalizáció mellett fejlődő teljes közszoigálati rendszer kialakítására. Ezen törekvések célja a makroszintű integritás megvalósítása, mely a társadalom minden szegmensének, a nemzetgazdaság alkotóinak érdekeit hivatott érvényesíteni a „jó állam” létrehozása érdekében. Az Állami Számvevőszék 2017-es, legfrissebb *Integritás Jelentése* alapján jól látható, hogy a hazai közintézmények integritás kockázatainak trendszerű, tartós csökkenése ellenére az átlagos kontrollkiépítettség nem csökkent. Ez azt jelenti, hogy kevesebb a kontrollal le nem fedett kockázat, azaz az integritás szintje rendszerszinten javuló tendenciát mutat. A kockázati és kontrollindex átlagértékének alakulására hatással voltak egyrészt az intézményrendszert érintő, az elmúlt öt évben végbement jelentős változások, azaz a strukturális átalakítások, a jogállásváltozás, valamint a feladatkör bővülés, illetve csökkenés. Az intézményrendszert érintő központosítások, összevonások, feladatátadások - az alacsonyabb kontroll értékkel rendelkező háttérintézmények beolvadása központi szervezetekbe -, nem csökkentették a kontrollok szintjét.

(NÉMETH, MARTUS, VARGHA, GERGELY, VASVÁRINÉ, JAKOVÁC, 2017, 21. o.) Azonban „a korrupció elleni fellépés nem kizárólag a Kormány feladata, sikere szempontjából – a Kormány kiemelt szerepvállalása és példamutatása mellett – kulcsfontosságú a minél szélesebb körű társadalmi összefogás, támogatás, elköteleződés és felelősségvállalás.” (DR. MALÉT-SZABÓ, CSATÓ, 2015, 19. o.)

### 3.1.3. A digitális kompetenciák elsajátításának, az önképzés igényének és az innováció hiánya

A digitalizáció során megjelenő új technológiák, technikai eszközök alkalmazása, fejlesztése, az intenzíven változó külső környezeti kihívások hatásainak elemzése, a fejlesztési irányok meghatározása folyamatos tanulást, az új ismeretanyagok elsajátítását és innovációs gondolkodást igényel a munkavállalóktól, hiszen csak így lesznek képesek feladataik hatékony ellátására. Így járulhatnak hozzá a szervezeti hatékonyság növeléséhez a közszolgáltatások optimális biztosítása érdekében. „A közérdeket érvényesítő közszolgálatnak, a jó és stabil kormányzásnak [...] korszerű tudományos ismeretekre és felsőfokú képzésre kell épülnie.” (JOBÁGY, PORKOLÁB, BAKOS, KOMJÁTHY, MEZŐ, CZEGLÉDI, GARKAS, SZATANKAI, 2018, 59. o.) A közszolgák a feladatukhoz kapcsolódó interdiszciplináris ismeretanyag elsajátítása nélkül nem lesznek képesek a munkatevékenységük kifogástalan végrehajtására, így rosszabb minőségű munkavégzésük a szervezeti hatékonyság deficitjéül fog realizálódni. Ez a közszolgáltatások tekintetében a stratégiai célkitűzések meg nem valósulásához fog vezetni, hiszen a professzionalitás általános alcél tartalmi elemeként prognosztizált, szakmailag felkészült személyi állomány kritériuma fog sérülni. (KKFS, 2015, 24. o.) A professzionalitásnak megfelelően, „a közszolgálatot ellátó munkatársaknak úgy kell dolgozniuk, hogy szakmai tudásukkal és etikus magatartásukkal az állami működés iránti bizalom alapkövei legyenek.” (KKFS, 2015, 25 o.) Így kijelenthető, hogy az önképzés, az ismeretek bővítésének hiánya integritássértő magatartásforma, hiszen gátolja a szervezeti, az intézményközi integritás megvalósulását, ami makroszinten már veszélyezteti a szolgáltatás alapú állam működésének rendjét, így

nem valósulhat meg a *Digitális Állam*<sup>6</sup> kiépítése. Gyakorlati tapasztalatok alapján a tudásanyag fejlesztésének leghangsúlyosabb területei a digitális kompetenciák, a szakmai ismeretek, valamint az előző fejezetben ismertetett normarendszer területein határozhatóak meg.

A közszolgák digitális kompetenciáinak, alapkészségeinek fejlesztése nélkül nem lehetséges a globalizáció hatására kialakult információs társadalmi elvárásoknak való megfelelés, hiszen megfelelő ismeretanyag nélkül nem tudják működtetni az infokommunikációs eszközparkot, a digitális alapú közszolgáltatást biztosító szoftvereket, valamint a környezeti kihívásoknak megfelelő fejlesztések sem biztosíthatóak, így a kutatás-fejlesztés és innovációs (KFI) rendszer is sérül. Pedig stratégiai célkitűzésként jelenik meg a gazdaság dinamizálása, mely a hatékony KFI-rendszeren alapuló fenntartható növekedés és fejlődés mentén kíván végbemenni. (NKFIS, 2013, 43. o.) A digitális alapkészségek közé tartozik a digitális írástudás, a digitális kommunikáció, a digitális érzelmi érettség és az intelligencia, a digitális biztonság, valamint a kapcsolódó normatívák ismerete, és a digitális eszközök használata. (PARK, 2016.) A fejlesztési irányok, valamint módszerek meghatározásához azonban szükséges a digitális alapkompentenciák mérése, mely értékelési szempontjait az információkhoz való viszony, a kommunikáció módja, a tartalom felhasználása, a biztonságosság, a problémamegoldó képességek, valamint a tudásátadás mértéke határozza meg. (NYIKES, 2017, 325. o.) A digitális kompetenciák fejlesztésére a meglévő állomány vonatkozásában is hangsúlyt kell fektetni, azonban rentábilisabb már a személyzeti utánpótlás nevelése során, a közoktatásba is beintegrálni ezen képzési szegmenst. Ennek érdekében került kidolgozásra a *Digitális kompetencia fejlesztése* című projekt, melynek fő célkitűzései közé tartozik, hogy „*az eddigi és a jövőbeni IKT fejlesztések minél nagyobb határfokkal hasznosuljanak, és ezzel összefüggésben a tanulók digitális kompetenciái fejlődjenek.*” (DKFP, 2017.)

---

<sup>6</sup> A *Digitális Állam* kiépítése során „*a nyilvántartások és rendszerek integráns, redundanciától és hibáktól mentes, modernizált, együttműködő hálózatát kell felépítenünk, amely megfelelő biztonságot garantálva magas szinten és továbbfejleszhető módon teszi elérhetővé a közigazgatási szolgáltatások biztosítását.*” (KKFS, 2015, 92. o.)



A másik fő fejlesztési irány a szakmai kompetenciák területén határozható meg. A közszolgálat vonatkozásában a legjobb példa a rend és honvédelmi tevékenység metszetében elhelyezkedő globális biztonsági kihívások elemzése, valamint hatékony lereagálásuk módja, hiszen *„a folyamatosan változó biztonsági környezet újból és újból kihívások elé állítja az államot és benne a hadsereget. A globalizált világ állandóvá vált társadalmi és gazdasági megrázkódtatásai, a növekvő biztonsági kockázatok és egyéb bizonytalanságok az államot, a kormányzatot és a hadsereget is rendkívüli feladatokkal szembesítik.”* (JOBÁGY, PORKOLÁB, BAKOS, KOMJÁTHY, MEZŐ, CZEGLÉDI, GARKAS, SZATANKAI, 2018, 58. o.) A beosztott állomány részére az alapvető szakmai ismeretek elsajátítása és fejlesztése elsődlegesen a szervezetek feladata, képzések, tréningek formájában, azonban a közszolgálat magával szemben prioritás igényként kell megfogalmazni az önfejlesztést, a fakultatív tanulást ezen a téren is annak érdekében, hogy a lehető legprofesszionálisabb szakember válhasson belőle. A szervezeti oktatási-, képzési területek esetleges leterheltsége nem lehet kifogás a kellő mennyiségű szakmai ismeretek megszerzésének és elsajátításának elhanyagolására. A digitalizáció során végbement adatelektronizálásnak köszönhetően a legtöbb szakirodalmi forrás, belső oktatási anyag elérhető az internet és intranet hálózatokon, melyek elsajátítása a dolgozó egyéni felelősségének is részét képezi. Azonban a képzések biztosítása elsődlegesen a szervezetek feladata, hisz csak egy centralizált képzési rendszer tudja biztosítani azt az optimális állapotot, hogy minden dolgozó azonos mennyiségű és minőségű ismeretanyagot kapjon, illetve tudjon elsajátítani a feladat végrehajtásának biztosítása érdekében.

A szakmai ismeretanyagok folyamatos bővítése és aktualizálása a tudomány, a kutatók számára is kihívásokat jelent, hiszen a kutatási területek egyre összetettebbé és asszimmetrikusabbá váltak, például a hadviselés területén. *„A nemzetközi térben a hadtudományi kutatások általában az adott ország előtt álló védelmi feladatok megvalósítását szolgálják. Ennek ellenére a három katonai nagyhatalomban (USA, Oroszország és Kína) folyó közép- és hosszú távú kutatások alapján, nemzetközileg hat kutatási főirányt lehet beazonosítani. Ezek a stratégiai irányok a következők: (1) stratégiai vezetés, (2) a jövő fegyveres erői, (3) a hibrid hadviselés kihívásai, (4) a haderők humán kérdései, (5) modern technológia alkalmazása a haderőben, valamint a (6) regionális geopolitikai válságok. A hadtudomány területén a*



*nemzetközi trendek ismerete elengedhetetlen, mert másképpen az interoperabilitás követelményeit a multinacionális műveletekben nem lehet teljesíteni*” (NKE KFIS, 2016, 34. o.) A stratégiában rögzített tézis alapján látható, hogy mennyire összetett akár csak a hadtudományi kutatások fő irányainak meghatározása is. A Nemzeti Közzolgálati Egyetem a Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Stratégiájában fő kutatási területként határozta meg az új környezeti kihívások, az egyes hivatásrendek tevékenységének, valamint az állam és jó kormányzás tudományos vizsgálatát. (POHL, 2013, 112-118.) A megfelelő tudományos kutatási alap megteremtése érdekében, tudományos kutatóműhelyek létrehozására és működtetésére irányuló kormányzati tevékenység eredményeképpen, a Nemzeti Közzolgálati Egyetem gondozásában létrehozásra került többek között a Ludovika kutatócsoport, mely a hadtudományok területén végez elemzéseket, vagy például a Választási Rendszerek Kutatóműhely, mely tevékenysége a választásokkal kapcsolatos jogalkotás folyamatában kiemelt jelentőséggel bíró tárgyak vizsgálatára irányul.

A honvédelmi tevékenység vizsgálata során látható, hogy mennyire sokrétű, strukturált, globális, rendszerszintű ismeretanyag elsajátítása szükséges a védelmi feladatok ellátásához. Mára a feladatok komplex végrehajtásakor nem elegendő az egysíkú gondolkodás, a közzolgálati tevékenység hatékony kifejtésekor szükséges a rendszerszintű gondolkodás, a feladathoz kapcsolódó egyéb tényezők ismerete, az egyéni információmanagement, hisz a közzolgálati dolgozó csak így mérheti fel döntéseinek más rendszerekre ható pozitív, negatív, valamint semleges következményeit. Abban az esetben, ha egy kibertámadás elhárításáért felelős katonánincs kellő szakmai ismeretek birtokában, ennek okán nem sikerül megakadályoznia a támadást, a szakmai ismeretek hiányán alapuló egyéni integritássértő magatartás, nagyon hamar a nemzetbiztonságot sértő eseménnyé eszkalálódhat, így sértve a makroszintű integritás dimenzióját is.

A közzolgálati szervezetrendszer optimális működéséhez, fejlesztéséhez elengedhetetlen a magas szakmai tudáson, a digitális kompetenciákon, a rendszer kellő ismeretén, a feladatokhoz kapcsolódó egyéb tudásanyag birtoklásán alapuló innováció. A dolgozók jó minőségű szellemi tudására, gyakorlati tapasztalatára épülő K+F rendszer, valamint az innovációs javaslatok nélkülözhetetlenek a szervezetfejlesztés kivitelezése során, mely magasabb szinten hozzájárul a

közszolgáltatások rendszerszintű fejlesztéséhez. Abban az esetben, ha a közszolgák nem rendelkeznek a megfelelő ismeretanyaggal, nem válik lehetővé a közszféra innovációs potenciáljának kiaknázása, így sem intézményi, sem közigazgatási szinten nem valósulhat meg a hatékony tudásfelhasználás, ez által nem kerül kielégítésre a tudatos állami innováció kereslet, mely a fenntartható fejlődés egyik alappillére. (NKE KFIS, 2016, 43. o.) A következtetések levonása után tehát kijelenthető, hogy a tudás, önfejlesztés hiánya egyéni szinten egy rendkívül magas hatásfokkal rendelkező integritást sértő elem, hiszen a szervezeti, intézményközi működésen túl, a közigazgatási rendszer alapfeladataink ellátását veszélyeztetheti.

#### 3.1.4. *A közszolgálati etika, a hivatástudat és a szakmai alázat hiánya*

A közszolgálat minden területét átszövi az állampolgárok szolgálatához fűződő etikus értékek mellett kialakult hivatástudat, mely központi értéként definiálható a közszolgáltatás nyújtás területén. Ezek az értékek „*a közigazgatással szembeni közbizalom megőrzése és erősítése, a közigazgatás jó rendje, valamint eredményes és hatékony működése érdekében*” (MKK HEK, 2017.) fogalmazódtak meg és hatják át a rendszer működését, mely a közszolgálati integritás egyik rendkívül meghatározó területe. A szilárd, morális értékeken alapuló elvárt magatartásformákat, a szervezetek saját állományuk vonatkozásában hivatásetikai kódexekben rögzítik. Ilyen például *A Magyar Kormánytisztviselői és Állami Tisztviselői Kar Hivatásetikai Kódexe*, *A Rendőri Hivatás Etikai Kódexe*, vagy akár *A Nemzeti Pedagógus Kar Etikai Kódexe*, melyek a hivatásrendi etikai kódexek körébe tartoznak..

A kódexek olyan etikai alapszabályokat tartalmaznak, amelyek igazodnak a közszolgálati hivatás etikai alapkövetelményeihez, és annak kötelező jogi előírásaival együtt, egymást erősítve érvényesülhetnek. Céljuk, hogy erkölcsi iránymutatásul szolgáljanak, mind a szolgálatban, mind a szolgálaton kívül tanúsítandó magatartások tekintetében, morális alapot biztosítsanak a felmerülő szakmai döntésekhez, egyben megfelelő védelmet nyújtsanak mindazok számára, akik normakövető módon járnak el, továbbá „zsinórmértékül” szolgáljanak a kifogásolható, a hivatáshoz nem méltó magatartások felismeréséhez. (GECSE, VOLTER, 2009, 79. o.)

A közszolgákkal szemben alapvető elvárás, hogy Magyarország alaptörvényéhez hűen, mindenekeelőtt a nemzet érdekében, a közjó iránt elkötelezetten, döntéseik, nyilatkozataik és cselekedeteik súlyának tudatában felelősen, a legjobb tudásuk szerint szakszerűen, a rájuk bízott erőforrások kezelésében hatékonyan, döntéseikben, nyilatkozatainkban és cselekedeteikben tisztességesen, megjelenésükben és magaviseletükben méltósággal, az érintettek jogainak és érdekeinek tekintetében pártatlanul, a jog és az erkölcs szerint is igazságosan, a valós körülmények mérlegelése alapján méltányosan, és a közérdekű célok eszközeinek megválasztásában arányosan járjanak el. Az érintettek jogait és jogos érdekeit védve, előítéletektől mentesen, vezetőik és az állampolgárok számára átláthatóan, minden érintettel együttműködve, legfőképpen pedig mindenben lelkiismeretesen végezzék közszolgálati tevékenységüket. A vezetői beosztásban lévő közszolgáknak ezeken túl, olyan magatartást kell tanúsítaniuk, hogy a munkatársaiktól elvárt hozzáállásban példamutatóan, feladataik elvégzésében támogatva őket, jogi és morális kötelességeiket következetesen számon kérve, döntéseikben szakmai szempontokat érvényesítve lépjenek fel. (MKK HEK, 2017.)

A közszolgáknak a közbizalom elnyerése, valamint a közszolgálati stratégiai célok megvalósítása érdekében professzionálisnak kell lenniük, mely fogalom a magas szintű szakmai ismereteken túl elvárja, hogy „*nemzeti hivatástudattal rendelkező, [...] etikus és motivált személyi állománnyal*” (KKFS, 2015, 24. o.) rendelkezzen az intézményrendszer, hiszen etikus magatartásukkal az állami működés iránti bizalom egyik alapköve kell, hogy legyenek.

A hivatástudat a közszolga személyes jelleméből fakadó, a szervezeti, közszolgálati értékek hatására kialakuló, olyan magatartásforma, mely lojálissá teszi őt hivatásához, és prioritásabbá válik számára a társadalmi érdekek érvényesítése, az egyéni vagy csoport érdekek megvalósításával szemben. Cselekedeteit a morális szolgálati értékrendszer hatja át közfeladata és magánélete során egyaránt. Tevékenysége során azonosul a közjó előmozdításával, és a vezetői által ennek érdekében meghatározott szervezeti célokkal és feladatokkal. Szolgálati feladatain kívül olyan életvitelt folytat, hogy az erősítse a velük érintkezők számára az állami szervekbe, az intézményrendszerbe és azok alkalmazottaiba vetett bizalmat. Ezen magatartásformák sokszor lemondásokkal járnak mind a dolgozó, mind pedig családja részéről, azonban az állam működéséhez, a lakosság biztonságának

szavatolásához, a rend-, és honvédelemhez fűződő összetársadalmi érdek érvényesülését eredményezik. Egy nem várható, rendkívüli veszélyhelyzet, természeti katasztrófa bekövetkezése esetén, a hivatásos jogviszonnyal rendelkező rend- és honvédelmi dolgozók, a jogszabály alapján berendelhetőek szolgálatteljesítésre szolgálaton kívül is, hiszen az ő tevékenységük nélkül nem lenne biztosított az állam védelmi funkciója. Ebben az esetben sérülhet egyéni érdekük, hiszen ha berendelésre kerülnek, korlátozottan tölthetik szabadidejüket például a családjukkal, így csoport érdek is sérül. Azonban a lakosság biztonságának szavatolásához fűződő összetársadalmi érdek érvényesüléséhez elengedhetetlen szolgálati tevékenységük, így a társadalmi érdekek előtérbe kerülnek a közjó biztosítása érdekében, mely makroszinten növeli az integritás mértékét a közszolgálati szervek vonatkozásában. Az ilyen fajta magatartás tanúsítása nem valósulna meg, ha például a hivatásos szolgálati jogviszonnyal rendelkező katona személyiségében nem hordozná magában a katonai becsület, a hazaszeretet, a katonai hivatás és katonai morális autonómia tényezőit. (BODA, 2015, 99. o.)

A közszolgálati szféra, valamint a jelentős hagyományokkal és szakmai tradíciókkal rendelkező hivatásos szervezetek értékrendje alapján, morális elvárás a szolgálati fegyelem, az elkötelezettség, az elhivatottság, a hivatástudat, a megbízhatóság, a stabil értékrend, a józan értékítélet, az innováció és önképzés iránti hajlandóság mellett a szakmai alázat, ami sajnos kiháló félben lévő jellemzőnek tekinthető. (ZALAI, 2012. 98. o.) Ez a fajta magatartás biztosítja a közszolgálat számára a munkahelyre történő beilleszkedés zökkenőmentességét, a közszolgálat iránti tisztelet és türelem érvényesülését, valamint a feladat-végrehajtás során tanúsítandó szolgáltatás jelleg megőrzését.

A fentiek alapján kijelenthető, a szervezethez, a hivatáshoz fűződő lojalitás, a hivatástudat, a szakmai alázat, a becsületességet, a belső hierarchia érvényesülésében és fenntartásában való közreműködés, más közszolgákkal és az ügyfelekkel való kapcsolattartás méltó módja, a magánéletben tanúsítandó, a közszolgálat méltó magatartás, azaz a kifogástalan életvitel megsértése alapvető integritást sértő magatartásforma, hiszen gátolja a szilárd, morális erkölcsi értékek érvényesülését a közszolgálat területén. Így alapjaiban rengeti meg az állampolgárok állami intézményrendszer működésébe vetett bizalmát.

A terület jelentőségét az is jelzi, hogy a jogalkotó indokoltnak tartotta egyfajta eljárás kidolgozását a közszolga szolgálat alatti és magánéleti kifogástalan életvitelének ellenőrzése céljából, mely sarkalatos pontja a hivatásos vagy akár a közszolgálati jogviszony létesítésének, fenntartásának. A közszolgák társadalom által felruházott hatalmával való visszaélések megelőzése és felderítése, azaz a korrupciós cselekmények megakadályozása érdekében szintén egyfajta eljárásrend került kialakításra a megbízhatósági vizsgálatok végrehajtása érdekében. Az eljárások lefolytatását a Nemzeti Védelmi Szolgálat hajtja végre a védett szervek vonatkozásában, mely tevékenységet kormányrendelet szabályoz. (NVSZ KORM. REND. 4. 5.) A megbízhatósági ellenőrzések kiemelt fontossága a kormányrendeletben könnyen detektálható, hiszen az ellenőrzést végző védelmi tiszt megalapozó indok birtokában szabálysértést, vagy akár bűncselekményt is elkövethet a deviáns, a tiszta közszolgálat működését súlyosan veszélyeztető egyén kiszűrése érdekében, melyet a vizsgálat végrehajtásról szóló részletes tervben fel kell tüntetnie.

*„Ha a vizsgálat során alkalmazott módszerként a vizsgálatot végző személy bűncselekmény vagy szabálysértés elkövetését tervezi, a részletes terv tartalmazza*

- a) a bűncselekmény vagy szabálysértés megjelölését,*
- b) a bűncselekmény vagy szabálysértés elkövetését megalapozó, előrelátható indokokat, valamint*
- c) az elkövetési magatartás részletes leírását.” (NVSZ KORM. REND. 11.§ (2))*

Azonban meg kell állapítani, hogy a közszolgák morális, etikus, értékorientált magatartása a szankcionáló normák mennyiségének növelése által nem kényszeríthető ki, hanem a közszolga jelleméből fakadóan kell, hogy realizálódjon. A szabályok, a követelmények általános fellazulásának érzékelésével, abban az esetben, ha a jogállami keretek között a jog be nem tartása széles körben megtürt jelenséggé válik, látni kell, hogy épp a morálisan fellazult közvélemény nyomására, a közszolgákkal szembeni követelmények folyamatosan nőni fognak, miközben a társadalmi elismertségük nem javul. Ez esetben a szabályok számának növelésétől, újabb szankciók kilátásba helyezésétől, vajmi kevés eredmény várható. (KSZSZ)

### 3.1.5. A biztonsgtudatos magatartás hiánya

A biztonsgtudatosság hiánya - korábbi kutatásaim alapján -, az integritássértő események egyik legjelentősebb területe. Biztonsgtudatosság alatt adat, informatikai és információbiztonsg kritériumok érvényesülése értendő. Abban az esetben, ha a szervezet tevékenységével kapcsolatos védendő adat kerül jogosulatlan számára hozzáférhetővé, vagy jogosult számára hozzáférhetetlenné, az alapjaiban tudja veszélyeztetni az adott szervezet működését, valamint jogszabályban meghatározott feladatai hatékony végrehajtását, így gátolva az integritás szervezeti, intézményközi és makroszintű kialakulását..

„A biztonsg veszélyektől vagy bántódástól mentes, zavartalan állapot” (PUSZTAI, 2003.), tehát a különböző veszélyeztető tényezőktől eredő fenyegetések nélküli alaptevékenység kifejtése során fenn álló stádium. „Ennek a bipolaritása a biztonsg alanyai tekintetében, a fenyegetések szakszerű elhárításában, valamint a fenyegetettség teljes megszűnésének utópisztikus állapotában jelenik meg.” (TÓTH, 2018, 104. o.) A biztonsg akkor realizálódik, ha a fenyegetettség mértéke és a védelemi képességek azonosak, vagy a fenyegetettség mértéke alacsonyabb a védelemi fokozatnál. Elengedhetetlen kiküszöbölni a biztonsg dilemmájának alaptételét, miszerint a védelemi képességek fejlesztése jóval magasabb, a várható fenyegetések kialakulásának mértékétől, hiszen ez esetben újabb fenyegetéseket generálhat. (DR. VIDA, 2013, 89. o.)

A digitális alapú, integritás centrikus közszolgálati szervezeteknél a legfontosabb az adat-, információbiztonsg megvalósítása, hiszen a keletkezett dokumentumok, információk túlnyomó részben informatikai rendszereken keresztül kerülnek tárolásra, továbbításra és feldolgozásra. Alapvetően három adatbiztonsg követelmény létezik, melyek a bizalmasság, a sérthetlenség, valamint a rendelkezésre állás fogalmi köreit fedik le. (ERDŐSI, SOLYMOS, 2018, 10. o.) A bizalmasság elve szerint az adat illetéktelen személy számára nem válhat hozzáférhetővé vagy megismerhetővé. A sérthetlenség elve alapján az adatot kizárólag az arra jogosult személy módosíthatja vagy semmisítheti meg, így megőrizve az adat eredeti állapotát. Végül a rendelkezésre állás elve pedig azt hivatott biztosítani, hogy az adat az arra jogosult személy számára szükség szerint elérhető és felhasználható legyen. (MAVTV, 2009.)

Az információbiztonságnak négy tényezője határozható meg. E szerint megkülönböztethető a fizikai, az adminisztratív, az elektronikus, valamint a személyi biztonság, mely területekre külön szabályozások vonatkoznak. A fizikai biztonsággal kapcsolatban a 92/2010. (III. 31.) Korm. rendelet az iparbiztonsági ellenőrzés és a telephely biztonsági tanúsítvány kiadásának részletes szabályairól tartalmaz rendelkezéseket. Az elektronikus rendszerbiztonsággal, valamint rejtjel tevékenységgel kapcsolatban részletesebb követelmény rendszert a 161/2010. (V. 6.) Korm. rendelet a minősített adat elektronikus biztonságának, valamint a rejtjeltevékenység engedélyezésének és hatósági felügyeletének részletes szabályairól határoz meg, az adminisztratív és személyi biztonsági kritériumrendszer pedig a „2009. évi CLV. törvény a minősített adat védelméről, valamint a 90/2010. (III. 26.) Korm. rendelet a Nemzeti Biztonsági Felügyelet működésének, valamint a minősített adat kezelésének rendjéről című jogszabályokban van szabályozva.

Az egyéni integritássértő magatartások vizsgálatakor a négy tényező közül, a humán összetevő, azaz a személyi biztonsági feltételek megléte, valamint a humán kockázatok vizsgálata képezi a kutatás tárgyát. Bűnösség szerint a közszolga a védett információk kezelésének szabályait alanyi oldalról vizsgálva megsértheti gondatlan, valamint szándékos magatartás során, hiszen a hanyag biztonságtudatosságon alapuló integritássértő esemény lehet nem megfelelő körültekintés eredményeképpen bekövetkező, hanyagul, gondatlanul elkövetett cselekmény, illetve akaratlagos, tetteges, azaz szándékos elkövetési magatartás is. (BALOGH, TÓTH, 2010.)

A gondatlan kockázati tényezők legfőbb generálója, a nem megfelelő biztonságtudatos magatartás eredményezte hanyagság, mely következtében a közszolgálati szervezet, vagy az intézményrendszer biztonságát hivatott normák figyelmen kívül hagyása történik. Ilyen esetek lehetnek például az üzemeltetési rendszer működtetéséhez szükséges adatok nem megfelelő kezelése, a szenzitív információkat tartalmazó feljegyzések megsemmisítésének elmulasztása, mások számára is hozzáférhetővé tétele. Az elektronikus adatok nem megfelelő biztonsági minősítéssel ellátott hordozón történő tárolása, amely által könnyen megismerhetővé válnak jogosulatlanok számára. (HORVÁTH, 2013, 26. O.) Rendkívül nagy problémát jelent a közszolgák túlzott közlékenysége, amely során szenzitív



információk szivároghatnak ki. „*A minősített adatkezelésben nincs bizalom, soha nem tudhatjuk, hogy hobbink, magánéletünk során kikkel kerülhetünk kapcsolatba. Igen felelőtlen dolog lenne azt hinni, hogy értékes információk birtokában lévő személyt leplezett módon nem kereshet fel ellenérdekelt szolgálat fedett alkalmazottja. Biztonsági kockázatként kell értékelni minden új kapcsolatot, aki túlzott bizalmaskodást és támogatást kínál, még ha eleinte ezt ellenszolgáltatás fejében is teszi.*” (TÓTH, 2018, 13.) A kifogástalan életvitel fenntartása az információbiztonság területén is elengedhetetlen, hiszen hatalmas kockázat rejlik a tudatmódosító szerek fogyasztásában is. Az ezek által előidézett kontrolálatlan pszichés állapotot, igen nagy hatékonysággal ki tudják használni az erre szakosodott személyek, így érzékeny adatokhoz juthatnak hozzá. Nem véletlenül szükséges az efféle kockázatokkal rendelkező humánerőt, már a szervezethez kerülés előtt kiszűrni, például a kifogástalan életvitel ellenőrzése során, hiszen magas veszéllyel járhat az adatszivárogtatás lehetősége.

A fenti példák jól mutatják, hogy nem károkozási céllal szegte meg a humánerő a biztonsági normákat, hanem hanyagságból, következetlenségből, mely abból ered, hogy nincs tisztában magatartásának esetleges biztonságot veszélyeztető következményeivel. Azonban azzal, hogy védendő információk kerültek jogosulatlanok számára hozzáférhetővé, például veszélybe kerülhet az elektronikusan tárolt társadalombiztosítási adatok köre, amely kiszivárgása esetén bűncselekmény elkövetéséhez válhat felszánálhatóvá, így sértve a lakosság közszférához fűződő bizalmát, mely által ugyancsak sérül a makroszintű integritás. Az egyéni integritássértés, azaz a nem kellő biztonságtudatos magatartás eredményeképpen védett információk kerültek ki a szervezettől, így a szervezethez fűződő bizalom is deficitet szenved.

A szándékosan elkövetett integritássértő magatartás büntetőjogi szankcionálása a legsúlyosabb, hiszen a károkozás bekövetkezése akaratlagos tevékenység útján valósulhat meg. (BTK, 2012. BE, 2017.) A közszolgálati dolgozók szándékos károkozásának kockázati lehetősége, mindig valamilyen inger hatására jön létre. A kiválasztási eljárások, az előszűrések célja, hogy megakadályozzák a rendszerbe kerülését, olyan entitásoknak, akik anyagi, ideológiai vagy pszichés okokból, károkozási szándékkal kívánnak a közszolgálati szervezetek intézményrendszerébe



kerülni. Azonban a nagyszámú személyi állomány feladatának végrehajtása során, jelentős kihívást jelent a folyamatos szűrés, például korrupciós cselekményekkel szemben történő preventív fellépés elősegítése érdekében. *„Kialakulhat olyan helyzet, amikor a munkavállaló munkáltatóval szembeni sértettsége, a rendszerbe való csalódottsága, kiábrándulása, esetleges bűnözői csoportokkal való kapcsolatba kerülése, magában hordozza a szándékos károkozás lehetőségét. Ilyen ok lehet az extrém munkahelyi stressz, a vezető nem megfelelő irányítási, személyügyi módszerei, az egyénben rejlő innovációs lehetőségek elfojtása, a munkatevékenység nem megfelelő értékelése.”* (TÓTH, 2018, 14. o.) Ezen esetekben azonban már inkább humánkockázati tényező kialakulásáról beszélhetünk.

A vizsgált események alapján jól detektálható, hogy a közszolgálati alkalmazottak nem megfelelő biztonságtudatos magatartása hogyan veszélyeztetheti a szervezet, valamint az intézményrendszer veszélyektől mentes, a közbizalomra méltó, hatékony működését. Abban az esetben, ha egy körözött személy elfogásáról készült akciótervben szereplő információk kerülnek ki a realizálásért felelős szervezet birtokából, és eljutnak a célszemélyhez, felhasználhatja őket a hatóságok félrevezetéséhez, dezinformálásához, mellyel biztosítja szökését, elrejtőzését. Az állam bűnüldözési érdekének érvényesülése így nem válik lehetségessé, az illetékes rendvédelmi szerv feladatellátása szintén hátrányt szenved, mivel nem hajtható végre az elfogás, így nem lesz biztosított a jogszabályban meghatározott alaptevékenységének zavartalan működése, mely akár a társszervek vonatkozásában is hatékonyságot csökkentő tényezőként jelentkezhethet. Az egyéni integritást sértő magatartás magasabb szintre eszkalálódott, így tehát szervezeti, intézményközi és makroszintű integritásdeficit keletkezett.

Olyan esetekben, mikor valamely adat minősítéssel védhető közérdekek körébe tartozik, a minősítő a minősítési eljárás során megállapítja, hogy az érvényességi időn belüli nyilvánosságra hozatala, jogosulatlan megszerzése, módosítása vagy felhasználása, illetéktelen személy részére hozzáférhetővé, valamint az arra jogosult részére hozzáférhetetlenné tétele a minősítéssel védhető közérdekek közül bármelyiket közvetlenül sérti, vagy veszélyezteti és tartalmára tekintettel annak nyilvánosságát és megismerhetőségét a minősítés keretében korlátozza. Az ilyen közérdek köré tartozik például Magyarország szuverenitása, területi

integritása, alkotmányos rendje, valamint honvédelmi, nemzetbiztonsági, bűnüldözési és bűnmegelőzési tevékenysége. (MAVTV, 2009.)

### **3.2. Az egyénre ható negatív szervezeti, külső hatások**

Az előző részben vizsgálat tárgyát képezték az egyéni integritássértő magatartásformák. Prezentálásra került, a közszolgák nem normakövető magatartása, hogyan hathat hátrányosan a szervezeti integritás kialakulására. A korrupciós cselekmények külön alfejezetben kerültek bemutatásra, valamint sikerült pozitív eredményként konstatálni a rendszerszintű korrupció csökkenését, mely központi szerepet játszik a közigazgatás megtisztítását célzó intézkedésekben. A kutatás rámutatott, hogy a digitális kompetenciák el nem sajátítása, a folyamatos önfejlesztés, tanulás igénye, valamint az innovatív szemlélet hiánya mennyire jelentős egyéni integritást sértő magatartásforma, mely az egész közszolgálat makroszintű rendszerének integritási markereit is negatívan befolyásolja. Ismertetésre került a szilárd erkölcsi alapokon nyugvó, értékorientált közszolgálati szervezetrendszer sérülékenysége, abban az esetben, ha a közszolgák nem rendelkeznek a kellő hivatástudattal, az intézményrendszer, a szervezetek iránti lojalitással, valamint bizonyítást nyert, hogy a biztonság tudatos magatartás hiánya mennyire meg tudja nehezíteni a szervezeti, az intézményközi, így a makroszintű integritás kialakulását, mely a lakosság „jó állam” kialakulásához és fenntartható működéséhez fűződő összetársadalmi igényét és érdekeit sérti.

Ebben az alfejezetben az elemzés azokra az esetekre tér ki, mikor az egyéni integritássértő magatartást valamely, rossz szervezeti intézkedés, belső norma, vagy a nem megfelelő minőségű technológiai környezet generálja, valamint fokozó hatással bír rájuk. Ezek az integritásdeficitok szervezeti szinten jelentkeznek, fokozó hatással vannak az egyéni integritássértésekre, valamint gátolják az intézményközi, továbbá a makroszintű, komplex közszolgálati integritás megvalósulását és optimális működését is, a lakosság számára biztosított kiváló minőségű szolgáltatásnyújtás területén.

### 3.2.1. Hatékonytalan irányítási, értékelési rendszerek, optimalizálatlan szervezeti struktúrák

A szervezeti struktúra alapjaiban határozza meg egy szervezet hatékony, fenntartható működését. Biztosítja a források megfelelő felhasználását, továbbá az időtényező legoptimálisabb kihasználását az információk áramoltatása során, például a nemzetbiztonsági szolgálatok vonatkozásában a beszerzett adatok, információk feldolgozását követő döntéshozóhoz történő eljuttatásukat, valamint a meghozott döntés végrehajtó-állományhoz való visszajutását, a professzionális nemzetbiztonsági tevékenység kifejtése céljából. Az intenzíven változó külső környezet hatásaira történő reagálás érdekében szükséges belátni, hogy a műveleti tevékenység vonatkozásában a hagyományos, hierarchikus szervezeti modellek (1. sz. melléklet) kezdenek elavulttá válni magas kötöttség igényük és a lassúbb információmanagement miatt, így szükséges felülvizsgálatuk és transzformálásuk. Természetesen a hosszú távú szervezettejlesztési folyamatok alatt bevált hatékony, tradicionális értékek és eljárások figyelembevételével. Az információk áramoltatása a szolgálati út kötöttsége miatt lassabb, így nincs biztosítva a lehető legintenzívebb reakcióképesség. Sok esetben a stratégiai szinten meghozott döntés a műveleti helyzet dinamikus változása miatt, már a meghozatala pillanatában időszerütlenné válik, így hatékonyatlanná téve a feladat-végrehajtást. A gyors reagálás, és az interdiszciplináris szakmai ismeretek ötvözése érdekében, indokolt lehet a decentralizált struktúrák kialakítása, melyek alapjait a különböző szakterületekről – műveleti erők, értékelő-elemző, biztonság- nemzetbiztonsági szakértők...- egyesített szakemberekből álló munkacsoportok képezik, így kialakítva egy többdimenziós, hálózat alapú hibrid modellt (2. sz. melléklet) a hatékony műveleti tevékenység végrehajtása érdekében, melynek köszönhetően a műveleti döntések a taktikai szinten maradnak. Az ilyen modelleknél a hierarchikus, egycsatornás kommunikációs rendszer optimális üzemeltetése mellett, nagy hangsúly helyeződik a többdimenziós kommunikációs szisztémára, így lehetőséget biztosítva az informális kapcsolatok kialakulására, mely lehetővé teszi az információáramlás hatékonyságának növekedését. (KISS, VÁCZI, 2018, 156. o.) Ezt az állítást támasztja alá, hogy „a Stanley McChrystal tábornok által vezetett alkalmi harci kötelék (JSOC - Egyesített Különleges Műveleti Parancsnokság) hagyományos, titoktartáson és elszigetelődésen alapuló katonai kultúrája – amely egy letűnt kor

*sémái szerint igyekezett felszámolni a problémákat – 2003-ban nem tudott kellő hatékonysággal fellépni a globális terrorszervezet ellen. A JSOC parancsnoka azonban felismerte, hogy egy hálózatot csak egy másik hálózat győzhet le. Ezért aztán az általa vezetett erőteljesen bürokratikus szervezetet két év alatt olyan hibriddé alakította át, amely képessé vált hálózatként működni, de közben megőrizte az évtizedek alatt tökéletesített, hatékony végrehajtáshoz szükséges bürokratikus szervezeti mechanizmusokat is.” (PORKOLÁB, 2017, 146. o.)*

A műveleti területen indokolható decentralizált, hálózatalapú struktúrákkal szemben, a stratégiai döntéshozó szint döntéshozatali rendszerének támogatása érdekében, az elemző-értékelő szakterület centralizálásának, a fúziós központok kialakításának viszont létjogosultsága lehet. Ennek indoklása azzal történhet, hogy a különböző szakterminológiát, műveleti erőket, eszközöket alkalmazó taktikai egységektől származó adatok, információk jellege, illetve a nyelvezet eltérő, így a döntéselőkészítés támogatásához szükséges tájékoztatók elkészítéséhez, ezek értelmezése, vizsgálata, ellenőrzése, egységesítése, továbbá az összadatforrású elemzés a szervezeti hatékonyságot növelő elem, mivel így a beszerzett adatok globális, széleskörű elemzése biztosítottá válik. A döntéshozók, így minden esetben egy azonos sémán alapuló, komplex és egységes terminológiát alkalmazó tájékoztatót kapnak, mely megkönnyíti az értelmezést és felhasználást, a döntéseik meghozatal során. (CIELSZKY, 2018.)

Abban az esetben, ha a szervezetek nem ismerik fel az újfajta kihívások lereagálásához szükséges szervezeti hatékonyságot növelő intézkedések módjait, tevékenységük nem lesz kellő hatékonyságú. Hiszen a túlságosan kötött struktúrák nem képesek felvenni a versenyt az aszimmetrikus, hálózat alapú kihívásokkal, mely a humánállomány, azaz a közszolgák vonatkozásában motivációs deficitet fog eredményezni, így elveszítve lelkesedésüket a professzionális munkavégzéshez, ezáltal csökkeni fog hivatástudatuk, mely a lojalitás süllyedését is magában hordozza, azaz felerősödik bennük az integritást sértő magtartás kialakulása.

A közszolgálati szervezetek tekintetében jelentős integritáskockázati tényezőként detektálható a nem megfelelő vezetői tevékenység, mely a rosszminőségű feladat meghatározáson, értékelésen és az alacsony hatásfokú motiváció biztosításán alapul. A közszolgálati dolgozók növekvő terhelése miatt, fontos a megfelelő motiváció

biztosítása, azaz a teljesítmény becsületének helyreállítása. A feladatok megoldásának értékelése alapvetően befolyásolja a dolgozó elégedettségét, amely pedig a szervezet, a közszolgálat iránti elkötelezettségre, a lojalitás mértékére van hatással. Az elkötelezettséget számos elégedettségi terület befolyásolja. A dolgozói elhivatottság alakításáért felelős tényezők közé tartozik például a felső vezetés, a munkatársak, az emberközpontúság, a munkafeladatok, az önmegvalósítás, a munkaeszközök, a teljesítményértékelés, a fizetés és juttatások, az erkölcsi elismerés, a karrier lehetőségek, a szakmai fejlődés, valamint a munkakörnyezet minősége. Ezen tényezők optimális szintje hozzájárul a dolgozói elégedettség, továbbá az egyéni integritás kialakításához. (KKFS, 2015, 17. o.) Abban az esetben, ha a vezető nem határozza meg konkrétan, érthetően a feladatot, vagy nem a legmegfelelőbb közszolgát utasítja, bízva meg végrehajtásával, a tevékenység legoptimálisabb kifejtése nem lesz biztosítva, mivel a beosztott nem lesz képes a tőle elvárható, legjobb minőségben a kivitelezésre. Ez a szervezet hatékony működését is sérti, azonban a közszolgában sikertelenséget generál, ami a motivációját is csökkentheti. Az állomány motivációs szintjének fokozása és fenntartása érdekében szükséges a megfelelő teljesítmény management kialakítása a szervezeten belül, mely a primer szempontok - gazdaságosság, költséghatékonyság, eredményességi mutatók - figyelembe vétele mellett, fogja növelni az intézmény működési hatásfokát, az optimális szintű ráfordítások felhasználásával. (DR. SÁBJANICS, 2014, 8. dia) A rossz vezetői értékeléssel is jelentős integritássértő tényezők generálhatók, hiszen ha egy nagyhatásfokkal tevékenykedő, jó minőségű out-putot előállító közszolgá munkája nincs elismerve, számára ez is elégedetlenséget, csalódottságot okoz, vagyis csökkenteni fog a professzionális feladat-végrehajtás iránti vágya, lojalitása, motivációja, melyek integritássértő elemként értelmezhetőek.

A nem megfelelő vezető igen jelentős egyéni és szervezeti integritássértést fokozó hatással bír, így nagy hangsúlyt kell fektetni egy kompetencia alapú, eredményes vezető-kiválasztási rendszer kialakítására és működtetésére. A Belügyminisztérium irányításával 2014-től kidolgozásra került az *Új közszolgálati életpálya*, „amelynek célja, hogy a Kormány döntésének megfelelően, közös elveken és értékeken nyugvó életpálya-modell kerüljön bevezetésre a kormánytisztviselői, rendvédelmi és katonai jogállás tekintetében.” (ÚKÉ, 2014.) Az életpálya égisze alatt 2015-ben létrehozásra került a *Komplett Vezető-kiválasztási Rendszer*, mely kompetencia alapú eljárásokat

biztosít a kiválasztás érdekében. A rendszer egyik alapját a *belügyi vezető-kiválasztási rendszer* képezi, ami a Belügyminisztérium irányítása alatt álló szervezetek vonatkozásában határoz meg elvárásokat, kiválasztási szempontokat, valamint kompetencia alapú eljárásokat a potenciális vezetők kiválasztása érdekében. (HEGEDŰS, 2014.)

A szervezetek működése során, a humánállomány vonatkozásában észlelehetőek bizonyos deviáns elemek, melyekre a legtöbb szervezet negatív, kiszűrendő tényezőként tekint. Ez a fajta szervezeti álláspont nem minden esetben növeli az integritást, hiszen a devianciák osztályozása alapján megkülönböztethető a negatív deviancia, mikor a közszolga magatartásában nem tud azonosulni a szervezeti, közszolgálati értékekkel, tevékenysége normasértő és hatékonyság gátló. Ez a fajta deviancia kiszűrendő. Vannak a semleges entitások, melyek működése a feladat végrehajtására korlátozódik, viszont csak a megszabott séma szerint képesek tevékenységük kifejtésére. Akkor, ha az általános sémától eltérő módszert kellene alkalmazniuk a feladatok megoldása érdekében, nem képesek azok végrehajtására, mivel feladatmegoldó képességük igen alacsony szintje miatt, innovációs lehetőségek kiaknázására képtelenek. Normákat nem sértenek, azonban az out-put sem lesz minden esetben biztosított. Viszont vannak a pozitív deviáns elemek, melyek a professzionális végrehajtásban érdekeltek, a normákat nem sértik meg, viszont a végletekig mennek a cél érdekében, kiaknáznak minden innovációs lehetőséget, mely előremozdítja tevékenységüket a lehető legjobb minőségű, professzionális végrehajtás érdekében. Ők a szervezeti integritás egyik legmeghatározóbb elemei. Akkor, ha a közszolgálati szervezetek egységesen kezelik a deviancia kérdéskörét, és igyekeznek kiszűrni minden „eltérőnek” mondható közszolgát, azzal nagy károkat okozhatnak az integritás kialakítása területén. A pozitív deviáns elemekre szükség van a szervezeti fejlesztés, hatékonyság, innováció elősegítése érdekében. (PORKOLÁB, 2018.)

Egy másik rendkívül hangsúlyos területe az egyéni integritássértést fokozó negatív szervezeti hatásoknak az egységes, magas színvonalú oktatás, képzés biztosításának hiánya, akár a szakmai, akár a jogi, akár a biztonságtudatossági, illetve a szakterületek közötti oktatás területén. Rendkívül fontos a biztonságtudatos magatartás folyamatos fejlesztése, az oktatása és szavatolása a munkáltató részéről,

hisz másképp nem sikerülhet a mulasztás eredményezte humán kockázati elemeket leredukálni. (DR. KOVÁCS, DR. REGÉNYI KUND, 2013, 74-78. o.) A képzési területnek a szervezeti struktúra részét képező elemnek kell lennie. Az önfejlesztés iránti váagnak a közszolgából kell indukálódni, viszont az oktatás területén, a digitális kompetenciák, a szakmai ismeretek fejlesztése vonatkozásában a szervezet képzési rendszerének rendkívül nagy jelentősége van, legyen szó belső tanfolyamokról, vagy a dolgozó közoktatásban való tanulmányai folytatásához nyújtott támogatásokról, melyek lehetnek anyagi, időbiztosító, vagy erkölcsi jellegűek. A szervezeti személyzeti politikának, valamint a humánerő managementnek a dolgozói tudás, kompetenciák fejlesztését célzó, a professzionális, magas szintű ismeretekkel rendelkező közszolgálati dolgozókra épülő rendszernek kell lennie, hiszen „*a közfeladat hatékony és minőségi színvonalon történő ellátásában a személyi állománynak jelentős szerepe van.*” (DR. SZABÓ, STRÉHLI-KLOTZ, 2014, 6. o.)

A tudás alapú közszolgálat érdekei sérülnek akkor, ha a közszolgák nem rendelkeznek a feladataik ellátásához szükséges optimális ismeretanyaggal, tehát ha a szervezet nem járul hozzá és nem kezeli prioritásként a képzési tevékenységhez való hozzájárulását. Ez egyéni szinten integritássértést fog előidézni a közszolgák tekintetében, mely a szervezeti hatékonyságot gátló, az intézményközi kapcsolatokra negatívan ható, makroszintre eszkalálódó integritást sértő tényezővé fog válni. A közszolgálati tisztviselők felkészültségének és elköteleződésének növelése érdekében számos jelentős személyügyi fejlesztés valósult meg. Ahhoz azonban, hogy a közszolgálati életpálya vonzerejét és munkaerő megtartó képességét növelni lehessen, további teendőkre is szükség van. (KKFS, 2015, 21. o.)

### 3.2.2. *Hatékonytalan szervezeti normarendszer*

Egy szervezeti normarendszer ésszerűsége, mindig gyakorlati célok megvalósulását szolgálja, mely érvényesülése esetén hozzájárul a szervezeti hatékonyság növeléséhez, így a közszolgáltatások minőségi biztosításához is. Abban az esetben, ha a belső normarendszer nem képes a gyakorlati célok megvalósításának támogatására, továbbá az értékalapú, fenntartható szervezeti működés szabályozására, gátolni fogja a szervezeti integritás kialakulását. (TÓTH, 2002, 197-190. o.)



A szervezeti normák alapvetően három esetben tudják gátolni az integritás kialakulásához szükséges magas színvonalú dolgozói hozzáadott értéket, a lojalitást, a stabil értékrend melletti elköteleződést, valamint a szervezeti hatékonyságot. Az első eset, amikor a belső normarendszer gátolja az eredményességet túlzott kötöttsége vagy rossz szabályozási markerei miatt. Második esetben a teljesen, vagy csak részben érvényesülő szervezeti szabályozók jelennek meg, mikor valamely norma nem képes a benne foglalt elvárásokat, kötelemeket érvényre juttatni, például nehezen érthetősége okán. Harmadik esetben a szervezet új jogszabályokhoz való rossz alkalmazkodási képessége eredményül megjelenő hatálytalan belső szabályozók tekinthetők, azaz mikor egy új törvény, kormányrendelet hatálybalépésével, valamely jogszabály hatályát veszti, a szervezeti belső norma pedig a hatálytalan jogszabály alapján készült. A hatékonytalan szervezeti jogharmonizációs folyamat eredményeképpen az új, hatályos jogszabályhoz igazodva nem került átdolgozásra a belső norma, például az ügyrend, vagy a szervezeti és működési szabályozók, így egy hatályát veszített jogszabályon alapuló belső norma kíván szabályozni valamely területet, amely azonban a jogszabályi környezetnek már nem felel meg, ezért annak bizonyos részei szintén hatálytalanná válnak. A normák korlátozott alkalmazhatósága felerősíti a személyi integritássértéseket, hiszen a közszoigák így nem tudják feladataikat professzionálisan végrehajtani, mely a szervezeti működés eredményességét veszélyeztetni, illetve a hatékonyságot csökkenti.

A belső normák túlszabályozó, illetve túl általánosan szabályozó mivoltából adódhatnak, főleg a működést gátló attribútumaik. Túlszabályozást akkor lehet detektálni, ha egy szervezeti működésszabályzó eszköz az információtovábbítás, kommunikáció területén nem teszi lehetővé a szakterületek közötti közvetlen, informális kapcsolattartást, például egy eszközbeszerzés kapcsán felmerülő anomália azonnali orvoslása érdekében, hisz a hierarchikus kapcsolattartás okán kialakult idővesztéssel járó késedelem, az eredményes munkavégzést gátolhatja. Akkor, ha egy nem megfelelő eszköz kerül az azt felhasználni kívánó területre, olyan műveleti kár keletkezhet, melyet csak a szakterület által igényelt eszköz alkalmazásával lehetett volna elhárítani. A szakterületek közötti közvetlen kapcsolattartás, a lehető legrövidebb időn belül biztosította volna az eszköz cseréjét, azonban a hierarchikus kommunikációhoz való kötöttség, olyan időkésedelmet okozott, mely lehetetlenné



tette a műveleti feladat eredményes végrehajtását. Ennek kiküszöbölésére a belső normarendszerben deklarálni szükséges, mely esetekben indokolt eltérni a hierarchikus kommunikációs csatornáktól a hatékonyság fokozása érdekében, hiszen *„a szervezeten belüli kommunikáció, olyan közlési folyamat, amely a közös cél érdekében végzett munka tervezését, irányítását, ellenőrzését, értékelését, a működési feltételek biztosítását, az erőforrások összehangolását teszi lehetővé.”* (CSÜLLÖG, VÁRÓ, MATKÓ, 2016, 164. o)

Abban az esetben, ha egy norma szövegezése túlságosan általánosító, például nem határoz meg konkrét határidőket, határnapokat a működés során felmerülő események dokumentálása vagy lezárása érdekében, az alkalmazói gyakorlat eltérő lehet. Ilyen eset állhat fenn, mikor az egyes területek számára, nem egységesen, szervezeti szinten kerül meghatározásra, például az üzemanyag elszámoláshoz szükséges dokumentációk elkészítése. Azok területenként differenciált időkerettel készülnek el, mely azonban a központi költségvetési szervezeti egység számára okoz nehézségeket, így a szervezeti gazdaságpolitika válik hatékonytalanabbá, mely a költségvetési források optimális felhasználását teszi nehezen koordinálhatóvá.

A hatékonytalan szervezeti normarendszer kialakulásához vezethet, ha a belső szabályozók nehezen és félreérthetően értelmezhetőek a jogalkalmazók számára, valamint ha a hatályuk alatt álló személyi állomány jogismereti kompetenciái hiányosak, vagyis nem rendelkeznek a belső szabályozók kellő mértékű ismeretével, melynek okán tevékenységük, az előző alfejezetben ismertetettek szerint gondatlanul normasértő, ezáltal integritássértő is lehet. A szervezeti normák ez által nem lesznek képesek a bennük meghatározott kötelek és elvárások kifejtésére, azaz nem érvényesül szervezetszabályzó hatásuk. Akkor, ha a szervezeti norma nehezen értelmezhető, eltérő jogalkalmazói gyakorlathoz fog vezet, így egységes szabályozó funkciója nem lesz biztosított. Ennek következtében a feladat-végrehajtás válik hatékonytalanná, mely a személyi állomány vonatkozásában csökkenti a motivációs tényezőt, így felerősíti a professzionális munkavégzéshez fűződő integritássértő magatartások kialakulását. A közszolgálati szervezetek belső jogi környezetének ismerete is elengedhetetlen a közszolgák részéről, mely biztosítása érdekében az intézményeknek felelőssége van a képzések, oktatás biztosításában, ezzel hozzájárulva a humánállomány belső normarendszer ismereteinek bővítéséhez,

elmélyítéséhez, amely azok értelmezését, alkalmazását és végső soron érvényesülését fogja eredményezni. Ebből látható, ha a szervezet nem fordít kellő erőforrásokat a dolgozók jogszabályi ismereteinek fejlesztésére, akkor egyéni szinten integritássértést fokozó hatást fog eredményezni, hiszen a munkavégzés el fog térni a normákban meghatározott előírásoktól, ezért az normasértő lesz, amely egyéni integritást sértő tényezőként értelmezhető. Fontos kihangsúlyozni azonban, hogy a szervezeti oktatási tevékenység mellett, a humánerőnek is nagy felelőssége van személyes kompetenciáinak fakultatív fejlesztése során, a jogi ismeretek területén is.

A szervezeti működés törvényességét kétségbe tudja vonni, a belső normák jogszabályi környezethez történő harmonizációjának hiánya. Ez azt a helyzetet eredményezheti, például a szervezeti és működési szabályzók területén, hogy a korábbi jogszabály által meghatározott tevékenység elnevezése, alkalmazásának feltételrendszere megváltozik, mely a szervezeti szabályzóban nem kerül javításra, így az adott tevékenység kifejtése a belső utasítás értelmében nem jogszerű. Ezt a helyzetet jól tudja szemléltetni az új büntetőeljárásról szóló törvényben meghatározott leplezett eszköz elnevezése, módszereinek köre, továbbá alkalmazásának esetei. (BE, 2017, 214.§-255.§) A korábban hatályos *1998. évi XIX. törvény a büntetőeljárásról* című jogszabályban meghatározott, a rendőrség által végrehajtható titkos adatszerzés elnevezését és az eszközök alkalmazásának szabályozását a büntetőeljárásról szóló *2017. évi XC. törvény* átalakította, így a korábbi terminológiát kizorítva megjelent a leplezett eszköz, mint új fogalomkör. Abban az esetben, ha az alkalmazó rendvédelmi szervek belső normáiban nem került az eljárási cselekmény megnevezése, valamint alkalmazásának esetei átalakításra a jogszabályi terminológiához igazítva – azaz a leplezett eszköz megnevezés helyett még mindig a titkos adatszerzés terminológia szerepel a belső normában, valamint a *2017. évi XC. törvény* helyett, még mindig az *1998. évi XIX. törvényre* hivatkoznak benne -, a szervezeti norma ezen tevékenységet szabályozó részei hatálytalanok. A norma nem biztosít szabályozási felületet az új, jelenleg hatályos jogszabályi előírások betartásához. Ez lehetetlenné teszi a szabályozó felhasználói számára az értelmezést, valamint a feladatok jogszerű ellátását, mely sérti a törvényesség alapelvét a rendvédelmi tevékenység kifejtése során. Kijelenthető, hogy a rossz

szabályozási környezet felerősíti az egyéni integritássértő magtartás kialakulását, továbbá a szervezet törvényes működését is veszélyezteti.

### 3.2.3. *Nem megfelelő technológiai környezet és mentális körülmények*

Egy, a társadalmi elvárásoknak megfelelően működő digitális alapú, integritás centrikus közszolgálati szervezetnek, rendelkeznie kell a leghatékonyabb technikai eszközökkel, valamint a legprofesszionálisabb humánerővel a közszolgáltatások kollektív biztosítása érdekében. Egy szervezet akkor tud a legköltséghatékonyabban működni, ha olyan gazdaságosan, hatékonyan üzemelő technológiákat alkalmaz, használ fel, akár a működés, akár a szolgáltatásnyújtás területén, melyek képesek a legmagasabb minőségű szolgáltatást biztosítani, a legalacsonyabb költségtényező mellett úgy, hogy az információs társadalom szükségleteit képesek legyenek kielégíteni. Optimalizálni szükséges a technikai eszközök és a humánerő felhasználásának mértékét és módját is, hiszen mind teljesítményfokozó, mind gazdaságossági szempontból lényeges a hozzáadott érték e téren történő megfelelő felhasználása, amely szintén a költséghatékonyságot, valamint a versenyképességet hivatott fokozni. (DR. PARRAGH, 2015, 381. o.) Ez esetben a közszolgálati szervnek, azaz a munkáltatónak, a humánerő számára biztosítania kell a fejlett technológiák és eszközök rendelkezésre állását, illetve az optimális, digitalizált munkahelyi környezetet, valamint a teljesítmény növelése érdekében, a munkafolyamatok alatt kimerült és leterhelt személyi állomány rekreációs lehetőségeit.

A közszolgálati szerveknek a digitalizáció során megjelenő új kihívásoknak, mind a működésük, mind a szolgáltatás nyújtás területén meg kell felelniük. Abban az esetben, ha nem rendelkeznek a hatékony munkavégzést támogató, fejlett technikai eszközökkel, rendszerekkel, akkor a humánerő nem lesz képes az eredményes munkavégzésre. A digitális eszközök nélkül a munkafolyamatok hosszabbak lesznek, a humánerő igényük is magasabb, így a közszolgák leterheltsége nő. A fölösleges energia-befektetésük – mely optimalizálható lenne a hatékony technikai eszközparkkal - közép és hosszútávon elégedetlenséget fog eredményezni, mely csökkenti a professzionális munkatevékenység iránti igényt, a dolgozói motivációt, a hivatás iránti lojalitást, azaz a nem megfelelő technológiai környezet fokozó hatással

lesz az egyéni integritássértő magatartások kihalkulásában.

A magyarországi közszolgálati intézményrendszer felismerte ennek jelentőségét, hiszen a rendvédelmi szervek szignifikáns eredményeket értek el az adatbázisok, az elemző-értékelő rendszerek digitalizációjával, melyek nagyban megkönnyítik a humánerő munkafolyamatait, lecsökkentik az időtényezőt, fokozzák a hatékonyságot, valamint a gazdaságosságot, így optimalizálva a rendvédelmi tevékenységet. A Nemzeti Adó- és Vámhivatal nagy hangsúlyt fektet az információ elemzés-értékelés digitalizálására, mivel az egyre dinamikusabban növekvő adatok mennyisége, az exponenciálisan növekvő fúziós információk feldolgozása, rendkívül magas humánerő igénybevételét követelné meg, amely azonban a költséghatékonysági, illetve az eredményességi szempontok érvényesülését gátolná. Ennek eredményeképpen a szervezet olyan digitális adattárakat, elemző-értékelő szoftvereket alkalmaz, melyek biztosítják a hatékony feladat-végrehajtást, e területen is. Törekvések fogalmazódtak meg ezen kívül a Digitális Adatpiac kialakítására, mely rendszerszinten biztosítana ellenőrzött, értékelt információkat a társzervek együttműködése során. (HAJÓS, 2018.) A tevékenységét érintő adatok tárolására a Nemzeti Védelmi Szolgálat létrehozott egy fúziós rendszert - az Infóvadászt -, mely egy olyan digitális adattár, melyben a feladat-végrehajtás során keletkezett dokumentációk, előzmény információk eltárolása történik, így lehetőséget biztosítva a gyors és hatékony digitális adatkutatáshoz. A korrupció-megelőzés és felderítés érdekében a programon belül, lehetőség van a rendőrség által alkalmazott intranet, azaz a Robotzsaru szoftver, Netsaru naplófájlainak ellenőrzésére, így felderítve, ha egy rendvédelmi dolgozó jogosulatlanul priorál, kér le személyes, valamint eljárási adatokat, melyeket anyagi ellenszolgáltatásért cserébe harmadik fél részére átadhat. (DR. SIMON, 2018.)

A technikai eszközök nem megfelelő rendelkezésre állásának másik esete, mikor a szervezet, szolgáltatási oldalon rendelkezik komoly technológiai deficitekkel, így a közszolgálati szerv az állampolgárok bizalmát veszti, hiszen nem képes a lehető legrövidebb határidővel, a lehető legmagasabb és legmegbízhatóbb szolgáltatást nyújtani, immáron digitális felületeken. Abban az esetben, ha az ügyfelek a közszolgáltatásokat nem képesek élvezni, a jogszabályi kötelezettségeiket nem képesek teljesíteni egy szoftver meghibásodása, vagy túlterheltsége okán felmerülő hibájából, az az egész közszolgálati intézményrendszerbe vetett bizalmuk

csökkenését fogja eredményezni. Mindez a szervezetek hatékony működését kérdőjelezi meg, mely a jelenlegi formában való működésüknek felülvizsgálatát teheti indokolttá. A társadalmi bizalomvesztés makroszinten destabilizálhatja a közszolgálati integritást, mely alsóbb szintekre, például az egyéni integritás területére eszkalálódva csökkentheti a közszolgák szervezeti értékekbe, a közszolgálatba, a közhivatásba vetett bizalmát, mely fokozza az egyéni integritássértés kialakulásának valószínűségét.

A munkavállalók folyamatos leterheltsége, a közszolgáltatások nyújtása érdekében végzett professzionális munkavégzése során kimerülté, pszichésen és fizikálisan is fáradttá válhatnak. Ahhoz, hogy továbbra is fenn tudják tartani aktivitásukat, szükséges a rekreációs lehetőségek, a kellő mértékű szabadidő, szabadság biztosítása, valamint a munkafolyamatok közben beiktatott munkaközi szünetek garantálása a folyamatos, magas színvonalú munkavégzés érdekében. A rekreáció, funkciójában a munkavégző-képesség helyreállítását, újratermelődését hivatott szolgálni, mely a jó közérzet, a jól-lét, a minőségi élet megteremtését szolgálja, miközben a rekreálódó, ez esetben közszolga felüdülését, felfrissülését és szórakozását is eredményezi. A rekreáció a felfrissülés, a kikapcsolódás és a szórakozás, azaz a mással való foglalkozás színtere, a kikapcsolódásra szánt idő aktív és élménydús eltöltésének megvalósítója. A rekreációs idő eltöltése alatt a munkavállalók testi és szellemi képességeinek fejlesztése a fő cél. (RÉVÉSZ, MÜLLER, BÍRÓ, 2015, 11-12. o.)

Abban az esetben, ha a közszolga nem képes a munkahelyi fáradalmakat, a munkahelyi stresszt kipihenni, munkaképességét teljesen helyreállítani a komplex, magas minőségű feladat-végrehajtás, azaz a közszolgáltatás kifejtése érdekében, kiegészítővé válhat, motivációja csökkenhet, tevékenysége nem a tőle elvárható legmagasabb minőségben lesz biztosított. A fentiek alapján detektálható, hogy ha a szervezetek nem fordítanak kellő figyelmet a közszolgálati dolgozók pihentetésére, rekreálására, azzal felerősítenek bizonyos integritást sértő magatartásformákat, egyéni szinten.

#### *3.2.4. Az integritást sértő magatartásokkal kapcsolatos következtetések*

A fejezetben vizsgált terület, azaz az egyéni szinten realizálódó integritást sértő

magtartások elemzésével, sikerült tipizálni a közszolgák hanyagságából, felelőtlenességéből, lojalitásának hiányából fakadó egyéni, belső szintű integritássértő magatartásait, valamint elhatárolni az egyéni szintű integritássértéseket fokozó negatív szervezeti intézkedéseket, vagy hiányosságokat is egyaránt.

Láthatóvá vált, hogy a nem normakövető magatartás, hogyan gátolja az szervezeti hatékonyságot, prezentálásra került, hogy a digitális kompetenciák elsajátítása, az önképzés iránti vágy, valamint az innovációshajlam nélkül az intézményrendszer nem képes a stratégiai célok eléréséhez szükséges *professzionális, nemzeti hivatástudattal rendelkező, szakmailag felkészült, etikus és motivált személyi állománnyal* ellátni közfeladatait. Sikerült egy igen jelentős problémára ráirányítani a figyelmet, mely a szilárd közszolgálati etikával azonosulni nem tudó, hivatástudattal és szakmai alázattal nem rendelkező közszolgálati dolgozók magatartásainak integritást sértő mivoltában detektálható. Megállapításra került a személyi állomány nem kellő biztonságtudatosságának integritássértő jellege, hiszen ez által a szervezet nem képes a normál, veszélyektől mentes, optimális működésre. Vizsgálat tárgyát képezte a közszolgálat területén tapasztalható legjelentősebb integritást sértő tevékenység, mely a korrupciós cselekményekben állapítható meg. A korrupció magyarországi helyzetét elemezve kijelenthető, hogy a rendszerszintű korrupció, a kormányzati intézkedéseknek köszönhetően csökkenő tendenciát mutat.

A fejezet második részében végrehajtásra került a negatív szervezeti intézkedések, azaz a külső hatások, egyéni szintű integritássértést fokozó impulzusainak vizsgálata. A témakörön belül bizonyítottá vált, hogy a hatékonytalan irányítási rendszerek, az optimalizálatlan szervezeti struktúrák, valamint a rossz vezetői értékelés, milyen jelentős forrása a személyi állomány motivációja, lojalitása, illetve eredményessége csökkenésének, mely szervezeti, intézményközi és makroszinten is integritásdeficitet generál. A hatékonytalan szervezeti normarendszerben rejlő integritássértést fokozó hatás is alátámasztottá vált, hiszen a közszolgák a nem egzakt szabályozók következtében, vagy a normák ismertének hiányában nem lesznek képesek biztosítani a szervezetek jogszerű működését. Továbbá láthatóvá vált, hogy a nem megfelelő technológiai környezet, a rossz szellemi munkakörülmények, hogyan fokozzák a közszolgálati dolgozók integritássértő magatartásának kialakulását.

#### 4. A NEMZETBIZTONSÁGI SZOLGÁLATOK<sup>7</sup> HUMÁNUTÁNPÓTLÁSÁNAK ÚJ KIHÍVÁSAI AZ INFORMÁCIÓS TÁRSADALOM TÜKRÉBEN

A környezeti, társadalmi változások hatással vannak a nemzetbiztonsági szolgálatokhoz jelentkezőkre. Az 1995. és 2009. között születettek, azaz a Z generáció tagjai már a globális információs térben szocializálódtak, így a digitális eszközök, az információk és a felhasználók által létrehozott kibertérben élik mindennapjaikat. *„A tömegesen terjedő infokommunikációs eszközök a kommunikáció jellegét is megváltoztatják.”* (KOVÁTS, 2006, 20-26. o.) A társadalom tagjai a kibertérben tartanak kapcsolatokat egymással, ott kommunikálnak, szocializációjuk során interakcióik megszokott dimenziójává vált, így komfortzónájuk részét képezi. Kapcsolattartásuk, kommunikációjuk alapvető színtere, ezért egyéni biztonságukat veszélyeztető tényezőként detektálható náluk a személyek közti közvetlen, valós kommunikáció. Az ilyen jellegű helyzeteket stresszként élik meg, így alacsonyabb szintű a korosztályból származó jelentkezők indulatkezelési, valamint konfliktuskezelő képessége. Ezzel ellentétben az információs térnek köszönhetően, alapkészséggé vált számukra a sokrétű feladatvégrehajtás, a fejlett problémamegoldó képesség, valamint a gyakorlatiasság. (ZALAI, 2016, 36-37. o.) Az információs társadalmat az ismeretek, információk tárolására, feldolgozására, továbbítására, új ismeretek létrehozására szolgáló elektronikus infokommunikációs eszközök használata jellemzi, valamint információs telítettség, túlterheltség, ami megváltoztatja az emberek információhoz, tudáshoz való viszonyát, szelektív memóriáját, kritikai gondolkodását és egyéni szinten is információmenedzsmentet igényel. A korszak további jellemzője a felgyorsult, folyamatosan változó környezet, mely állandó lehetőségeket, kihívásokat de kockázatokat és veszélyeket is jelent. Egyrészt folyamatosan változtatja az emberek információs igényét, valamint permanens és konzisztens alkalmazkodást, adaptálódást igényel. (KOVÁTS, 2006, 21. o.) A társadalom tagjainak életvitelét a

---

<sup>7</sup>Jelen tanulmány a nemzetbiztonsági szolgálatok tárgykörén belül csak a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok alábbi vonatkozásában használja a fogalmat: Alkotmányvédelmi Hivatal, Információs Hivatal, Nemzetbiztonsági Szakszolgálat. A Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat saját állományát főként a Magyar Honvédség állományából kívánja feltölteni, míg a Terrorelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központ vezényelt állománnyal rendelkezik, így a két szervezet nem a klasszikusan vett, nyílt munkaerőpiacról hajtja végre humánutánpótlásának biztosítását.



dinamizmus, az intenzív információfeldolgozás, valamint a gyors változtatási készség jellemzi, ami a munkaválasztásuk során azt eredményezi, hogy komfortérzetük csökkenésével készek a gyors, és azonnali munkahelyváltásra. További problémát jelent, hogy a jelentkezők körében egyre nagyobb arányban tapasztalható a designer drogok kipróbálása, alkalmi fogyasztása, mely bizonyos mennyiségi korlátok után szintén kizáró ok a felvételi eljárásból.

A fentiek alapján megállapítható, hogy a Z generáció integrációs készsége igen alacsony tendenciát mutat, ami a hivatásos szolgálat, és a teljes közszolgálat egyik legfontosabb elvárása a közszolgálati dolgozókkal szemben. A korosztályból kikerülő pályázók igen jelentős hányada csak munkahelyet keres, melyet a kalandvágy, kíváncsiság, vagy az önmegvalósítás motiválhat, nem pedig élethivatást, mely felfogás nélkül a köz szolgálatát nem lehet felelősen és teljes körűen gyakorolni. A fő motiváció számukra saját vágyaik beteljesítése, amit a szervezeti, társadalmi érdek elé helyeznek, így nehezen tudnak egy integritás alapú szervezet részeként tevékenykedni. Ez a nemzetbiztonsági szolgálatok vonatkozásában biztonsági kockázatot is magában hordoz, hiszen a felvételt nyert jelentkezők munkafolyamatainak gyors elsajátítása egy alapvető elvárás, amihez nélkülözhetetlen a minősített adatok, a nemzetbiztonsági érdekből védett titkosszolgálati eszközök és módszerek megismerése, valamint feladatukkal összefüggő egyéb minősített ismeretekbe való betekintés. Abban az esetben, ha a felvételt nyert jelentkező, ezen információkat nem megfelelő biztonságtudatossággal kezeli, esetlegesen kikerül a magánszférába munkavállalóként, és jogosulatlan személy számára hozzáférhetővé teszi őket, elköveti a minősített adattal visszaélés bűncselekményét. Ezen túl, ami negatív hatással lehet az összetársadalmi érdek érvényesülésére, súlyosan veszélyeztetheti Magyarország nemzetbiztonságát, bűnmegelőzési és bünfelderítési érdekeit, továbbá a többi minősítéssel védhető közérdek körét.

Igen erőteljesen érzékelhető, hogy az információs társadalom fiatalabb generációira és a tradicionális, hagyományos értékrendre épülő, integritás alapú nemzetbiztonsági szolgálatokra egyre kevésbé összeegyeztethető elvárások a jellemzőek. A szolgálatok részéről a kiegyensúlyozott, stabil értékrend, a józan értékítélet, illetve a megbízhatóság kívánalma felértékelődött. A szakmai alázat sajnos eltűnőfélben lévő



jellemzőnek tűnik, ezért a nyitottság, megfelelő mértékű befogadó készség és bizonyos értelemben vett hajlíthatóság fontos szempontok lehetnek a kiválasztási eljárások során. A jelenleg tapasztalható tendenciák alapján az újonnan állományba kerülők esetében gyakran érezhető az a hivatástudat, a lojalitás, vagyis az elkötelezettség, és az innovációs-készség hiánya. (ZALAI, 2012, 98. o.)

Az integritáshajlambeli hiányosságokon túl jelentős probléma, hogy a Z generációhoz tartozó felvételizők egészségügyi, pszichológiai, mentális szempontból kevésbé tudnak megfelelni a nemzetbiztonsági szolgálatok által meghatározott magas szintű követelményrendszernek, mely nélkülözhetetlen a fokozott veszélyeztetettségben végzett nemzetbiztonsági tevékenység kifejtéséhez. Ez a jelenség magyarázható akár a generációkra jellemző sajátosságokkal is, hiszen a Z generáció tagjai kevesebb időt töltenek tényleges fizikai aktivitással, sporttal, vagy a személyes, emberi kapcsolattartással, mivel a virtuális térben töltik idejük nagy részét. A kibertérben zajló interakcióik azonban biztonsági kockázatot jelenthetnek, mivel a fiktív profilok, avatarok mögött személyazonosságukat fedve, akár információgyűjtés céljából megbúvó ellenérdekelt titkosszolgálatok, bűnszervezetek tagjai is végezhetik bűnös tevékenységüket, például Social Engineering végrehajtása közben.

Egy másik jelentős probléma, az információ alapú társadalom tagjai közötti igen jelentős információigény, valamint a nemzetbiztonsági szolgálatok működését jellemző titkosság szempontjának ellentéte. Hiszen a szolgálatok tevékenysége, eszközei, módszerei, feladatköre más rendvédelmi szervekkel ellentétben, kevésbé láthatóak az átlagos állampolgárok számára, működésükről csak fantáziák vannak jelen a köztudatban. Ennek köszönhetően a jelentkezők kevés vagy hiányos ismeretekkel rendelkeznek a szervezetek profilját és a betöltendő munkakört illetően. A nemzetbiztonsági szervezetek énképéhez, feladatrendszeréhez sajnos történelmi okokból, negatív kép is társult, mely leküzdése nagy kihívást jelentett a demokratikusan működő nemzetbiztonsági szolgálatok számára, azonban e területen igen jelentős sikereket tudnak felmutatni. Ennek ellenére a társadalom bizonyos rétegei között még mindig vannak, olyanok, akik kellő ismeretek és intelligencia hiányában tévesen, a nemzetbiztonsági tevékenységet a mai napig a pártállami államvédelmi tevékenységgel azonosítják, így morális kérdésként kezelik a szolgálatokhoz való kötődés kérdéskörét. Mára ez a szegmens a dinamikus

információs tér áramoltatta többletinformációknak köszönhetően eltűnő félben van. Azonban továbbra is kihívást okoz a pályázóknak saját képükhez igazítani a nemzetbiztonsági pályakör elvárásait, mivel ez jelentősen eltér a civil társadalomban megszokott normáktól. Például a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat titkos információgyűjtés végrehajtása (NBTV, 1995, 53.§-62.§), valamint leplezett eszközök (BE, 2017, 214.§-255.§) alkalmazása során, jogszabály alapján jogosult a tevékenységével érintett személyek bizonyos alkotmányos jogainak korlátozására, nemzetbiztonsági, bűnüldözési, valamint büntetőcélból, természetesen csak az elérendő céllal arányos mértékben, a szakszerűség és törvényesség figyelembevételével. A tevékenység például a magánlakás, a birtokvédelem, a magántitok és levéltitok, illetve a személyes adatok védelméhez fűződő alapvető jogok korlátozásával is együtt járhat. (MARKUS, NRIUS, 1986, 959. o.) *„Fontos, hogy ezen erkölcsi színezetű belső konfliktust gyorsan tudatosítsuk és hatékonyan oldjuk fel. Az elvégzett munka pozitív erkölcsi tartalmába vetett hit ugyanis komoly motivációs potenciált hordoz magában.”* (HORVÁTH, 2015, 86-87. o.)

A szakértők véleménye, a felhasznált szakirodalom, valamint a gyakorlati tapasztalatok alapján, véleményem szerint négy nagyobb csoportba lehet sorolni az információs társadalom hatására kialakult kiválasztást nehezítő tényezőket, mely jelenségek okán nélkülözhetetlen lesz egyfajta paradigmaváltás a nemzetbiztonsági szolgálatok humánutánpótlásának tekintetében.

1. Egészségügyi, pszichológiai alkalmassági tényezők hiánya.
2. Alacsony egyéni integritáshajlam.
3. Biztonságtudatosság hiánya.
4. Titkosság – információs igény ellentét okozta feszültség.

### 3.1. Megoldási javaslatok

Az egészségügyi, pszichológiai alkalmassági tényezők megléte alapkövetelmény a kiválasztási eljárás során, hiszen ezen tulajdonságok, kompetenciák nélkülözhetetlenek a biztonságos és szakszerű feladat-végrehajtáshoz. 2004. november 03-a előtt a jelentkezők nagy részben sorkatonai szolgálatuk után kerültek az NBSZ állományába, így rendelkeztek már egyfajta fizikális, mentális

felkészítéssel, ismerték a hivatásos szolgálat kötelmeit, elemeit melynek köszönhetően egészségügyi és pszichológiai szempontból optimális mutatókkal rendelkeztek. A sorkatonai szolgálat megszűnése (16/2004 HM REND. 2004.) után azonban főleg a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat és az Alkotmányvédelmi Hivatal - valamint már jogelődje is, a Nemzetbiztonsági Hivatal - a társzervek állományán kívül, csak a nyílt munkaerőpiacról tudott közszolgálat toborozni. Ez azt a helyzetet eredményezte, hogy jelentős részben hivatásos, katonai szolgálati előképzettséggel nem rendelkező, teljesen civil pályázók kerültek a felvételi rendszerbe, mely nagyban növelte az alkalmatlansági mutatók mértékét. A hivatásos jogviszony betöltéséhez kötött beosztásoknál indokolt lehet a hivatásos előképzetség megléte, hiszen ez egyfajta előszűrőt jelent a pályázók egészségügyi és mentális, valamint szervezetszociológiai tulajdonságainak, kompetenciáinak tekintetében, azonban jelenleg erre csak és kizárólag a társszervektől átszerelt, vagy újra felszerelt állomány vonatkozásában van lehetőség.

Véleményem szerint, továbbá indokolt lehet a kiválasztási rendszer olyan jellegű átalakítása, mely a felvételizők képességeinek teljes körű vizsgálatát tenné lehetővé, egy komplex kompetencia profil kialakításával. A generációs sajátosságokhoz igazítva érdemes lenne vizsgálni és optimalizálni a meglévő kiválasztási eljárásokat. Eredményesebb lenne, minél több gyakorlati jellegű feladat bevezetése, melyek konkrét helyzetben vizsgálják a jelöltek reakcióit, készségeit, képességeit. A felvételi eljárások során, a kompetenciák szélesebb körű vizsgálatára alkalmas lehet az Értékelő/Fejlesztő Központ (AC/DC) bevezetése, mely alkalmazásával jelentős eredményeket sikerült elérni a belügyi vezető-kiválasztási rendszerben. (ZALAI, 2014, 31-99. o.) A magas stressztűrő képesség is fontos szerepet játszik az eredményes feladat-végrehajtás során, ennek széleskörű mérése is indokolt lehet. A legújabb tudományos kutatások is alátámasztják, hogy a kognitív rugalmasság képessége kapcsolatban áll a stresszhatást követő kortizolszint változással, azaz a kortizolszint méréséből következtetni lehet a pályázó stressztűrőképességére, mely kiértékelése nyálból történő mintavétel során történik. (PAPP, 2018, 25-40. o.) Ezen felül az egyes munkakörök eltérő, differenciált követelményrendszerének figyelembe vételével specifikusan, akár informatikai, operatív, technikai vagy funkcionális jellegű feladatok bevezetése is indokolt lehet, ugyanis minél testre szabottabb és

komplexebb a kiválasztási rendszer, annál magasabb a felvételt nyert pályázók beválási aránya. (DR. ZALAI, 2016, 40-41. o.)

A nemzetbiztonsági szolgálatok számára rendkívül fontos az integritás alapú szervezeti modell fenntartása és fejlesztése, hiszen csak a magas hivatástudattal, szigorú értékrenddel rendelkező állomány tudja a közhatalom által ráruházott rendvédelmi, nemzetbiztonsági, közszolgálati feladatait pártatlanul, a tőle elvárható legjobb minőségben ellátni. Azonban a humánutánpótlás folyamatos biztosítása érdekében elengedhetetlen, olyan új értékek meghonosítása a szervezeti kultúrában, melyek megfelelnek az újabb generációs elvárásoknak, természetesen a szervezet alapértékeivel összhangban, nem pedig azok lecserélésével, háttérbeszorításával. Érdeemes lehet a kreativitás, az önmegvalósítási vágy, az innovációs hajlandóság, továbbá az egyéni kompetenciák folyamatos fejlesztése, a tudás-tanulás iránti igény beintegrálása a szervezeti értékrendbe. Természetesen a reform nem lehet egyoldalú, a felvételizőknek magas alkalmazkodási képességgel kell rendelkezniük, hiszen először nekik kell illeszkedniük a szervezeti értékrendhez, elvárásokhoz és normákhoz. Ezen folyamatok megtervezése, kialakítása és végrehajtása csak megfelelő integritásmanagement során lehetséges, melyre például a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat kiemelt figyelmet fordít. A szervezeti struktúrában felállításra kerül az Integritás Munkacsoport, valamint Integritásfelelősök kerültek kijelölésre. Fő feladataik közé tartozott a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat Integritásmanagement Kézikönyv elkészítése, melynek elsődleges funkciója a szervezeti értékrend aktualizálása a tradicionális közszolgálati értékek és elvárások, valamint az információs társadalom igényeinek figyelembevételével. Megalkotásra került 2018-ban az Nemzetbiztonsági Szakszolgálat Antikorrupciós Kézikönyve, mely az állomány részére egyéni szinten nyújt iránymutatást a szilárd erkölcsi értékrend kialakításához, megtartásához a szükséges magatartásformák bemutatásán keresztül. Továbbá a szervezet rendelkezik Szolgálati Szabályzattal, mely a hivatásos szolgálat során tanúsítandó viselkedési, öltözködési normákat, a szolgálati érintkezés rendjét, a kapcsolattartást hivatott szabályozni.

A nemzetbiztonsági szolgálatok állományának feladat-végrehajtása során kiemelt figyelmet kell fordítani a kellő biztonságtudatosságra, hiszen a nemzetbiztonsági

tevékenységből adódóan a felhasznált ismeretek, a keletkezett információk szinte egésze minősített adatot képez. Abban az esetben, ha a pályázók nem rendelkeznek az informatikai eszközök biztonságos kezeléséhez szükséges ismeretekkel, akár gondatlanul is megoszthatnak jogosulatlan személyekkel védett információkat. A biztonságtudatos magatartás hiánya nem rendvédelem specifikus jelenség, hanem globális társadalmi jellemző, mely az információ alapú társadalom egyik jelentős problémájának számít. Ezt az állítást hivatott alátámasztani az Európai Bizottság 2017-ben kiadott hatástanulmánya, mely szerint az infokommunikációs eszközök végfelhasználói köre nem rendelkezik kellő biztonságtudatossággal alkalmazásuk területén, ami hozzájárul az információs aszimmetria növekedéséhez. (EC, 2017, 10-13. o.) A probléma megoldása rendkívül fontos, hiszen a digitális eszközök felhasználása igen magas a társadalom tagjai között. Megoldást jelenthet a prevenció tevékenység, valamint a biztonságtudatos magatartás mérése a nemzetbiztonsági ellenőrzés során, akár ilyen irányú kérdőív kitöltésével, illetve interjú alkalmazásával.

A nemzetbiztonsági szolgálatok működését jellemző magas szintű információvédelem, azaz a titkosság gátolja a munkaerőpiacon elhelyezkedni kívánók rendkívül magas információigényét a leendő munkahelyük kiválasztását célzó piackutatás során. A szervezetek tevékenységi körével, működésével kapcsolatos védett információk fókuszpontban tartása mellett szükséges a munkaerő kínálat információigényének optimális kielégítése. Értésülniük kell a nemzetbiztonsági szolgálatok létezéséről, úgy kell bemutatni számukra a szervezetet, a feladatkört, az elvárásokat, a képviselt értékrendet, valamint a lehetőségeket, hogy azok vonzóvá váljanak számukra. A választásban további motiváló tényezők lehetnek a kiszámítható életpályamodell nyújtotta lehetőségek és biztonság, az illetmény és egyéb illetményen kívüli juttatások bemutatása, valamint a szolgálatok állományához tartozás kiváltságának, elitségének kihangsúlyozása. Az intenzív toborzási tevékenység szélesebb spektrumú kiterjesztése a digitális térben, további eredményeket hozhat a jelentkezők számának növelésében.

A fentiek alapján jól látható, hogy milyen új típusú kihívásokkal kell megküzdeni a nemzetbiztonsági szolgálatoknak humánutánpótlási, kiválasztási tevékenységükben, melyeket az információs társadalom támaszt velük szemben. Ezek alapján

konstatálható, hogy elengedhetetlen a szervezetek paradigmaváltása, és alkalmazkodása az utánpótlási bázist jelentő társadalmi csoportok igényei szerint, a hierarchikus, tradicionális nemzetbiztonsági szolgálatra jellemző egyedi értékek és elvárások szem előtt tartása mellett.

#### 4. KUTATÁSI EREDMÉNYEK ÖSSZEFOGLALÁSA

A pályázat elkészítésével, a célkitűzések végrehajtása során levonható következtetések, kutatási eredmények alapján kijelenthető, hogy a hipotézisben megfogalmazott felvetések bizonyítást nyertek.

Szemléltetésre kerültek az integritás szintjei, valamint legjellemzőbb tényezőik. Egyéni szinten a normakövető magatartás, a lojalitás, az értékközpontúság, az objektivitás, az innováció, a professzionalitás, valamint az egységes közszolgálati szemlélet minősül kiemelt elemnek. Szervezeti szinten, ilyen tényező az optimális szervezeti struktúra kialakítása, a hatékony belső normarendszer, az intézményi stratégia létrehozása, a fenntarthatóság, továbbá az egyéni integritás megvalósulásának elősegítése, a komplex szervezeti integritás kialakítása céljából, és az ehhez szükséges kontrolling tevékenység. Intézményközi szinten lényeges az integritás alapú szervezetek kooperációja, hiszen ezzel erősítik a szervezetrendszer integritási mutatóit. A megfelelő jogi szabályozás növeli az intézményközi integritási szintjét, mivel a normáknak való megfelelés fokozza az átláthatóságot és bizalmat. Makroszinten a teljes rendszerszintű integritás csak abban az optimális esetben alakulhat ki, ha az egyéni, szervezeti és intézményközi integritás is megvalósul a közigazgatásban. Akkor, ha nem sikerül létrehozni a köz-, és versenyszféra kapcsolata során az integritást, komoly deficit válik detektálhatóvá a közszolgálati értékek mentén, hiszen jelentős korrupciós kockázatok alakulhatnak ki.

Megállapításra kerültek a digitális alapú, integritás centrikus közszolgálati szerv jellemzői, valamint a digitalizáció hatására kialakult új attribútumai. Az ilyen szervezet, a teljes közigazgatási struktúra részét képező, olyan intézmény, ami tevékenysége során a minőségi közszolgáltatások biztosításában aktívan közreműködik, alkalmazza a legmodernebb technológiákat, IKT eszközöket, szervezeti struktúráját egy optimális döntéshozatali, irányítási rendszer jellemzi, a humán erő számára biztosítja a szakmai, digitális kompetenciák fejlesztéséhez, az

innovációhoz való lehetőségeket, melyek hatására kialakulhat egy professzionális, kiváló minőségű munkavállalói réteg. Döntéseibe beépíti a közszolgálat általános értékeit, a fenntarthatóságot, valamint megfelelő integritási markerekkel rendelkezik. Ezen tényezők biztosítják az intézményközi integritás fenntartását, ami hozzájárul a makroszintű integritás kialakításához, mely egy olyan értékorientált működést tud szavatolni a közfeladatok ellátása során, ami lehetővé teszi „a jó, a digitális és a szolgáltató állam” kialakulását.

A pályázat második részében, új kutatási eredményként sikerült csoportosítani az egyéni integritássértések típusait, valamint szemléltetni a negatív szervezeti intézkedések egyéni integritássértést generáló, fokozó hatásait, melyek magasabb szintre eszkalálódva gátolják a „jó állam” kialakulását. Bizonyítottá vált a nem normakövető magatartások integritást sértő jellege, hiszen akadályozzák a szervezeti hatékonyságot, ez alapján osztályozva lettek az anyagi, alaki, valamint az etikai normasértések. Igazolást nyert, hogy a digitális kompetenciák elsajátítása, az önképzés, valamint az innovációshajlam nélkül a szervezetrendszer nem lesz képes professzionális, nemzeti hivatástudattal rendelkező, szakmailag felkészült, etikus és motivált személyi állománnyal ellátni közfeladatait. Bebizonyosodott, hogy a szilárd közszolgálati etikával azonosulni nem tudó, hivatástudattal és szakmai alázattal nem rendelkező közszolgálati dolgozók magatartása integritást sértő, hiszen az etikai kódexek, a közszolgálati értékek előírásainak be nem tartása alapjaiban veszélyezteti az állampolgárok közszolgálatba vetett bizalmát. Megállapításra került a személyi állomány nem kellő biztonságtudatosságának integritássértő jellege, hiszen ez által a szervezet nem képes a normál, veszélyektől mentes, optimális működésre.

Sikerült alátámasztani, hogy a negatív szervezeti intézkedések, azaz a külső hatások, egyéni szinten integritássértést fokozó tulajdonságokkal bírnak. Bizonyítottá vált, hogy az optimalizálatlan szervezeti struktúrák, a hatékonytalan irányítási rendszerek, valamint a rossz vezetői értékelés mennyire felerősíti a személyi állomány motivációjának, lojalitásának, illetve eredményességének visszaesését, mely szervezeti, intézményközi és makroszinten is integritásdeficitet generál. A hatékonytalan szervezeti normarendszerben rejlő integritássértést fokozó hatás is alátámasztottá vált, hiszen a közszolgák normaismeretének hiánya, illetve a nem egzakt szabályozók következtében biztosítatlanná válhat a jogszerű szervezeti



működés. Megerősítést nyert, hogy a nem megfelelő technológiai környezet, főleg a szükséges technikai eszközök, technológiák hiánya, valamint a rossz mentális tényezők, azaz a rekreáció, a pihenés biztosításának elmaradása, hogyan fokozzák a közszolgálati dolgozók motivációjának, lojalitásának csökkenését, tehát az integritássértés kialakulását.

Magyarország korrupciós helyzetének vizsgálata során, az ÁSZ 2013-2017. közötti időszakot vizsgáló jelentése, valamint a szakirodalom felhasználása alapján sikerült igazolni, hogy főként a kormányzati intézkedéseknek köszönhetően, a vizsgált időszakba, a rendszerszintű korrupció csökkenő tendenciát mutat. A korrupciós eredendő veszélyeztetettség, valamint a korrupciós veszélyeket növelő tényezők átlagosan 6,5 százalékpontos csökkenést mutatnak, míg a korrupciós kockázatokat mérséklő kontrollok 1,3 százalékponttal emelkedtek. Ez azt mutatja, hogy a hazai közintézmények integritás kockázatainak trendszerű, tartós csökkenése ellenére az átlagos kontrollkiépítettség nem csökkent, vagyis kevesebb a kontrollal le nem fedett kockázat, tehát az integritás szintje rendszerszinten javuló tendenciát mutat.

A kutatás során sikerült eredményeket elérni a tradicionális nemzetbiztonsági szolgálatok hagyományos értékei és az információs társadalom hatására kialakult újfajta elvárások differenciáltságából adódó humánutánpótlási kihívások területén. Megállapítást nyert, hogy az újonnan felvételizők többségének integrációs készsége igen alacsony tendenciát mutat. A szolgálatok részéről a kiegyensúlyozott, stabil értékrend, a józan értékítélet, illetve a megbízhatóság kívánalma felértékelődött, azonban a jelenleg tapasztalható tendenciák alapján az újonnan állományba kerülők esetében gyakran érezhető a hivatástudat, a lojalitás és az innovációkészség hiánya. Az integritáshajlambeli hiányosságokon túl jelentős probléma, hogy a „Z” generációhoz tartozó felvételizők egészségügyi, pszichológiai, mentális szempontból kevésbé tudnak megfelelni a nemzetbiztonsági szolgálatok által meghatározott magas szintű követelményrendszernek. Egy másik problémaforrás az információ alapú társadalom tagjai közötti igen jelentős információigény, valamint a nemzetbiztonsági szolgálatok működését jellemző titkosság szempontjának ellentéte. A jelentkezőknek továbbá kihívást okoz saját énképükhöz igazítani a nemzetbiztonsági pályakör elvárásait, mivel ez jelentősen eltér a civil társadalomban megszokott normáktól. A nem megfelelő biztonság tudatos magatartás szintén kockázati tényező, mivel a



minősített adatok nem előírászerű kezelése, illetve a kifogásolható életvitel hozzájárul a védett információk jogosulatlan számára történő hozzáférésehez.

A fenti eredmények alapján látható, hogy az integritást sértő magatartások egyéni szinten igen széles spektrumban kialakulhatnak, azonban a szervezetek negatív intézkedései jelentős mértékben képesek fokozni a tényezők dinamizmusát.

## 5. INNOVÁCIÓS ÉS FELHASZNÁLÁSI JAVASLATOK

A pályázatban, az integritást sértő magatartások kialakulásának preventív jellegű megelőzése, valamint a negatív szervezeti hatások kiküszöbölése érdekében számos javaslat, ajánlás került megfogalmazásra. A kutatásban elért eredmények, javaslatok felhasználhatóak a szervezetek integritásmanagementjének kialakítása során, valamint alapot képezhetnek a személyi, egyéni szintű integritást sértő magatartások további kutatásához, a közszolgálati integritás megteremtése érdekében.

Véleményem szerint, kiemelt elvárássá vált a közszolgák digitális kompetenciáinak, a szakmai és jogi ismereteinek fejlesztése, melyeknek biztosítása két irányból, egyéni és szervezeti oldalról kell, hogy történjen. A humán erőnek nyitottnak kell lennie az új ismeretek befogadására és igényként kell megfogalmazódnia az önképzésnek. A szervezeteknek prioritánsan kell kezelniük a képzési, oktatási tevékenységet, a tanulás támogatását, hiszen így hozzájárulhatnak a professzionális, felkészült közszolgálati réteg kialakulásához, a „tudás alapú” közszolgálat létrehozása céljából. Fontos kritérium a közszférában munkát vállaló alkalmazottak elhivatottságának, lojalitásának fokozása, a szervezeti értékek melletti elkötelezettségüknek növelése, mely az értékalapú szolgáltatátnyújtás sarokpontját képezi, így támogatva a társadalmi bizalom fenntartását a közszolgálattal szemben, a „szolgáltató állam” kialakítása érdekében. A stabil értékrenddel, hivatástudattal rendelkező közszolgálati dolgozói réteg kialakításával a korrupciós cselekmények visszaszorítása is fokozható, hiszen a közszolgák értékorientált magatartásában a korrupció, mint integritássértő tevékenység nem fér bele. A szervezeteknek ajánlott felülvizsgálnia, és ha szükséges transzformálni a struktúrájukat, mégpedig a hierarchikus, tradicionális elemek, a hálózatalapú, informális modellek és a fúziós központok egyidejű, összehangolt működtetésével, hiszen így biztosítottá válik az információk hatékony áramlása, az

optimális döntéshozatal, mely az intézmény eredményességének növekedéséhez fog vezetni. Az intézkedések, a szervezeti énképek javításán túl, a rendszerszintű kooperáció fokát is képesek növelni a hatékonyság érdekében, így hozzájárulva az intézményközi és makroszintű integritás kialakításához egyaránt. A közszolgálati szerveknek törekedniük kell a digitális eszközparkjuk fejlesztésére. Ez biztosítja a fejlett technikai eszközök, technológiák alkalmazását a tevékenység során, valamint a digitális alapú, minőségi szolgáltatásnyújtást a „*digitális állam*” megteremtéséhez. A nemzetbiztonsági szolgálatok humánutánpótlásának biztosítása érdekében a jelentkezőket, kommunikációjuk legfőbb színterén érdemes megszólítani, azaz az információs térben. A toborzási tevékenység kiterjesztése a digitális dimenzióba, eredményeket hozhat a pályázók számának növelése tekintetében. Azonban a humánutánpótlás folyamatos biztosításához elengedhetetlen, olyan új értékek meghonosítása a szervezeti kultúrában, melyek megfelelnek az újabb generációs elvárásoknak, természetesen a szervezet alapértékeivel összhangban, nem pedig azok háttérbe szorításával. A felvételi eljárásokat, a generációs sajátosságokhoz lenne érdemes igazítani, így lehetőség nyílna a jelentkezők képességeinek teljes körű vizsgálatára, a komplex kompetencia profil kialakításával. A titkosság biztosítása érdekében, megoldást jelenthet a biztonságtudatos magatartás mérése már a nemzetbiztonsági ellenőrzés során, illetve a prevenciós tevékenység is.

A pályázatból levonható következtetések, a kutatási eredmények, valamint az innovációs és felhasználási javaslatok, a szolgáltató közigazgatás szervezési feltételeinek növelése, az emberi erőforrás gazdálkodás fejlesztése, a közszolgáltatások színvonalának javítása, továbbá az elektronikus és digitális támogatások fokozása érdekében lettek megfogalmazva. A fenti intézkedések támogatásának célja, hogy a magyar közigazgatás szervezetten, professzionálisan és költséghatékonyan működjön, azaz hozzájáruljon a társadalom bizalmát élvező „szolgáltató állam” létrehozásához. (1052/2015. KORMÁNY HAT. 2015.)

E jövőképben meghatározott célok teljes mértékben Magyarország nemzetközi kötelezettségvállalásával összhangban kerültek kitűzésre. Az Európai Bizottság 2014-ben publikált *EU Antikorrupciós Jelentése* megállapította, hogy Magyarország integritás- és megelőzés-orientált megközelítést alkalmaz a közigazgatáson belül. Jogharmonizációs szempontból az Európa Tanács Korrupció Elleni Államok

Csoportja (GRECO) kimondja, hogy a 2013-ban hatályba lépett Büntető Törvénykönyv széleskörűen megfelel a *Korrupcióról szóló Büntetőjogi Egyezmény*, illetve *Kiegészítő Jegyzőkönyve* követelményeinek. Az OECD *Gazdaságpolitikai Reformok - A növekedés jegyében* című, 2015. évi kiadványa azt állapítja meg, hogy Magyarország az elmúlt 10 évben jelentős közigazgatási reformot hajtott végre. (A *KORMÁNY KORRUPCIÓELLENES INTÉZKEDÉSEI, 2017.*) A pályázat az integritás alapú, nemzeti közszolgálati jövőképén túl, kutatási eredményeivel igyekszik a nemzetközi kötelezettségvállalások támogatásához is hozzájárulni.

## 6. IRODALOMJEGYZÉK

### Szakirodalmi források:

1. *A Magyar Kormánytisztviselői és Állami Tisztviselői Kar Hivatásetikai Kódexe*, Magyar Kormánytisztviselői és Állami Tisztviselői Kar, Budapest, 2017.  
Forrás: <https://mkk.org.hu/hivatasetika>  
Letöltés ideje: 2010.10.02.
2. *A Kormány korrupcióellenes intézkedései*, Belügyminisztérium, 2017.  
Forrás: <http://korrupciomegelozes.kormany.hu/a-kormany-korrupcioellenes-intezkedesei>  
Letöltés ideje: 2018.10.14.
3. *Az integritás alapú szervezet – Lehetőség és kihívás a digitális átalakulás mentén*, pályázati felhívás, BM Belügyi Tudományos Tanács, Remeteszlős, 2018.  
Forrás: <http://www.bm-tt.hu/assets/letolt/palyazat/2018/btttud2018.pdf>  
Letöltés ideje: 2018.08.01.
4. BÁGER Gusztáv: *Korrupció - Büntetés, Integritás, Kompetencia*, Akadémiai Kiadó Zrt, Budapest, 2012.  
ISBN: 978-963-05-9252-9
5. BALOGH Ágnes, TÓTH Mihály: *Magyar büntetőjog. Általános rész*, TAMOP 4.2.5 Pályázat, Osiris Kiadó, Budapest, 2010.  
Forrás: [http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011\\_0001\\_520\\_magyar\\_buntetojog/ch03s06.html](http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011_0001_520_magyar_buntetojog/ch03s06.html) (letöltés ideje: 2017.szeptember 15.)  
Letöltés ideje: 2018.10.03.

6. BERKI Erzsébet, MÉLYPATAKI Gábor, NEUMANN László: *A közszolgálat fogalma, jogi- és érdekegyeztetés szempontú vizsgálata*, Budapest, 2017.  
Forrás: <http://efdsz.hu/images/dokumentumok/kozszoalg.pdf>  
Letöltés ideje: 2018. 09. 22.
7. BODA Mihály: *A katonai etika helye az etikán belül*, Társadalom és Honvédelem, 19(2015)/1, 95-110, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2015.  
Forrás: [http://archiv.uni-nke.hu/uploads/media\\_items/tarsadalom-eshonvedelem-xix\\_-evfolyam-1\\_-szam.original.pdf#page=95](http://archiv.uni-nke.hu/uploads/media_items/tarsadalom-eshonvedelem-xix_-evfolyam-1_-szam.original.pdf#page=95)  
Letöltés ideje: 2010.10.02.  
ISSN 1417-7293
8. Building Public Trust: *Ethics Measures in OECD Countries*. OECD Public Management Policy Brief, Párizs, 2000.  
Forrás: <http://www.oecd.org/mena/governance/35527481.pdf>  
Letöltés ideje: 2018.09.12.
9. Christoph DEMMKE, Timo MOLLIANEN: *Civil Services in the EU of 27 - Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*, Peter Lang Verlag, Frankfurt am Main, 2010.  
ISBN 978-363-1604-66-3
10. CZÉKMANN Zsolt: *A közigazgatás személyzete: a közszolgálat*  
Forrás: <http://jogikar.uni-miskolc.hu/projectSetup/files/koi/kozig1/a-kozszoalgat.pdf>  
Letöltés ideje: 2018.09.22.
11. CSÜLLÖG M., VÁRÓ K. A., MATKÓ A.: *A szervezeti belsőkommunikációt gátló tényezők*, International Journal of Engineering and Management Sciences (IJEMS) - Műszaki és Menedzsment Tudományi Közlemények, 1(2016)/2, 162-180, Debreceni Egyetem Műszaki Kar, Debrecen, 2016.  
Forrás: [https://dea.lib.unideb.hu/dea/bitstream/handle/2437/231175/file\\_up\\_21.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://dea.lib.unideb.hu/dea/bitstream/handle/2437/231175/file_up_21.pdf?sequence=1&isAllowed=y)  
Letöltés ideje: 2018.10.08.  
ISSN 2498-700X
12. *Digitális kompetencia fejlesztése című projekt (2017-2020)*, EFOP-3.2.4-16-2016-00001, Klebelsberg Központ, Kormányzati Informatikai Fejlesztési Ügynökség, Budapest, 2017.

Forrás: <http://kk.gov.hu/digitalis-kompetencia-fejlesztese>

Letöltés ideje: 2018.10.02.

13. DOMOKOS László, PULAY Gyula, SZATMÁRI János, GERGELY Szabolcs, SZABÓ Zoltán Gyula: *Az integritás kultúrájának meghonosítása a magyar közsférában = A jó kormányzás építőkövei - Fókuszban a legfőbb a legfőbb pénzügyi ellenőrző szerv, az Állami Számvevőszék*, szerk. PROF. DR. NÉMETH Erzsébet, Állami Számvevőszék, Budapest, 2016.

Forrás: [https://www.asz.hu/storage/files/files/a\\_jo\\_kormanyzas\\_epitokovei/6.pdf](https://www.asz.hu/storage/files/files/a_jo_kormanyzas_epitokovei/6.pdf)

Letöltés ideje: 2018.09.10.

14. DR. GAJDUSCHEK György: *A köztisztviselői jogviszony hazai szabályozásának szisztematikus, átfogó elemzése*, doktori értekezés, PTE ÁJK DTI, Pécs, 2011.

Forrás: <http://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/gajduscheckgyorgy/gajduscheckgyorgy-vedes-ertekezes.pdf>

Letöltés ideje: 2018.09.22.)

15. DR. HAZAFI Zoltán: *Közszolgálati jogunk a változó nemzetközi és hazai térben*, doktori (PhD) értekezés, PTE ÁJK DTI, 2009.

Forrás: <http://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/hazafi-zoltan/hazafi-zoltan-vedes-tezisek.pdf>

Letöltés ideje: 2018.09.22.

16. DR. KLOTZ Péter: *Az integritást sértő cselekedetek – Segédlet trénereknek*, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2014.

17. DR. KOVÁCS Zoltán András ezredes, DR. REGÉNYI Kund ezredes: *Biztonság tudatosság: humán kockázatok, technikai kockázatok = Nemzetbiztonsági alapismeretek*, szerk. DR. KOBOLKA István, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2013.

ISBN 978-615-5344-32-9

18. DR. MALÉT-SZABÓ Erika Ph.D, CSATÓ Péter: *A hazai rendvédelmi szerveknél előforduló korrupciós magatartások, valamint a korrupció megelőzésére tett törekvések jellegzetességei = Az erkölcsi értékrend és a személyiség közötti kapcsolat vizsgálati szempontjai*, szerk. DR. MALÉT-SZABÓ Erika, ÁROP-2.2.17-2012-2013-0001 „Új közszolgálati életpálya” projekt, Belügyminisztérium, Budapest, 2015.

Forrás: [http://bmprojektek.kormany.hu/download/5/0a/51000/Az%20erk%](http://bmprojektek.kormany.hu/download/5/0a/51000/Az%20erk%20)

C3%B6lcsi%20C3%A9rt%20C3%A9krend%20C3%A9s%20a%20szem%20C3%A9lyis%20C3%A9g%20k%20C3%B6z%20C3%B6tti%20kapcsolat.pdf

Letöltés ideje: 2018.10.08.

ISBN 978-963-9208-41-4

19. DR. MÓRICZ Péter: *Hatékony szervezeti felépítések és vezetői módszerek*, ÁROP – 2.2.21 Tudásalapú közszolgálati előmenetel, NKE, Budapest, 2014.  
Forrás: [http://eiv.uni-nke.hu/uploads/media\\_items/vezeteselmelet.original.pdf](http://eiv.uni-nke.hu/uploads/media_items/vezeteselmelet.original.pdf)  
Letöltés ideje: 2018.09.26.
20. DR. PARRAGH Bianka: *Szemléletváltás a közszférában – Reform és versenyképesség = Vállalkozásfejlesztés a XXI. században V.*, Óbudai Egyetem, Budapest, 2015.  
Forrás: [http://kgk.uni-obuda.hu/sites/default/files/23\\_ParraghBianka.pdf](http://kgk.uni-obuda.hu/sites/default/files/23_ParraghBianka.pdf)  
Letöltés ideje: 2018.10.08.
21. DR. SABJANICS István: *Vezetés és a jó vezető a közigazgatásban*, prezentáció, 2014.  
Forrás: <https://jak.ppke.hu/uploads/articles/348751/file/K%C3%B6zig.szerv.%26vez.%202003.19.%20vezet%C3%A9s%20C3%A9s%20a%20j%C3%B3%20vezet%C5%91%20a%20k%C3%B6zigazgat%C3%A1sban%20.ppt>  
Letöltés ideje: 2018.10.08.
22. DR. SÁNTHA György, dr. Klotz Péter: *Törzsanyag az Integritásmanagement című tantárgyhoz*, ÁROP – 1.1.21-2012-2012-0001, NKE VTI, Budapest, 2013.  
Forrás: [http://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/7/de/b0000/Klotz%20P%C3%A9ter\\_S%C3%A1ntha%20Gy%C3%B6rgy\\_Integrit%C3%A1smenedzsment\\_tananyag.pdf](http://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/7/de/b0000/Klotz%20P%C3%A9ter_S%C3%A1ntha%20Gy%C3%B6rgy_Integrit%C3%A1smenedzsment_tananyag.pdf)  
Letöltés ideje: 2018.09.15.
23. DR. SÁRAY Éva, ÁGH Ágnes: *Szervezeti integritást sértő események kezelésének eljárásrendje*, Semmelweis Orvostudományi Egyetem, Kancellári Kabinet, Budapest, 2018.  
Forrás: [http://semmelweis.hu/jogigfoig/files/2018/02/Szervezetiintegrit%C3%A1st-s%C3%A9rt%C5%91-esem%C3%A9nyek-kezel%C3%A9s%C3%A9nekelj%C3%A1r%C3%A1srendje-hat%C3%A1ly-2018.II\\_.03..pdf](http://semmelweis.hu/jogigfoig/files/2018/02/Szervezetiintegrit%C3%A1st-s%C3%A9rt%C5%91-esem%C3%A9nyek-kezel%C3%A9s%C3%A9nekelj%C3%A1r%C3%A1srendje-hat%C3%A1ly-2018.II_.03..pdf)  
Letöltés ideje: 2018.09.29.
24. DR. SZABÓ Szilvia, STRÉHLI-KLOTZ Georgina: *Közszolgálati életpályák -Emberi erőforrás áramlás*, ÁROP – 2.2.21 Tudásalapú közszolgálati előmenetel, Magyar

program, Budapest, 2014.

Forrás:

[http://real.mtak.hu/67267/1/arop\\_2\\_2\\_21\\_emberi\\_eroforras\\_aramlas.original\\_u.pdf](http://real.mtak.hu/67267/1/arop_2_2_21_emberi_eroforras_aramlas.original_u.pdf)

Letöltés ideje: 2018.10.04.

ISBN 978-615-5491-22-1

25. DR. VIDA Csaba: *A biztonság és biztonságpolitika katonai elemei*, Nemzetbiztonsági Szemle, 1(2013)/1, Nemzeti Közszerológati Egyetem, 2013.

Forrás: [http://archiv.uni-nke.hu/uploads/media\\_items/a-biztonsag-es-a-biztonsagpolitika-katonaielemei.original.pdf](http://archiv.uni-nke.hu/uploads/media_items/a-biztonsag-es-a-biztonsagpolitika-katonaielemei.original.pdf)

Letöltés ideje: 2018.10.03.

26. DR. ZALAI Noémi: *Új típusú kihívások: generációváltás a nemzetbiztonsági szolgálatoknál*, Nemzetbiztonsági Szemle 4(2016)1, 34-44, Budapest, 2016.

Forrás: [http://epa.oszk.hu/02500/02538/00013/pdf/EPA02538\\_nemzetbiztonsagi\\_szemle\\_2016\\_01\\_034-044.pdf](http://epa.oszk.hu/02500/02538/00013/pdf/EPA02538_nemzetbiztonsagi_szemle_2016_01_034-044.pdf)

Letöltés ideje: 2018. 10.03.

HU ISSN 2064-3756

27. *eEurope Akcióterv*, Európai Bizottság, Feira, 2000.

Forrás: <http://www.artefaktum.hu/eu/e-euacpl.htm>

Letöltés ideje: 2018.09.26.

28. ERDŐSI Péter Máté, SOLYMOSI Ákos: *IT biztonság közérthetően*, Neumann János Számítógép-tudományi Társaság. Budapest, 2018. október 4.

Forrás: [http://njszt.hu/sites/default/files/NJSZT\\_IT\\_Biztonsag\\_kozerthetoen\\_v3.pdf](http://njszt.hu/sites/default/files/NJSZT_IT_Biztonsag_kozerthetoen_v3.pdf)

Letöltés ideje: 2018.10.03.

ISBN 978-615-5036-12-5

29. *Etika a magyar közigazgatásban: Aktuális kérdések és gyakorlat*, Közszerológati Szakszerózetek Szövetsége – KSZSZ, Budapest.

Forrás: <http://www.kszsz.org.hu/archiv/etika.html>

Letöltés ideje: 2018.10.02.

30. Eugene V. TORISKY: *Integrity and Supererogation in Ethical Communities*, in: The Paideia Projec, Social Philosophy, Boston University, Boston, 1998.

Forrás: <https://www.bu.edu/wcp/Papers/Soci/SociTori.htm>

Letöltés ideje: 2018. 09.11.)

31. European Commission: *Commission Staff Working Document Impact Assessment, Accompanying the document proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on ENISA, the "EU Cybersecurity Agency", and repealing Regulation (EU) 526/2013, and on Information and Communication Technology cybersecurity certification ("Cybersecurity Act"), Part 4/6*, Brüsszel, 2017.  
Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=SWD%3A2017%3A500%3AFIN>  
Letöltés ideje: 2018. 10.03.
32. FÓRIS Ágota: *Írott és íratlan szabályok a kutatásban – a kutatói etika = Tudomány és etika*, szerk. SEPSI Enikő, Studia Caroliensia 2012, KRE – L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2013.  
Forrás: [http://real.mtak.hu/27020/1/Foris\\_2013\\_A%20kutat%C3%B3i%20etika....pdf](http://real.mtak.hu/27020/1/Foris_2013_A%20kutat%C3%B3i%20etika....pdf)  
Letöltés ideje: 2018.09.29.  
ISSN 1419-1334
33. *Gazdaságpolitikai Reformok 2015 - A növekedés jegyében*, OECD, Párizs, 2015.  
Forrás: [https://www.oecd-ilibrary.org/economics/economic-policy-reforms-2015/summary/hungarian\\_71e5536f-hu](https://www.oecd-ilibrary.org/economics/economic-policy-reforms-2015/summary/hungarian_71e5536f-hu)  
Letöltés ideje: 2018.10.14.
34. GECSE Gábor, VOLTER Zsolt: *A Rendőri Hivatás Etikai Kódexe*, Pécsi Határőr Tudományos Közlemények, (2009)/10, 79-92, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Tagozat, Pécs, 2009.  
Forrás: <http://www.pecshor.hu/periodika/2009/gecsevolter.pdf>  
Letöltés ideje: 2018.10.02.
35. George ECONOMAKIS, Yorgos RIZOPOULOS, Dimitrios SERGAKIS: Patterns of Corruption, in: *Journal of Economics and Business*, 13(2010)/2, 11-31, Thessaly, 2010.  
Forrás: <https://www.u-picardie.fr/eastwest/fichiers/art85.pdf>  
Letöltés ideje: 2018.09.16.  
ISSN 1108-2992
36. Hazel MARKUS, Paula NURIS: *Possible selves*. *American Psychologist*, 41(1986)/9, 954-969, Washington, 1986,  
Forrás: [https://www.researchgate.net/publication/232565363\\_Possible\\_Selves](https://www.researchgate.net/publication/232565363_Possible_Selves)



Letöltés ideje: 2018. 10.03.

ISSN 0003-066X

37. HLÉDIK Erika, SZABÓ Katalin: *Egy innovációs felmérés eredményei = Innovációs verseny – Esélyek és korlátok, II. rész, Innováció földközélen*, szerk. HÁMORI Balázs, SZABÓ Katalin, TÁMOP-4.2.1/B-09/1/KMR-2010-0005, Corvinus Egyetem, AULA Kiadó Kft, Budapest, 2012.

Forrás: <http://www.mek.oszk.hu/11300/11376/11376.pdf>

Letöltés ideje: 2018.09.29.

ISBN 978-963-339-037-5

38. HORVÁTH Ferenc: *A pályaszocializáció pszichológiai kérdései a Nemzetbiztonsági Szakszolgálatnál*, Nemzetbiztonsági Szemle, 3(2015)/1, 82-113, Budapest, 2015.

Forrás: <https://folyoiratok.uni-nke.hu/document/nkeszolgaltato-uni-nke-hu/nemzetbiztonsagi-szemle-2015-1-1.original.pdf>

Letöltés ideje: 2018. 10.03.

HU ISSN 2064-3756

39. HORVÁTH Gergely Krisztián: *Közérthetően (nem csak) az IT biztonságról, Információ és IT biztonsági kultúra fejlesztése a közigazgatásban*, Kormányzati Informatikai Fejlesztési Ügynökség, Budapest, 2013.

Forrás: [http://kifu.gov.hu/sites/default/files/IT\\_brosura\\_v7.pdf](http://kifu.gov.hu/sites/default/files/IT_brosura_v7.pdf)

Letöltés ideje: 2018.10.03.

ISSN 2498-7476

40. Jeremy POPE: *Comforting Corruption: The Elements National Integrity System, Part 1 The Analytical Framework*, in: *TI Source Book*, 1-46, Transparency International, Berlin, 2000.

Forrás: <https://www.transparency.org.nz/docs/2000/Elements-of-a-National-Integrity-System.pdf>

Letöltés ideje: 2018.09.12.

ISBN 3-980 5657-8-5

41. *Jó Állam Jelentés 2017*, szerk. DR. KAISER Tamás, NKE Államkutatói és Fejlesztési Intézet, Központi Statisztikai Hivatal, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2017.

Forrás: <https://akfi.uni-nke.hu/jo-allam-jelentes/jo-allam-jelentesek/jo-allam-jelentes-2017>.

Letöltés ideje: 2018.08.20.

42. JOBBÁGY Zoltán, PORKOLÁB Imre, BAKOS Csaba Attila, KOMJÁTHY Lajos, MEZŐ András, CZEGLÉDI Mihály, FARKAS Sándor, SZTANKAI Krisztián: *A jó állam – Hatékony Haderő, A Ludovika Kutatócsoport összesített kutatási jelentése – 1. rész*, *Hadtudomány*, 18(2018)/2, 58-72, Magyar Hadtudományi Társaság, Budapest, 2018.

Forrás: [http://mhtt.eu/hadtudomany/2018/2018\\_1/HT20181\\_60-74.pdf](http://mhtt.eu/hadtudomany/2018/2018_1/HT20181_60-74.pdf)

Letöltés ideje: 2018.10.02.

ISSN 1588-0605

43. KISS Dávid, VÁCZI Dániel: *A vállalatok és a kritikus infrastruktúrák humánhálózata ellen irányuló támadások veszélyei a komplex hálózatok elemélete alapján*, *Hadtudomány*, 18(2018)/1, 151-168, Magyar Hadtudományi Társaság, Budapest, 2018.

Forrás: [http://mhtt.eu/hadtudomany/2018/2018\\_1/HT20181\\_153-170uj.pdf](http://mhtt.eu/hadtudomany/2018/2018_1/HT20181_153-170uj.pdf)

Letöltés ideje: 2018.10.08.

ISSN 1588-0605

44. *Korrupcióról szóló Büntetőjogi Egyezmény, Criminal Law Convention on Corruption*, ETS No. 173, Európa Tanács, Strasbourg, 1999.

Forrás: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/173>

Letöltés ideje: 2018.10.14.

45. *Korrupcióról szóló Büntetőjogi Egyezmény Kiegészítő Jegyzőkönyve, Additional Protocol to the Criminal Law Convention on Corruption*, ETS No.191, Európa Tanács, Strasbourg, 2003.

Forrás: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/191>

Letöltés ideje: 2018.10.14.

46. KOVÁTS Ildikó: *Információs társadalom, emberi tényező, civil társadalom, média – Adalékok a magyarországi digitális műsorszórás előrelépéséhez*, *Jel-kép*, (2006)/2, 19-36, Budapest, 2006.

Forrás: [http://real-j.mtak.hu/5612/2/JelKep\\_2006\\_2.pdf](http://real-j.mtak.hu/5612/2/JelKep_2006_2.pdf)

Letöltés ideje: 2018. 09.26.

HU ISSN 0209-584X

47. KOVÁTS Ildikó: *Információs társadalom, emberi tényező, civil társadalom, média – Adalékok a magyarországi digitális műsorszórás előrejelzéséhez*, Jel-kép, (2006)/2, 19-36, Budapest, 2006.  
Forrás: [http://real-j.mtak.hu/5612/2/JelKep\\_2006\\_2.pdf](http://real-j.mtak.hu/5612/2/JelKep_2006_2.pdf)  
Letöltés ideje: 2018. 10.03.  
HU ISSN 0209-584X
48. *Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020*, Budapest, 2015. – KKFS  
Forrás: [http://www.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s\\_feljeszt%C3%A9si\\_strat%C3%A9gia\\_.pdf](http://www.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_feljeszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia_.pdf)  
Letöltés ideje: 2018.10.02.
49. *Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 11.0)*, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, Budapest, 2011.  
Forrás: <https://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/8/34/40000/Magyary-Kozigazgatas-fejlesztési-Program.pdf>  
Letöltés ideje: 2018.08.20.
50. *Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program Nemzeti Együttműködés Programja: II. fejezet, „A nemzeti együttműködés rendszere, Új Társadalmi Szerződés”*, Miniszterelnöki Hivatal, Budapest, 2010.  
Forrás: [http://2010-2015.miniszterelnok.hu/attachment/0009/8616\\_00047.pdf](http://2010-2015.miniszterelnok.hu/attachment/0009/8616_00047.pdf)  
Letöltés ideje: 2018.09.20.
51. *Módszertani útmutató a belső kontrollrendszer és az integritásirányítási rendszer fejlesztéséhez, III. Rész, Módszertani útmutató a szervezeti integritást sértő eseményekre vonatkozó bejelentések fogadására és kivizsgálására*, Belügyminisztérium, Nemzetgazdasági Minisztérium, Budapest, 2016.  
Forrás: <http://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/7/7f/a1000/III%20r%C3%A9sz.pdf>  
Letöltés ideje: 2018.09.29.
52. NAGY Mariann: *A közigazgatási jogi norma, a közigazgatási jogviszony, a közigazgatási jogi szankció*, ÁROP-2.2.19-2013-2013-000, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2014.  
Forrás: <http://m.ludita.uni-nke.hu/repozitorium/bitstream/handle/11410/10457/>

Teljes%20sz%C3%B6veg?sequence=1&isAllowed=y

Letöltés ideje: 2018.09.29.

53. NÉMETH Erzsébet, MARTUS Bettina Szandra, SZABÓ Zoltán Gyula, DR. VARGHA BÁLINT Tamás, SZATMÁRI János: *Integritás Felmérés, Közintézmények 2016, Kutatási jelentés, Állami Számvevőszék, Budapest, 2016.*  
Forrás: [http://real.mtak.hu/43294/1/Integritas\\_jelentes\\_2016\\_print\\_2.0\\_u.pdf](http://real.mtak.hu/43294/1/Integritas_jelentes_2016_print_2.0_u.pdf)  
Letöltés ideje: 2018.09.16.  
ISBN 978-615-5222-14-6

54. NÉMETH Erzsébet, MARTUS Bettina Szandra, VARGHA Bálint Tamás, GERGELY Szabolcs, VASVÁRINÉ MOLNÁR Judit, JAKOVÁC Katalin: *Elemzés a közszféra integritási helyzetéről 2017, A hazai integritás helyzete a köz- és a magánszektor érintkezési felületén, Állami Számvevőszék, Budapest, 2017.*  
Forrás: [http://real.mtak.hu/70994/1/Integritas\\_Elemzes\\_2017\\_nyomda\\_u.pdf](http://real.mtak.hu/70994/1/Integritas_Elemzes_2017_nyomda_u.pdf)  
Letöltés ideje: 2018.09.16.  
ISBN 978-615-5222-18-4

55. *Nemzeti Korrupcióellenes Program (2015-2018)*, Budapest, 2015. – NKP  
Forrás: <http://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/9/ff/91000/NKP%20Program.pdf>  
Letöltés ideje: 2018.09.30.

56. *Nemzeti Kutatás-fejlesztési és Innovációs Stratégia (2013-2020)* – Befektetés a jövőbe - NKFIS, Nemzetgazdasági Minisztérium, Nemzeti Innovációs Hivatal, Budapest, 2013.  
Forrás: <https://nkfih.gov.hu/szakpolitika-strategia/nemzeti-strategiak>  
Letöltés ideje: 2018.10.02.

57. NYIKES Zoltán: *A digitális kompetencia értékelési rendszerének egyes kérdései, A XXII. Fialtal Műszakiak Tudományos Ülésszak előadásai, Műszaki Tudományos Közlemények - Papers on Technical Science, 323-326, Erdélyi Múzeum Egyesület (EME); Óbudai Egyetem, Kolozsvár, 2017.*  
Forrás: <http://real.mtak.hu/54554/>  
Letöltés ideje: 2018.10.02.

58. PALLAI Katalin: *Integritás és integritásmenedzsment, In: A korrupció megelőzése és a közigazgatás-fejlesztés áttekintés, ÁROP-1.1.21-2012-2012-0001, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, Budapest, 2012.*

Forrás: <http://korrupciomegelozes.kormany.hu/integritas-es-etika-trening-anyagai/download/3/00/80000/Integrit%C3%A1s%20C3%A9s%20integrit%C3%A1s%20menedzsment.pdf>

Letöltés ideje: 2018.09.10.

59. PAPP Katalin: *Fejlődépszichológiai műhelymunka, Viselkedéselemző Portfólió, szakdolgozat*, ELTE PPK, 2018.

60. PAULAY Gyula: *A korrupció megelőzése a szervezeti integritás megerősítése által*, Pénzügyi Szemle, 59(2014)/2, 151-166, Budapest, 2014.

Forrás: [https://www.penzugyiszemle.hu/documents/pulay-20142pdf\\_20170821225728\\_10.pdf](https://www.penzugyiszemle.hu/documents/pulay-20142pdf_20170821225728_10.pdf)

Letöltés ideje: 2018.09.30.

ISSN 2064-8278

61. PINTÉR Beatrix: *Nemzetközi szervezetek a korrupció elleni küzdelemben*, De iurisprudentia et iure publico – Jog- és politikatudományi folyóirat, 8(2014)/2, Magyar Jog- és Államtudományi Társaság, Szeged, 2014.

Forrás: <http://dieip.hu/wp-content/uploads/2014-2-12.pdf>

Letöltés ideje: 2018.09.30.

HU ISSN 1789-0446

62. POHL Árpád: *Some specific features in the logistic system of ISAF Regional Command North*, Economics and Management, (2013)/2, 112-118, University of Defence, Brno, 2013.

Forrás: [https://www.unob.cz/eam/Documents/Archiv/EaM\\_2\\_2013/Pohl.pdf](https://www.unob.cz/eam/Documents/Archiv/EaM_2_2013/Pohl.pdf)

Letöltés ideje: 2018.10.02.

ISSN 1802-3975

63. PORKOLÁB Imre dandártábornok: *Szervezetfejlesztés komplex műveleti környezetben: Gondolatok Stanley McChrystal tábornok és szerzőtársai könyve kapcsán*, Honvédségi Szemle, (2017)/2, 145-154, Honvédelmi Minisztérium Budapest, 2017.

Forrás: [https://www.researchgate.net/publication/315678170\\_Szervezetfejlesztes\\_komplex\\_muveleti\\_kornyezetben\\_Gondolatok\\_Stalley\\_McChrystal\\_1\\_tabornok\\_es\\_szerzotarsai\\_konyve\\_kapcsan](https://www.researchgate.net/publication/315678170_Szervezetfejlesztes_komplex_muveleti_kornyezetben_Gondolatok_Stalley_McChrystal_1_tabornok_es_szerzotarsai_konyve_kapcsan)

Letöltés ideje: 2018.10.04.

ISSN 1216-7436

64. PUSZTAI Ferenc: *Magyar értelmező kéziszótár*, MTA Nyelvtudományi Intézete, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2003.  
ISBN 9630580861
65. RÉVÉSZ László, MÜLLER Anetta, BÍRÓ Melinda: *Bevezetés, fogalmi alapok, in: A rekreáció elmélete és módszertana 1. - A rekreáció kialakulása, története. a rekreáció felosztása*, szerk: DR. RÉVÉSZ László, DR. BÍRÓ Melinda, TÁMOP-4.1.2.E-15/1/Konv-2015-0001 "3.misszió" Sport és tudomány a társadalomért Kelet-Magyarországon projekt, Eszterházy Károly Főiskola Líceum Kiadó, Eger, 2015.  
Forrás: [https://sporttudomany.uni-eszterhazy.hu/public/uploads/rekreacio-tortenet-2\\_56e82d8d89c68.pdf](https://sporttudomany.uni-eszterhazy.hu/public/uploads/rekreacio-tortenet-2_56e82d8d89c68.pdf)  
Letöltés ideje: 2018.10.08.  
ISBN 978-615-5621-06-2
66. Sara EKBERG: *The role of organizational integrity in responses to pressures: A case study of Australian newspapers*, Doktori értekezés, Jönköping University, Jönköping, 2017.  
Forrás: <http://hj.diva-portal.org/smash/get/diva2:1140773/FULLTEXT01.pdf>  
Letöltés ideje: 2018.09.15.  
ISBN 978-91-86345-76-1
67. SIMON László, DR. MAGYAR Sándor: *A terrorizmus és indirekt hatása a kibertérben*, Nemzetbiztonsági Szemle, (2017)/3, 29-101, Budapest, 2017.  
Forrás: [http://archiv.uni-nke.hu/uploads/media\\_items/nemzetbiztonsagi-szemle-2017-3-1.original.pdf](http://archiv.uni-nke.hu/uploads/media_items/nemzetbiztonsagi-szemle-2017-3-1.original.pdf)  
Letöltés ideje: 2018. 09.26.  
HU ISSN 2064-3756
68. SZARVÁK Tibor: *Az e-kormányzat, e-közigazgatás fejlődése*, doktori (PhD) értekezés, Debreceni Egyetem  
Forrás: [http://www.rkk.hu/rkk/publications/phd/szarvak\\_ertekezes.pdf](http://www.rkk.hu/rkk/publications/phd/szarvak_ertekezes.pdf)  
Letöltés ideje: 2018.09.27.
69. SZATMÁRI János, DR. KAKATICS Lili, SZABÓ Zoltán Gyula, SZARVAS Endre, VASVÁRINÉ Molnár Judit: *Összefoglaló tanulmány a 2015. évi Integritás Felmérés eredményeiről*, Állami Számvevőszék, Budapest, 2015.  
Forrás: [https://www.asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/Elemzesek\\_](https://www.asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/Elemzesek_)

tanulmanyok/2015/tanulmany\_integritas.pdf?ctid=855

Letöltés ideje: 2018.09.30.

70. *Tanulmánykötet a belügyi-vezetői kiválasztási eljárásról*, szerk. HEGEDŰS Judit, Belügyminisztérium, Budapest, 2014.

Forrás: [http://real.mtak.hu/28656/1/14\\_TANULMANYKOTET.pdf](http://real.mtak.hu/28656/1/14_TANULMANYKOTET.pdf)

Letöltés ideje: 2018.10.08.

ISBN 978-963-9208-39-1

71. TORMA András: *Kísérlet a szervezetek és a szervezeti struktúrák tipizálására*, Miskolci Jogi Szemle, 12(2017)/2. különszám, 610-619, Miskolc, 2017.

Forrás: [http://www.mjsz.uni-miskolc.hu/2017kulon2/60\\_tormaandras.pdf](http://www.mjsz.uni-miskolc.hu/2017kulon2/60_tormaandras.pdf)

Letöltés ideje: 2018.09.26.

HU ISSN 1788-0386

72. TÓTH Antal: *A szervezeti (vállalati) kultúra kialakítása es szerepe a szervezetek minősítésénél - Javaslat egy általános szervezeti kultúra modellre*, Tudományos Évkönyv 2002: Híd kelet és nyugat között, 187-193, Budapesti Gazdasági Főiskola, Budapest, 2002.

Forrás: [http://publikaciotar.repozitorium.uni-bge.hu/533/1/tek\\_2002\\_20.pdf](http://publikaciotar.repozitorium.uni-bge.hu/533/1/tek_2002_20.pdf)

Letöltés ideje: 2018.10.08.

73. TÓTH Tamás: *Az üzleti információszerzés új kihívásai a szervezetenőzés XXI. századi paradigmaváltásának következtében*, Szakmai Szemle, 16(2018)/1, 102-122, Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, Budapest, 2018.

Forrás: [http://www.knbsz.gov.hu/hu/letoltes/szsz/2018\\_1\\_szam.pdf](http://www.knbsz.gov.hu/hu/letoltes/szsz/2018_1_szam.pdf)

Letöltés ideje: 2018.10.03.

HU ISSN 1785-1181

74. TÓTH Tamás: *Humán kockázatok a kritikus információs infrastruktúrában*, Rendvédelem, 7/(2018)1, 150-177, Belügyi Tudományos Tanács, Budapest, 2018.

Forrás: [http://www.bm-tt.hu/assets/letolt/folyoi/2018\\_1.pdf](http://www.bm-tt.hu/assets/letolt/folyoi/2018_1.pdf)

Letöltés ideje: 2018.10.03.

HU ISSN 2560-2349

75. *Új közszolgálati életpálya*, ÁROP-2.2.17-2012-2013-0001, Belügyminisztérium, Budapest, 2014.

Forrás: <http://bmprojektek.kormany.hu/uj-kozszoalati-eletpalya>

Letöltés ideje: 2018.10.08.

76. Word Bank Group: *Civil Service Law & Employment Regimes*  
Forrás: <http://siteresources.worldbank.org/PUBLICSECTORANDGOVERNANCE/Resources/285741-1345485407865/CSLaw&EmploymentRegimes.pdf>  
Letöltés ideje: 2018.09.22.
77. Yuhyun PARK: *8 digital life skills all children need – and a plan for teaching them*, World Economic Forum, Global Agenda, 2016.  
Forrás: <https://www.weforum.org/agenda/2016/09/8-digital-life-skills-all-children-need-and-a-plan-for-teaching-them>,  
Letöltés ideje: 2018.10.02.
78. ZALAI Noémi: *A pályalkalmasság vizsgálatának elemei és alkalmazható kiválasztási, szakmai felkészítési modellek a Nemzetbiztonsági Szakszolgálatnál*, doktori (PhD) értekezés, NKE HTDI, Budapest, 2012.  
Forrás: <http://docplayer.hu/24639898-Doktori-phd-ertekezes.html>  
Letöltés ideje: 2018. 10.02.
79. ZALAI Noémi: *A vezető-kiválasztás jelenlegi gyakorlata a polgári nemzetbiztonsági szolgálatoknál, a Terrorelhárítási Központnál és a külföldi nemzetbiztonsági szolgálatoknál = Tanulmánykötet a belügyi-vezetői kiválasztási eljárásról*, szerk. HEGEDŰS Judit, Belügyminisztérium, Budapest, 2014.  
Forrás: [http://real.mtak.hu/28656/1/14\\_TANULMANYKOTET.pdf](http://real.mtak.hu/28656/1/14_TANULMANYKOTET.pdf)  
Letöltés ideje: 2018. 10.03.
80. *Zöld Könyv - Az állami szerveknél érvényesítendő etikai követelményekről*, ÁROP-1.1.21-2012-2012-0001 Projekt, Magyarország Kormánya, Budapest, 2013.  
Forrás: <http://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/9/7f/81000/Z%C3%B6ld.pdf>  
Letöltés ideje: 2018.10.03.

#### **Jogszályi hivatkozások:**

1. 1997/24. számú az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának határozata
2. 2017. évi XC. törvény a büntetőeljárásról – Be.
3. 2016. évi LII. törvény az állami tisztviselőkről - Áttv.



4. 2015. évi XLII. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról - Hszt.
5. 2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről - Mt.
6. 2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről – Szabstv.
7. 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről – Btk.
8. 2012. évi CCV. törvény a honvédek jogállásáról - Hjt.
9. 2011. évi CXCV. törvény a közszolgálati tisztviselőkről - Kttv.
10. 2009. évi CLV. törvény a minősített adat védelméről – Mavtv.
11. 1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról – Nbtv.
12. 1994. évi CXXV. törvény a Rendőrségről – Rtv.
13. 1992. évi XXXIII. törvény a közalkalmazottak jogállásáról - Kjt.
14. 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről
15. 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről
16. 295/2010. (XII. 22.) Korm. rendelet a terrorizmust elhárító szerv kijelöléséről és feladatai ellátásának részletes szabályairól – TEK Korm. rendelet
17. 293/2010. (XII. 22.) Korm. rendelet a rendőrség belső bűnmegelőzési és büntetőrendészeti feladatokat ellátó szerve kijelöléséről, valamint feladatai ellátásának, a kifogástalan életvitel ellenőrzés és a megbízhatósági vizsgálat részletes szabályainak megállapításáról – NVSZ Korm. rendelet
18. 161/2010. (V. 6.) Korm. rendelet a minősített adat elektronikus biztonságának, valamint a rejtjeltevékenység engedélyezésének és hatósági felügyeletének részletes szabályairól
19. 92/2010. (III. 31.) Korm. rendelet az iparbiztonsági ellenőrzés és a telephely biztonsági tanúsítvány kiadásának részletes szabályairól

20. 90/2010. (III. 26.) Korm. rendelet a Nemzeti Biztonsági Felügyelet működésének, valamint a minősített adat kezelésének rendjéről
21. 1052/2015. (II.16.) Kormány határozat a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégiával kapcsolatos feladatokról
22. 1104/2012. (IV. 6.) Korm. határozat A korrupció elleni kormányzati intézkedésekről és a Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programjának elfogadásáról
23. 16/2004. (VI. 29.) HM rendelet a 2004. évi sorállományváltás végrehajtásának rendjéről
24. Az innovációért és technológiáért felelős miniszter 1/2018. (VII. 23.) ITM utasítása az Innovációs és Technológiai Minisztérium szervezeti és működési rendjének ideiglenes meghatározásáról
25. A büntetés-végrehajtás országos parancsnokának 15/2016. (IV. 14.) OP szakutasítása a büntetés-végrehajtási szervezet gépjármű szabályzatáról
26. 27/2010. (OT 14.) ORFK utasítás az ittasság ellenőrzéséről

#### **Konferenciák, előadások:**

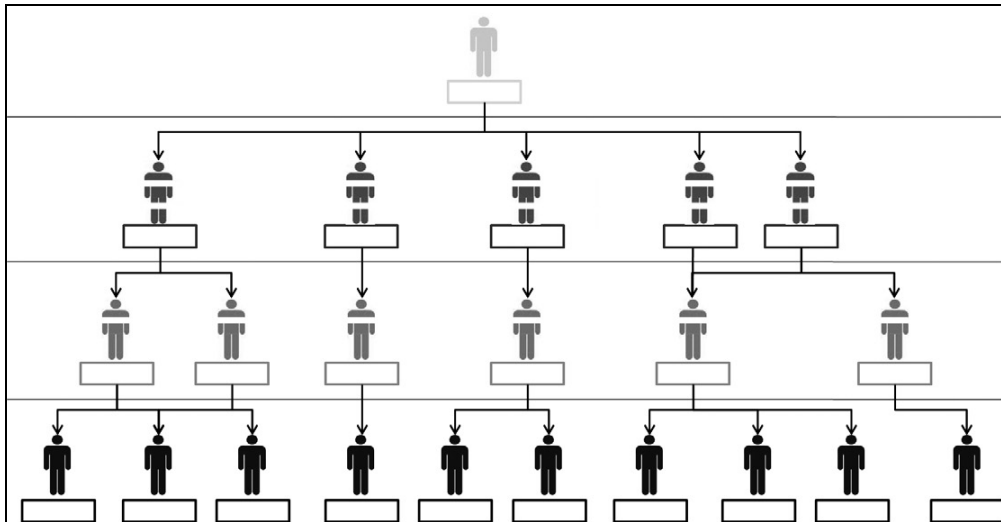
1. PORKOLÁB Imre: *Küldetésalapú Vezetés 2.0. A stratégia, a döntéshozatal és a vezetés a digitális transzformáció korában*, Internet Hungary 2018, Siófok, 2018.
2. PLÉH Csaba: *Új önmegvalósítás vagy elidegenedés: Viták a digitalizáció mentális hatásáról*, Digitális transzformáció: A digitalizáció társadalmi hatásai és következményei című konferencia, ELTE, Budapest, 2018.  
Forrás: <http://ivsz.hu/esemenyek/mtadigitalizaciokonferencia/>  
Letöltés ideje: 2018.09.26.
3. CIELSZKY Péter: *Az összadatforrású elemzések szervezeti keretei*, Az elemzés 21. századi dimenziói című szakmai-tudományos konferencia, Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, Budapest, 2018.
4. HAJÓS Bernadett: *A Nemzeti Adó- és Vámhivatal elemző, értékelő tevékenységének bemutatása*, Az elemzés 21. századi dimenziói című szakmai-tudományos konferencia, Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, Budapest, 2018.

5. DR. SIMON Gábor: *Elemző és értékelő munka a Nemzeti Védelmi Szolgálatnál, Az elemzés 21. századi dimenziói* című szakmai-tudományos konferencia, Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, Budapest, 2018.

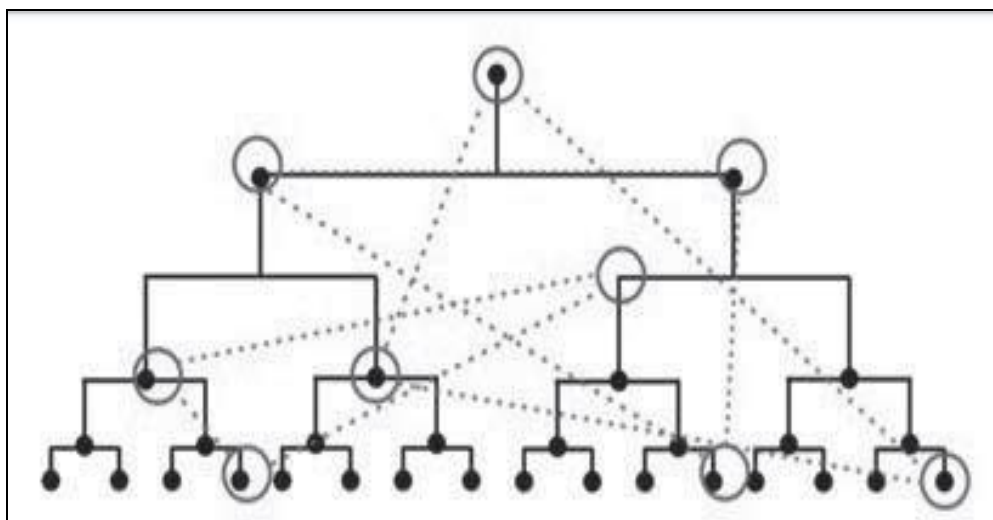
**7. MELLÉKLETEK****Mellékletek jegyzéke:**

1. *szerű melléklet:* A hagyományos, hierarchikus szervezeti modell
2. *szerű melléklet:* A többdimenziós, hálózat alapú, hibrid szervezeti modell

1. számú melléklet: A hagyományos, hierarchikus szervezeti modell  
(KISS, VÁCZI, 2018, 157. o. szerk: KISS, VÁCZI)



2. számú melléklet: A többdimenziós, hálózat alapú, hibrid szervezeti modell (PORKOLÁB, 2017, 150. o., szerk: POROLÁB)



## PATS KRISZTINA

SZEMÉLYI INTEGRITÁS ERŐSÍTÉSÉNEK LEHETŐSÉGEI A KÖZNEVELÉSI  
FELADATOT ELLÁTÓ HATÓSÁG FELADATAIBAN

*„A tisztesség az, amikor akkor is a jót csinálod, amikor senki nem néz téged.”*

*Jim Stovall*

## 1. ALAPVETÉS

Az „*integritás*” ijesztő fogalom annak, aki először találkozik vele. Az iskolában az integrálást, mint matematikai fogalmat hallottuk talán, napjainkban az integráció, mint egyesítés, valamint az integrált, mint összekapcsolt kifejezésekkel találkozunk a mindennapokban, különösen sokszor a köznevelés területén.

A szó első jelentése ehhez közeli, „*összevonhatóság, egyesíthetőség*” jelentéssel bír, második jelentése, az „*érintetlenség, sértetlenség, feddhetetlenség, tisztesség, becsület*” fogalmak által létrehozott jelentés. Ezek azok a kifejezések, melyek a közszférában az „*integritás*” fogalmához kapcsolódnak.

„Az államigazgatási szervek esetében az integritás az államigazgatási szerv szabályszerű, a hivatali szervezet vezetője és az irányító szerv által meghatározott célkitűzéseknek, értékeknek és elveknek megfelelő működése” (Intr. 2. § a) pont).

A fogalmak közötti összhang, a meghatározott értékek és elveknek megfelelő működést a szervezetben dolgozó személyek feddhetetlensége, tisztessége, becsülete határozza meg. A személyek által képviselt értékek, a személyi integritás erősítése teszi lehetővé a szervezet meghatározott célkitűzéseinek megfelelő működést, mely által az irányító szerv célkitűzései is teljesülnek. A személyek által képviselt értékrend, a munkavégzés elvei biztosítják hatósági feladatok megfelelő szintű, eredményes.

## 2. TÉMAVÁLASZTÁS INDOKLÁSA

A köznevelési feladatot ellátó hatóság a kormányhivatalok több szervezeti egységének részeként működnek. A feladatot figyelembe véve viszont fontos, hogy az ezen a területen tevékenykedő kollégák közös értékrendek alapján végezzék feladataikat.

Nem csak az fontos, hogy közös értékrendnek megfelelően kerüljön sor a feladatok összehangolására, hanem lényeges az is, hogy a közigazgatás minden szintjén ugyanolyan tisztességes, feddhetetlen kollégákkal találkozzanak az ügyfelek: gyerekek, tanulók, szülők, intézmények, pedagógusok, gazdasági társaságok és egyéb szervezetek. Mivel a köznevelési hatósági feladatok az utóbbi időszakban többször is változtak, az egyik köznevelési feladatot ellátó hatóságtól átkerültek egy másik köznevelési feladatot ellátó hatósághoz, fontos, hogy a munkatársak szempontjából az új tevékenységek mellett is biztosítani kell a célkitűzések megvalósítását. Kérdés, hogy az állandóan változó környezet mennyire biztosítja a folytonosságot, mennyire vannak tisztában az ügyintézők a folyamatokkal, az elvégzendő feladatokkal, követelményekkel, értékrendekkel, milyen hatással van a változás a személyi integritásra, illetve lehet-e a digitális átalakulással segíteni azon, hogy a változás mellett is állandóságot biztosítson a digitális környezet.

## 3. HIPOTÉZIS

A közigazgatásban dolgozók ismerik az adott szervezeti egység elvárásait, tudják, hogy milyen célkitűzései vannak a hivatali szerv vezetőjének, a felettes szerveknek. Ismerik a jogszabályokat, tudják, hogyan kell viselkednie egy közigazgatásban dolgozó tisztviselőnek, állami alkalmazottnak. A személyi integritással kapcsolatban azonban szükséges a folyamatos megerősítés, a kialakult folyamatok további monitorozása, ehhez kapcsolódóan a folyamatos fejlesztés, a probléma más oldalról való megközelítése, érzékenyítés. A kormányzati rendszer minden szintjén, ahol köznevelési hatóság működik, fontos, hogy elérhetőek legyenek a munkatársak számára kialakított továbbképzési lehetőségek, jó gyakorlatok, amelyek segítik az értékelvű munkavégzést. A személyi integritás erősítése hosszútávon megvalósítható, melyben a digitális átalakulás is jelentős segítséget nyújthat.

## 4. FOGALOMMEGHATÁROZÁS

### 4.1. Személyi integritás

„A közszférában dolgozó személyek vonatkozásában az integritás lényege, hogy az adott alkalmazott magatartása, viselkedése – adott helyen és időben – illeszkedik az őt körülvevő szervezeti éthoszhoz. Az állami és önkormányzati alkalmazottak esetében az integritás nyilvánvaló módon, elsősorban a közszołgálati értékekhez való mind tökéletesebb hasonulást jelentheti. E tekintetben a követelményeket az Alaptörvény, a közszołgálatra vonatkozó jogszabályok, a belső szervezeti és etikai normák, munkaköri leírások, végeredményben pedig a mindenkori társadalmi elvárások határozzák meg. Ezek alapján feltétlenül értéket képvisel

- a megfelelő szakmai felkészültség,
- a pártatlanság és elfogulatlanság (objektivitás),
- a jogszabályok betartása,
- az erkölcsi fedhetetlenség és
- a közssołségi érdekek elöterbe helyezése az egyéni érdekekkel szemben.” (Sántha -

Klotz, 2013: 14.)

### 4.2. Köznevelési hatóság

A nemzeti köznevelési törvény végrehajtásáról szóló kormányrendelet alapján köznevelési hatóságok:

- a fővárosi és megyei kormányhivatalok,
- a fővárosi és megyei kormányhivatal köznevelési feladatkörében eljáró megyeszékhely szerinti járási hivatalai, Pest megye területére kiterjedő illetékességgel a Pest Megyei Kormányhivatal Érdi Járási Hivatala, Budapest területére kiterjedő illetékességgel Budapest Főváros Kormányhivatalának V. Kerületi Hivatala,
- a fővárosi és megyei kormányhivatal általános illetékességgel eljáró járási hivatalai, Budapest területére kiterjedő illetékességgel Budapest Főváros Kormányhivatala V. Kerületi Hivatala.



A megyeszékhely szerinti járási hivatalok hatósági és törvényességi ellenőrzési eljárásával és döntésével összefüggésben a felügyeleti szerv számára az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényben meghatározott jogköröket a miniszter gyakorolja (Vhr. 38/A. § (1)).

### **4.3. Compliance**

A compliance szó jelentése „megfelelőség”. Vagyis a szervezetek, személyek szeretnének megfelelni a szabályoknak. A compliance menedzsment annak biztosítása, hogy a szervezet ezeknek céloknak megfeleljen. (Compliance)

A közigazgatás rendszerében a szabályoknak való megfelelést a belső szabályzatok elfogadása, a munkatársakkal való megismertetése, használata, az abban foglaltak betartása-betartatása biztosítja.

### **4.4. Digitális átalakulás**

A digitális átalakulás lényege, hogy megalkossuk az emberek, adatok és folyamatok újfajta egységét. (Microsoft)

A közzsférában is már végrehajtásra került több olyan folyamat, mely optimalizálta, digitális úton lehetővé tett több szolgáltatást. Ezek a folyamatok előre mutatóak, de további fejlesztésre szorulnak. A digitális átalakulás további tényezői a személyek, akik nélkül nem valósítható meg a folyamat, szükséges, hogy pozitív hozzáállással segítsék a folyamatot.

A folyamatokat pedig úgy kell kialakítani, hogy a személyek ismerjék a folyamatokat, megfelelő adatokkal rendelkezzenek ezekről, melyek rendelkezésre állnak.

## **5. A VIZSGÁLAT HELYSZÍNE**

### **5.1. Komárom-Esztergom Megyei Kormányhivatal**

A fővárosi és megyei kormányhivatalok az Alaptörvény 17. cikk (3) bekezdése alapján a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervei. (Szabályzat 1. § (1)).

A megyei kormányhivatal székhelye a megyeszékhely városban, a fővárosi kormányhivatal és a Pest megyei kormányhivatal székhelye Budapesten van. (KH 2. § (3)). A Komárom-Esztergom Megyei Kormányhivatal székhelye Tatabányán található.

A kormányhivatal kormány megbízott által közvetlenül vezetett szervezeti egységekre, valamint járási, illetve a fővárosban fővárosi kerületi hivatalokra (a továbbiakban együtt: járási hivatal) tagozódik (Szabályzat 2. § (1)).

A kormányhivatal önálló szervezeti egységei a főosztályok, a főosztály jogállású Kormány megbízotti Kabinet, a kirendeltségként működő járási hivatalok, a megyeszékhelyen működő járási hivatalok és a kijelölt járási (fővárosi kerületi) hivatalok főosztályai, valamint az önálló osztályok. Nem önálló szervezeti egységek a főosztályokon belül működő osztályok, valamint a járási hivatalon belül működő osztályok. (Szabályzat 2. § (4)).

A kormányhivatalban a kormányhivatalok alaptevékenységének kormányzati funkciók szerinti besorolása (Szabályzat 1. § (4)) alapján számos kormányzati funkció alapján végzik a munkát. Egyik ilyen funkció az Oktatás igazgatása, mely a Hatósági Főosztály keretein belül a Hatósági és Oktatási Osztály részeként végzi feladatait osztályvezető és főosztályvezető irányítása mellett. (Szabályzat 13. függelék)

A kormányhivatalok szervezeti egységei az oktatással kapcsolatos feladatok körében ellátják

a) a közalkalmazottak jogállásáról szóló törvényben és az annak felhatalmazása alapján kiadott rendeletekben,

b) a nemzeti köznevelésről szóló törvényben és az annak felhatalmazása alapján kiadott rendeletekben,

c) az Oktatási Hivatalról szóló kormányrendeletben,

d) a szakképzésről szóló törvényben és az annak felhatalmazása alapján kiadott rendeletekben,

e) a szomszédos államokban élő magyarokról szóló törvény és az annak felhatalmazása alapján kiadott rendeletekben,

f) a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvényben meghatározott feladatokat. (Szabályzat 47. §.)

## 5.2. Komárom-Esztergom Megyei Kormányhivatal járási hivatalai

A megyei kormányhivatal kirendeltségeiként járási hivatalok működnek. A járási hivatal székhelye a járás székhelyeként meghatározott városban van. (KH 20/A. § (1)).

Komárom-Esztergom megye járási hivatalai Esztergomban, Kisbéren, Komáromban, Oroszlányban, Tatán, Tatabányán találhatóak. (Szabályzat 13. függelék)

A megyében minden járási hivatal ellát az oktatás igazgatásával kapcsolatos feladatot. A járási hivatalok szervezeti egységei az oktatással kapcsolatos feladatok körében ellátják

a) a közalkalmazottak jogállásáról szóló törvényben és az annak felhatalmazása alapján kiadott rendeletekben,

b) a nemzeti köznevelésről szóló törvényben és az annak felhatalmazása alapján kiadott rendeletekben,

c) az Oktatási Hivatalról szóló kormányrendeletben,

d) a szakképzésről szóló törvényben és az annak felhatalmazása alapján kiadott rendeletekben,

e) a szomszédos államokban élő magyarokról szóló törvény és az annak felhatalmazása alapján kiadott rendeletekben meghatározott feladatokat. (Szabályzat 65. §.)

## 5.3. Integritásjelentés – Komárom-Esztergom Megyei Kormányhivatal

Az államigazgatási szervek integritásrendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásáról szóló kormányrendeletben foglaltak szerint az államigazgatási szerveknél évente december 31-ig fel kell mérni az államigazgatási szerv működésével kapcsolatos integritási és korrupciós kockázatokat, és a felmérés alapján egyéves korrupciómegelőzési intézkedési tervet kell megfogalmazni a kockázatok kezelésére (Intr.3.§).

A hivatal honlapjára a felkerült utolsó jelentést vizsgáltam meg. Valószínűleg az eltelt idő alatt több minden változott a tevékenységekben, de alapvetően kiindulási alapként ennek a dokumentumnak a vizsgálata megfelelő.

A vizsgált integritásjelentés több szervezeti egység tekintetében foglalja össze az intézkedések megvalósulását. A szervezet egészére, valamint a főosztályokra lebontva is

található benne az integritás és korrupció-megelőzéssel kapcsolatos tevékenység. Fontos, hogy a kormányhivatalban munkacsoport működik a feladat elvégzésére, mely évente négy alkalommal ülésezik, koordinálja az integritási tanácsadó személyével az integritással kapcsolatos tevékenységet.

A személyi integritással összefüggésben a Komárom-Esztergom Megyei Kormányhivatalhoz belépő új kollégák számára a feladatellátáshoz kapcsolódó jogszabályokat és a hatályos szabályzatokat egy „csomagként” megkapják az érintettek. (Int.jelentés 2.)

Ezen kívül, megtalálható benne, hogy a tervezett intézkedések közül megtörtént az integritás és korrupciós kockázatokra vonatkozó bejelentések fogadására és kivizsgálására kidolgozott általános eljárásrend felülvizsgálata. (Int.jelentés 2.)

Kinevezésre került egy új integritás tanácsadó is, aki a Nemzeti Közszerződési Egyetem Integritás tanácsadó szak szakirányú továbbképzési szakon végzi tanulmányait. (Int.jelentés 2.)

A jelentés szerint a teljes állomány részt vett integritás és korrupció-megelőzési tematikájú képzésen. Továbbiakban cél, hogy az évfolyamán a dolgozók eljussanak legalább egy alkalommal olyan képzésre, amelynek tárgya a hivatássetika és/vagy az integritás. A jó gyakorlatok mellett a felmerült nehézségek is megtalálhatók a jelentésben. Ezek fő okaként a szervezeti változások, fluktuáció került megnevezésre. (Int.jelentés 7.)

Informatika szempontból is fontosnak tartja a kormányhivatal a személyi integritást, melynek elérésére folyamatos képzések, esetleges hírlevelek kiadása nyújthat segítséget. (Int.jelentés 15.)

Az integritásjelentés tartalmazza az „Egységes módszertani mérés az integritás helyzetéről (integritás menedzsment értékelő lap)” összefoglaló jelentést, mely alapján a kormányhivatal önértékelése az elérhető 100 pontból 88 pont. Az eredmény szempontjából elégedettek lehetünk, de vannak olyan területek, melyek még fejlesztésre szorulnak. A vizsgált hét terület közül három terület kapott teljes pontszámot: A szervezet működtetése, működésének szabályai; Kockázatok elemzése és kezelése; valamint a Belső ellenőrzések és

kontrollmechanizmusok. Négy terület mutat hiányosságokat: Az integritásirányítási rendszer működtetése; a Szervezeti stratégia, célkitűzések; a Személyügyi menedzsment intézkedések, valamint az Etikus és átlátható működés.

Összehasonlítva a megyei jelentést az ország egyéb megyéivel elmondhatjuk, hogy a kormányhivatalok honlapján megjelentetett integritási jelentések alapján Komárom-Esztergom megye élen jár az integritás menedzsment terén. Az elért 88 pont a kormányhivatalok között is nagyon jó eredmény. A többi kormányhivatal eredménye, egészen pontosan azoké, amely hivatalok integritásjelentése hivatal honlapján megtalálható volt, a 70-88 pontos határok között mozog. Vagyis elmondható, hogy Komárom-Esztergom megye a jogszabály hatályba lépése óta sok minden tett, de vannak még javítható tevékenységek, az aktivitás ezen a téren növelhető. Ez természetesen igaz az ország más területeire is.

Fontos megemlíteni, hogy az ország kormányhivatalinak csak csekély része hozta nyilvánosságra honlapján folyamatosan az elkészített integritásjelentéseket. Egy kormányhivatal találtam, mely a 2017. évi jelentését is közzétette a honlapján is. A hivatalok zöme utoljára a 2015. évi jelentést hozta nyilvánosságra, pedig „Az átláthatóság, az elszámoltathatóság és az integritás a közpénzekkel való gazdálkodás három legfontosabb alapelve”. (DOMOKOS, 2015.)

A digitális átalakulással kapcsolatosan nem tartalmazott a dokumentum adatokat, de érdemes lenne megvizsgálni, hogy a közszférában azóta bekövetkezett digitális átalakulás, az ügyek elektronikus úton való intézési lehetősége milyen eredményekkel, veszélyekkel járhat. Milyen személyi és tárgyi feltételekkel rendelkezik a kormányhivatal, van-e tárgyi infrastruktúra szempontjából elmaradás, fejlesztési hiány, esetleg léteznek-e kockázati tényezők ezen a területen.

## 6. SZEMÉLYI INTEGRITÁS ERŐSÍTÉSÉNEK LEHETŐSÉGEI

### 6.1. Személyi integritás, mint kockázati tényező

A személyi integritás hiánya egy szervezet számára jelentős kockázattal bír. Kockázatként értelmezhető minden olyan esemény vagy következmény, amely lényegi befolyással van a szervezet célkitűzéseire. Ide tartoznak továbbá azon véletlenszerű események, melyek a munkavégzés során következnek be, a munkavállalók hiányos ismeretei, illetve hiányos információi. Ezért kötelesek a kormányhivatal vezetői tevékenységük során felmérni, hogy mi jelenthet az általuk irányított területen kockázatot, mekkora kockázati nagyságokkal lehet számolni, és a meghatározott kockázati nagyság alapján milyen intézkedéseket kell elvégezni. (Kockázatkezelési szabályzat 2-3.)

A vezetők kormányhivatalban dolgozó ügyintézők segítségét is kérve állítják össze azokat a tényezőket, melyek esetünkben adott köznevelési hatóság munkájára tekintettel kockázati tényezőt jelentenek. Ezeket a tényezőket kockázatazonosító lapok formájában összegezve gyűjtenek össze a kollégák, megjelölve a kockázatok várható hatását egytől háromig terjedő skálán, valamint a bekövetkezésük valószínűségét egy hasonló skálán osztályozzák (Kockázatkezelési szabályzat 4-6.)

A Komárom-Esztergom Megyei Kormányhivatal hat kockázati főcsoportot jelöl meg:

- I. Infrastrukturális
- II. Jogi és szabályozási, szerződésbeni
- III. Információ, kommunikáció, szervezési
- IV. Emberi erőforrás
- V. Pénzügyi, gazdálkodási
- VI. Szakmai feladatellátással kapcsolatos kockázatok

Az, hogy egy szervezet mekkora kockázati tőrést visel el, szubjektív folyamat eredménye, de ennek a tőrési szintnek a tervezése is elengedhetetlen az eredményes munkavégzéshez. (Kockázatkezelési szabályzat 6-7.)

A kockázatkezelésről, a kockázati tényezők megvalósulásáról évente készít összefoglalót minden osztály, főosztály, ezek alapján készíti el összesítő jelentését a kormányhivatal. Ezek

mellett kockázatazonosító lapok kerülnek kitöltésre, melyeket az kockázati főcsoportok alapján sorolnak be a megfelelő kategóriába.

A kockázat megnevezésén és hatásán kívül fel kell tüntetni a kockázat hatását, bekövetkezésének valószínűségét, egy kockázatcsökkentési javaslatot, a kockázat nem kezelésének lehetséges követelményeit, kezelésének módját. A kockázatazonosító lapon a továbbiakban a hivatal főigazgatója jelzi, hogy tudja-e vállalni a hivatal a kockázatot, ki a kockázat kezelésének felelőse, mi annak határideje és módja, valamint az elvárt eredménye.

A Komárom-Esztergom Megyei Kormányhivatalban 2017-ben elkészített kockázatazonosító lapok között megjelenik a humán erőforrás kockázata a köznevelési hatóság saját kockázatának azonosításában is, mely bizonyítja, hogy a szakterületen kimondottan fontos a megfelelő elkötelezettséggel, szakmai tudással, hozzáállással rendelkező munkatársak foglalkoztatása.

Mekkora kockázatot jelent a hiányzó, nem megfelelő elkötelezettségű és szakmai tudású humán erőforrás integritási szempontból?

Mivel a kormányhivatal munkatársai a munkaköri leírásaik alapján végzik a tevékenységüket, a vezetőik számára ez alapján jól kizárható, illetve meghatározható, hogy az adott munkakör bír-e kockázati tényezővel integritási szempontból. (KLOTZ 17-18.) A jelen esetünkben 2017-ben a legnagyobb kockázatot a munkaerő hiánya okozta, illetve az új munkatárs felvételéhez kapcsolódó kockázat. A szakterület megismerése, a jogszabályok, az eljárásrend elsajátításának ideje jelentenek jelentős kockázatot ezekben az esetekben. Ez azért is fontos, hogy az esetlegesen véletlenszerűen, a munkatárs tapasztalatlanságából elkövetett hibák ne okozzanak visszavonhatatlan károkat a szervezet számára. (KLOTZ 23-24.)

Az integritásmenedzsment álláspontja szerint a személyeket érintő kockázatok a következő tényezők mutatják:

- Tevékenység-összeütközések, összeférhetetlenség
- Szervezeten belüli kulcspozíció
- Alacsony jövedelem
- Alacsony képzettségi, szakmai kompetenciák
- Rossz karrier kilátások

- Alacsony státusz, megbecsültség hiánya
- Alacsony etikai színvonal
- Személyes takargatni valók (titkok)
- Pazarló életstílus, adósságok, függőség
- Személyes (családi) biztonságot érő fenyegetések (SÁNTHA-KLOTZ, 32.)

Az integritásirányításra vonatkozó jogszabályi definíció szerint az irányítók feladata a követendő értékek meghatározása, az azok követésében való útmutatás, az értékek követésének nyomon követése és – szükség esetén – kikényszerítése.

#### *6.1.1. Értékek meghatározása, tanácsadás*

Az integritás eszközei és maga az integritásirányítási rendszer nem egy befejezett, zárt rendszert alkotnak, hanem a környezet kihívásaira folyamatosan reagáló, dinamikus rendszert, amely képes saját maga folyamatos fejlesztésére. (KLOTZ 12-14.)

A rendszer kiindulási pontja az értékek meghatározása, melyek mentén a munkatársak a tevékenységüket végzik.

A tisztviselők segítségére a kormányhivatali szervezetben integritás tanácsadó áll rendelkezésre, aki a hatályos jogszabályok és hivatásetikai szabályok alapján tájékoztatást és tanácsot ad a hivatali szervezet vezetői és munkatársai részére a felmerült hivatásetikai kérdésekben (Integritás 3.) Az integritási tanácsadón kívül a szervezetbe való belépés esetén szükség van még mentorokra, akik a szervezetbe belépő tisztviselőt segítik a tevékenységének végzésében, a beilleszkedésben, a tisztviselői szereppel kapcsolatos magatartási normák elsajátításában.

Igaz, hogy a tanácsadó is egyfajta mentor, vagyis az integritás tanácsadó is bizonyos tekintetben mentorálási feladatot lát el, az igazi mentorként mégis az azonos vagy hasonló munkakört ellátó munkavállaló tekinthető, aki szakmai kérdésekben nyújt segítséget a dolgozónak, segíti, hogy új tapasztalatokat szerezzon, birtokába kerüljön egy olyan tudás, mely az eredményes munkavégzés feltétele.



A mentori tevékenység másrészt olyan ösztönzési mód lehet a közigazgatásban is, mely által a munkavállaló vezetői elismerésnek érzi, hogy erre a tevékenységre kiválasztották. Szerencsés esetben mentori képzésen vehet részt, ahol olyan technikákat sajátíthat el, melyek használatával a mentoráltja gyorsabban illeszkedik be a közigazgatás rendszerébe, használja a megfelelő módszereket, jogszabályokat, technikákat a munkája során. Amennyiben a mentor a bemeneti időszakban anyagi támogatásban is részesül (célfeladat-juttatás, jutalom, mentorálási pótlék stb.), vagyis anyagi ösztönzésre is számíthat, még inkább nőhet a beilleszkedés, a célkitűzésekhez, elvekhez, munkafolyamatokhoz való gyorsabb igazodás.

Fontos megjegyezni továbbá, hogy a kormányhivatal szabályzatai, azok ismerete is olyan segítség lehet a munkavállalók számára, mely segíti a hivatásetikai szabályok betartását, az ügyfelekkel való kapcsolattartást. Ezek tanulmányozása elengedhetetlen, és ez egészülhet ki a mentor által biztosított tanácsokkal, technikákkal, jó gyakorlatokkal.

#### *6.1.2. Problémák azonosítása, monitorozás*

A célok meghatározása mellett fontos tényező az aktivitások vizsgálata, ezáltal a problémák azonosítása. A passzív és aktív monitoring eszközök célja a problémák láthatóvá tétele. Az aktív monitoring eszközök, mint például a napi szintű ellenőrzés, megfigyelés, korai figyelmeztető rendszerek kialakítása, civil kontroll. Az üzleti compliance rendszerekben mostanra elterjedt alternatív monitoring megoldások: a panaszok és egyéb vizsgálati ügyek rendszerezett nyilvántartása, a célzott kutatások megvalósítása, az alkalmazottak körében végzett etikai megbízhatósági tesztek akár a belső ellenőrzés módszereiként is működtethetőek (SÁNTHA-KLOTZ 44-50.)

A kormányhivatalban elkészített folyamatleírások és dokumentált ellenőrzési nyomvonalak mentén egyszerűen megvalósítható ez a tevékenység. A formális tényezők mellett fontos az informális csatornák használata is, melyek általában sokkal gyorsabb információáramlást tesznek lehetővé. Bár az is igaz, hogy ezen információk valóságtartalma jobban megkérdőjelezhető.

### 6.1.3. Jelentés és cselekvés

„Bármennyire is jól működnek a preventív célú szervezeten belüli megoldások, ha konkrét ügyekben nincs megfelelő helyzetfeltárás, nem állapítják meg a követelményszerű előírások megsértését, nem intézkednek megfelelő következmények alkalmazása érdekében, akkor az egész rendszer hiteltelenné válik.” (SÁNTHA-KLOTZ 50.)

Rendkívül fontos, hogy a munkatársak a számukra nyilvánvalóvá vált ügyekben megfelelő magatartást tanúsítsanak, vagyis az alapvetően helytelen magatartást megváltoztassák, az elkövetőt helyes magatartásra ösztönözzék.

Amennyiben súlyosabb vétséget követ el a munkavállaló, úgy fegyelmi, munkaügyi, polgári jogi és büntetőjogi felelősség és felelősségre vonás is elképzelhető. (SÁNTHA-KLOTZ 51.)

## 6.2. SWOT-analízis, mint az integritási stratégia alapja

A versenyszférában elterjedt módszer a vállalati stratégia, illetve szűkebb értelemben a marketing stratégia kialakítására a SWOT-elemzés. A vállalati versenytárs-elemzés és a vállalati belső értékelés legelterjedtebb módszere, mely eredményesen használható a közszférában is, bár itt az eltérő felépítés és hatásmechanizmusok miatt más alapelvek mentén kell vizsgálnunk a szervezeti tényezőket.

Úgy gondolhatjuk, hogy a közszférától távol áll a marketing tevékenység, valamint az innováció, de fel kell ismerni, hogy ezek a tényezők alapvetően meghatározzák, javítják az esélyt, hogy a „jókormányzás” megvalósulhasson.

A SWOT-elemzés során négy tényező vizsgálatát kell elvégezni: az erősségek, gyengeségek, lehetőségek és veszélyek jelentik minden analízis alapját. Az erősségek, illetve a gyengeségek a szervezet belső tényezőit mutatják be, míg a lehetőségek és veszélyek a külső környezet tényezőinek számba vételét jelentik.

Belsőnek számít minden olyan tényező, melynek megváltoztatása a szervezet céljaival összhangban a szervezet által módosítható, külső tényezőknél mindez nem képzelhető el. (EGRI, 53.)



1. ábra: SWOT-elemzés

Forrás: Hogyan csinálj értelmes, használható SWOT analízist

„Erősségnek tekintető például a színvonalasabb ügyfélszolgálati munka, hatékonyabb ügyfélpanasz-kezelés, szabadalmakkal védett termékek, jól képzett munkaerő és a magasabb termékminőség” (SZŐRÖS-KRESALEK, 2013). A közigazgatásba átvittetve ez azt jelenti, hogy az ügyfélszolgálati munka milyensége, a panasz-kezelés, jól képzett munkaerő releváns tényező lehet az elemzés során.

„Gyengeség lehet például a rugalmatlan vezetés, rossz pénzügyi helyzet, alacsony színvonalú marketingtevékenység és az innovativitás hiánya.” (SZŐRÖS-KRESALEK, 2013).

A lehetőségek és a veszélyek a szervezeten kívüli faktorok. A lehetőségek kedvező feltételeket teremtenek, míg a veszélyek megterhelik a szervezet működését (SZŐRÖS-KRESALEK, 2013). A lehetőségek segítséget nyújtanak az eredményes működésben, a veszélyek, mint például kedvezőtlen kormányzati döntések, hátrányosan érintik a szervezetet. Ilyen döntés volt legutóbb a kormányzati létszámstop a közigazgatási szférában, mely a szakképzett munkaerő hiánya miatt akadályozhatja a szakszerű feladatellátást és működést,

kockázatot jelenthet a munkavégzés hatékonyságában és veszélyforrást az ügyfelekkel való találkozások, ügyiratok kezelése során.

A személyi integritás erősítéséhez is fel lehet mérni a SWOT-elemzés segítségével a szervezet helyzetét. Fontos, hogy az erősségekre és lehetőségekre építve kell megalkotni a stratégiát úgy, hogy figyelemmel kell lenni az integritást gyengítő belső és külső tényezőket is.

### 6.3. Személyi integritás erősítését segítő projekt tervezése logikai keretmátrix módszerrel

Jóval komplexebb módszer lehet a személyi integritás fejlesztésével kapcsolatos tevékenységhez a logikai keretmátrix (logikai keretmódszer) használata, mely a fent megnevezett SWOT-elemzést is tartalmazza. A keretmátrix módszere a tervezés, lebonyolítás, ellenőrzés hármas egységében szemléli a folyamatokat, mélyebb összefüggésekkel, alapvetően két nagy szakaszban, melyek az elemzés és a tervezés.

Az elemzési szakaszban az érintettek és a SWOT-elemzésen kívül szükség van a probléma és stratégia elemzésére, a célok felállítására is. A tervezési szakaszban pedig kialakításra kerül a logikai keretmátrix. (MÁRKUS)

Az elemzés során a Miért-Mit-Hogyan-Milyen-Hol kérdések mentén kell elkezdeni a tervezést:

MIÉRT	szeretnénk megvalósítani a projektet (= általános cél)
MIT	szeretnénk elérni várhatóan a projekttel (= projekt cél)
HOGYAN	fogja a projekt elérni az eredményeket (= várható eredmények)
MILYEN	külső tényezőket kell figyelembe venni a sikeres projekt érdekében (= kockázatok és feltételezések)
HOGYAN	tudjuk elérni a sikert
HOL	találjuk meg a projekt értékeléséhez szükséges adatokat (= ellenőrzés forrásai)

1. táblázat: Projekttervezési mátrix

Forrás: <http://openqass.itstudy.hu/hu/knowledge-repository/pdca-cycle/logikai-keretm%C3%A1trix>

Az elemzési szakaszt követően a tervezés során kerül kialakításra a mátrix, mely négy oszlopot és négy sort tartalmaz. A mátrix kitöltése különleges rend szerint történik, követve a projekt végrehajtásának menetét.

Projekt leírás	Eredményességi mutatók	Az ellenőrzés forrásai és eszközei	Feltételezések és kockázatok - külső tényezők
1 Küldetés	15 Hatás indikátorok	16	
2 Konkrét célok	13 Cél indikátorok	14	8
3 Eredmények	11 Eredmény indikátorok	12	7
4 Tevékenységek	9 Források, eszközök	10 Költségek	6
			5 Előfeltételek

2. táblázat: A logikai keretmátrix felépítése:

Forrás: Márkus Béla: Térinformatikai menedzsment 2. (2010)

A mátrixból kiemelem az indikátort, mint a szó jelentése is mondja: „jelző(anyagot)” ([www.idegen-szavak.hu](http://www.idegen-szavak.hu)), mert ezek a legfontosabb mérőeszközök, mutatószámok ahhoz, hogy a projekt céljai megvalósultak-e.

„Az indikátorok összefoglaló mérőszámok, amelyek a vizsgálni kívánt jelenség kulcskérdéseivel kapcsolódva, képesek a jelenségek pozitív és negatív változásainak bemutatására. Az indikátorok a társadalom, gazdaság, környezet, projekt, stb. mérhető aspektusai, s a jelenségek fejlődését és irányát monitorozzák. Fő funkciójuk, hogy csökkentsék a figyelembe veendő információk mennyiségét a döntéshozók számára” (TÓTH-KÁPOSZTA, 2013.)

A jó indikátornak az alábbi követelményeknek kell megfelelnie:

1. Legyen érvényes és jelentéssel bíró (releváns).
2. Legyen érzékeny és specifikus a vizsgált jelenség szempontjából. (Az érzékenység arra utal, hogy a vizsgált jelenség változására képes legyen érzékenyen reagálni, mégpedig gyorsan és megbízható módon.)
3. Legyen kutatásokkal megalapozott.
4. Legyen statisztikailag is helytálló, megbízható.
5. Legyen érthető és könnyen interpretálható.
6. Mondja el a viszonyát a kapcsolódó indikátorokhoz (hogyan illeszkedik a többi indikátorhoz).
7. Tegye lehetővé a nemzetközi összehasonlítást (egyszerre legyen használható hazai és nemzetközi célokra).
8. Legyen alkalmas a mélyebb bontásokra is (nemcsak globálisan, összesítve mondjon valamit a vizsgált jelenségről, hanem területi, társadalmi csoportokra vonatkozó bontásokban is).
9. Legyen hosszabb távra (is) konzisztens (ellentmondásmentes).
10. Legyen időszerű, időben rendelkezésre álló, naprakész.
11. Kapcsolódjon a felmerülő és sürgető társadalmi-gazdasági kérdésekhez, a politikai döntésekhez.
12. Legyen kényszerítő erejű (impozáns), érdeklődésre számot tartó és izgalmas (legyen érzékeny a fontos és érdeklődésre számot tartó kérdésekre). (TÓTH-KÁPOSZTA 2013.)

További két kritériumrendszert fogalmaz meg Egri Imre az indikátorok meghatározásával kapcsolatban. A SMART és a QQTTP rendszert említi még, ahol a táblázatban foglalt információkat kell nyújtaniuk az indikátoroknak. (EGRI 61-63.)

SMART rendszer	QQTTP rendszer
– konkrétaknak	– mennyiség
– mérhetőnek	– minőség
– elérhetőnek	– célcsoport
– relevánsnak	– idő
– aktuális	– hely

### 3. táblázat: Kritériumrendszerek indikátorok alkalmazására

Forrás: saját készítés Egri Imre: Projektmenedzsment alapján

A személyi integritás erősítéséhez ki kell választani a megfelelő indikátorokat, melyek egy integritást erősítő projekt során érvényre juthatnak. Az indikátorok változása mutatja a változást, mely eredményesebbé teheti a szervezet működését a személyi integritás erősítése által.

Az indikátorok mellett nagyon fontos kritérium a fenntarthatóság. A szervezet működése hosszú távon kell, hogy tartalmazza ezt az ismérvet, vagyis nagyon fontos, hogy az érintett személyek számára a projekt eredményei milyen mértékben használhatóak a későbbiekben.

A fenntarthatóság a közigazgatásra vonatkoztatva különleges tartalommal bír. Ebben az értelemben „a fenntarthatóságnak egy némileg általánosabb értelmezését, a változó körülményekhez való alkalmazkodás képességet kell alapul venni. Ezt fogalmazhatjuk úgy is, hogy a fenntarthatóság tulajdonképpen az állandó megújulásra való képesség”. (BUKOVICS 21.)

#### 6.4. Lehetőségek tárháza a köznevelési hatósági munkában

Megállapíthatjuk, hogy a fővárosi és megyei kormányhivatalok, megyeszékhely szerinti járási hivatalok, általános illetékességgel eljáró járási hivatalok munkatársai a feladatukból adódóan személyi integritással kapcsolatos több kockázati tényezővel találkoznak munkavégzésük során. Azonban maguk a hivatalok, a szervezeti egységek szempontjából is kockázati tényezőt jelent a humán erőforrás.

#### *6.4.1. Szervezetbe lépés, mint kockázati tényező*

Elengedhetetlen, hogy a közszolgálatban dolgozók folyamatosan találkozzanak a személyi integritás fogalmával, szakmai munkájukat ebben a szellemben végezzék, ezért a szervezetbe lépéssel együtt folyamatosan szem előtt kell tartani ezt a területet.

Ehhez a legfontosabb lépés a szervezetbe lépéskor, hogy az új munkatárs megkapja azokat a szabályzatokat, melyek munkavégzésének alapvető irányait megadják. Második legfontosabb, hogy a szervezeti egységbe integrálódás során a mellé kirendelt mentor segítségével sajátítsa el a munkakör elvégzéséhez szükséges ismereteket, szabályokat. Legyen képes a mentor útmutatásával a személyi integritást érintően is eredményes munkát végezni, illetve a mentor személye lehet biztosíték arra, hogy még véletlenül sem fog olyan hibát véteni, ami a szervezet szempontjából végzetesnek minősülhet.

Fontos lenne ezen kívül a mentor anyagi elismerése is, akit ez egyrészt motiválna a feladat megfelelő elvégzésében, másrészt ez egy olyan motivációt is jelenthet számára, hogy a vezetői elismerik a képességeit, képesnek tartják arra, hogy mentori feladatokat lásson el.

A mentori képzésen való részvétel, amely elengedhetetlen lenne ennek a feladatnak az elvégzésére, maga a mentor is olyan technikákat, módszereket sajátít el, melyek munkahelyi motivációját erősítik, magát a képzésen való részvétel lehetőségét ösztönzési rendszer elemeként értékeli. A Maslow-i motivációs piramis, illetve szükséglethierarchia elmélet felső szintjén található megbecsülési és önmegvalósítási szükségletek kielégítése is megtörténhet egy ilyen jellegű képzésen való részvétellel, illetve kapcsolódó munkaformával.

#### *6.4.2. A közigazgatásban dolgozók képzési kötelezettsége*

A szervezetbe lépésen kívül rendkívül lényeges, hogy a kollégák részt vegyenek olyan képzéseken, melyekkel az téma érzékenyítése történhet. Ezeknek a képzéseknek esettanulmányokra épülő, kiscsoportos foglalkozásoknak, részvételi képzéseknek, esetleg blended típusú (elméleti és gyakorlati képzést is magába foglaló) tanfolyamoknak, egyéb képzéseknek kell lenniük. Lehetőség szerint az egy szakterületen dolgozó kollégáknak (oktatási igazgatás) egy csoportban, hogy a problémákat együtt oldhassák meg. A tisztán elméleti képzés során csak részben lehet eredményes munkát végezni, hiszen frontális oktatói



tevékenységgel, illetve jelentős számú résztvevővel a problémák megbeszélésére nem kerülhet sor. Ezek az események csak gondolatébresztőnek minősülhetnek. Úgy tűnik, hogy ez a jelenléti képzés ellentmond a digitalizálásnak. Napjainkban viszont vannak már olyan technikai lehetőségek, mint a videokonferencia, mely segítségével akár különböző helyen feladatot végző munkatársak egyszerre képesek egy digitális térben jelen lenni, és közösen megoldani feladatokat, egyeztetni, fokozni a munka eredményességét.

#### *6.4.3. A vezető szerep a személyi integritás fejlesztésében*

A megfelelően kiválasztott vezető feladatai közé tartozik, hogy kollégáit megfelelően motiválja, és „érdekeltté” tegye őket abban, hogy megfelelő hozzáállással vegyenek részt a képzésen. Az Állami Számvevőszék által létrehozott több intézménycsoportra kifejlesztett etikus közpénzügyi vezetői képzés is hozzájárulhat ahhoz, hogy a szervezetek szempontjából megfelelő vezetők irányítsák az integritáshoz kapcsolódó munkát. Hiszen minden közigazgatási szervezet közpénzekkel dolgozik, ezek alapozzák meg működésüket.

A személyi integritás területén is fontos a tudásmegosztás, a jó gyakorlatok megismerése, ezért szükséges lépés minden az integritás szellemében történő ügyintézés erősítése, melyet minden vezető elősegíthet.

#### *6.4.4. Szakértő megjelenése – többszörös kockázat*

Több esetben szükséges a köznevelési hatóságot érintő munkában szakértőt kirendelni. Bizonyos esetekben a szakértő önállóan működik, a tevékenységének „ellenőrzése” csak és kizárólag a megküldött dokumentumok alapján történik. Ilyen ügyek a tankötelezettség megállapításához kapcsolódó iratok, ahol az ELTE Gyakorló Pedagógiai Szakszolgálat jár el. Más esetben, így a szakmai vizsgaszervezés engedélyezésével és a működési engedély iránti kérelemmel kapcsolatos ügyekben az ügyintézők esetlegesen találkozhatnak szakértőkkel, illetve az engedélyezési eljárás folyamán kapcsolatba kerülnek velük.

Szerencsére ezen ügymenetek esetén a felettes szerv segítséget nyújt a szakértői díj megállapításához, viszont nem ellenőrizhető teljes mértékben, hogy a szakértő nem kötődik-e

valamilyen módon az ellenőrzésre kijelölt szervezethez. Erre nem feltétlenül derül fény akkor sem, ha a dolgozó részt vesz a szakértővel együtt a kérelmet benyújtó intézményben való látogatáskor. (NÉMETH-MATUS-VARGHA-GERGELY-VASVÁRINÉ-JAKOVÁC 59-61.) Fontos, hogy a munkatársak is legyenek tisztában azzal a ténnyel, hogy a szakértő kirendelésének különböző veszélyforrásai vannak, melyek kiküszöbölését lehetőség szerint a szervezetnek optimalizálnia kell.

Az integritás erősíthető lenne olyan szakértők igénybe vételével, akik adott esetben a kormányhivatal, vagy más kormányhivatal saját munkavállalói, akik rendelkeznek az adott ügykör ellátásához kapcsolódó szakmai ismeretekkel. Amennyiben van olyan kolléga, aki potenciálisan részt tud venni ebben a munkában, egy megfelelő képzésen való részvétellel, a szakértői tevékenységhez való jogosultság megszerzésével a szakértői tevékenység nem kerül a veszélyforrások kategóriájába, a közsférában dolgozó munkatárs pedig egy-egy szakértő kijelölésével nem kerül még az integritás megsértésének közelébe sem.

További fontos kérdés még, hogy a szakértő mennyire képes ellátni a feladatot, illetve látja-e esetlegesen egy ügyintéző azt, hogy a szakértői munka a legnagyobb gondossággal került kivitelezésre. A szakértők kiválasztásához rendelkezésre álló, a köznevelési hatóságok által használt adatbázist kellene bővíteni olyan funkcióval, amely a szakmai felhasználók számára lenne továbbra is online elérhető, és értékelné a szakértőket a munka minőségének elvégzésével kapcsolatban. Egy ilyen központonlag elérhető nyilvántartás is jelentős segítséget nyújthat a megfelelő szakértő kiválasztásában, ezt a kockázati tényezőt lehetne vele minimálisra csökkenteni.

A korábban említett mentori képzésre, valamint a most vázolt szakértői képzések megvalósítására a keretmátrix módszer segítségével létrehozható egy projekt, mely során a megfelelő indikátorok kiválasztásával és a fenntarthatóság figyelembe vételével hosszú távra lehetne kialakítani egy olyan rendszert, mely megalapozná a megfelelő felkészültségű munkatársak, esetleg képzők képzését, akik a későbbiekben képesek eredményes munkát végezni, új munkatársakat képezni ezen a területen.

#### 6.4.5. Rotáció - Ösztönzési forma és kockázatcsökkentő módszer

Teljes mértékben egyet értek azzal a kijelentéssel, hogy „A hatósági tevékenység végzése során azért van szükség a munkatársak rotációjára, hogy ugyanazokkal az ügyfelekkel való rendszeres találkozások ne alakítsanak ki olyan személyes viszonyt, amely veszélyeztetné az egyes hatósági döntések elfogulatlanságát, objektivitását.” (NÉMETH-MATUS-VARGHA-GERGELY-VASVÁRINÉ-JAKOVÁC 64.). A gyakorlatban viszont általában ennek pont az ellenkezője valósul meg. Ha egy ügyintéző egy bizonyos ügyféllel kapcsolatban már végzett bizonyos tevékenységet, pl. szakmai vizsgaszervezési engedélyezési eljárás keretében, akkor a következő ügyben is rá fogja szignálni a vezetője a dokumentumokat azért, mert az ügyintéző tisztában van az eddigi kérelmekkel, engedélyekkel, ismeri az ügyfelet. Pedig a rotáció is egy jó megoldás lehet a személyi integritás védelmére. Az ügyfél ugyanis nem ismeri az új ügyintézőt, tehát a korrupció veszélye is kisebb lehet. Másrészt fontos lehet a rotáció abból a célból is, hogy a munkatársak minden részterület munkáját megismerjék, hogy egy-egy munkatárs kiesésekor is azonos színvonalon végezhessek a munkát. Másrészt ez a motivációs módszerként is használható eljárás jó előszobája lehet annak, hogy egy új vezetői kinevezéskor a vezető megfelelő rálátással legyen az általa irányított munkatársak munkaköreire, részletesen ismerve az elvárásokat, jogszabályi környezetet, ügymenetet is.

Az utóbbi időben megtörtént köznevelési hatóságok közötti munkamegosztás következménye néhány esetben az volt, hogy a távozó kolléga végzett olyan feladatot, amelyet a megmaradó kollégák közül még egyik sem látott el, így jóval több erőfeszítés árán került elvégzésre a feladat, miközben az új feladatkört végző ügyintéző sem a kellő határozottsággal végzi a feladatát. Ez a kötelező rotáció módszerével kiküszöbölhető lenne.

A rotáció egyben a személyes karrier szempontjából is jelenthet olyan kilátást, hogy a munkatárs vezetői pozícióba kerülhet a tapasztalata által, nagyobb lesz a megbecsülése, illetve magasabb jövedelmi viszonyok közé kerülhet, amely tényezők egyben a személyi kockázati tényezők csökkenésével járnak együtt.

#### *6.4.6. Jógyakorlat átvétele - a felsőoktatás*

A felsőoktatásban már megvalósult az a rendszer, mely a személyi integritás szempontjából fontos folyamatot, a felsőoktatási felvételi eljárást, a korrupció és a befolyásolási lehetőség szempontjából automatizálta. A jelentkezők egy internetes felület használatával, automatikusan, elektronikus úton történik. A rendszerhez hasonló elektronikus rendszer bevezetésére kerülhetne sor az érettségi vizsgákra való jelentkezésekkel kapcsolatosan, ahol emberi beavatkozás nélkül, online, számítógépes támogatással kerülnének a jelentkezők a rendszerbe, mely a felsőoktatási felvételi rendszerhez hasonlóan kezelné a jelentkezéseket, igazolná vissza meglévő, illetve hiányzó és még feltöltendő dokumentumokat. Ezzel elkerülhetővé válhatna a később, igazolási kérelemmel benyújtott jelentkezések elbírálásával kapcsolatos hatósági munka, ahol az egyéni döntés befolyásolása okozhat személyi integritással kapcsolatos problémát.

#### *6.4.7. Sztruktúraváltásból adódó kockázat csökkentése*

Mivel több féle köznevelési hatóság létezik, de feladataik időszakonként megváltoznak, illetve átstrukturálódnak, vagyis egyik hatóságtól a másikhoz kerülnek át, fontos lenne, hogy ezek a hatóságok egymás között is kialakítsanak az informális csatornákon kívül olyan formális kommunikációs csatornákat is, melyek segítik a munkájukat, támogatják egymást a munkavégzésben, a személyi integritás megőrzésében, a korrupciós kockázatok csökkentésében, mely a szervezet fontos feladata az integritásmenedzsment tevékenységen keresztül is.

## **7. ÖSSZEGZÉS**

A személyek alapvető szerepet játszanak a közigazgatásban az ügyfelekkel kapcsolatos tevékenységekben. A munkakörükből adódóan a köznevelési hatósági munkában is felmerülhet a korrupció, mint kockázati tényező. A köznevelési hatóságok igyekeznek kontrollálni a folyamatokat, felmérni a kockázatokat, azok bekövetkezésének valószínűségét. Igyekeznek kiépíteni egy olyan rendszer, mely az integritási tanácsadó segítségével koordinálja a hivatal ebbéli tevékenységét.

A már zajló jó gyakorlatok mellett lehetőség van még új utak, módszerek használatára, hogy a munkatársak tevékenysége minden körülmények között megfeleljen a szervezet által kitűzött céloknak, értékeknek.

Fontos felismerni, hogy a versenyszféra által használt elemzési módszerek a közszférában is használhatóak, bár a választott indikátorok, vizsgálandó tényezők a közigazgatás másfajta szerkezete miatt új értelmezési környezetben használhatóak sikeresen.

Lényeges, hogy a személyi és tárgyi feltételek minden körülmények között rendelkezésre álljanak, hiszen a megfelelő képzettségű és végzettségű munkavállalók a megfelelő tárgyi környezetben végezhetnek csak optimális tevékenységet.

Alapvető feladat, hogy a kiválasztott indikátorok, módszerek gazdasági tekintetben fenntartható módon kerüljenek kialakításra, vagyis hosszú távon kell, hogy szolgálják a szervezet érdekeit.

A szervezet a személyek közreműködésével folyamatosan, állandó minőségben kell, hogy működjön, a működés feltétele pedig a folyamatos tanulás. A személyek és a szervezet tekintetében is.

A megfelelő ösztönzési módszerekkel, folyamatos vezetői képzéssel, érzékenyítéssel eredményes lesz a személyi integritás erősítése.

## 8. KITEKINTÉS

Az Állami Számvevőszék 2011 óta nagy munkát végzett az integritással kapcsolatos szemlélet kialakításában. (NÉMETH-MATUS-VARGHA-GERGELY-VASVÁRINÉ-JAKOVÁC 9.) Az utóbbi években feltérképezték a korrupciós kockázatokat, segítséget nyújtottak az integritásra épülő szervezeti kultúra kialakításhoz. Az ÁSZ saját honlapján szeptemberben megjelent tájékoztatás alapján a fenntartási időszakot követően is folytatódik a projekt, mely segíti a közszférát abban, hogy a korrupciós kockázati tényezőket a minimálisra csökkentse.

„A korrupciós veszélyeztetettséget növelő tényezők a legmagasabbak a felsőoktatási intézmények, a kormányzati szervek, a területi igazgatási szervek esetében, a legalacsonyabb ilyen indexértékekkel pedig az .... az óvodák, bölcsődék a kulturális és szabadidős intézmények és szociális ellátó intézmények rendelkeznek.” (NÉMETH-MATUS-VARGHA-

GERGELY-VASVÁRINÉ-JAKOVÁC 22.) Gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy az óvodai és iskolai felvétel során még előfordulhatnak az integritással kapcsolatos események, melyek feltérképezése indokolt lehet.

Az ÁSZ 2017. évi tanulmánya alapján „a kormányhivatalok és a kormányzati szervek magas kockázati indexértékkel rendelkeznek, ugyanakkor kontrollkiépítettségük is az átlagnál magasabb szintű”. (NÉMETH-MATUS-VARGHA-GERGELY-VASVÁRINÉ-JAKOVÁC 5.)

Az új értékelési módszertannal, kevesebb kérdéssel igyekszik majd hatékonyabbá válni, illetve egy új kockázati index jelzi majd a veszélyeztetettség mértékét. Reméljük, hogy eredményesen. ([www.aszhirportal.hu](http://www.aszhirportal.hu))

Érdemes lenne vizsgálni, hogy a köznevelési intézményekben a tanulók-szülők-pedagógusok-intézmény viszonylatában hogyan alakulnak a személyi integritási tényezők, mennyire határozza meg a pedagógusok értékelési módját a tanulók és szüleik ajándékai a szaktanároknak, illetve hatással vannak-e rá, illetve milyen lehetőségei vannak a személyi integritás erősítésének a köznevelési intézményekben a fejlesztésnek.

## 9. IRODALOMJEGYZÉK

- Bukovics István: A fenntartható közigazgatás elmélete, Nemzeti Közszerológiai Egyetem, Budapest, 2014. <http://m.ludita.unike.hu/repozitorium/bitstream/handle/11410/8562/Teljes%20sz%c3%b6veg%21?sequence=1&isAllowed=y> (2018. 11. 12.)
- Domokos László: Átláthatóság, elszámoltathatóság, integritás – az etikus közpénzügyi menedzsment három alapelve, Polgári Szemle, 2015. december, 11. évfolyam, 4-6. szám
- Dr. Sántha György – Dr. Klotz Péter: Törzsanyag az Integritásmenedzsment című tárgyhoz „Integritás tanácsadó” szakirányú továbbképzési szak „Szervezetigazgatás, szervezetfejlesztés, integritás” modul, Budapest 2013. július, ÁROP – 1.1.21-2012-2012-0001 (Integritásmenedzsment)

<https://akk.uni-nke.hu/document/akk-uni-nke-hu/klotz-peter-doktori-ertekezes.original.pdf>

(letöltés dátuma: 2018. 11. 06.)

- Egri Imre: Projektmenedzsment tankönyv, Nyíregyházi Egyetem [http://www.nyf.hu/gtk/sites/www.nyf.hu.gtk/files/Letol\\_tananyag/Projektmenedzsment-Egri%20Imre.pdf](http://www.nyf.hu/gtk/sites/www.nyf.hu.gtk/files/Letol_tananyag/Projektmenedzsment-Egri%20Imre.pdf) (2018. 11. 09.)
- Klotz Péter: Integritás az emberi erőforrás gazdálkodásban, Budapest 2014 ÁROP 2.2.21.
- Márkus Béla: Térbeli döntéselőkészítés 2, Projekttervezés Nyugat-magyarországi Egyetem, 2010 [https://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/0027\\_TED2/ch01s03.html](https://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/0027_TED2/ch01s03.html) (2018. 11. 10.)
- Márkus Béla: Térinformatikai menedzsment 5. Nyugat-magyarországi Egyetem, 2010 [https://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/0027\\_TEM5/ch01s04.html](https://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/0027_TEM5/ch01s04.html) (2018. 11. 10.)
- Németh Erzsébet – Martus Bettina Szandra – Vargha Bálint Tamás – Gergely Szabolcs – Vasváriné Molnár Judit – Jakovác Katalin: Elemzés a közszféra integritási helyzetéről 2017 A hazai integritás helyzete a köz- és a magánszektor érintkezési felületén, Állami Számvevőszék 2017
- Szörös Krisztina - Kresalek Péter: Üzleti tervezés, 2013 [https://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop412A/0007\\_d1\\_1075\\_1077\\_uzletiterv/a\\_swot\\_elemzes\\_JGReK9C3qqHeUPDS.html](https://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop412A/0007_d1_1075_1077_uzletiterv/a_swot_elemzes_JGReK9C3qqHeUPDS.html) (2018. 11. 09.)
- Tóth Tamás - Káposzta József: Tervezési módszerek és eljárások a vidékfejlesztésben /Elméleti jegyzet/ Debreceni Egyetem Gazdálkodástudományok Centruma, 2013 [https://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop412A/2011-0029\\_de\\_tervezesi\\_modszerek\\_es\\_eljarasok\\_a\\_videkfejlesztesben\\_elmelet/ch08.html](https://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop412A/2011-0029_de_tervezesi_modszerek_es_eljarasok_a_videkfejlesztesben_elmelet/ch08.html) (2018.11.10.)
- A fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integritással összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXXVI. törvény 2. § (3) (KH)
- Az államigazgatási szervek integritásrendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásáról szóló 50/2013. (II.25.) Kormányrendelet (Intr.)

- A nemzeti köznevelési törvény végrehajtásáról szóló 229/2012. (VIII.28.) Korm.rendelet (Vhr.)
- A fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti és működési szabályzatáról szóló 39/2016 (XII.30.) MvM utasítás melléklete (Szabályzat)
- A Komárom-Esztergom Megyei Kormányhivatal vezetőjének 20/2017 (I.01.) számú utasítása az integritási és korrupciós kockázatokat érintő ügyekkel kapcsolatos eljárásrendről és az integritási tanácsadásról (Integritás)
- A Komárom-Esztergom Megyei Kormányhivatal 14/2017. (I.01.) számú Kockázatkezelési szabályzata (Kockázatkezelési szabályzat)
- A költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm.rendelet (Belső kontroll)
- A Komárom-Esztergom Megyei Kormányhivatal 2015. évi integritásjelentése
- <https://idegen-szavak.hu/integrit%C3%A1s>, 2018.10.31.
- <https://www.thyssenkrupp.com/de/unternehmen/compliance/programm/>, 2018. 11. 08.
- [https://piacesprofit.hu/kkv\\_cegblog/mi-is-az-a-compliance/](https://piacesprofit.hu/kkv_cegblog/mi-is-az-a-compliance/) (2018. 11. 08.) (Compliance)
- Hogyan csinálj értelmes, használható SWOT-analízist – sablon is van! Vállalkozóknak: marketing elméletek a gyakorlatban [https://marketikum.blog.hu/2017/04/08/hogyan\\_csinalj\\_ertelmes\\_hasznalhato\\_swot\\_analizist\\_sablon\\_is\\_van](https://marketikum.blog.hu/2017/04/08/hogyan_csinalj_ertelmes_hasznalhato_swot_analizist_sablon_is_van) (2018. 11. 09.) (SWOT)
- <http://openqass.itstudy.hu/hu/knowledge-repository/pdca-cycle/logikai-keretm%C3%A1trix> (2018. 11. 10.)
- <https://idegen-szavak.hu/indik%C3%A1tor> (2018. 11. 10.)
- <https://www.aszhirportal.hu/hu/hirek/szeptemberben-utjara-indul-a-megujult-integritas-kerdoiv> (2018. 11. 12.)
- <https://www.microsoft.com/hu-hu/digitaltransformation/default.aspx> (2018. 11. 14.)



## SIMON ISTVÁN KRISZTIÁN

### AZ INTEGRITÁS ÉS A DIGITÁLIS ÁTALAKULÁS LEHETŐSÉGEI A TERÜLET-, ÉS TELEPÜLÉSFEJLESZTÉS INTÉZMÉNYEIBEN

#### 1. BEVEZETÉS

Jelen dolgozat a **Belügyi Tudományos Tanács** felhívására készült el.

**A tanulmány célja felmérni a hazai terület-, és településfejlesztés intézményeinek integritását, valamint a digitális átalakulás következményeit a szakterületen.** A témaválasztásomat az érdeklődési köröm, valamint a végzettségem befolyásolta leginkább. A szakirodalom feldolgozása mellett saját tapasztalatok jelennek meg nagyobb számban. A dolgozat első fejezetei a leggyakrabban előforduló fogalmak értelmezését ismerteti röviden, majd ezek tanulmányozását követően a kritikus pontokat és a fejlesztési lehetőségeket mutatom be, saját véleményeim és elképzeléseim alapján. Úgy gondolom, hogy egy fontos témakört járunk körbe, ami az ország jövőjét is képes meghatározni és szükséges a szakterületet érintő vita elkezdése az összes szereplő között, mivel a kommunikáció szerepe a XXI. században minden más komponens erejénél magasabbra nőtt.

#### 2. DIGITÁLIS FORRADALOM

A XXI. századot nevezhetjük akár a digitális forradalom időszakának is. Az emberek mindennapjaiban fontos szerepet tölt be az internet, a televízió vagy a rádiózás. A nyomtatott sajtó térhódítása visszaszorulóban van, sőt a televízió és a rádió is népszerűségét kezdi veszíteni a világhálóval szemben. A munkavégzés, a tanulás, a kommunikáció, információszerzés egyik alapfeltételé vált az internet. Ennek vannak negatív és pozitív hatásai

is, hiszen minden felgyorsult, minden információ szinte azonnal a rendelkezésünkre áll, addig a személyes kapcsolatok szerepe és a társas viselkedés átalakult. A digitális forradalom nem maradt tehát ki a munka világából sem, sőt egyik fontos innovációja a szervezeteknek, hiszen az ő munkájukat is megkönnyíti, átláthatóbbá teszi. A közszférában is elengedhetlenné vált. Az elektronikus ügyintézés az internet lett az intézmények és az ügyfelek közötti kapcsolattartás fő platformja. A folyamatos és nagy iramú technológiai fejlődés más ágazatok fejlődését is magával húzza és megkönnyíti több ágazat esetében is a munkavégzés folyamatát.

### 3. TERÜLET-, ÉS TELEPÜLÉSFEJLESZTÉS

Sokan tévesen úgy gondolják, hogy a településfejlesztés az önkormányzatok privilégiuma, azonban része kellene, hogy legyen a területfejlesztésnek, mivel nélküle a településközi együttműködések és a hálózatosodás hiánya alakult ki. A város vidék kapcsolatára is jellemző, mivel a városok szintén befelé fordultak és térségük sorsával kevésbé törődtek (FARAGÓ, 2010). Ebből kiindulva eljuthatunk könnyedén ahhoz a következtetéshez, hogy a 2 tevékenység egymással szoros összhangban, kapcsolatban kell, hogy álljon. Tapasztalataim alapján a települések egymással és térségükkel való együttműködése nem elégséges hazánkban, ebből kifolyólag is akadoznak a szakterületen végbemenő fejlesztések. Az integritás nem jelenik meg kellőképpen a szervezeti struktúrában.

#### 3.1. Területfejlesztés

A területfejlesztés definiálására nincs egy elfogadott meghatározás, hiszen többféleképpen is értelmezhető fogalom. A területfejlesztés szűkebb értelemben vett feladata **az ország területi egyenlőtlenségeinek csökkentése**, valamint a **kiegyensúlyozott területi fejlődés** annak érdekében, hogy felzárkózzunk az EU átlaghoz. Tágabb értelmezésben, viszont túlmutat egyes ágazatokon, összefogja azokat és integrálja. Gyakran a vidékfejlesztést is összemosák vele, azonban az a közös agrárpolitika célkitűzéseit veszi figyelembe, viszont a vidékfejlesztést és a területfejlesztést össze kell hangolni (PERGER, 2006). Egyik legfontosabb dokumentuma a

*területfejlesztési koncepció, ami az 1996. évi XII. törvény 5. § m) bekezdése szerint: „az ország, illetve egy térség átfogó távlati fejlesztését megalapozó és befolyásoló tervdokumentum, ami meghatározza a térség hosszú távú, átfogó fejlesztési céljait, továbbá a fejlesztési programok kidolgozásához szükséges irányelveket, információkat biztosít az ágazati és a kapcsolódó területi tervezés és a területfejlesztés szereplői számára.”*

### 3.2. Településfejlesztés

Szintén egy többféleképpen értelmezhető fogalom, de elmondható összességében, hogy célja az adott **település fejlesztése gazdasági, társadalmi és kulturális értelemben egyaránt**. A településfejlesztés egyik fontos eszköze a tervezési folyamatban az integrált megközelítés, miszerint a részcélokból kiformalódott rendszerből bontja le az ágazati feladatokat. A településfejlesztés tehát szintén túlnyúl az egyes ágazatok hatáskörén. A településfejlesztéssel gyakran összekapcsolt fogalom a fenntartható fejlődés (PERGER, 2006). Legfontosabb dokumentumai a hosszútávra szóló *településfejlesztési koncepció* és rövidebb időre tervezett *integrált településfejlesztési stratégia*.

*Bár mindkét fogalommal lehetne sokkal mélyebbre hatóan foglalkozni, jelen tanulmányban mégsem érzem ezt indokoltnak.*

## 4. A MAGYARORSZÁGI TÉRSÉG-, ÉS TELEPÜLÉSFEJLESZTÉS INTÉZMÉNYEI

A települési és a térségi tervek között van egyfajta hierarchia, ami koordinálja valamelyest a település és a térség kapcsolatát is. A településfejlesztéshez szorosan kapcsolódik a településrendezés is, ami megállapítja az adott terület felhasználási módját. A településfejlesztési koncepciók és a területrendezési tervek készítése is a **települési önkormányzatok** számára jogszabály által kötelezően elkészítendő dokumentumai (KÖKÉNYESI, 2006). Az önkormányzatok egymással is társulhatnak és úgynevezett területfejlesztési önkormányzati társulást hozhatnak létre.

A **megyei önkormányzat** a megye területrendezési feladatait látja el, azonban ez egy általános feladatkör és érdemi hatásköre csekély. A regionális fejlesztési tanácsok és ügynökségek megszűnését követően a regionális szintű területfejlesztést a régiót alkotó megyei önkormányzatok elnökei kötelesek létrehozni, elnevezése: **regionális területfejlesztési konzultációs fórum**. Az **Országgyűlés** elfogadja az országos fejlesztési és területfejlesztési koncepcióját, valamint a kapcsolódó dokumentumokat. A **térségi fejlesztési tanácsot** a régió és megyéken túlterjedő kiemelt területfejlesztési feladatok ellátására hozhatják létre a megyei közgyűlések. „A *területi államigazgatási szervek a területfejlesztéssel és területrendezéssel összefüggő kormányzati feladatok végrehajtásában, érvényesítésének ellenőrzésében, a térségi fejlesztés és tervezés koordinálásában szakmai segítségnyújtással és információszolgáltatással, valamint hatósági ellenőrzéssel vesznek részt*” (1996. évi XXI. törvény).

Mint említettem a területfejlesztéshez szorosan kapcsolódik a vidékfejlesztés is, aminek Magyarországon legfontosabb intézményesülése az EU által kezdeményezett **LEADER** (Liaison Entre Actions pour le Developement de l'Economie Rurale program [akciók a vidéki gazdaság fejlesztéséért]), illetve a kevésbé elterjedt és ismert **CLLD** (Community Led Local Development [közösségvezérelt helyi fejlesztés]). Mindkét esetben *bottom-up*, tehát alulról kezdeményezett társulásokról beszélhetünk, míg a LEADER vidéki falvakat, szervezeteket tömörít, addig a CLLD-t a vidéki kisvárosok hozzák létre és ebben a városok saját civil és gazdasági szervezeteik vesznek részt (SIMON, 2018). Állami intézményei az **Agrárminisztérium**, valamint az egykori Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal jogutódja a **Magyar Államkincstár**. A településfejlesztés esetében is vannak *bottom-up* lehetőségek, pl.: egy erre a célra megalapított **civilszervezet**.

A fenti megállapításokból érzékelhető, hogy mennyire összetett tevékenység a terület-, és településfejlesztés valamint, hogy a magyar közigazgatási rendszerben is szerteágazó, több szintet érintő helye van.

## 5. AZ INTEGRITÁS

### 5.1. Az integritás értelmezése

Annak következtében, hogy több szintet és rengeteg szereplőt érintenek a tevékenységek rendkívül fontos szerepe van az integritásnak. Ahhoz, hogy áttekinthessük, hogyan is jelenik ez meg, előbb ismerjük meg a fogalom jelentését.

Az idegen szavak szótára szerint 2 eltérő jelentését is megkülönböztethetjük:

- összevonhatóság, egyesíthetőség;
- érintetlenség, sértetlenség, feddhetetlenség, tisztesség, becsület.

Minden területnek más megfogalmazása lehet az integritás értelmezésében. Az Állami Számvevőszék az intézményi integritást a Nemzetgazdasági Minisztérium fogalom-meghatározását használja, ami a következő: *„Az „integritás” – egyik gyakran használt jelentése szerint – az elvek, értékek, cselekvések, módszerek, intézkedések konzisztenciáját jelenti, vagyis olyan magatartásmódot, amely a meghatározott értékeknek megfelel”* (DOMOKOS et al. 2016). A közigazgatási szervezetek integritását Klotz és Sántha ezzel a megfogalmazással említette: *„követett értékek, célok és az egyes személyek viselkedése összhangban áll, a szervezetek és munkatársaik minden szükséges lépést megtesznek, hogy a követett értékeknek megfelelően végezzék munkájukat”* (PALLAI, idézi KLOTZ, SÁNTHA 2013). Pallai Katalin az alábbi saját megfogalmazást alkotta meg, részben az előző definíciót is felhasználva: *„a szervezeti integritás olyan egészséges működésmódot jelent, amely lehetővé teszi, hogy a szervezet a ráruházott hatalmat és erőforrásokat a hivatalosan elfogadott és igazolt közérdek megvalósítására a demokratikus értékeknek és alapelveknek megfelelően és eredményesen használja”* (PALLAI). Ezekből kiindulva megállapítható, hogy az intézményi, valamint a közigazgatási integritás egyik alappillére a megszabott értékeknek való megfelelés a szervezetek és azok alkalmazottaik felől egyaránt, valamint fontos eleme a működőképesség megteremtésének. **Összességében elmondható, hogy az integritás minden közigazgatási szinten alapfeltétele a működőképességnek.**

## 5.2. A digitális átalakulás a közigazgatásban

A digitális átalakulás a közigazgatási rendszerben egy fontos **innováció**, azonban az uniós szintű digitális átalakulás egyik fontos kritériuma volt az **ügyfélközpontúság** beemelése. A Tallini E-kormányzat Nyilatkozat alapján a digitális ügyintézésnél az alábbi ügyfélközpontú alapelveket kell használni:

- digitális interakció,
- hozzáférés, biztonság, rendelkezésre állás és felhasználhatóság biztosítása,
- adminisztratív terhek csökkentése,
- közszolgáltatások digitális biztosítása,
- állampolgárok bevonása,
- személyes adatok védelme,
- online panaszkezelési lehetőségek (FEHÉR, 2018).

Ez azért is fontos esetünkben, hiszen az EU tagjai vagyunk, valamint a területfejlesztés akár határokon átívelő is lehet.

A közigazgatást érintő elektronikus ügyintézés Magyarországon *az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól* szóló 2015. évi CCXXII. törvény szabályozza. A törvény 108. §-ának 1) bekezdése értelmében 2018. január 1. napjától az alábbi szervezetek kötelesek az elektronikus ügyintézés alkalmazására:

- az államigazgatási szerv,
- a helyi önkormányzat,
- a törvény vagy kormányrendelet által közigazgatási hatósági jogkör gyakorlására feljogosított egyéb jogalany,
- az Országos Bírósági Hivatal és a bíróság,
- az alapvető jogok biztosa,
- az ügyészség,
- a közjegyző,
- a bírósági végrehajtó, az önálló bírósági végrehajtó iroda,
- a hegyközségek kivételével a köztisztviselő,

- a közüzemi szolgáltató,
- a törvényben vagy kormányrendeletben elektronikus ügyintézésre kötelezett közfeladatot ellátó vagy közszolgáltatást nyújtó jogalany (2015. évi CCXXII. törvény).

**Az elektronikus ügyintézés gördülékeny működéséhez stabil, és rugalmas, egyben felhasználóbarát elektronikus rendszert kell biztosítani az ügyfelek és a szervezetek számára egyaránt.** Magyarországon talán a legelterjedtebb felület a hivatali/cég/ügyfél kapu, amit a NISZ (Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt.) üzemeltet.

### **5.3. Az integritás megjelenése a terület-, és településfejlesztésben**

Az, hogy a terület-, és településfejlesztés ennyire szétszórta, több szintet érintve van jelen a magyar közigazgatási rendszerben természetesen megnehezíti a munkavégzést és hatalmas koordinációt szükségeltetik.

Jelenleg a településfejlesztési feladatokat a települések önállóan, esetleg társulva végzik, saját hatáskörükben, szerződött partnerek segítségével. A koncepciók megalkotására legtöbb vidéki favak több éves tapasztalattal rendelkező nagy cégeket bíznak meg, hiszen nekik van szakképzettségük erre. Itt felmerül a kérdés, hogy mennyire érzi a cég magáénak az adott települést. Annyira biztosan nem, hogy reális, mindenre kiható jövőképet alkothasson. Persze szükségesek, hiszen rengeteg helyzetre kereshetnek megoldásokat, azonban a helyi szereplők magasabb fokú megismerése és bevonása a koncepció megalkotásába elengedhetetlen. Sajnos többször is tapasztaltam egyes koncepciók esetében, hogy a település elégséges megismerésének hiányából kifolyólag irreális jövőképet vázolnak fel a dokumentációban. A területfejlesztés esetében, sokkal több szint integritása szükséges, hiszen megjelenik benne az országos, regionális és megyei terv, ezenkívül szerves részét képezi a vidékfejlesztés is. Sőt, ha tovább megyünk az országhatárokon az EU és a V4-ek fejlesztési koncepciója is érinti a térségünket. A szervezetek közötti folyamatos kapcsolattartás, kommunikáció elengedhetetlen a sikeres területfejlesztés érdekében, azonban, mint látszik egy ekkora szervezeti struktúrát nagyon nehéz integrálni, pláne, ha folyamatos átszervezések szakítják meg működésük kontinuitását. Úgy vélem, hogy Magyarországon, főképp vidéken a koncepcióalkotásban az együttműködés a szintek és a szinteken belüli egyes szereplők között nem elégséges, ami

legnagyobb mértékben a nem megfelelő szervezeti rendszer kiépítésből és a kontinuitás folyamatos megszakításából fakad. Elég, ha a vidékfejlesztés terén pl. a LEADER-re vagy CLLD-re gondolunk, aminek nincs meg az igazi helye a magyar közigazgatási rendszerben, valamint a területfejlesztésben. Igaz a LEADER-ek esetében megemlítendő az is, hogy sok esetben csak pénzügyi források szerzése volt a cél a megalapítással és a kezdeti fellendülést követően befásult a rendszer, valamint az akkori nagyfokú támogatásukat elvesztették részben a centralizáció következtében. Ha még a közigazgatásban sikerülne is megteremteni a kellő együttműködést, akkor a következő feladat az, hogy az alulról jövő kezdeményezéseket hogyan lehet ebbe a rendszerbe beintegrálni. Elmondható összességében, hogy komoly probléma, hogy rengeteg és különböző szinteken lévő szervezet bevonása szükséges, ezen felül még a bottom-up módszerek bevonása is elengedhetetlen.

## **6. DIGITÁLIS ÁTALAKULÁS KIHÍVÁSAI, LEHETŐSÉGEI**

A digitális átalakulás mindenkit érinthet, ezért nézzük át az előnyöket és nehézségeket az ügyfelek, közigazgatási szervek, valamint a terület-, és településfejlesztés önálló szakirányát tekintve.

### **6.1. Az ügyfelek szempontjából**

Az ügyfelek szempontjából rengeteg lehetőséget tesz lehetővé a digitális átalakulás. Egyszerűen, akár otthonról is intézhetik a természetes személyek, szervezetek ügyeiket, sorban állás nélkül. Megspórolják az utazás költségét, sőt nyomtatásra és postázásra sincs szükség, elég a tárhelyen keresztül elküldeni a dokumentációkat. Ennek következtében az ügyintézési idő is rövidül, hiszen nem kell várni míg a postaszolgáltató eljutja a levelet, vagy a következő munkanapot, hogy legyen nyitva posta. Az ügyfelek szemszögéből elmondható tehát összességében, hogy nagy kényelmet jelenthet, hogy a nap bármely szakában, bárholonnan intézheti saját ügyeit.



Viszont több akadály is felmerülhet az elektronikus ügyintézés során. Kezdjük is talán a legáltalánosabb nehézséggel, miszerint a digitális ügyintézés követel bizonyos informatikai háttértudást, ami az idősebb generációk, alacsony végzettségűek számára gondot okozhat, hiszen számukra ez nem jelenthet megoldást segítség nélkül. Ezenkívül az ügyfél rendelkezésére kell, hogy álljon a megfelelő eszközállomány (laptop, pc, okos telefon, internet), hogy igénybe vehesse az online szolgáltatásokat. Többek között ebből kifolyólag is, az elektronikus ügyintézés nem lehet mindenki számára kötelezővé tenni, hiszen ez kivitelezhetetlen jelenleg, tehát elektronikus és hagyományos ügyintézésnek egymással párhuzamosan kell még működnie.

## **6.2. A közigazgatási szervek szempontjából**

A XXI. század modern közigazgatási rendszeréből kihagyhatatlan a digitális átalakulás. A keletkezett iratok vezetésére, adminisztrálására, befogadására és kiadására egyaránt nagy segítséget jelent. Az állami szervezetek esetében is plusz munka takarítható meg, hiszen nem szükséges minden iratot külön borítékolni, megcímezni, tértivevényel ellátni. Az ügyintézés is felgyorsul, hiszen könnyebb a számítógép segítségével összerakni egy komolyabb dokumentációt. Szintén nem kell napokat várni, amíg egy megkeresés eljut a címzethez, hanem bármikor eljuttatható az ügyfélhez, szakhatósághoz az adott irat.

Nehézségek közül itt talán a munkaerő betanítása, átképzése említhető meg, hiszen a mai kb. 40-65 éves korosztály tagjainak kihívást jelenthet az informatikai eszközökre való átállás, mivel az ő esetükben ez nem volt egy iskolai alapképzés. Viszont ennek ellenére úgy gondolom, hogy mára már a legtöbb ezen korosztálybelinek is sikerült elsajátítani és használni az elektronikus ügyintézés eszközeit és sikeres volt az átállás.

## **6.3. A terület-, és településfejlesztés szempontjából**

Mint az eddigi esetekben most is nagy innovációt jelent a digitális forradalom. Az internet lett a világ legnagyobb adatbázisa. Statisztikák, szakirodalmak ezrei elérhetőek több nyelven is és

nem szükséges könyvtárakban hónapokat várni, hogy esetleg egy angol nyelvű szakirodalmat beszerezni. Az integritás itt lehet a leghangsúlyosabb, hiszen könnyedén hozzáférhetünk hasonló gondokkal küzdő területeken már bevált gyakorlatokhoz, szisztémákhoz. A két fejlesztés egyik legfontosabb eszköze továbbá a folyamatos, érdemi kommunikáció, amire az említett felületek, de akár az e-mail is jó lehetőséget teremtenek.

Azonban részben a fentieknek és a gyorsuló világnak is köszönhetően a koncepciók megalkotása során a szakemberek nem ásnak elég mélyre, vagy akár sablonszövegek tömkelegét írják le. Gondoljunk bele, hogy, aki a koncepciót létrehozza, akár másik 10 településen is dolgozik, nem tud napokon keresztül a helyszínen lenni és felmérni a helyzetet. Ezért az internetes statisztikákra és adatbázisokra támaszkodik, ami nem minden esetben, sőt többnyire nem tartalmaz elég háttértudást egy település mindennapjairól.

## **7. A TERÜLET-, ÉS TELEPÜLÉSFEJLESZTÉS SZERVEZETI INTEGRITÁSÁNAK FEJLESZTÉSÉNEK LEHETŐSÉGEI**

Mivel már kellő mértékben körbejártuk a kutatás témájának szakirodalmát és tapasztalatait, lássuk milyen fejlesztési lehetőség vannak, amivel a terület-, és településfejlesztés szervezeteinek integritását, valamint a hatékonyságát növelhetjük.

### **7.1. Szervezeti struktúra átalakítása**

A legnagyobb problémának jelenleg azt érzem, hogy nincs megfelelő szervezeti struktúra építve sem a terület, sem a településfejlesztés köré. Ezalatt azt értem, hogy nincsenek egyértelmű lehatárolva a feladatkörök egyes szervezetek között. Nem egységes ezenkívül a megjelenésük sem, hiszen van olyan szint ahol fórumról, van olyan szint, ahol tanácsról beszélhetünk. Úgy gondolom, hogy ennek a rendbe szedése a legégetőbb probléma a szakterületeken. Mivel minden tervezés során fontos a szervezettség és a felépítés ezért itt sem elkerülhető ez, pláne, hogy hatalmas integritás volna szükséges. Előrelépés volna, ha

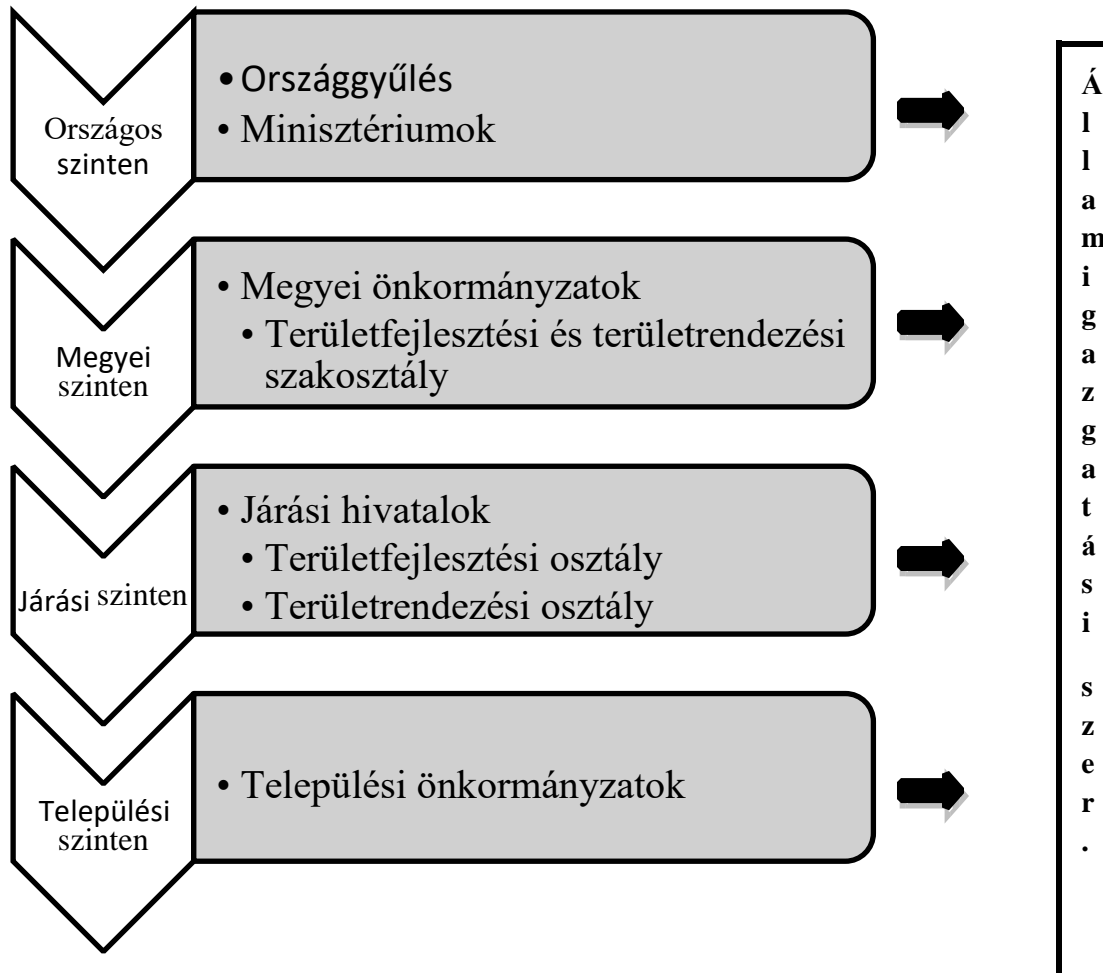
minden közigazgatási szinten<sup>8</sup> létrehoznák (járási szint jelenleg nincs, pedig talán a legjobban tervezhető tércategória), átalakítanák, de mondhatnánk, hogy uniformizálnák az intézményeket. Az általam elképzelt ideális szervezeti hálózat az alábbiak szerint néz ki: **országos szinten** maradna az **országgyűlés**. Az Agrár Minisztériumból való kivétele, átalakítása is átgondolandó, hiszen a területfejlesztés egy sokkal összetettebb feladat, nem szabad leegyszerűsíteni egyszerűen vidékfejlesztés elnevezéssel. A **regionális területfejlesztés** statisztikai régiók szintjén nem szükséges, helyette egy szabadabb összefogás akár régió kívüli megyékkel a célszerűbb. A hasonló adottságokkal és kihívásokkal szembenező megyék, akik területileg is érintettek hatékonyabban tudnának együttműködni, mintha a mesterségesen létrehozott régiók határai közé szorítva kötelezzük őket az együttműködésre. A **megyei szintű** területfejlesztés már konkrét területre határozza meg a fejlesztési irányelveket. A szervezeti egység itt is maradna a **megyei önkormányzat**, azonban kis átalakítással a feladatokat a legtöbb megyében jelenleg is működő területfejlesztési és/vagy területrendezési osztályok látnák el továbbra is. Itt a legfontosabb előrelépés és szükséges fejlesztési irány, hogy az országos és járási/települési területfejlesztés között egy összekötő szerepet töltsön be. Jelenleg ezt a szintet én nem tartom eléggé hangsúlyosnak és ezt lenne célszerű fejleszteni. A digitális átalakulásnak köszönhetően már sokkal egyszerűbben lehet a kommunikációt megvalósítani a szintek között. A **kistérségi/járási szinten** jelenleg nincsen területfejlesztési szervezet. Bár, ha jobban belegondolunk minden államigazgatási szerv idetartozhat, tehát pl. a járási hivatalok is. A járási közigazgatási szinten lehet a legjobban tervezni, felügyelni és monitoringozni. Ezenkívül a járási szint már többnyire megfelelően kis területet és egymással nagyobb szimilaritásban lévő településeket fog össze. Én ezen a szinten a területfejlesztését a járási hivatalok alá vonnám be külön osztályként, akiknek csak ez volna a feladatuk. Tehát nem a járási hivatalok különböző részosztályaiból összehozni egyet, hanem egy külön osztály, akik csak ezzel foglalkoznak. A járási szintnek hasonlóan a megyéhez, komoly koordinációs feladatot kell ellátni, hogy érvényesüljenek a megyei tervek, de ne szabjon túl szűk határt a járást érintő egyes településeknek sem. Bár a **LEADER egyesületek** többségében (az akkor

---

<sup>8</sup> A magyar közigazgatási rendszerben a régiók megyék összevonásából létrehozott mesterséges területi egységek. Magyarországon a történelmi múltból fakadóan a régióknak a megyékkel szemben nincs hagyománya. Ezt a kormány is észrevette és talán ennek köszönhető, hogy a statisztikai régiók szerepe csökkenni kezdett az utóbbi években. Ebből kifolyólag úgy gondolom, hogy a területfejlesztés esetén át kell gondolni, hogy ilyen határok közé korlátozott regionális területfejlesztés szükséges-e? Az én véleményem szerint nem, helyette a járási szintet és a megyéket kellene megerősíteni és előtérbe hozni.

még) kistérségi határokat követve jöttek létre, ennek ellenére ők nem alkalmasak arra, hogy ellássák a közigazgatási feladatokat, hiszen pontosan ennek az ellentéteinek kell, hogy legyen, tehát nem fentről szervezett, hanem alulról (bottom-up). Sőt nem is kell, úgy gondolom szükséges, hogy maradjon az államigazgatási szerveken kívül is szervezet, akik a szakterülettel foglalkoznak. Ezenfelül az ő fő feladatörük a vidékfejlesztés, ami mint már írtam nem egyezik meg a területfejlesztéssel, bár összhangban kell lenniük. **Települési szinten** településfejlesztésről beszélünk általában, amit jelenleg az **önkormányzatok** látnak el. Ezt nem kell módosítani, azonban a koncepcióalkotás és végrehajtás esetében itt is szükségesek változások. Mint említettem legtöbbször külsős cégek végzik a koncepciók megalkotását, míg a végrehajtás a polgármester kezében van legtöbbször (kisebb falvak esetében, természetesen nagyvárosoknál van általában erre szakosodott önkormányzati szervezet), aki elfoglaltságából adódóan nem tud teljes erőbevetéssel ezen dolgozni. Ennek kiküszöbölésére a legideálisabb megoldás egy településmenedzser alkalmazása. Bár ez bizonyos összeget leköt az önkormányzatok költségvetéséből, de fontos, hogy egy erre szakosodott szakember dolgozzon a települések életében.

Amennyiben nem megoldható kisebb településeken, hogy mindenhol legyen egy településmenedzser, ott a körjegyzőségekhez hasonlóan több falu is alkalmazhat egy menedzsert, ezzel csökkennek a kiadások, bár a településre fordított idő is a menedzser részéről. A feladata az volna, hogy részt vegyen a koncepciók megalkotásában, hiszen ő segítheti az adott faluban idegen szakemberek munkáját és a polgármesternek segít a fejlesztési célok elérésében. Fontosnak érzem, hogy olyan személy tölthesse be ezt a pozíciót, aki rendelkezik megfelelő helyismerettel és szakképzettséggel egyaránt. Az általam elképzelt hierarchia és struktúra az alábbi ábrán látható (*1. ábra*), ahol az egyéb államigazgatási szervezetek csak, mint szakhatóságok vannak jelen.



1. ábra: Az általam elképzelt ideális terület-, és településfejlesztési struktúra a közigazgatási rendszerben (saját szerkesztés)

## 7.2. Kontinuitás megteremtése

Másik nagy problémának a kontinuitás hiányát tartom. Ezen a téren szintén olyan fontos fejlesztéseket lehet végrehajtani, ami a terület-, és településfejlesztés integritását növeli szervezeti és egyéni szinten is. Nem jelentek ki új információt azzal, ha azt mondom, hogy **a folytonosság és a stabilitás mindkét szakterület esetében alapfeltétel**. Hiszen hogyan lehetne úgy tervezni, hogy nem biztos, hogy a következő fejlesztési ciklusban lesz-e rá lehetőség, támogatva lesz-e, lesz-e szervezet egyáltalán, aki véghez is viszi, amit elkezdünk? A szervezetek és a szervezeti alkalmazottak számára is fontos a kontinuitás, hiszen anélkül nem tudnak hosszú távra tervezni. A megteremtésének egyik legfontosabb eszköze a jól felépített szervezeti struktúra és hatékony integritás a szervezetek között, valamint azok

alkalmazottai részéről. A területfejlesztés és településfejlesztés is nagyfokú elhivatottságot igényel, hiszen anélkül nem lehet megfelelő mélységig beleásni magunkat az ügyekbe. Fontos megemlíteni továbbá, hogy csökkentik az integritást az esetlegesen elhibázott politikai döntések is, hiszen előfordulhat, hogy nem látják az alkalmazottak vagy a szervezeti egységek a jövőjüket a terület-, és településfejlesztés intézményeiben. Ezenkívül az is szükséges, hogy az esetleges politikai változások esetén ne kerüljenek veszélybe sem a fennmaradásukat sem az integritásukat tekintve, hiszen az ország fejlődését megalapozó szakterületekről beszélhetünk, aminek a politikai élettől teljesen függetlenül kell működnie. Vannak olyan fejlesztések, amik időt igényelnek és akár nagy időintervallumról is beszélhetünk. Ha ezeket a folyamatokat folyton félbevágjuk, mert éppen most más van célkeresztben; sosem lesz megoldva.

### 7.3. A bottom-up és top-down egészséges harmonizációja

A bottom-up és top-down módszerek harmonikus együttműködése elengedhetetlen a területfejlesztés, még inkább a településfejlesztés esetében. Tehát **az állami szervezetek munkássága mellett szükséges, hogy beépüljenek a közösségi kezdeményezések egyaránt az élhetőbb környezet érdekében.** Ezt települések esetében a civil és nonprofit szervezetek tudják kivitelezni. A lényege, hogy a lakosság is megmozduljon. Érdekes esete, hogy Magyarországon ezeket a közösségi kezdeményezéseket felülről kell elindítani, mivel nincs a nyugat-európai társadalmakhoz hasonlóan kiforrott rendszere. A két módszer harmonizálása azért is fontos, mivel az alulról induló kezdeményezések (amennyiben életszerűek azok) tehermentesíthetik a közszférát. A legjelentősebben egy falu életében lehet ezt érzékelni, amit egy saját lakóhelyemen történt példán keresztül mutatok be. *A településen nem volt elegendő szeméttároló, vagy, ami volt az szinte használhatatlan állapotú. Az önkormányzatnak hosszas közbeszerzési eljárásokkal lehetett volna beszereznie, azonban az egyik civilszervezet megoldotta ezt helyettük és saját pályázattal nyertek forrásokat új kukák telepítésére a településnek, persze együttműködve az önkormányzattal.* Ez egy jó példa volt a 2 módszer sikeres együttműködésére, de számos ehhez hasonló megoldás születhet. Sajnos a jelenlegi álláspontok alapján a közösségvezérelt fejlesztések valamiért bukdácsolnak, nem tesz jót neki a folyamatos centralizáció és az sem, hogy a lakosok körében nem kellőképpen elterjedt. Erre

megoldás lehet a tájékoztatás, valamint ösztönzés különböző kedvezményekkel. Úttörői lehetnek a LEADER és CLLD egyesületek, akik egybefogják az állami szférát, civilszervezeteket és gazdasági társulásokat is egyaránt. Azonban ennek érdekében újra a kormány látóterébe kell, hogy kerüljenek, amit csak sikeres munkával érhetnének el, ami egyúttal megalapozná a jövőjüket is. Annak, ha valaki a saját közösségéért tesz valami olyat, ami miatt megbecsülésre számíthat, nagymértékben növeli az identitástudatot és természetesen pozitív hozománya az is, hogy tett a lakóhelyének fejlesztéséért. A LEADER szemlélet alappillérei közül kettő a hálózat-építés, valamint az innováció, tehát illik bele a többi szervezettel való együttműködés és nekik is nyitottaknak kell lenniük a digitális átalakulás következményeinek.

#### 7.4. Szervezeten belüli integritás növelése

A szervezeten belüli integritás egyrészt a szervezet belső működését alapozza meg másrészt a szervezet alkalmazottainak, valamint a szervezet vezetőinek kapcsolatát alapozza meg. Ezek megléte alapvető feltétele a működőképesség megteremtésének. Ahhoz, hogy valaki szerves része tudjon lenni egy csapatnak elengedhetetlen az **elhivatottság** a végzett feladat iránt, valamint a folyamatos **kommunikáció**. Elsőként magának a szervezetnek kell megteremteni azokat az alapfeltételeket, amik szükségesek a munka ellátásához. Ebbe számít a **felszereltség**, a **munkakörülmények** és természetesen a **bérezés** is. Az alkalmazottak elhivatottságát nem lehet csak úgy, könnyedén megteremteni, ehhez szükség van a megfelelő humán erőforrás megválasztására. Ha az illető a végzettségéhez kapcsolódó feladatkört lát el, és még helybeli is, akkor sokkal jobban bele tud mélyülni a munkájába szakértelem és elszántság terén egyaránt. Ez magában viszont nem elég, hiszen a megfelelő körülmények hiányában könnyedén elveszítheti lendületét a munkavállaló, ezért ez is egy kritikus pont. Biztosítani kell, hogy munkájának legyen megfelelő szabadsága a megszabott keretek között és ne legyen ráerőltetve, amit el kell végeznie. A szervezeten belüli integritás megteremtéséért legnagyobb mértékben a **szervezet vezetője** felelős, hiszen az ő feladata koordinálni a szervezet egészét. A jó vezető rendelkezik megfelelő szakértelemmel és képes inspirálni alkalmazottait, sőt ő maga is kiveszi a részét a munkavégzésből, ezzel is jó példát bemutatva. A legnagyobb megtartó ereje talán a bérezésnek van, hiszen a pénz a gazdaság

mozgatóereje. A vidéki térségekben nagy gondot jelent, hogy nem tudnak kellő béreket biztosítani a szervezetek, ezért a munkaező sokszor a jobb feltételek reményében elhagyja a térséget. Ez a következő problémákat is felveti, amelyeknek már komoly következményeik lehetnek a társadalomra, a gazdaságra és természetesen a vidékre egyaránt:

- munkaerőhiány,
- elvándorlás,
- előregedő társadalom, □ gazdasági aktivitás csökkenése, □ bérfeszültség.

A bérek növelése nem egyszerű feladat, hiszen valahonnan el kell venni, hogy jusson máshová és ez már inkább országos szintű megoldást igényel. A bérek reálértékének emelése nélkül viszont úgy érzem, hogy a vidéki lakosság szépen lassan felőrlődik. Sajnos a kormány által hirdetett életpályamodell nem valósul meg a vidéki térségekben a közigazgatásban. A szervezeti integritás fejlesztésére jó megoldás lehet egyes szervezetfejlesztési módszerek alkalmazása, amivel a szervezeten belül lehet egyfajta összhangot teremteni. A közigazgatásban azonban ez még nem gyakorlott módszer ellenben a gazdasági szervezeteknél. A területfejlesztésnél is nagyon fontos, hogy ismerjék a szereplők egymást, ezért célszerű lenne erre alkalmas fórumok szervezése, ahol a különböző szinteken tevékenykedő szervezetek jobban megismerkednek egymás tevékenységével.

### **7.5. Politikai függetlenség**

A közigazgatásra általánosságban, a település és területfejlesztésre még inkább igaz, hogy a politikailag függetlennek kell lennie. Ez fontos a kontinuitás szempontjából is, hiszen nem szabad megtörténnie annak, hogy egy esetleges politikai elit cserélődése az elkezdett folyamatokat kerékbe törje és teljesen más irányt kelljen vennie. Természetes, hogy minden változás során vannak olyan területek, amik az adott kormány számára éppen elsőbbséget jelentenek, azonban a területfejlesztésnél a szakmaiság a legfontosabb és a politikától teljesen el kell függetleníteni. A politikától való elhatárolódás másrészt a korrupció lehetőségének



csökkenését is magával vonzhatja. **A politika helyett tehát az egyes szakpolitikák<sup>9</sup> szerepe jellemző egy ideális rendszer kialakítása és működtetése során.**

## 7.6. Korrupció-megelőzés

A korrupció, mint minden más területen a területfejlesztés esetében is elkerülendő, de itt még nagyobb szerepe van a megelőzésének, hiszen az egész társadalomra hatással van, valamint a jövőformálást is nagyban befolyásolhatja. Az, hogy jelenleg ennyire szétszórva jelenik meg a közigazgatásban a területrendezés; nagyobb teret és lehetőséget ad a korrupciónak is. Az általam ismertett struktúrával úgy gondolom, hogy ez csökkenne. Ezenkívül az imént említett politika és szakpolitikai szembenállásának kiegyensúlyozásával tovább csökkenthető. A kormány célkitűzései között szerepel a korrupció-megelőzés a közgazdaságban, ami mindenképpen pozitív előjel, ha az oktató-programokon kívül a gyakorlatba is megpróbálják és tudják alkalmazni. Jelenleg még nem lehet tudni, hogy milyen hatással lesznek a programok, azonban a felsőbb szinteken lévő korrupciós esetek aggodalomra adhatnak okot, hiszen, ha ott nem tudják megakadályozni, akkor az alsóbb szintekre még úgy sem tudnak felügyelni.

## 7.7. Kommunikáció szerepe

A külvilággal és a többi szervezettel való **kommunikációnak** döntő szerepe van a közös munkában. Mivel a terület-, és településfejlesztés szakterületei esetében a lakosság bevonása elengedhetetlen, ezért a kommunikációs lehetőségeket a legtöbb téren használni kell. A digitális átalakulás ezt már nagymértékben segítheti. Az internet segítségével széles tömegeket lehet könnyedén megszólítani és informálni. Itt főként az önkormányzatok szerepe számítana. Úgy gondolom, hogy modern gondolkodásra mutatna, ha **minden önkormányzatnak lenne saját közösségi média felülete**, aminek segítségével levédi a települést, hogy esetleg más tesz közzé álhíreket a település nevében, továbbá fontos, hogy közvetlen kapcsolatot létesítsen a lakosokkal, tudjon segíteni egyszerűen. Továbbá az

---

<sup>9</sup> „A különböző ágazatok (jellemzően, de nem feltétlenül minisztériumok) közép vagy hosszú távra kidolgozott stratégiai dokumentuma az adott ágazat, szakterület szándékolt fejlesztési irányairól, koncepcionális jellegű elképzeléseiről.” ([www.terport.hu](http://www.terport.hu))

**önkormányzati weblapok** helyzete is katasztrofális jelen pillanatban. Ha megnézzük több falu honlapját, van ahol még a 2014-es választások vannak címlapon és a fülek többsége hiányos, vagy épp „feltöltés alatt” van évek óta. Manapság, ha valaki informálódni szeretne egy településről; megnézi a Facebook oldalát, valamint a község honlapját. Több szempontból is fontos ezek kezelése, mivel olcsó reklámfelület, a fiatal korosztályok fő információszerzési platformja és lehet a település adattára is. Sajnos legtöbbször azt tapasztalom, hogy pl. a településfejlesztési koncepciók és a területrendezési tervek nem is találhatóak meg a honlapokon, pedig ezek alapvetőek lennének. Ezenfelül kiaknázatlan lehetőségnek tartom még a YouTube felületét, valamint az okostelefonokra készített android/ios alkalmazásokat is. A digitális átalakulás során nem csak a hivatalos feladatok ellátására kell összpontosítani, hanem innovatív megoldásokat szükséges kivitelezni több szempontból is. A kommunikáció azért is fontos a szakterület szervezeti integritásában, mivel létrehoz egyfajta közösségtudatot, identitásérzetet, ami pozitív visszacsatolás lehet a szervezetek és természetesen a lakosság számára egyaránt.

### **7.8. A lakosság és szervezetek közötti kapcsolat fejlesztése**

A két szakterület esetében elengedhetetlen a társadalom (nevezhetjük, akár ügyfeleknek is, hiszen értük van) lehető legnagyobb mértékű bevonása. Jelenleg kissé gyengének érzem a kapcsolatot a mostani területfejlesztési szervezetek és a lakosság közötti kapcsolatot. Ennek egyrészt a napjainkban tapasztalható társadalmi passzivitás az oka, másrésztől viszont a szervezetek sem kellőképpen hajlanak a lakossági egyeztetésekre. Tehát látszik, hogy mindkét fél oldalán vannak hiányosságok. A legideálisabb az volna, ha a bottom-up szervezetek formálnák a lakosság szemléletét, megfelelő kritikával élnének a közigazgatással szemben és kapcsolatot, közös színteret hoznának létre a civil és közszféra számára. A közigazgatási rendszer irányából pedig nagyobb nyitottság szükséges a kritikával szemben és rugalmasabb problémakezelési módszerek alkalmazása egyes kérdésekben. A lakosság oldaláról pedig nagyobb mértékű aktivitásra és befogadóképességre lenne szükség. Sajnos pont az elmaradottabb régiókra figyelhető meg az, hogy a lakosság visszahúzódtabbban szemléli a dolgokat, mikor pont az ilyen területeken volna a legnagyobb feladatuk, annak érdekében, hogy előrelépés történjen. Tovább nehezíti a dolgot, hogy ezeken a területeken a legnehezebb megszólítani az embereket és megértetni a rendszer működését, szükségességét. Megoldás

lehet lakossági fórumok, nyilvános egyeztetések, oktatások szervezése, amivel a legtöbb embert meg lehet mozgatni. ezenkívül nem csak a valós térben, de az internet világában is az emberekhez kell szólni.

### 7.9. Utánpótlásbázis kialakítása

A magyar felsőoktatásban terület-, és településfejlesztésre, vagy ehhez közelálló szakterületre specializálódott szakirányok vannak több felsőoktatási intézményben is a fővárosban és további nagyvárosainkban egyaránt. Ezekben a szakirányokon jelenleg a duális képzés hiányzik, ami problémát okozhat az álláskeresésben és a karrierkezdésben. A duális képzések elterjedéséből az egyetemek és az államigazgatási szervek is profitálhatnak. Az iskolák színvonala emelkedne, a kikerült szakemberek pedig már kellő gyakorlattal, ismerettel rendelkeznének, ahhoz, hogy könnyebben el tudjanak helyezkedni. Ezenkívül a szervezeteknek is nyújtana egy biztos utánpótlásbázist, sőt nem kell hónapokat tölteni a fiatal munkavállaló betanítására sem. Az iskolák, valamint a szervezetek közötti együttműködés mindenképp egy a jövőbemutató lépés lenne. Az egyetemen töltött éveim alatt én is megtapasztaltam, hogy mekkora hátrányból indulunk olyan szakokkal és szakirányokkal szemben, ahol a duális képzések már beindultak. Ezenfelül az iskolákban megtanult új módszerek lendületet adhatnak a közigazgatásnak is, amivel a folyamatos fejlesztések és a motiváltság is beépül mind az oktatásba, mind a közigazgatási rendszerbe. Továbbá az egyetemek K+F+I<sup>10</sup> tevékenységei biztosítanák, hogy a nyugati módszerek is ismertek legyenek, de az **egyedi problémákra** is segíthetnek **egyedi megoldást** találni.

---

<sup>10</sup> Kutatás, Fejlesztés és Innováció

## 8. AZ EU INTÉZMÉNYEIBEN REJLŐ PROBLÉMÁK ÉS LEHETŐSÉGEK

Magyarország 2004. május 1. napjától tagja az Európai Uniónak. Az EU egyik célja a hátrányos helyzetű területek (konvergencia régiók)<sup>11</sup> fejlesztése, a régiók közötti egyenlőtlenségek nivellációja. A területfejlesztéssel összefüggésbe hozható célja pedig, hogy ennek érdekében a konvergencia régiók kapnak különböző lehetőségeket és hozzá csatlakozó forrásokat vidékfejlesztési, területfejlesztési, stb. feladatok ellátására. Az országban végbemenő fejlesztések jelentős része EU-s forrásokból valósul meg. A pályázatok nagy lehetőségeket és olyan pénzügyi forrásokat jelenthetnek a kisebb településeknek, vidéki városoknak, amik megvalósítására önerőből nem lenne keretük. Azonban mindenképp megemlíthető a rendszer jelenlegi hibája, ami nem más, mint a korrupciós lehetőségek. Sem az EU, sem a kormány nem tud elég figyelmet szentelni a projektekre és a pénzek felhasználására. Az EU-s beruházások egyik feltétele a nyilvánosság, viszont ez nem mindig valósul meg és a pénz elszivárog. Bár a hatóságok előtt tudják magukat védeni, azonban tagadhatatlan, hogy sokan meggazdagodtak a források nem megfelelő és követhetetlen kihasználásából. Itt az egyetlen lehetőség a fejlesztésekre az, ha a korrupció lehetőségét akár egy járási szinten lévő ellenőrző bizottság létrehozásával kizárják. Erre jó példa a Skandináviában alkalmazott módszer, ahol saját maguk ellenőrzésére hoznak létre független és ellenzéki tagokból, vagy a szomszédos település önkormányzatának tagjaiból bizottságokat. További jelentős probléma az, hogy a források sok esetben egy adott ágazat fejlesztésére szolgálnak csak. Ez érthető is, hogy aki adja a pénzt megakarja mondani, hogy mire adja. Így épül minden faluban játszótér, miközben van már három és nem az égető probléma megoldásának orvoslására kínálnak megoldást. A falvak pályáznak, amire éppen lehet (tornaterem, energetikai felújítások, stb.), de előfordulhat, hogy ott éppen más probléma van, amire épp nincs pályázati lehetőség. Ezt megoldani csak a források racionális elosztásával lehet. Ennek kivitelezésére terület-, és településfejlesztő szakemberek kellene, akik elmennek az adott településre és továbbítják, hogy ott nem új játszótér kell, hanem pl. járdafelújítás. Így az állami szféra, sőt az EU is tudja szabályozni, hogy ne feleslegesen dobják ki a pénzt, hanem valódi megoldást jelentsenek a beruházások.

---

<sup>11</sup> Konvergencia régióknak nevezzük azt a statisztikai régiót, ahol az 1 főre jutó átlag GDP nem éri el az EU28 1 főre jutó átlag GDP-jének 75%-át. **Magyarországon a Közép Magyarországi régió kivételével minden régió konvergencia régió.** (saját megfogalmazás)

A LEADER és CLLD kezdeményezések is az EU-nak köszönhetően indultak be. Az integritás tekintetében megemlítendő még a 2 egyesületi forma egyik alappillére, a hálózat-építés is. Az EU területén számos jó példával találkozhattunk egyes problémák kezelésére, amik esetleg alkalmazhatóak a helyi hiányosságok megoldására is. Ebben lehet nagy szerepe a hálózat-építésnek és segítséget kérni annak érdekében, hogy könnyebben legyenek kezelhetőek a kritikus helyzetek. A LEADER és CLLD egyesületek hazánkban zárkózottan működnek véleményem szerint. Sok esetben nem nyitottak az együttműködésre. Ezenkívül probléma még az is, hogy eléggé a háttérben tevékenykednek és a társadalom kis szeglete tud csak a tevékenységeikről. Szükséges volna, hogy sokkal nagyobb mértékben dolgozzanak össze a hazai egyesületek egymással, valamint a többi EU-s szerveződéssel is, hiszen rengeteg jól bevált példát lehetne a magyar vidékfejlesztésbe is átültetni. Úgy gondolom, hogy nem kell félnünk segítséget kérni olyanoktól, akik tapasztaltabbak egyes területeken, mint mi. Ez nem csak Magyarországra értendő, hanem az egész volt szocialista tömb tagállamaira.

Az Európai Unió, hatalmas lehetőséget teremt egész Európa számára, ha megfelelően és tudatosan használjuk az intézményeiket. Véleményem szerint Európa jövője jelenleg azon múlik, hogy miként tud egységként összedolgozni, hiszen az országok külön-külön nem képesek felvenni a harcot sem gazdasági, sem katonai téren az USA-val, vagy a rohamosan fejlődő ázsiai nagyhatalmakkal. Természetesen fontosnak tartom a nemzetállamok szuverenitását és egyéni rendelkezési jogait, azonban nem gondolom, hogy a két szempont egymással ne volna képes megférni.

Talán ez az EU egyik jelenlegi legnagyobb krízispontja.

## 9. ÖSSZEGZÉS

Elmondható összességében, hogy a magyar közigazgatásban a terület-, és településfejlesztés jelenlegi felépítése valamint integráltsága nem elégséges és komoly fejlesztésekre szorul. A dolgozat során próbáltam ezeket a problémákat feltárni és úgy gondolom, hogy sikeresen tettem ezt meg, azonban a megoldásokra való javaslatok esetében egy sokkal összetettebb, több szereplős vita volna szükséges. Ennek ellenére egyedül is próbáltam fejtegetni valamelyest a témakört. Úgy gondolom, hogy megfelelő tematikával és együttműködéssel a digitális átalakulásnak köszönhetően a fejlesztések lehetőségei

könnyebben elérhetőek, mind a szervezetek, mind az ügyfelek részéről. Az azonban egyértelműnek látszik, hogy egy irányból megközelítve nem lehet a csomót kibogozni.

A szakterület több részegységében is hiányosságok érzékelhetők, mint például a szervezeti struktúra felépítésében, a kellő társadalmi, szervezeti háttér megteremtésében. Nem különülnek el a határvonalak egyes szintek és hatáskörök tekintetében. Lehetőségek viszont vannak, ezekre szerettem volna rámutatni. A nagyobb fokú integritás érdekében változtatások szükségesek a körbejárt területeken.

## 10. IRODALOMJEGYZÉK

1996. évi XXI. törvény *a területfejlesztésről és a területrendezésről*

2015. évi CCXXII. törvény *az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól*

DOMOKOS László, Dr. PULAY Gyula, SZATMÁRI János, GERGELY Szabolcs, SZABÓ Zoltán Gyula: *Az integritás kultúrájának meghonosítása a magyar közszférában*, A jó kormányzás építőkövei – fókuszban a legfőbb pénzügyi ellenőrző szerv, az Állami Számvevőszék, szerk. Prof. Dr. NÉMETH Erzsébet, Állami Számvevőszék, 2016.

Forrás: [https://asz.hu/storage/files/files/a\\_jo\\_kormanyzas\\_epitokovei/6.pdf](https://asz.hu/storage/files/files/a_jo_kormanyzas_epitokovei/6.pdf) (2018.10.31.)

Dr. KÖKÉNYESI József: *A helyi önkormányzatok tervezési rendszerének főbb elemei*, Terület- és településfejlesztési ismeretek, szerk. Dr. SZIGETI Ernő, Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 2006

Dr. PERGER Éva: *Területfejlesztés*, Terület- és településfejlesztési ismeretek, szerk. Dr. SZIGETI Ernő, Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 2006

FARAGÓ László: *Településfejlesztés*, Tér és Társadalom, 24(2010), 209.

FEHÉR Péter: *A digitális átalakulás módszereinek feltárása a közszolgáltatásokban*, Vezetéstudomány/Budapest Management Review, 49(2018), 22.

PALLAI Katalin: *Bevezető Gondolatok a közigazgatási integritás és integritásmenedzsment témájához*, 182-183.,

Forrás: [http://archiv.uni-nke.hu/uploads/media\\_items/bevezetogondolatok-a-kozigazgatasi-integritas-es-integritasmenedzsment-temajahoz.original.pdf](http://archiv.uni-nke.hu/uploads/media_items/bevezetogondolatok-a-kozigazgatasi-integritas-es-integritasmenedzsment-temajahoz.original.pdf) (2018.11.07)

PALLAI Katalin: *Bevezető Gondolatok a közigazgatási integritás és integritásmenedzsment témájához*, 182-183.,

Forrás: [http://archiv.uni-nke.hu/uploads/media\\_items/bevezetogondolatok-a-kozigazgatasi-integritas-es-integritasmenedzsment-temajahoz.original.pdf](http://archiv.uni-nke.hu/uploads/media_items/bevezetogondolatok-a-kozigazgatasi-integritas-es-integritasmenedzsment-temajahoz.original.pdf) (2018.11.07) idézi: KLOTZ Péter,

SÁNTHA György: *Szervezetigazgatás, szervezetfejlesztés, integritás*. Törzsanyag az integritásmenedzsment tárgyához, Budapest, NKE-VTKI, (2013), 16.

SIMON István Krisztián: *Közösségvezérelt terület-, és településfejlesztés lehetőségei Bátonyterenyé térségében*, 2018

Forrás: <http://www.terport.hu/fogalomtar?ffogalom=&fogat=All&abc=S> (2018.11.07)

**BERTA ERIKA - NYITRAINÉ GERGŐ JUDIT****AZ EGÉSZSÉGÜGYBEN KIALAKULT INTEGRITÁSI JELLEMVONÁSOK-  
HÁLAPÉNZ RENDSZER, NORMASÉRTÉS SZERVEZETI ÉS TÁRSADALMI SZINTEN****1. BEVEZETŐ**

A korrupció globális probléma. A korrupciós jelenségek mikro szinttől egészen nemzeti, nemzetközi szintig terjedhetnek. Egyes tevékenységi körökben, mint az egészségügy, fokozottabban jelentkeznek. Bármely területen érhető tetten, pszichét és társadalmat romboló illegális haszonszerzés.

A korrupció elleni reformok sikertelenségét bemutató tanulmány (Persson, Anna- Bo Rothstein and Jan Teorell (2013): Miért sikertelenek a korrupcióellenes reformok?) szerint a fehérgalléros közeg a legmegvesztegethetőbb Afrika több országában. A korrupciót eltérő fogalomként ítélik meg. Némelyek ajándéknak mások a beosztással járó plusz bevételnek titulálják. Elgondolkodtató az a tény, hogy akik támogatják és ezzel éltetik a korrupciót, éppen a szegényebb rétegből kerülnek ki. Mivel hátrányból indulnak az ügyintézés, egészségügyi szolgáltatások igénybevétele terén, úgy érzik, érdemes meghozniuk az áldozatot az előrejutásuk érdekében. Bár elítélik a jelenséget, mégis aktív résztvevői a tranzakcióknak. Magyarországon nem ennyire súlyos a helyzet, de van okunk aggodalomra. Akár társadalomtudományi, akár közgazdasági oldalról közelítünk, a folyamatok összefüggnek és ugyanazt a képet adják, mintegy körforgását bemutatva a korrupciós modellnek. A nagyobb társadalmi egyenlőtlenség magasabb korrupciós szintet indukál, míg a magasabb korrupciós szint tovább növeli a társadalmi egyenlőtlenséget. Relációs alapon vizsgálva a korrupció társadalmi csere.

A skandináv nemzetek zöme komolyan visszaszorította a korrupciót, hiszen belátták, hogy hosszú távon költséghatékonyabb tisztességesen élni, mint pillanatnyi előrejutásért áldozni. A törvénytisztelő, értékalapú felfogás és gyakorlat csakis úgy működik jól, ha az uralkodó közeg



példát mutatva, szabályalapon, szankcionálva kezeli a helyzetet. A törvény betartása és betartatása elsődleges szempont. Hozzátesszük, a társadalmi helyzet, az adott állam berendezkedése, a szokások, a kultúra meghatározó a korrupciós cselekvések és az ellene folytatott erőfeszítések folyamataiban. Emellett a jó kormányzás elve mentén az integráns magatartást és szemléletet be kell ültetni a közszoigazgatók gondolkodásába, az értékvezérelt munkavégzés hosszú távon célravezető és megtérülő befektetés. Úgy gondoljuk, hogy olyan területet kell elsősorban integránssá tenni, aminek sajnos mára már nem nagy a megbecsülése. Ez az egészségügy.

Az alapvetően szabályfókuszú magyar közigazgatási kultúrában, az eddigi integritásstratégiák a könnyebben bevezethető szabály-alapú elemekben értek el komolyabb eredményeket. Az érték-építő elemek bevezetése sokkal gyengébb volt. Ezért az elemeket igyekezni kell összeilleszteni. Az egyéntől a szervezetig.

A megoldás azon múlik, hogy elég széles körben kialakulnak-e a formális szabályok alkalmazását támogató közös normák, **van-e olyan belső kommunikáció, ami segít az egyéneknek megbizonyosodni a helyes cselekvés lehetőségéről**, arról, hogy ezt másokkal együttműködve tehetik. A belső klíma és kommunikáció dönti el, hogy az érintettek mennyire hiszik el, hogy mások is hajlandóak hasonló úton járni. Szubjektív, interperszonális várakozásokról, feltételezésekről, bizalomról van szó. Olyan dolgokról, amelyeket nem lehet utasítani, se szabályozni, hanem a szereplők között fel kell építeni. Az eszköz a normaszocializációt támogató diszkurzív folyamat, amely állandóan formálni tudja a társadalmi narratívákat és normákat. A digitalizáció a tranzakciók kiépítésének alapja, a csatorna, mely képes megtalálni az utat a személy és a társadalom között.

## 2. TÉMAVÁLASZTÁSUNK ALAPJAI

Személyes érintettségünk okán mélyültünk el a témában. Egyrészt közszoigazgatói dolgozók és integritás tanácsadói végzettséggel rendelkező személyek vagyunk, másrészt családunk révén az egészségügyi intézmények gyakori látogatói. Tapasztalataink és meggyőződésünk arra ösztönzött bennünket, hogy tegyünk a közösségi értékek megtartásáért, a meglévő jó példákat közöljük és segítsük a megingó szakdolgozókat. Számos kérdést lehetne feszegetni az egészségügy kapcsán. Mindenkinek vannak tapasztalatai, jártunk különböző típusú és felszereltségű intézményben és játszva találnánk olyan területet, ami feldolgozásra érdemes a

pályázati kiírás kapcsán. Azt az ingoványos területet, mely mindennapi életünk része, az egész társadalmat foglalkoztatja és országos szinten kevesek merik felvállalni körülményeinek kutatását. Ez nem más, mint a korrupció. A jogtalan előny nyújtása és elfogadása nem újkeletű folyamat, egyfajta érdekérvényesítés, mely hatással van az emberre és a gazdaságra egyaránt.

Az integráns jelentése tisztességes, erkölcsös magatartás, példamutatás, mások tisztelete, a közjó védelme, azaz értékalapú felfogás és életvitel, feddhetetlenség. Az állami szektorban dolgozók számára különös jelentőséggel bír ez a kifejezés, hiszen a szakértelem mellett a munkájuk alapját képezi.

Az egészségügyben kialakult hálapénzes rendszer ellensúlyozására kidolgoztunk egy módszert, mely elképzelésünk szerint hatékony lehet. Pályamunkánk főbb egységei a korrupció, mint jelenség létezésének bemutatása; az egészségügy helyzetének és megítélésének jelene; valamint javaslat arra vonatkozóan, hogy lehetne támogatni az egészségügy integritását a digitalizáció segítségével.

Munkánkban kitérünk a betegek attitűdjének formálására, a digitális rendszer adta lehetőségeire is.

### 3. INTEGRITÁS ÖSSZETEVŐK

Nagy előrelépés a lakosság számára a digitalizált adattovábbítás, a közös adatbázisok, valamint az e-recept lehetősége. Azt gondoljuk, hogy jelentős tehertől mentesült ezáltal a rendszer, mindazonáltal mindig van hová fejlődni. Rendszerszemélet, folyamat-optimalizáció és informatikai erőforrás, mint háttér, rendelkezésre áll. Ezek azonban csak szeletkéi az átlátható, „férgességmentes” közszolgáltatásnak. Mindamellet még nincsen minden intézménynek kiforrott belső kontrollrendszere, hiányos az iratkezelése és alapvető rendszerbeli hiányosságokkal küzdenek. Az integritásalapú ellenőrzési mechanizmusok, kockázatelemzések, előírások kialakítása hosszadalmas, nagy humán erőforrás kapacitást igényelő folyamatok. Ehhez tartozik még a személyes attitűd, a beidegződések elhagyása, az emberközpontúság szem előtt tartása, amik feltételei az integráns intézményi szemléletnek és az értékalapú vezetésnek. A vezetők példamutatása, mind pozitív mind negatív irányba ragadós, ezért a jó példát szükséges erősíteni, közzétenni, míg a rosszat mintegy stoptáblát alkalmazni és megálljt parancsolni általuk.

### 3.1. Napjaink egészségügye

A dolgozók személyes beállítottságának, megkönyékezettségének vizsgálata elengedhetetlen. Ők képezik a többséget, ezért nagy hangsúlyt érdemes fektetni a munkavállalókra. Ez azt jelenti, hogy a legnagyobb szabályzati rendszer és a legmodernebb infrastruktúra ellenére sem kapjuk meg a várt eredményt, ha a dolgozó, mint identitás nem gondolkozik és cselekszik az integritás jegyében. Mint tudjuk, az egészségügyi szféra munkavállalói igen leterheltek. Gyakorta dupla műszakban dolgoznak, napi félszáz beteget is ellátnak, megannyi hozzátartozóval kommunikálnak. Emberhiánnyal küzdenek és helyenként elavult eszközökkel gyógyítanak. Az elektronikus adatbevitel és a számítástechnika nyújtotta pontosabb munkavégzés lehetősége csak egy-egy összetevő a folyamatokban. Az igazi kihívás a fáradt, lestrapált alkalmazottak integritásának megőrzése vagy helyreállítása. A kiegészítő, agyonhajszolt közalkalmazott időnként úgy véli, joggal veheti át a hálapénzt, vagy egyéb ajándékot a munkájáért cserébe, hiszen többet tesz, mint azt ideális munkafeltételek mellett tenné.

Különösen igaz ez az például az előre tervezett szülésekre, hiszen az orvos és a szülésznő „időben rendelkezésre áll” az előre kialakított pénzért. Egy nagyobb műtét miatt vagy vizsgálati folyamatok meggyorsításáért is rendszerint vesznek át rezzenéstelen arccal ellenszolgáltatást egyes dolgozók. Természetesen találunk számos ellenpéldát is, ami alátámasztja elképzelésünket, hogy nem késő erősíteni az integritástudatot és segíteni a szakemberek tisztább és nyugodtabb munkavégzését. Mert valljuk be, **a hálapénzt sem adni, sem elvenni egyszerű**, magától értetődő tevékenység. A lelkiismeret bizonyosan minden esetben megszólal. Éppen ezért lehetőséget kell teremtenünk kivédeni a kísértést. Meggyőződésünk, hogy a korrupciót, mint témát nem lehet elégszer átbeszélni, újra és újra górcső alá kell venni az ellene irányuló törekvések lehetőségeinek vizsgálatát. Az egészségügy kényes terület több szempontból is. Jelen esetünkben **a lelki tényezőkre helyezzük a hangsúlyt**. Ugyanis megítélésünk szerint a lelki problémák gyakran növelik a korrupciós hajlandóságot. Az érzelmileg stabil személyek nehezebben inganak meg, vagy teszik kockára tisztességüket.

#### 4. ADNI VAGY NEM ADNI?

##### 4.1. Intézményesített normasértés

Egy OECD felmérés szerint Magyarországon egyértelműen meghatározható a paraszolvencia szerepe és alkalmazása: „...a paraszolvencia már régóta fontos szerepet játszik a magyar egészségügyben, és a becslések szerint az összes egészségügyi kiadás legalább 2,1%-át teszik ki; ez az arány sokkal magasabb, mint a legtöbb uniós országban. A paraszolvencia gyakorlata az 1950-es évek elejéig vezethető vissza, és mélyen beágyazódik a magyar egészségügyi rendszerbe, mint a gyorsabb hozzáférés és a jobb minőségű ellátás biztosításának informális eszköze. A paraszolvenciát ezenfelül közvetve, érvként is alkalmazzák a kormányok arra, hogy az egészségügyi dolgozók hivatalos jövedelmét tartósan alacsonyan tartsák. Az egyértelmű és következetes jogi keret hiánya továbbra is teret enged a paraszolvencia elfogadásának, és életben tartja ezt a gyakorlatot.” ([https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/state/docs/chp\\_hu\\_hungary.pdf](https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/state/docs/chp_hu_hungary.pdf))

A magyar egészségügyi ellátás európai szinten kielégíthetőnek mondható. A magyar emberek sajátossága, hogy gyorsan, soron kívül szeretnék megkapni a legjobb minőséget, amiért hajlandó anyagi áldozatot is hozni. Sajnos valós jelenség, hogy előre adott „hálapénz” ellenére sem úgy alakul a beteg sorsa, ahogyan azt várta ő vagy a hozzátartozója. Ilyenkor annak ellenére, hogy nem az orvosokon és nővéreken múlt a pozitív végkifejlet- a hozzátartozó azonnal bosszúhadjáratot indít. Sokszor nem is a beteg miatt, hanem a személyes anyagi veszteség miatt. Ha másként nem, akkor szóbeli lejáratást alkalmaz. Ekkor azonnal közös üggyé válik a korrupció. Mindez azonban megelőzhető lenne egyrészt a társadalmi magatartás megváltoztatásával, másrészt a szociális és egészségügyi területen dolgozók értékalapú gondolkodásmódjának és munkavégzésének erősítésével. Az Alaptörvény, illetve helyi, valamint területspecifikus előírások szabályozzák az adatvédelmet, a közjó szolgálatát vagy az erkölcsös feladatellátást. Számos külföldi egyezmény igyekszik felhívni a figyelmet az integritás fontosságára, az átláthatóságra, a tisztességes életvitelre. Mindezek résztvevő személyek nélkül csak betűk, mondatok maradnak.

Ha a hálapénz intézménye valóban az lenne, amit a szó jelentése ténylegesen takar, nem lehetne kifogásunk. A jól végzett munkáért bárki adhat meglegedettsége jeléül ajándékot, legyen az anyagi vagy természetbeni juttatás. Ilyenkor az elfogadás is lehetne megengedett,

hiszen az illető, aki kapja, nem kérte, nem szabta feltételhez a segítségnyújtást. Ahhoz, hogy az egészségügyben kialakult gyakorlat visszaszoruljon és ne legyen integritássértő, társadalmi szinten szükséges kezelni a korrupciós helyzetet. A mikroszinttől és már kisgyermekkortól érdemes elkezdeni a felvilágosítást. Etikáról beszélgetni, beiktatni a tananyagba, folyamatosan szinten és szem előtt tartani. Példamutatással és szóróanyagokkal lehetne segíteni az integritás beivódását. A szabályok alkalmazása nem minden esetben célratoró, hiszen szabályokat a társadalom zöme nem olvassa el, nem értékeli és különösen nem fogadja be. Gyakran meg sem értik miről szól vagy mire vonatkozik egy rendelet és azt hogyan kell értelmezni. Ezért mindig törekedni kell az ötletelésre, az innovatív megoldásokra.

#### 4.2. A korrupció áttekintése

A korrupció maga egyfajta értelemben egyidős az emberi civilizációval. A korrupció a világon mindenütt, minden politikai-gazdasági rendszerben előfordul, kisebb-nagyobb mértékben. (Blackburn et al., 2006) Maga a szó a középkori latin „corruptio” kifejezésből ered, amely morális romlottságot fejez ki.

A korrupció, mint társadalmi jelenség már a legkorábbi civilizációkban is megtalálható volt. (Kőhalmi László: A büntetőjog alapproblémái. PTE Állam- és Jogtudományi Kar Gazdasági Büntetőjogi Kutatóintézet, 2012) Az ókori társadalmakban azonban még nem létezett a mai értelemben vett közszolgálat, vagy csak igen kezdetleges formában, s így a korabeli jogokban nem találunk egységes szabályozást ezekre a bűncselekményekre. (Pál: A Magyar Büntetőjog Kézikönyve. 21. Hivatali és ügyvédi büntettek és vétségek. Attila-nyomda Részvénytársaság Kiadó)

Hammurapi törvénykönyvében elsősorban büntető eljárásjogi szabályokat találunk, amelyek a bírák pártatlanságát voltak hívatottak garantálni. (Hammurapi törvényei (fordította: Kmoskó Mihály). Erdélyi Múzeum Egyesület Jog- és Társadalom-Tudományi Szakosztálya. Kolozsvár)

A hivatali bűncselekményekről terjedelmesebb szabályozás található Manu törvényeiben. Az ókori törvénykönyvben a korrupció büntetendő cselekmény volt a „közügyek elhanyagolása”, „a királyi rendeletek hamisítása”, a „főemberek közti egyenetlenség keltése.” (Manu törvényei Manava Dharmasastra (fordította: Büchler Pál). Erdélyi Múzeum-Egyesület Jog- és Társadalom-Tudományi Szakosztálya. Benkő Gyula Cs. és Kir.Udv. Könyvkereskedése)

A római jogban elsősorban a köztársaság korából találkozunk olyan jogforrásokkal, melyek hivatali visszaéléseket rendeltek büntetni. Ilyen deliktum volt a *crimen pecuniarum repetundarum* (visszatérítendő pénzösszegek miatt emelt vád), amely a római választott tisztségviselők zsarolási és ajándékelfogadási cselekményeit foglalta magában. (Pókecz Kovács Attila: A magisztrátusi korrupció (zsarolás) büntetőjogi megítélése a köztársaságkori Rómában. In: Emlékkötet)

Az első ilyen büntetőper Kr. e. 171-ben a spanyol provinciák helytartói ellen indult, melyben 5 szenátori rangú recuperator járt el a praetor elnöklete alatt. Később hasonló perek követték ezt. A törvények magas számából arra lehet következtetni, hogy nem voltak eléggé hatékonyak. (Zlinszky János: Római büntetőjog. Hetedik átdolgozott kiadás. Nemzeti Tankönyvkiadó)

A *crimen pecuniarum repetundarum* mellett a római jogban még a következő hivatali bűncselekményeket lehetett megtalálni:

- az *ambitus* és *sodalicia* (választók megvesztegetése);
- a *depeculatus* vagy *peculatus publicus* (ingó állami javak ellopása);
- a *concessio publica* (zsarolásszerű vesztegetés, közelebbről a közhivatalnok részéről ajándék-követelés). (Theodor Mommsen: Römische Strafrecht. Verlag von Dunker & Humblot)

A Deák Ferenc féle 1843. évi javaslat egy Büntető Törvénykönyv elfogadására egyik fejezetében foglalja össze a korrupciós deliktumokat. „A köztisztviselők megvesztegetéséről, azok hivatalbeli visszaéléseiről és a közszámadások körüli hűtlenségről” címmel és rendkívül részletesen 59 szakaszon keresztül szabályozta volna azt. (Fayer László (Szerk.): Az 1843-iki büntetőjogi javaslatok anyaggyűjteménye)

Hazánkban 1878-ban került megalkotásra az első elfogadott Büntető Törvénykönyv az 1878. évi V. törvény, amelyet megfogalmazójáról Csemegi Károly államtitkárról, későbbi kúriai tanácselnökről, Csemegi-kódexnek neveznek. A Csemegi-kódex „A hivatali és ügyvédi büntettek és vétségek” címmel szabályozta a korrupciós bűncselekményeket .

A hivatali bűncselekmények közös jellemzője volt, hogy elkövetőjük csak közhivatalnok lehetett. A Csemegi-kódex 461. § határozta meg a közhivatalnok fogalmát: „Közhivatalnokoknak tekintendők azok, kik az állam közigazgatási vagy igazságszolgáltatási vagy valamely törvényhatóság, vagy község hatósági teendőjének teljesítésére hivataluknál, szolgálatuknál, vagy különös megbízatásuknál fogva kötelezvék;

*ugyszintén azok is, a kik az állam, törvényhatóság, vagy a község által közvetlenül kezelt közalapítványoknál, kórházaknál, tébolydáknál mint felügyelők, orvosok, hivatalnokok vagy szolgák vannak alkalmazva. A kir. közjegyzők szintén közhivatalnokoknak tekintetnek.”*

(Földvári József: Magyar büntetőjog általános rész. Osiris Kiadó)

A Csemegi-kódex rendelkezéseit az 1950. évi II. törvény váltotta le, amelyet rövidítve a jogi szakzsargon csak Btá.-nak nevez. Az 1961. évi V. törvény egységes szerkezetbe foglalta a magyar büntetőjogot. Az új Btk. a hivatali bűncselekményeket a XI. fejezetben szabályozta az Államigazgatás, és az igazságszolgáltatás elleni bűntettek címmel.

Az 1961. évi V. törvény által tárgyalt, korunknak jogfelfogásával egyező korrupciós deliktumok a következők:

- kötelességszegésért jogtalan előny követelése (elfogadása) [149. §];
- jogtalan előny követelése, elfogadása [150. §];
- hivatali vesztegetés [151. §];
- befolyással üzérkedés [153. §] (Wiener A. Imre: A hivatali bűntettek tárgyáról. In: Jogtudományi Közlöny 1963/4. 212–213. o.)

Az 1961. évi V. törvényt felváltó 1978. évi IV. törvényben már nem szétszórta szabályozva a korrupciós bűncselekmények, hanem egységesen. „*Az államigazgatás, az igazságszolgáltatás és a közélet tisztasága elleni bűncselekmények és a közélet tisztasága elleni bűncselekmények*” című fejezet, „*A közélet tisztasága elleni bűncselekmények*” cím alatt.

#### 4.2.1. A korrupció meghatározásai

Az egyénre bízott hatalommal való visszaélés személyes előnyök szerzése érdekében. A korrupció lehet magas szintű, kisebb nagyságú, mindennapi és politikai, attól függően, hogy mekkora pénzüsszegek vesznek el, és milyen szektort érint. (<https://transparency.hu/antikorrupcios-kisokosok/korrupcio/>, 2016)

A korrupció egy másik lehetséges meghatározása: az elfogadott szabályoktól való eltérő viselkedés egyéni haszon elérésére azt sugallja, hogy a korrupciós cselekmények eltérések az implicit és explicit viselkedési normáktól (jogi és etikai értelemben). Számos társadalomban a korrupció széles körben való elterjedése azt jelzi, hogy a korrupciós viselkedés maga a norma,



annak a ténynek ellenére, hogy az nem hatékony és általánosan helytelenített. (Mishra, 2005) (Takács István – Csapodi Pál – Takács-György Katalin, 2011)

A 2008-as Korrupció elleni stratégia tervezete a korrupciót olyan jelenségként definiálja, amelynek folyamán „személy vagy személyek előnyszerzés céljából, előzetesen definiált jogi vagy etikai szabályokba ütköző olyan magatartást tanúsítanak, melynek során: – a rájuk ruházott közhatalommal élnek vissza, – avagy a közintézmények működésével kapcsolatos rendellenességeket okoznak, – vagy közpénzek felhasználásával kapcsolatosan tanúsítanak olyan magatartást, hogy ezáltal társadalmilag és/vagy jogilag tiltott kedvezmények keletkeznek.” (Katalin, Pallai, 2012)

A kifejezés különböző értelmezései is jelzik, hogy a korrupció tágabb fogalom, mint egyszerűen kenőpénz adása valamely előny megszerzésére, hanem magában foglalhatja például a pártfogást vagy a befolyásolást is.

A korrupció egy komplex társadalmi jelenség, amelynek – a politikai és a gazdasági tényezők mellett – mélyen gyökerező kulturális okai is vannak és a társadalmi tradíciók nagymértékben determinálják annak létét, mértékét. ([https://www.asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/Szakmai\\_cikkek/Csapodi\\_Pal/csapodi.pdf?ctid=149](https://www.asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/Szakmai_cikkek/Csapodi_Pal/csapodi.pdf?ctid=149))

### 4.3. A hálapénz – paraszolvencia

Hálapénznek nevezi a szakirodalom azt a díjazást, amit a páciens vagy családja nyújt át az orvosnak vagy a gyógykezelésben résztvevő ápolóknak az ellátásért cserébe. A problémát nem az okozza, ha a beteg vagy a családja hálás azért, hogy meggyógyították. A gondot az okozza, ha más indíttatásból adják a pénzt egy olyan szolgáltatásért, amiért amúgy is fizetnek a társadalombiztosításon keresztül, még ha nem is közvetlenül. A hálapénzt paraszolvenciának is nevezzük.

Mi is a paraszolvencia? A szó részei viszonylag könnyen megfejthetőek. A *para-* görög eredetű prefixum (a szótó elé kapcsolódó toldalék), melynek jelentése 'melletti, feletti, túl': A *szolvencia* a latin *solvō* [szolvó] 'old, lazít, kiköt (pl. csomót, kötelet)', illetve 'megold (problémát)' igéből ered. Ennek folyamatos melléknévi igenévi alakja a *solvens* [szolvensz] 'oldó, lazító, kikötő; megoldó', és ennek többes számú (semleges nemű) alakja a *solventia*[szolvencia] – ennek az alaknak a jelentése tehát 'oldók, lazítók, kikötők;



megoldók'. A *parasolventia* tehát elemeiből ítélve olyan dolgokra utalhat, amelyekkel ki- vagy megoldunk valamit. A szolvencia mai megfelelői a különböző nyelvekben más jelentenek: az angol *solvency* például 'fizetőképesség', 'hiteltörlesztési képesség' jelentésben használatos. Lehetséges, hogy ez befolyásolhatta a magyar *parasolvencia* kialakulását: elképzelhető, hogy eredetileg a beteg 'melléfizetési képesség'-ét jelentette, és ez csak később módosult 'melléfizetés'-re. (Nyelv és Tudomány)

A paraszolovencia fajtái Dr. Kincses Gyula<sup>12</sup> szerint:

Bár a paraszolvencia számtalan módon csoportosítható, de alapvetően két nagy csoportra sorolható:

- **Az előny nélkül adott paraszolvencia:** Az előny nélkül adott paraszolvencia három nagy csoportba sorolható. Bár a kategória-határok természetesen összemosódnak, de a mögöttes motivációk, illetve a beteget érintő konzekvenciák markáns különbsége indokolja a megkülönböztetést.

- **Hálapénz:** a tényleges, valós hálapénz esetében a beteg valamilyen olyan, az orvos személyiségéből fakadó előnyt (kedvességet, mosolyt, odafigyelést, panaszainak empatikus meghallgatást, stb.) kap (tehát nem vásárol!!!), amely soha, semmilyen rendszerben nem tehető taxatívva. A beteg utólag fejezi ki háláját, ajándékban, vagy ennek praktikus, univerzális formájában: készpénzben. Tehát a hálapénz:
  - csak utólagos lehet,
  - mértéke az orvos által nem szabható meg,
  - ellenében maximum nyugta adható, számla nem, mert nincs, és nem is lehet szerződés a dolog mögött.
- **Szokásból adott paraszolvencia:** ez a típus azzal analóg, mint amikor az étteremben a normál, problémamentes felszolgálás után szokásból (mert úgy illik, mert tudom, hogy a pincérek bérébe ez bele van kalkulálva, stb.) adunk szokásos mértékű borraivalót. Jogilag ezt is a hálapénz csoportjába lehet/kell sorolnunk, és számla itt sem adható, hiszen többlétszolgáltatás, ami a számlán feltüntethető: nincs. Ezekből következik, hogy kérni, és ezért a mértékét meghatározni sem szabad.

---

<sup>12</sup> Kincses Gyula Egészségügyi Stratégiai Kutatóintézet Főigazgató, 2009-től egészségügyi államtitkár

- Hátrány elkerülése miatt adott paraszolvencia: a paraszolvencia egyik legcsúnyább, de talán a legelterjedtebb formája. Az analógia: ha naponta kénytelen vagyok járni egy étterembe, akkor lehet, hogy nemcsak azért adok borraivalót, mert minden rendben volt, hanem akkor is adok, ha koszos az abrosz, várnom kellett és kelletlen a pincér, mert attól félek (okkal, vagy ok nélkül), hogy ha nem adok, akkor kinéznek, és legközelebb nemcsak még többet kell várnom, hanem a levesem is hidegebb lesz. Így inkább adok. Sajnos az egészségügyi paraszolvencia esetében is létező motivátor a fenti mechanizmus: sorra kerülök-e?, áthúzzák-e az ágyat?, megmosdatják-e, megitatják-e anyámat?, stb. Sokasodó, kínos és kínzó, méltatlan, de reális kérdések...

#### **- Előny szerzésére irányuló paraszolvencia**

- Más kárára előnyt szerző paraszolvencia: A paraszolvencia mindenképpen (nemcsak adójogi és etikai szempontból) leginkább üldözendő formája. Lényege: előny vásárlása olyan korlátozott erőforrások esetében, amikor az előny egészségnyereséggel jár, illetve a szolgáltatás elmaradása egészségkárosodást okoz. Tipikusan ilyen esetek: ki kerüljön művese-ellátásra, megvásárolható-e az átültetésre váró vese, a sugárterápiás besorolás, illetve, hogy a nem sürgős MRI vizsgálat pénzért előrehozható-e sürgős, nagyobb egészségi kockázatokkal járó betegek elé? Ezekre a kérdésekre csakis kategorikus NEM lehet a válasz, mert ezek a várólisták pénzért sem legálisan, sem paraszolvenciával nem kerülhetők meg. Egyes várólistás esetekben (pl. csípőprotézis) persze át lehet állni egy másik, fizetős sorba, amely rövidebb, de a közfinanszírozású szolgáltatók esetében a lista megkerülése tiltott. Értelemszerű, hogy miután a paraszolvencia itt semmiképpen nem engedhető meg, sem nyugta, sem számla nem kérhető, vagy adható.
- Más egészségi állapotát nem károsító paraszolvencia: Ebbe a csoportba olyan erőforrás-korlátos ellátások, szolgáltatások tartoznak, amelyek nem befolyásolják érdemben a betegek egészségi állapotát (pl.: hotelszolgáltatások). Ezeket az ellátásokat, szolgáltatásokat legálisan megvásárolhatóvá kell tenni. Ha ezeket a szolgáltatásokat legálisan (ráadásul adókedvezménnyel támogatott előtakarékosságból) meg lehet vásárolni, akkor nem fogják feketén, fogyasztóvédelem nélkül megvásárolni.

Az ebbe a körbe tartozó főbb csoportok jellemzői:

- Hotelszolgáltatás
- Humán szolgáltatás vásárlása (szakmailag nem indokolt orvosválasztás) - A betegek jelentős része ma a kezelőorvos megválasztásáért fizet. A betegek orvosválasztásának két nagy csoportja van. Az egyik esetben előre, tudatosan választ a beteg valamilyen (vélt vagy valós) információ alapján orvost, míg a betegek jelentős része már az intézményben „fogad” orvost, a vélt hátrányok elkerülése végett.

**Más megközelítésben:** A paraszolvencia természetesen egy másik dimenzió mentén is felosztható és a beteg szempontjából talán ez a meghatározóbb. A „vízválasztó” csoportok:

- A betegtől kapott (adófizetéssel legalizálható) paraszolvencia: a tényleges hálapénz csak ebbe a csoportba tartozik. Elvben ezzel a csoporttal a társadalmi veszélyesség szempontjából nincs gond, de tudnunk kell, hogy milyen vékony a határ, és mekkora az a szürke zóna, amely a „kért” és a „kapott” között húzódik a „ráutaló magatartás” és a hátránytól való félelem miatt. A rendszer általános tisztázottságával, átláthatóságával, a betegek attitűdváltásával ez csökkenni fog.
- Elvárt, az orvos által kért (kriminalizált) paraszolvencia: a magyar egészségügy újabb történelmének nem ritka jelensége az, hogy az orvos nemcsak hogy elfogadja a beteg által valamiért adni kívánt paraszolvenciát, de általa meghatározott tarifával előre kéri is.

A cselekmény mindenképpen jogellenes, de társadalmi veszélyessége tekintetében két jól elkülöníthető formája van:

– A beteg valamely (vélt) előnytől esik el, ha nem fizet (nem operálja meg a professzor, nem kerül a „tisztaszobába”, nem az általa választott időpontban lesz a műtét, stb.), de az ellátást megkapja.

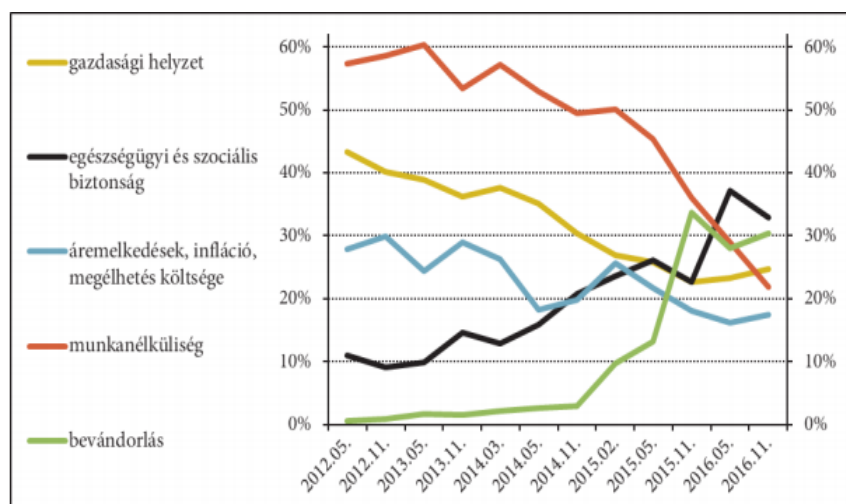
– A beteg a hálapénz elmaradása esetén nemcsak az általa megszerezni kívánt előnytől esik el, de a számára ingyenesen járó társadalombiztosítás által finanszírozott ellátáshoz sem jut hozzá. („Megnézem, mit tudok tenni a Kedves Mamáért, hátha lesz ágyunk, ha...”, ezt a műtétet csak én végzem, nekem viszont ennyi a tarifám...”, stb.)

Ez a magaratás mindenképpen túrhetetlen, ellene a jog eszközeivel is mindenképpen küzdeni kell. Lényeges szempont, hogy ezt nemcsak a betegek

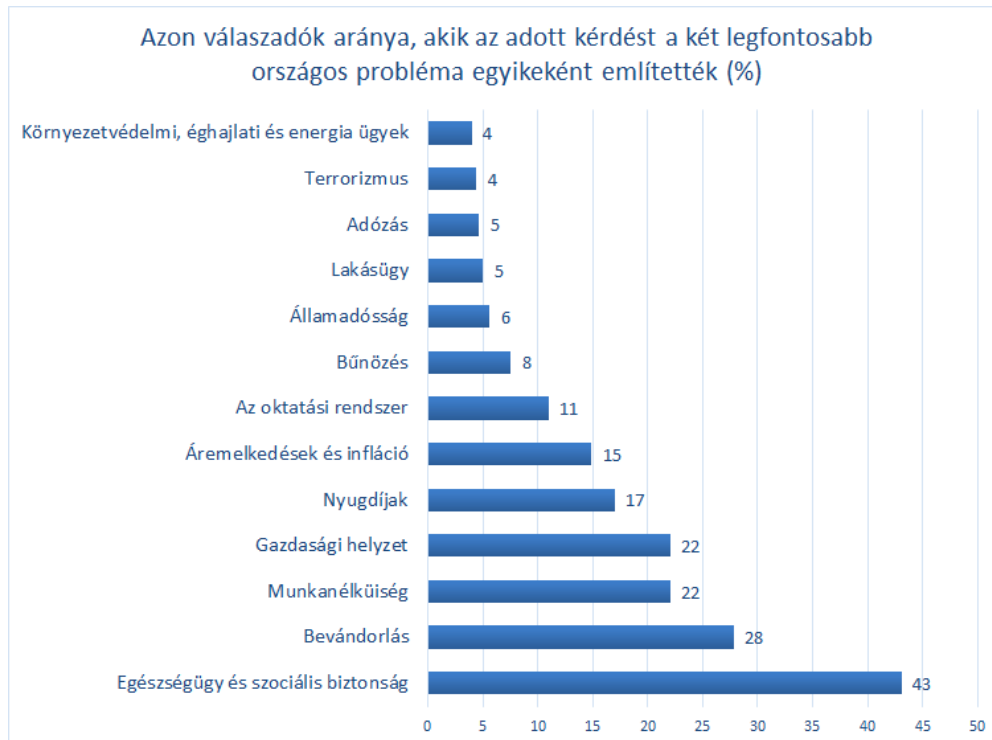
érdekében, de a tisztességes többség érdekében is!  
 (<http://www.kincsesgyula.hu/dokumentumok/paraszolvencia%20kereserol%20publikaciohoz%20004%2002.pdf>)

#### 4.4. A hálapénz megítélése Magyarországon

A Standard Eurobarometer (EB) kutatások részeként évente kétszer kérdezik meg az európai polgároktól azt, hogy melyik az a két legnagyobb probléma, amellyel az országuk szembenéz. A 2016 novemberében felvett kutatásban a magyar megkérdezettek harmada (33%) említette az egészségügyet első vagy második helyen. Ezzel ez az ügy lett a legnagyobb hazai probléma. (<http://www.politicalcapital.hu/pc-admin/source/doc>)

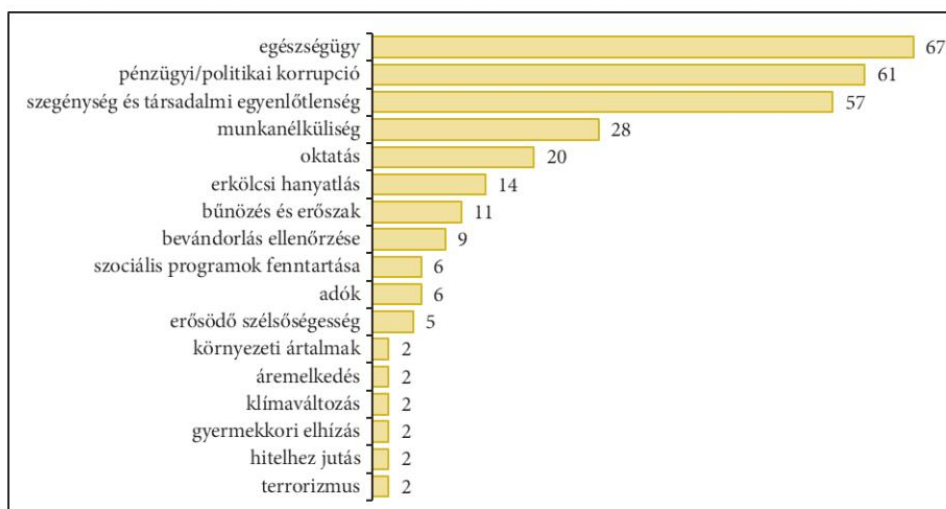


7. ábra Mit gondol, mi az a két legfontosabb probléma, amelyekkel ma Magyarország szembenéz?  
 (az öt legkomolyabb probléma említettségének alakulása 2012-2016 között; az adatok forrása: Európai Bizottság Forrás: <http://www.politicalcapital.hu/pc-admin/source/doc>)



8. ábra Azon válaszadók aránya, akik az adott kérdést a két legfontosabb országos probléma között említették (%) Forrás: <http://republikon.hu/elemlzesek,-kutatások/170111-problemak.aspx>

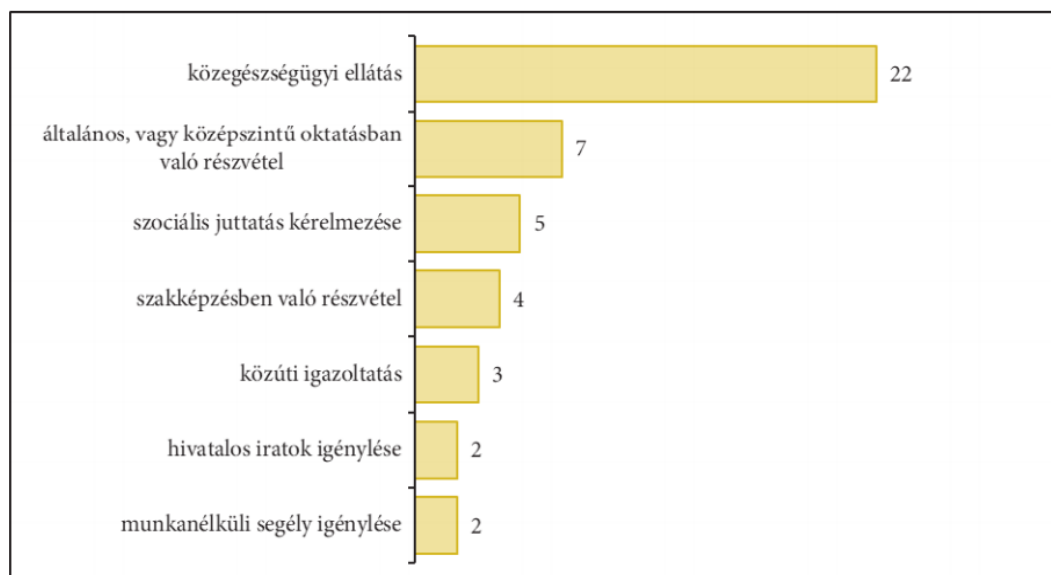
Az Ipsos 26 országra kiterjedő, 2017 májusában készült What Worries the World felmérésében a magyar megkérdezettek szintén az egészségügy állapotát tartották a legaggasztóbbnak. 67% említette ezt a három legnagyobb probléma egyikeként a felsorolt 17 lehetséges ügy közül. Ez 8 százalékpontos emelkedést jelent a 2016. szeptemberi eredményhez képest, valamint az összes többi országnál magasabb arány.



9. ábra Ön szerint mi az a legnagyobb probléma, amellyel ma Magyarország szembenéz, amelyk Önt a leginkább aggasztja? (A problémák említettsége százalékban) Forrás:

[http://www.politicalcapital.hu/pc-admin/source/documents/PC\\_FES\\_egeszsegugy\\_2017\\_tanulmany\\_20170](http://www.politicalcapital.hu/pc-admin/source/documents/PC_FES_egeszsegugy_2017_tanulmany_20170)

A Transparency International lakossági közvélemény-kutatáson alapuló 2016-os Globális Korrupciós Barometer jelentése szerint a korrupció messze az egészségügyi szolgáltatások terén fordul elő a leggyakrabban.

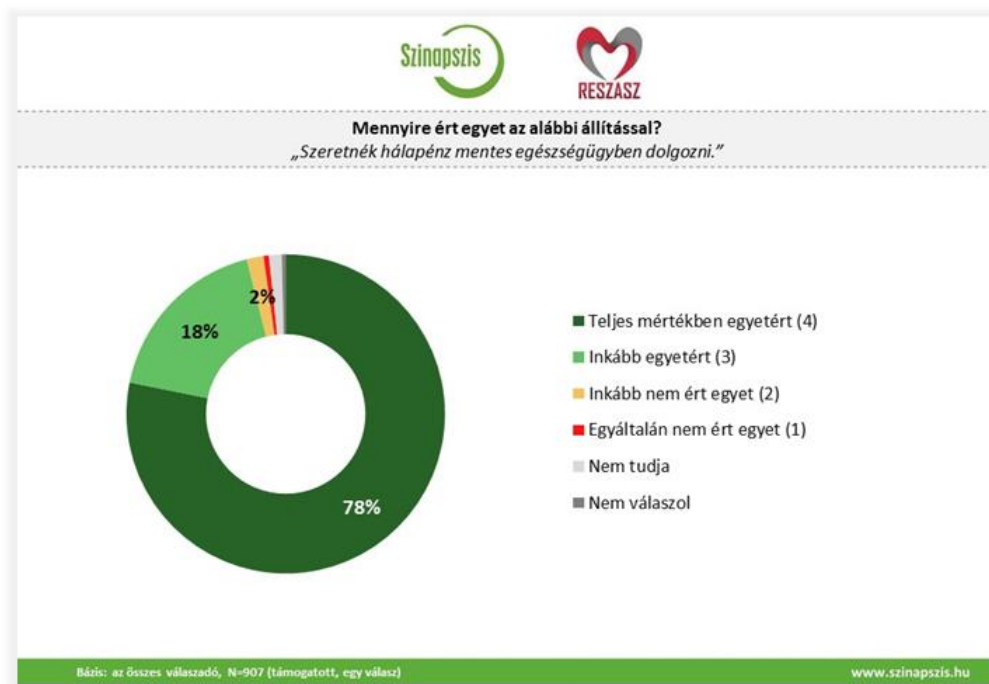


10. ábra Az elmúlt 12 hónapban Ön vagy háztartásának valamelyik tagja adott-e nem hivatalos pénzt vagy ajándékokat az alábbi helyzetekben? Forrás: [http://www.politicalcapital.hu/pc-admin/source/documents/PC\\_FES\\_egeszsegugy\\_2017\\_tanulmany\\_20170613.pdf](http://www.politicalcapital.hu/pc-admin/source/documents/PC_FES_egeszsegugy_2017_tanulmany_20170613.pdf)

2016-ban hat jelentős intézet bevonásával (Semmelweis Egyetem ÁOK, Magatartástudományi Intézet, Családorvosi Tanszék Budapest, Szegedi Tudományegyetem

ÁOK, Családorvosi Intézet és Rendelő Szeged, Debreceni Egyetem Népegészségügyi Kar, Családorvosi és Foglalkozás-egészségügyi Tanszék Debrecen, Pécsi Tudományegyetem Orvostudományi Kar, Alapellátási Intézet Pécs, Semmelweis Egyetem Egészségügyi Közszolgálati Kar, Egészségügyi Menedzserképző Központ Budapest) **kvantitatív kutatás keretében a magyarországi házi orvos-rezidensek hálapénzzel kapcsolatos vélekedését mérték fel.** A felmérés 2016 áprilisa és júniusa között zajlott, a kérdőívet összesen 152 fő töltötte ki. **Az eredmények alapján az mondható el, hogy a családorvos-rezidenseknek mindössze csak a fele utasítja el a hálapénzt, közel ugyanennyien elfogadják.** Azok közül, akik elfogadhatónak tartják a hálapénzt, az 5000-50 000 forint közötti összeg a leggyakoribb és 11,2%-nyi azok aránya, akik felső összeghatár nélkül tartják elfogadhatónak a paraszolovenciát. A válaszadók véleménye szerint a hálapénz háttérében a félelem áll. A betegek attól félnek, hogy ha nem adnak hálapénzt, nem jutnak megfelelő ellátáshoz és kiszolgáltatottá válnak. Úgy gondolják, hogy az előny szerzése is jelentős szerepet játszhat a hálapénzadási szokásokban. Nagyon érdekes, hogy a megkérdezettek szerint az alacsony orvosi fizetéseknek gyakorlatilag nincs szerepe a hálapénzadási gyakorlatban. A hálapénzt 80%-uk korrupciónak tekinti, és ugyanilyen arányban tartják az orvosi hivatást tekintve megalázónak a jelenséget. (Györffy Zsuzsa dr. Kalaby László dr. Mohos András dr. Márkus Bernadet dr. Nánási Anna dr. Rinfel József dr. Girasek Edmond dr. Torzsa Péter dr., 2017. 58. évfolyam, 26. szám 1028-1035)

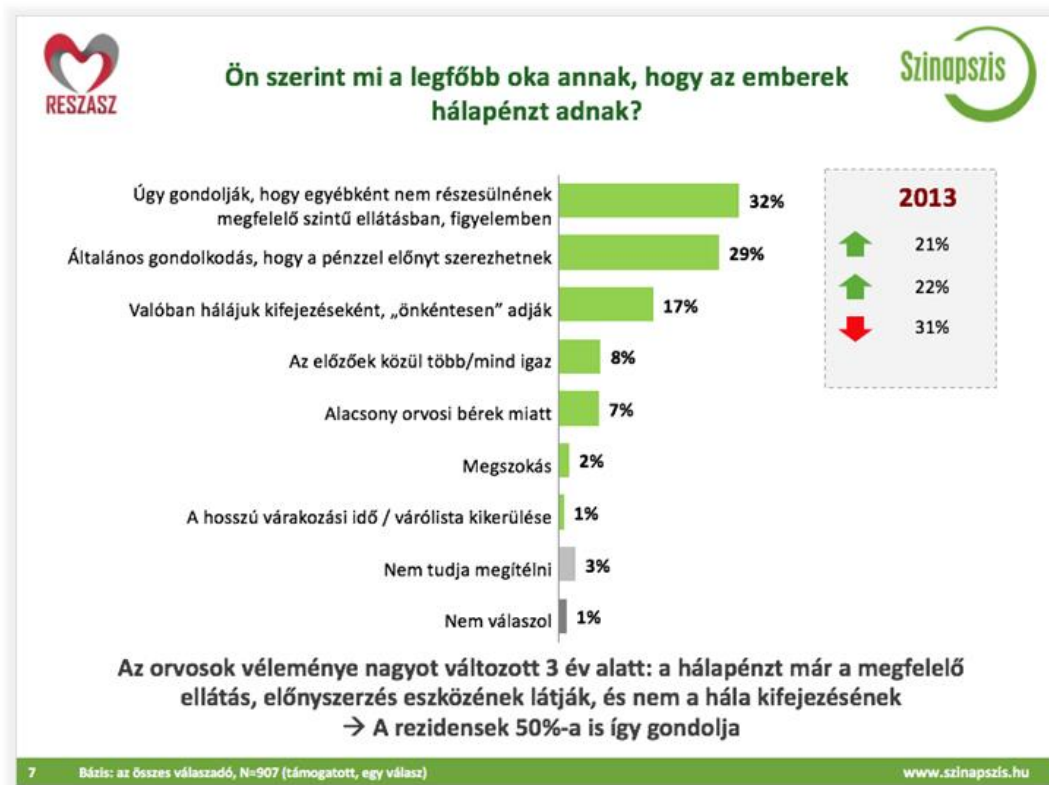
A Szinapszis Kft. és a Rezidensek és Szakorvosok Szakszervezete (ReSzaSz) legújabb 2017. márciusában közzétett – 2017. januári felmérés közel ezer orvos bevonásával - hálapénzre irányuló kutatásának eredménye az alábbi:



11. ábra Mennyire ért egyet azzal az állítással, hogy "szeretnék hálapénz mentes egészségügyben dolgozni" Forrás: <http://www.szinapszis.hu/hu/hirek/vegleg-eltnhet-a-halapenz>

**Az orvosok elutasítják a hálapénzrendszert, nem akarnak hálapénzes egészségügyben dolgozni.** A kutatás eredményeiből az derül ki, hogy az orvosok döntő többsége – 96%-a – hálapénzmentes egészségügyben szeretne dolgozni.





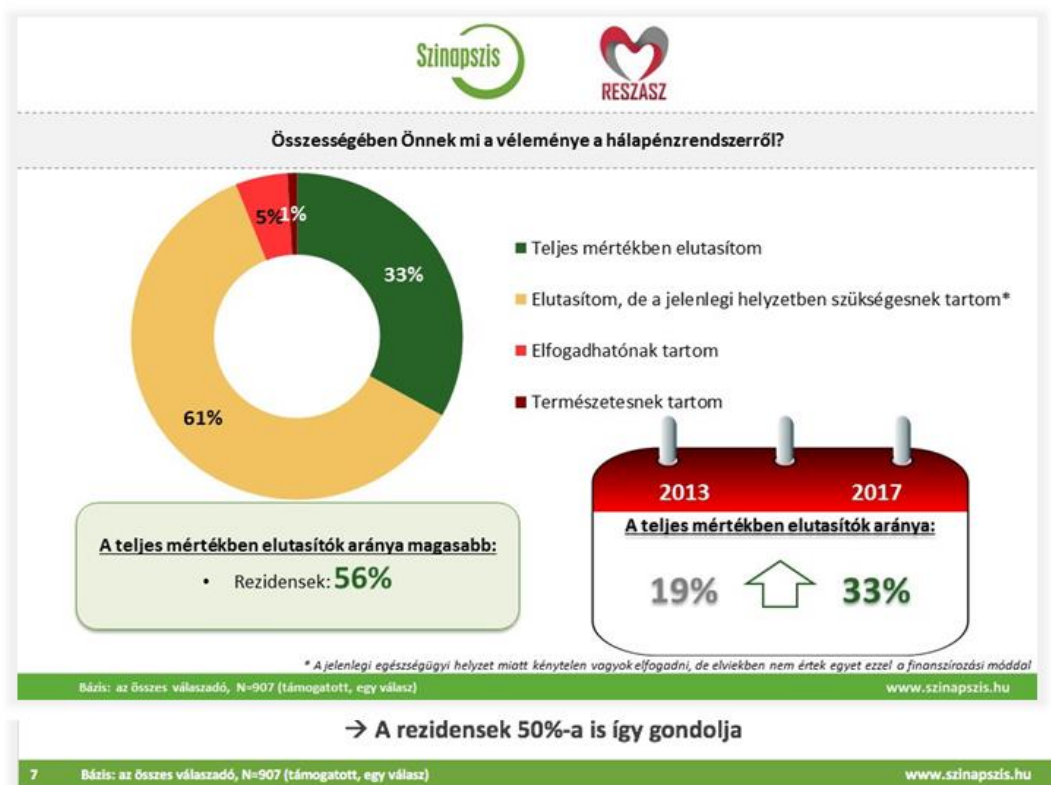
12. ábra Mi az oka annak, hogy az emberek hálapénzt adnak? Forrás:

<http://www.színapszis.hu/hu/hirek/vegleg-eltnhet-a-halapenz>

**A kutatásból egyértelműen az látszik, hogy az orvosok úgy érzékelik, a hálapénz mögött a félelem és a szolgáltatásvásárlás áll.**

A válaszadók 32 %-a gondolja úgy, hogy ha nem ad „hálapénzt” nem részesül megfelelő szintű ellátásban, figyelemben. Ebben az esetben erősen túlzó eufemizmus a hálapénz szó használata, hiszen itt a megkérdezett úgy érzi, hogy betegsége esetén, ha nem fizet, akkor veszélybe kerül az ellátása.

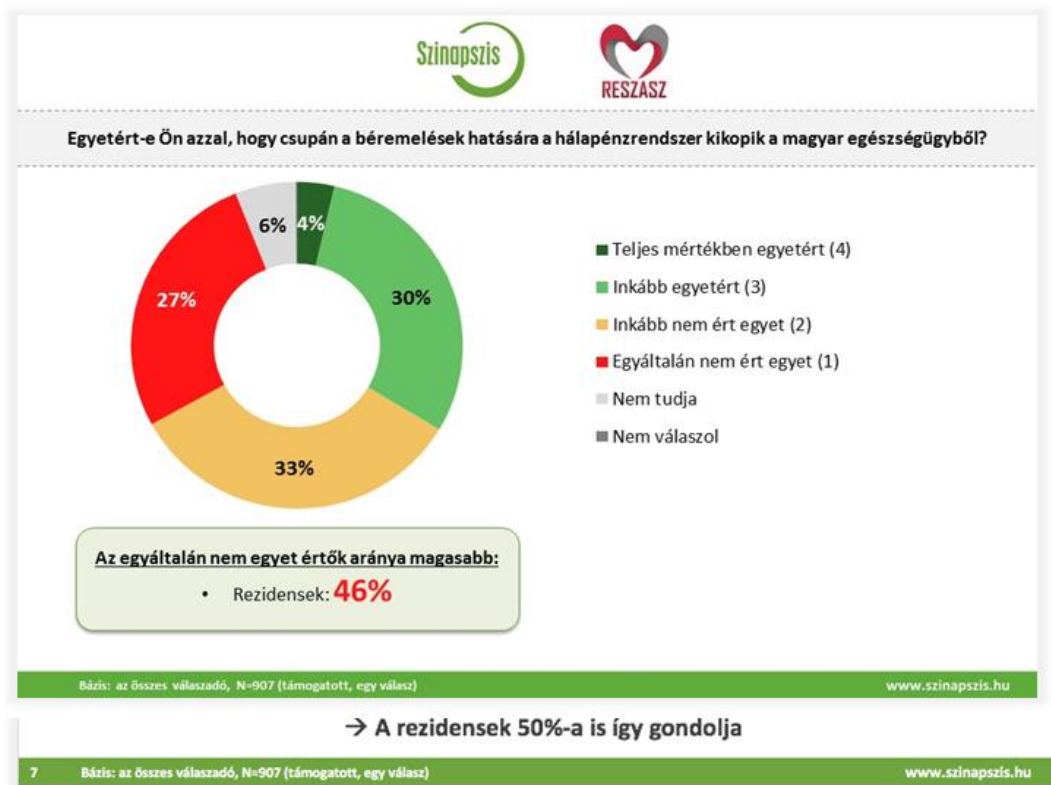
2013-ban – az akkori felmérések szerint még – minden harmadik orvos úgy gondolta, hogy a hálapénz valóban a hála kifejezésének megnyilvánulása. Ez mára gyökeresen megváltozott. Ma már a megkérdezettek egyharmada úgy véli, hogy a hálapénz a betegek gondolkozásában a megfelelő ellátás megváltásának az eszköze. 29% azt is tapasztalta, hogy a betegek úgy gondolják, hogy a pénzzel előnyt szerezhettek.



13. ábra Össességében Önnek mi a véleménye a hálapénzrendszerről? Forrás:  
<http://www.szinaszisz.hu/hu/hirek/vegleg-eltnhet-a-halapenz>

### A hálapénzrendszer általános megítélése negatív.

Az orvosok 94%-a elutasítja a hálapénzrendszert - többségük (61%), azonban hiába utasítja el magát a jelenséget, úgy gondolja, hogy a jelenlegi helyzetben kénytelen elfogadni a hálapénzt. Mindössze 5% az, aki morálisan elfogadhatónak és csak 1%, aki természetesnek gondolja. A felmérés szerint az elmúlt 3 évben 19%-ról 33%-ra nőtt a paraszolvenciát teljes mértékben elutasító orvosok aránya.



14. ábra Egyetért azzal, hogy csupán a béremelések hatására a hálapénzrendszer kikopik az egészségügyből? Forrás: <http://www.színapszis.hu/hu/hirek/vegleg-eltnhet-a-halapenz>

#### 4.5. Béremelés

Empirikus kutatások szerint, ha magasabb lenne a köztisztviselők, közalkalmazottak bére, csökkenne a korrupció. Véleményünk szerint ez társadalomfüggő és csak a bérek emelése nem megoldás, más eszközre is szükség van.

Az orvosok havi nettó alapbére jelentősen emelkedett a kutatást megelőző 3 évben, az átlagos 194 ezer forintról 260 ezer forintra. A növekedés általános, minden csoportra jellemző. Annak ellenére, hogy 2013-hoz képest javultak az eredmények, 74% mégis úgy véli, hogy a jelenlegi alapbérük még mindig nem elég arra, hogy a jövőbeni terveiket erre tudják alapozni.

Az orvosok 60%-a szerint pusztán a béremelések hatására a hálapénzrendszer nem fog kikopni. A jövő orvosai, a rezidensek körében még inkább elterjedtebb ez a vélekedés (76%).

A saját orvos ellentételezés fejében történő megválasztásának törvényi szabályozásával az orvosok közel 60%-a ért egyet. Ebben nem történt változás az előző felmérés óta. (<http://www.színapszis.hu/hu/hirek/vegleg-eltnhet-a-halapenz>)

## 5. KOMMUNIKÁCIÓ

A kezdeményező kommunikáció megteremtése, a konzultáció, a partnerség, a befogadás, a Magyary program egyik alappillére a közszolgáltatásban. Ha szeretnénk változást és fejlődést, elengedhetetlen az imént említett hármast. A szabad témaválasztás, a kötetlenség, a „miért”-ek kibeszélése, a merre tovább meghatározása, milyen feltételek, lehetőségek állnak rendelkezésre, a tájékoztatás nemcsak a dolgozók, de az állampolgárok számára is elsőrendű feladatnak tekinthető. Az emberek gyakran belesüppednek a helytelen, de elfogadott helyzetekbe és nem mernek vagy nem is akarnak tenni ellene. Követendő példaként kezelik a szájhagyomány útján elterjedt gyakorlatot. (Te mennyit adsz a professzornak? Az altatóorvosnak illik adni valamennyit? stb.) Ugyanakkor, ha megfelelő felvilágosítást kapnának az érintettek, nem esnének abba a hibába, hogy támogatják és életben tartják a rossz szokásokat. A gyakorlat azt mutatja, hogy általában nem is érzik az emberek, azt, hogy tisztességtelen magatartást tanúsítanak az előre adott hálapénzzel. Szükséges a felvilágosítás. A kommunikáció minimum két ember közötti adatátvitel. Azonban a befogadónak valóban meg kell értenie az üzenetet, másként a válaszreakció deformált lesz, vagy egyáltalán nem érkezik.

### 5.1. Digitalizációval a célba ér

A korrupcióellenes gondolkodásmódot kell elültetni a résztvevő személyek között. Az integritás tanácsadók segíthetnek kezelni a kommunikációs hiányosságokat. Beszélgetéssel, kibeszéléssel, meghallgatással és türelemmel előidézhetünk pozitív változást. Ám, mivel az ember vizuális alkat, érdemes bevetni néhány segédelemet. Ilyenek lehetnek a felvilágosító szórólapok, a plakátok, de leginkább a digitalizáció támogatja a feddhetetlenséget. A jól megszervezett tevékenységek, folyamatok kiértékelése, optimalizálása, a kontrollok betartása ma már nem lehetetlen. A kockázatok elemzéséhez, a dolgozói attitűd kiértékeléséhez, a felmérésekhez számos szoftver áll rendelkezésre. A költséghatékonyságot vagy az idő kihasználást is választhatjuk, mindenre van lehetőség. Egyszerű excel táblákkal, diagrammokkal kiszámolható, értékelhető számos terület hatékonysága. Programok teljes állomány idő és anyagfelhasználását képesek követni, összegezni.

A medicinanonline 2017-es cikkében arról ír, hogy „Nemzetgazdasági szinten több száz, akár ezermilliárd forintos értéket képviselhet az egészségügyi innováció és az ebből adódó hatékonyságjavulás, illetve kedvezőbb népegészségügyi helyzet Magyarországon”

[http://medicalonline.hu/eu\\_gazdasag/cikk/az\\_egeszsegugyi\\_innovacio\\_fovarosa\\_leszuk](http://medicalonline.hu/eu_gazdasag/cikk/az_egeszsegugyi_innovacio_fovarosa_leszuk)

Az írás kizárólag a digitalizáció orvoslásban betöltött szerepét ecseteli. Az innovációs megoldások számos opciót kínálnak a lakosság és az egészségügy közti párbeszédre, felvilágosításra. A szakma sajnos már nem a kellő tiszteletet kapja és a beteg is egy a sok közül, tucatáru. A sérthetlenség nem követendő, annak ellenére, hogy igenis vannak példamutató szakemberek és létezik még a megelőzést elsődlegesnek tartó, türelmes, nyugodt beteg. A két szegmens közti ellentétet, konfliktusokat és kiegyensúlyozottabb viszonyt igyekszünk az alábbiakkal segíteni.

## 5.2. Lehetséges gyógymód

A digitális alapú ismeretátadás fellendítheti az egészségügyi személyzet integritástudatát. A közigazgatásban létező elektronikus tananyagok mintájára készülne az egészségügy számára is egy tesztsor, mely eltér az átlagostól. Intraneten bárhol elérhető lenne, de mégis személyre szabott bejelentkezési lehetőséggel, kiértékeléssel. Ez a tesztsor az adott személy érzékenységét, lelkiállapotát, motivációs készségét és emberközpontúságát mérné fel a korrupciós hajlandóság kérdésköre mentén. A digitális anyag többféle videót is tartalmazna, olyanokat, amik érzékeny területeket érintenek, megvilágítanak, elgondolkodtatnak és ösztönöznek. Hozzájuk kapcsolódó kérdéseket is felteszünk, amelyek a videók előtt és után is megválaszolásra kerülhetnek, más-más területet érintve. A kisfilmek általános eseteket mutatnak be és nem feltétlenül közvetlenül utána szükséges megválaszolni a hozzájuk kapcsolódó kérdést. A feltett kérdések időnként dilemmát okoznak, máskor evidens választ várnak. A válaszadásnál a reakcióidőt is rögzítjük, azaz a felhasználó válaszainak és a válaszokra adott reakcióidő mérésének összegzése is megtörténik.

Hang és kép egyben, ami úgy van összeállítva, hogy ha nem akarja nézni, akkor is hallja és hasson a lelkére a mondanivaló vagy éppen fordítva. Mindez célzott, pszichológusok segítségével készített kisfilmekkel indulna, matematikai és józan paraszti ész alapján kidolgozott következtetésekkel, értékeléssel zárulna és maximum egy óra alatt elvégezhető

lenne. Ennél több időkiesés akár munkából, akár szabadidőből, nem eredményes. A felméréseket félévente meg kellene ismételni. A kiértékelés után személyre szóló terápiát, lelki segítségnyújtó gyógymódot ajánlanánk azoknak a dolgozóknak, akik túlságosan kiégettek, érdektelenek és magas a korrupciós hajlandóságuk. A kiugró, szélsőséges eredményről (veszélyes értékek- gyakori normaszegés) a dolgozó és a felettese is értesítést kapna kód alapján.

### **5.3. A társadalom, mint szervezet formálása**

Önmagában az egészségügyi dolgozók szemléletének megváltoztatása még nem elégséges. Ezzel egyidőben a lakosság számára is figyelemfelkeltő, informáló kampányt kell elindítani. A hosszú várakozási idő alatt gyakran unatkozó betegek számára információs pultot lehetne létrehozni. Az adatok védelmének fontosságát és a betegjogi valamint bejelentő-védelmi lehetőségeket előtérbe helyezve készülhetne képes, digitális tájékoztató program. Ezek köznapi nyelven, egyszerű formában, közérthetően előadott állampolgárok számára fontos tudnivalók lennének. Kis filmek arról, hogyan csalhatják ki az egyének különleges adatait és miként élhetnek vissza vele vagy arról milyen lehetőségei vannak az egészségügyben történt visszaélések kapcsán. Pl. hogyan működik a közérdekű bejelentés, milyen adatvédelmi és bejelentővédelmi garanciák léteznek, milyen jogai vannak a betegnek. A kötelezettségekre is felhívjuk a figyelmet, akár olyan anyaggal, hogy az előre lefoglalt időpont nem lemondása milyen hatással van a többi betegre vagy az egyéb folyamatokra. Minden olyan témát meg lehetne eleveníteni, amely integritással kapcsolatos. Nagyobb képernyőn lehetne látni az anyagot, hogy egy felhasználó által többen értesüljenek a közvetítendő üzenetről. Hasonló módon, mint a patikákban vagy szakrendelőkből elhelyezett kivetítők. Itt saját döntés alapján válogatna az egyén a lehetőségekből. A témaköröket figyelemfelkeltő, érdekes címekekkel, alcímekekkel látnánk el, ezzel is serkentve az érdeklődést.

## 6. FELADATAINK

Igyekezünk megtudni, átvenni a korrupciómentes nemzetek stratégiáját és a saját lehetőségeinkhez, kultúránkhoz igazítani. Mindezt politikai szinten, törvényalkotással, valódi átláthatósági folyamatokkal, igazat vallva és nem elcsábulva kell betartani. Valamint az egyén szintjén, a belső kontrolrendszerünk és erkölcsi normánk mentén megmaradni vagy elindulni a fertőzésmentesség felé. Kis lépésekkel, valószínűleg hosszú ideig tartó kitartó munkával és egyenes magatartással megállítható a súlyos korrupciós áradat. Stabil pszichológiai háttérrel bíró személyek kritikus élethelyzetben is képesek az erkölcsösségre.

Az a meggyőződésünk, hogy a mentális alapokra helyezett megközelítés mindkét szegmens számára célravezető. Az pedig, hogy a kormányzás elindította a Digitális Jólét Programját, biztosítja, hogy az eddig számítógépet, internetet nem használók is befogadóbbak a közterületeken kiállított digitális eszközökkel szemben. Éppen ezért tartjuk fontosnak, hogy azonos időben kezdjük a felvilágosítást és a dolgozók felmérését. Mindez komoly előkészítést, mérlegelést igényel és megfelelő szoftveres háttérrel. Az integritás tanácsadók biztosan örömmel állnának a jó ügy oldalára, ahogyan mi is szívesen felvállalnánk azt.

1. számú mellékletünkben szerepel egy kérdőív, ami az alapját képezi az elképzelt felmérésnek.

## 1.sz. melléklet

## Kérdőív

1. Az Ön neme:  férfi  nő
2. Az Ön kora:  20-30  31-40  
 41-50  51-60  
 61-65  65 feletti
3. A családi állapota:  Nőtlen/hajadon  Házas  
 Elvált  Özvegy  
 Egyéb .....
4. Az Ön házastársa/élettársa  
 Orvos  Diplomás egészségügyi dolgozó  
 Vezető eü-n kívül  Nem diplomás eü. dolgozó  
 Egyéb foglalkozású.....
5. Az Ön családjában (szülei, nagyszülei, tágabb családja körében volt/van-e orvos?)  
 Igen, többen is  Igen (egy fő)  
 Nem volt  Nem tudom  
 Egyéb .....



6. Mióta dolgozik Ön ezen a szakterületen?

- 0-5                       6-10
- 11-15                     16-20
- 20 felett

7. Mióta dolgozik Ön ezen a munkahelyen?

- 0-5                       6-10
- 11-15                     16-20
- 20 felett

8. Az Ön hozzáállására melyik állítás illik a legjobban?

- Vallásos vagyok (követem az egyház tanításait)
- Vallásos vagyok a magam módján
- Nem vagyok vallásos
- Nem nyilatkozom
- Egyéb .....

9. Ön egyetért-e azzal az állítással, hogy az orvos társadalmi státusza magasabb, mint a betegé, akit ellát?

- Igen, teljesen egyetért     Inkább egyetért
- Inkább nem ért egyet     Egyáltalán nem ért egyet
- Nem nyilatkozom

10. Tudomása szerint az Ön által ellátott személyek közül hány százalék idős (60 év feletti)?

..... %                       Nem tudja

11. Az Ön megítélés szerint az Ön által ellátott személyek közül hány százalék sorolható szegény kategóriába?

..... %  Nem tudja

12. Fontos-e Önnek a beteg külleme?

Igen  Nem  
 Nem tudja

13. Az egészségügy – sokak szerint – egyik legnagyobb problémája a hálapénz. Kérem mondja el véleményét, hogy az alábbi kijelentésekkel Ön mennyire ért egyet.

		<i>teljesen egyetért</i>	<i>inkább egyetért</i>	<i>inkább nem ért egyet</i>	<i>egyáltalán nem ért egyet</i>	<i>Nem tudja</i>
1.	A hálapénzt azért adja a beteg, hogy extra figyelmet vásároljon					
2.	A hálapénz szükséges rossz					
3.	A hálapénz azért nem jó, mert gyengíti az orvos-beteg közötti bizalmat					
4.	A hálapénz megalázó orvosnak és betegnek egyaránt					
5.	Az orvos fizetése úgy van megállapítva, hogy belekalkulálták a hálapénzt. Jogosan fogadja el.					
6.	Erkölcstelen teljesen elfogadhatatlan a hálapénz					
7.	A hálapénz nem erkölcsi kérdés					
8.	Az ellátás szempontjából teljesen mindegy, hogy ad-e a beteg hálapénzt					

## 14. Az Ön megítélése szerint tíz beteg közül hányan adnak hálapénzt ...

	<i>Személyek száma</i>	<i>Nem tudom</i>
A sebészeknek	..... fő	
A pszichiáternek	..... fő	
A gyermekorvosnak	..... fő	
A szülészorvosnak	..... fő	
A háziornosnak	..... fő	
A belgyógyásznak	..... fő	
A fogorvosnak	..... fő	
A járóbeteg rendelésen	..... fő	
A nővérnek	..... fő	
A kisegítő személyzetnek	..... fő	

## 15. Az Ön megítélése szerint tíz orvos közül hányan fogadnak el hálapénzt ...

	<i>Személyek száma</i>	<i>Nem tudom</i>
A sebészek közül	..... fő	
A pszichiáterek közül	..... fő	
A gyermekorvosok közül	..... fő	
A szülészorvosok közül	..... fő	
A háziornosok közül	..... fő	
A belgyógyászok közül	..... fő	
A fogorvosok közül	..... fő	

A járóbetegrendelésen	..... fő	
A nővérek közül	..... fő	
A kisegítő személyzetből	..... fő	

16. Az Ön megítélése szerint mitől függ, hogy egy orvos több vagy kevesebb hálapénzt kap?

- hírnévtől       beosztástól
- szakterületről       teljesítményétől
- rámenősségétől
- döntési helyzetéről (dönthet-e beutalásról, soronkívüliségről stb.)

Egyéb:.....

17. Ön fogadna-e el hálapénzt?

- igen       nem

18. Ön kapott-e el hálapénzt az elmúlt hat hónapban?

- igen       nem

19. Amennyiben igen volt a válasz a 18. kérdésre, mi volt az oka a hálapénz elfogadásának?

- az alacsony bér  nem akartam megsérteni
- sokat segítettem (megérdemeltem)  így fejezte ki a háláját
- más is elfogadja, én miért ne tenném?
- Egyéb:

Egyéb:.....

20. Ön emlékszik rá, hogy melyik betegől kapott hálapénzt?

- igen  nem

21. Ön ugyanúgy bánik azzal a beteggel, amelyiktől kapott hálapénzt, mint azzal, akitől nem?

- igen  nem

22. Van visszatérő betege, aki előszeretettel él/élne a hálapénz-adás lehetőségével?

- igen  nem

23. Ön szerint a természetbeni juttatás (kávé, csoki, ital, virág) hálapénznek számít-e?

- igen  nem

24. Ön szerint híre megy, ha egy orvos legjobb tudása szerint, lelkiismeretesen végzi a munkáját és nem fogad el hálapénzt?

igen  nem

25. Ön szerint az olyan orvosnak, aki legjobb tudása szerint, végzi a munkáját és nem fogad el hálapénzt jobb, rosszabb, vagy ugyanolyan a betegek közötti megítélése, mint annak a társának, aki elfogad hálapénzt?

jobb  ugyan olyan  rosszabb

26. Ön szívesen dolgozna egy teljesen hálapénzmentes egészségügyben?

igen  nem

Egyéb:.....  
 .....  
 .....  
 .....

27. Az Ön véleménye szerint mi lenne az első lépés, amit meg kell tenni a teljesen hálapénzmentes egészségügy felé vezető úton?

.....  
 .....  
 .....  
 .....  
 .....

## 7. IRODALOMJEGYZÉK

( dátum nélk.). Forrás:

[https://www.asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/Szakmai\\_cikkek/Csapodi\\_Pal/csapodi.pdf?ctid=149](https://www.asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/Szakmai_cikkek/Csapodi_Pal/csapodi.pdf?ctid=149).

( dátum nélk.). Forrás: <http://www.szinapszis.hu/hu/hirek/vegleg-eltnhet-a-halapenz>.

( dátum nélk.). Forrás: [file:///C:/Users/Judit/Downloads/tar\\_timea.pdf](file:///C:/Users/Judit/Downloads/tar_timea.pdf).

( dátum nélk.). Forrás:

<http://www.kincsesgyula.hu/dokumentumok/paraszolvencia%20kereserol%20publikaciohoz%20004%2002.pdf>.

(2016. 01 2018. 11.09.). Letöltés dátuma: 2018. 11. 09., forrás:

<https://transparency.hu/antikorrupcios-kisokosok/korrupcio/>:

<https://transparency.hu/antikorrupcios-kisokosok/korrupcio/>

Fayer László (Szerk.): Az 1843-iki büntetőjogi javaslatok anyaggyűjteménye, I. k.–1.

Földvári József: Magyar büntetőjog általános rész. Osiris Kiadó, B. 2.

Györffy Zsuzsa dr. Kalaby László dr. Mohos András dr. Márkus Bernadet dr. Nánási Anna dr. Rinfel József dr. Girasek Edmond dr. Torzsa Péter dr. (2017. 58. évfolyam, 26. szám 1028-1035). Mit gondolnak a családorvos-rezidensek a hálapénzről? *Orvosi Hetilap* .

Hammurapi törvényei (fordította: Kmoskó Mihály). Erdélyi Múzeum Egyesület Jog- és Társadalom-Tudományi Szakosztálya. Kolozsvár, A. K.

<http://www.politicalcapital.hu/pc-admin/source/doc>. ( dátum nélk.).

Katalin, Pallai. (2012). <http://korrupciomegelozes.kormany.hu>. Letöltés dátuma: 2018. 11. 09., forrás: Demokrácia és korrupció:

<http://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/0/00/80000/Demokr%C3%A1cia%20%C3%A9s%20korrupci%C3%B3.pdf>

Kőhalmi László: A büntetőjog alapproblémái. PTE Állam- és Jogtudományi Kar Gazdasági Büntetőjogi Kutatóintézet, 2. 2.–2. (2012). *A büntetőjog alapproblémái*. PTE Állam- és Jogtudományi Kar Gazdasági Büntetőjogi Kutatóintézet.

Manu törvényei Manava Dharmasastra (fordította: Büchler Pál). Erdélyi Múzeum-Egyesület Jog- és Társadalom-Tudományi Szakosztálya. Benkő Gyula Cs. és Kir.Udv. Könyvkereskedése, B. 1.

*Nyelv és Tudomány*. ( dátum nélk.). Letöltés dátuma: 2018. 11. 09., forrás:

<https://www.nyest.hu/hirek/mi-az-a-paraszolvencia>

Angyal Pál: A Magyar Büntetőjog Kézikönyve. 21. Hivatali és ügyvédi büntettek és vétségek. Attila-nyomda Részvénytársaság Kiadó, B. 1.

Pókecz Kovács Attila: A magisztrátusi korrupció (zsarolás) büntetőjogi megítélése a köztársaságkori Rómában. In: Emlékkötet, T. B.-é.

Takács István – Csapodi Pál – Takács-György Katalin. (2011). *www.asz.hu*. Letöltés dátuma: 2018. 11 09, forrás: Pénzügyi Szemle:  
[https://asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/Szakmai\\_cikkek/Csapodi\\_Pal/csapodi.pdf?ctid=148](https://asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/Szakmai_cikkek/Csapodi_Pal/csapodi.pdf?ctid=148)

Theodor Mommsen: Römische Strafrecht. Verlag von Dunker & Humblot, L. 1.

*Wiener A. Imre: A hivatali büntettek tárgyáról. In: Jogtudományi Közöny 1963/4. 212–213. o.*

Zlinszky János: Római büntetőjog. Hetedik átdolgozott kiadás. Nemzeti Tankönyvkiadó, B. 1.

[https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/state/docs/chp\\_hu\\_hungary.pdf](https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/state/docs/chp_hu_hungary.pdf) Letöltés dátuma: 2018.11.07 16:54

[http://medicalonline.hu/eu\\_gazdasag/cikk/az\\_egeszsegugyi\\_innovacio\\_fovarosa\\_leszuk](http://medicalonline.hu/eu_gazdasag/cikk/az_egeszsegugyi_innovacio_fovarosa_leszuk)

Letöltés dátuma: 2018.11.07 14:32



**8. ÁBRAJEGYZÉK**

1. ábra Mit gondol, mi az a két legfontosabb probléma, amelyekkel ma Magyarország szembenéz? (az öt legkomolyabb probléma említettségének alakulása 2012-2016 között; az adatok forrása: Európai Bizottság Forrás: <http://www.politicalcapital.hu/pc-admin/source/doc>

2. ábra Azon válaszadók aránya, akik az adott kérdést a két legfontosabb országos probléma között említették (%) Forrás: <http://republikon.hu/elemzesek,-kutatasok/170111-problemak.aspx>

3. ábra Ön szerint mi az a legnagyobb probléma, amellyel ma Magyarország szembenéz, amelyk Önt a leginkább aggasztja? (A problémák említettsége százalékban) Forrás: [http://www.politicalcapital.hu/pc-admin/source/documents/PC\\_FES\\_egeszsegugy\\_2017\\_tanulmany\\_20170](http://www.politicalcapital.hu/pc-admin/source/documents/PC_FES_egeszsegugy_2017_tanulmany_20170)

4. ábra Az elmúlt 12 hónapban Ön vagy háztartásának valamelyik tagja adott-e nem hivatalos pénzt vagy ajándékokat az alábbi helyzetekben? Forrás: [http://www.politicalcapital.hu/pc-admin/source/documents/PC\\_FES\\_egeszsegugy\\_2017\\_tanulmany\\_20170613.pdf](http://www.politicalcapital.hu/pc-admin/source/documents/PC_FES_egeszsegugy_2017_tanulmany_20170613.pdf)

5. ábra Mennyire ért egyet azzal az állítással, hogy "szeretnék hálapénz mentes egészségügyben dolgozni" Forrás: <http://www.szinapszis.hu/hu/hirek/vegleg-eltnhet-a-halapenz>

6. ábra Mi az oka annak, hogy az emberek hálapénzt adnak? Forrás: <http://www.szinapszis.hu/hu/hirek/vegleg-eltnhet-a-halapenz>

7. ábra Összességén Önnek mi a véleménye a hálapénzrendszerről? Forrás: <http://www.szinapszis.hu/hu/hirek/vegleg-eltnhet-a-halapenz>

8. ábra Egyetért azzal, hogy csupán a béremelések hatására a hálapénzrendszer kikopik az egészségügyből? Forrás: <http://www.szinapszis.hu/hu/hirek/vegleg-eltnhet-a-halapenz>

## SMUK FERENC

UTAK, JÁRMŰVEK FEJLŐDÉSE, AVAGY A KÖZÚTI KÖZLEKEDÉS  
HONI ÉS NEMZETKÖZI TÖRTÉNETE AZ EZREDFORDULÓIG<sup>13</sup>

*„A jó utak lehető legnagyobb mennyisége az egyesült hazának mechanikai életelvét a leghathatósabban élénkíti, mert minél könnyebb és szabadabb a cirkuláció, annál elevenebb, egészségesebb és erősebb egy test, annál jobban működik egy erőmű és ugyanígy az ország is”*

Széchenyi István: Stádium (1831)

**1. BEVEZETÉS**

*„A közlekedés személyeknek és dolgoknak (árúknak, termékeknek) olyan helyváltoztatása, amely sajátos technikai eszközök igénybevételével, részint a közlekedésben dolgozók termelő munkája révén szabályszerűen és tervszerűen ismétlődve, részint nem termelő egyéni tevékenységként valósul meg.”*<sup>14</sup> A fenti definíció elválaszthatatlan egységet képez ember – jármű – környezet között mely kölcsönhatása legnagyobb mértékben befolyásolja a hétköznapi ember életét. A közlekedés során a halmaz „ember” egysége többrétű szerepet tölt be, egyrészt elvárja, hogy eljuthasson A) pontból B) pontba, tehát a közlekedés alanya, másrészt aktívan befolyásolja jogszabályokkal, mérnöki munkával az úthálózat építését, kivitelezését. A közlekedésre az inhomogenitás jellemző, vagyis a környezet kialakításánál figyelembe kell venni, hogy a különböző résztvevők eltérő módon és minőségben válnak résztvevőjévé a közúti forgalomnak. Ezen ismérvek korábbi történelmi korokra is jellemzőek. Az utak szinte az emberiséggel egy idősek. A történelem hajnalán élő ember már kitaposott ösvényeken, megszokott „útvonalakon közlekedett”. Napjainkban az emberek házat építenek, telket rendeznek, udvarokat szépítenek, mely során akaratlanul is útépítővé válnak.

Az utak és a közlekedés fejlődése az évszázadok során része volt az emberek mindennapjainak a kor fejlettségi szintjének megfelelően. E tekintetben az általam választott téma mindenképpen aktuális, hiszen a mai napig fejlődik. A dolgozatomban a közlekedési eszközök fejlődésének a folyamatát is feldolgoztam természetesen a terjedelmi korlátok figyelembevételével és a teljeség igénye nélkül. Külön aktualitást élvez, hogy a 2018-as esztendőben több eseménynek is kerek évfordulója van, így például 1868. május 18-án - 150 éve - indult el a budai oldalon az első lóvasút a Lánchídtól Újlak határig. A sors fintora, hogy 90 éve, 1928-ban utoljára közlekedett a lóvasút a Margit-szigeten és ezzel egyúttal

<sup>13</sup> Az alábbi tanulmány a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi kar közlekedésrendészeti szakán megvédett szakdolgozatom rövidített és átdolgozott változata.

<sup>14</sup> Dr. Irk Ferenc – Klobusitzky György – Dr. Major Róbert – Dr. Varga Ádám: Közlekedésrendészeti Alapismeretek Egyetemi jegyzet, Budapest, 2013 3. oldal

Budapesten is. A mai napig meghatározza Magyarország közlekedésépítését a Magyar Aszfalt Kft., amely 140 éve - 1878-ban alakult meg Magyar Aszfalt Rt. néven és korának meghatározó vállalkozásává vált.

E rövid tanulmányban a hazai közúti közlekedés történetének főbb állomásait kívánom bemutatni, a közlekedés ember-jármű-környezet rendszerelemein keresztül. A közlekedés fejlődésétől elválaszthatatlan a jogi szabályozás kialakulása, valamint az aktuális közlekedéspolitikai irányzat. Az utak tervezése építése során a szakembereknek alkalmazkodniuk kell a kor technikai szintjéhez, fejlettségéhez és a környezetbe való beillesztéséhez. A járművek - mint a közlekedés másodlagos környezete - rendkívül fontos tényező, ezért a közlekedési eszközök fejlődésének vizsgálata elengedhetetlen, ha a közlekedéstörténetről beszélünk. Az emberi tényező határozza meg a legösszetettebb módon a közlekedést, ezért a képzés, az oktatás rendkívül fontos. A századforduló motorizációs fejlődésének társadalmi hatása megkövetelte egyrészt a járművezető képzést, másrészt pedig a közlekedés ellenőrzést – forgalomellenőrzést – mely az állami szervek feladata. E szabályozás kialakulását is érintem a tanulmány során.

A közlekedésbiztonság kérdését nagymértékben befolyásolja a fejlődés, a modern technika, továbbá a motorizáció fejlődése. A közlekedésbiztonsági stratégiák láthatatlan részét képezik mindennapjainknak, hiszen akkor kerül előtérbe, ha valamilyen akadályba ütközik a közlekedés résztvevője.

## 2. KÖZÚTI KÖZLEKEDÉSÉPÍTÉS MAGYARORSZÁGON

Magyarország területén a rómaiak építettek először burkolattal ellátott utakat, amelyek katonai és kereskedelmi funkciót töltek. Az első utakat Dunántúl és Erdély területén építették. Az útburkolatok több rétegben készültek, szélességük 5-7 méter, a mellékutaké 3 méter körül volt. A rómaiak egyrészt rendszeresen javították és karbantartották az utakat, másrészt az utak mellett mérföldköveket is elhelyeztek. A korabeli „közútkezelőket” curatorok-nak nevezték, akik az útmestereknek elődei voltak.

Magyarország az Árpád-házi királyok idején az ún. levantei kereskedelem szárazföldi útvonalához tartozott. Az utakról kevés feljegyzés maradt fenn. Az úthálózat használhatósága az évszakoktól függött, valamint a helyrehozatalukra tett intézkedésektől, például a kereszties hadak vonulása előtt az útvonalakat rendbe tették. Kőből épített útburkolat, nem volt jellemző a kor útjaira ilyen utak legfeljebb a hegyvidékeken fordultak elő. A mocsarak gázlóinál fából készült dorong vagy rözse utakat készítettek. A XIV. századtól Nyugat-Európában megindult az útépítés, ezáltal fejlődött a közlekedés minősége. Hazánkban a nemzet minden erőforrását a török elleni harc emésztette fel.

III. Károly már műszaki követelmények szerint épített utakat. Ezt bizonyítja az ún. Károly-út, amely a horvátországi Károlyvárost (Karlovac) kötötte össze az Adria-tengerparti Buccarival és Portó Ré-vel. Az 1725-ben elkezdett útépítés csak Mária Terézia uralkodása alatt fejeződött be. Mária Terézia és II. József uralkodása alatt Magyarország és Erdély ipara és kereskedelme a birodalom aktuális érdekei szerint fejlődött. A helyzetet tovább rontotta a közlekedés elmaradottsága, melyen mindkét uralkodó javítani kívánt. Mária Terézia rendelt először mérnököket a megyékhez az út ügy irányítására. Magyarország és Erdély hegyvidékein voltak kövezett utak is, azonban az Alföldön az időjárás nagymértékben befolyásolta a közlekedést.

Az utak karbantartására és állapotuknak javítására 1778-ban jelent meg az első magyar nyelvű útépítési szakkönyv Kováts Ferenc matematikustól. A mű kivonatosan is megjelent 1800 körül.<sup>15</sup>

*„A magyar mérnökhallgatók immár itthon tanulhattak; megnyílt az Institutum Geometriáim, a mérnökképzés intézete Budán. A legkiválóbbak tanították az út- és hídépítést. 1840-ben Verebélyi József, majd 1847-ben Petzelt József előadásain tanulhatták a legkorszerűbb építési módokat [...] Sorra épültek az utak, a hidak Tomaj és Ederics között, vagy Pesttől Hatvan felé Motsy László földmérő irányításával — „MacAdam” (skót mérnök, 1756—1836) módja szerint. [...] Szinte az egész ország építkezett, de az országgyűlési irányzatot elfeledve, összefüggés nélküli, rendszertelen úthálózatot alkottak, ami az ország közepén, az Alföldön sártengerbe torkollott. A szakszerűség sem volt biztosítva mindenütt; sok helyen terv nélkül, szolgabírói irányítással építettek, többnyire közmunkával. 1848-ig mindössze 2098 km hosszú épített út volt az országban. [...] Egyes megyékben nem volt kiépített út. Viszonylag fejlett volt a Dunántúl, Erdély és Észak-Magyarország úthálózata, mert helyben volt az építőanyag, a kő. Az úthálózat nagy része alap nélküli kavicsolt út volt. Az útépítésnél még elhanyagoltabb volt az útfenntartás. A megépített utakat általában csak akkor állították helyre, amikor már jóformán teljesen tönkrementek.”<sup>16</sup>*

Az útügyi szolgálat az 1849. március hó 4-én kelt császári pátens, alapján került megszervezésre. A pátens értelmében a birodalmi úthálózatot három csoportra osztotta: állami, országos és községi utak. A birodalmi úthálózat kialakításakor a közlekedési érdek szempontjai azt kívánták, hogy a legfontosabb utakat állami kezelésbe vegyék. Az állami utakat elnevezésüknek megfelelően szelvényezték és mérföldkövekkel látták el. A chaussé-szerű fenntartás a ki nem épített — a korabeli közlekedési eszközöknek megfelelő — utak kavicsos, kővel vagy homokkal való fenntartását, valamint víztelenítését jelentette. 1867-ben, a kiegyezés után Magyarországon összesen 693 mérföld utat integráltak át az állami közutak hálózatába. A fejlődés hatására a közutakon rendszeres szolgálat ellátása új igényként merült fel. Ennek érdekében a Közmunka- és Közlekedésügyi Minisztérium kiadta az útkaparók szolgálati szabályzatát és 1887-ben az útmesterek szolgálati szabályzatát. 1849-ben átadásra került Lánchíd, mely a Buda és Pest közötti közúti közlekedésen lényegesen javított. Az utak építésének és fejlesztésének hatására Buda és Pest utcáin új közlekedési eszközök jelentek meg. Az első lóvasútat Pesten 1866-ban a Calvin tér és Újpest között, Budán 1869-ben - a Lánchíd és Óbuda, illetve Zugliget között - nyitották meg. 1887-ben nyitották meg az első közúti villamos vonalat a Nyugati pályaudvar és a Király utca között.

Ennek eredményeképpen a villamos a lóvontatást fokozatosan kiszorította Budapest utcáiról. Az utolsó lóvasúti kocsit a városi forgalomban 1898-ban közlekedett. A XIX. század második felében Pest úthálózata a burkolatok építése szempontjából fejlődésnek indult. Az útburkolatok már nem homorú szelvényűek, hanem domború szelvényűek építettek. Két oldalt folyókával, de még szegélykő nélkül. A szegélykő helyén a kocsit és gyalogjárda egymástól való fizikai elválasztására körülbelül 60 cm széles, és 15-20 cm magas rézsút képeztek ki. Az első szegélykő az 1868. évben a régi Városház utcában készült el. Az új elem kedvezőtlen elbírálásban részesült, de mivel több előnye volt, néhány év múlva bevezetésre került. 1864-ben Pesten a Palatinus (Nádor) utca 21. számú ház előtt került átadásra az első aszfalt burkolat, elnevezése akkortájt gyantásföld, illetve földszurok út volt.

<sup>15</sup> Tóth László: Magyarország közútjainak története (Budapest, 1995) 11-44. oldal

<sup>16</sup> Tóth László: Magyarország közútjainak története (Budapest, 1995) 40-41. oldal

A burkolat nem volt tökéletes, mivel télen repedt, nyáron pedig felpuhult. A sikertelen kísérlet miatt évekig nem készült aszfalt burkolat. 1870-ben Pest városa külön útépítő osztályt állított fel mérnöki gárdával. Egy genfi cég 1870-ben a Sebestyén utcában építette meg az első betonlapra helyezett comprimé<sup>17</sup> aszfalt burkolatot, amely aztán nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, mivel két év alatt tönkrement, ezért kőburkolatra cserélték ki. 1871. évben a Neuchatel cég a Hatvani (Kossuth Lajos) utcában épített 18 cm vastag betonlapon 5 cm vastag aszfalt comprimé burkolatot. A burkolat jól sikerült és ennek hatására több helyen is ilyen eljárással készült aszfalt burkolatokat építettek. Az új eljárás jelentős fejlődést hozott az útépítésben. 1878-ban megalakult Magyar Aszfalt Rt., mely a Neuchatel cég konkurensévé vált. 1876-ban a Margit hídon és az Andrássy úton kialakított fakocka burkolatot 16 cm vastag betonlapra fektették. 1879-ben a Drasche téglagyár keramitot állított elő. A keramit burkolatot első ízben a Baross utcában, majd 1881-ben az Egyetem utcában fektették le.<sup>18</sup>

Hazánkban, 1864-ben épült aszfaltút és – járda. Az aszfalt mintegy 4000 éve kíséri végig az emberiség történetét. A szó a görög aszphaltból származik, jelentése: változhatatlan. Az aszfalt a következő alkotóelemekből épül fel: 80-90 százaléka kőzúzalék és homok, 5-10 százaléka bitumen, illetve ugyanennyi finom mészkőpor. A történelmi feljegyzésekből tudjuk, hogy már Kr. e. 2000-ben ismerték és alkalmazták. Hérodotosz írásaiban megemlíti, hogy Ninive városában falazó habarcsként használták, illetve az utak kőburkolatát aszfaltanyaggal ragasztották.<sup>19</sup>

A modern út építése Pierre-Marie-Jérôme Trésaguet nevéhez fűződik. 1764-től Franciaországban bevezette az ún. rakottkő alapú utat. Az útburkolatot három rétegben építette. Első réteg 15–20 cm -es terméskőből állt, mely alapként szolgált. A hézagokat megfelelő méretű és mennyiségű zúzalékkal kiékeltek, majd összedöngölték. Az így kapott felületre kb. 10–15 cm vastagságú zúzottkő réteget, hordtak fel. Erre 5–10 cm vastag kisebb szemnagyságú zúzalékot vittek fel. Ez az útépítési módszer meghódította Európát. A kezdetben az elkészült úttest felületét a forgalom tömörítette, majd 1830-tól lovak által vontatott hengerekkel tömörítettek.<sup>20</sup>

A modern műutak elődjének tekinthető a makadámút, amely tömörített kőzúzalékborítással rendelkező műút. Elnevezését feltalálójáról, John Loudon McAdam skót mérnök után kapta. A makadámút Angliából indult hódítóútjára. Az eljárás lényege, hogy a közlekedés hatására csak az út felülete kopik, így csak az út felszínét kell karban tartani, az alapzat – megfelelő elkészítés esetén – nem rongálódik. A hangsúlyt nem a zúzott kő keménységére, hanem annak egyenletes méretére helyezte. Úgy gondolta, hogy az egyenlő nagyságú kövek eredményezik a helyben maradási, mivel, ha nagyobb kövek kerülnek közéjük, a kocsik kerekei kimozdítják, és az úttest elveszíti folytonosságát. Fontosnak tartotta, hogy az út alapzata száraz és egyforma legyen, mert csak így maradhat hibátlan és vízmentes. Ahhoz, hogy ez megvalósuljon a zúzottkő réteg a szivárgóárok vízszintje felett kell, hogy legyen, ezt 8 centiméterben állapította meg. Fajtáját tekintve kétféle makadámutat különböztetünk meg.<sup>21 22</sup>

Láthatjuk, hogy az út gyakorlatilag egyidős az emberiséggel. Mai modern felfogásban mesterséges útról – műútról – akkor beszélhetünk, ha azok rendszeres közlekedés igényeit

<sup>17</sup> Tömörített vagy mai nevével hengerelt aszfalt

<sup>18</sup> Tóth László: Magyarország közútjainak története (Budapest, 1995) 45-65 oldal

<sup>19</sup> <http://www.he-do.hu/lexikon>

<sup>20</sup> [http://magyarhirlap.hu/cikk/63596/Haromszazezer\\_kilometernyi\\_ut\\_vezetett\\_az\\_okori\\_Romaba](http://magyarhirlap.hu/cikk/63596/Haromszazezer_kilometernyi_ut_vezetett_az_okori_Romaba)

<sup>21</sup> <http://mult-kor.hu/cikk.php?id=14868>

<sup>22</sup> <https://hu.wikipedia.org/wiki/Makad%C3%A1m%C3%BAt>



kielégítik, valamint a műszaki és jogi szabályoknak megfelelően lettek megtervezve és megépítve.

### 3. KÖZÚTI KÖZLEKEDÉSI ESZKÖZÖK FEJLŐDÉSE – *a magyar feltalálók érdemei*

Az első utak – melyek inkább csak kitaposott ösvénynek, csapások volta – nyitották fel a történelem hajnalán élő emberek szemét, hogy elinduljanak és nagyobb területeket “hódítsanak” meg, vagyis közlekedjenek. Kétségtelen, hogy minél messzebb jutottak, annál több ismeretre tettek szert, ami aztán beindította az idegen megismerése iránti olthatatlan vágyat, mely alapvető emberi tulajdonság.

Miután az ember egyre nagyobb területeket járt be és ismert meg, problémaként merült fel, hogy a távolságot minél gyorsabban és hatékonyabban tudja áthidalni. Megállapítható tehát, hogy a közlekedési ágazatok közül elsőként – és a legdinamikusabban - fejlődő ágazat a „közúti” vagyis a szárazföldi közlekedés volt. Az emberiség közlekedéstörténetének legnagyobb találmánya a kerék. A kerék feltalálása a teljes szárazföldi közlekedést megreformálta, hiszen a kézikocsin keresztül a vasúti közlekedésig mindenütt megtalálható.

A kerék megalkotása, „feltalálása” az új kőkorhoz köthető, amikor az ember már letelepedett és földet művelt, így felmerült, hogy nagyobb távolságokat hidaljon át. A szán volt az első olyan közlekedési eszköz mellyel jelentős távolságot lehetett megtenni, illetve nagyobb terhet szállítani. A kocsi a szánból alakulhatott ki azzal a nemes egyszerűséggel, hogy kerekeket szereltek rá. Ebből lett aztán a szekér. A kerékekkel szerelt járműveket már több mint ötezer éve ismerik. A XVIII. századig a szekér legkülönbözőbb változatai – ökrösszekér, hintó - alkották a közúti közlekedés eszköztudományát. A XIII - XIV. század fordulóján a Kocs községben - Komárom megye - készültek azok a könnyű, vasalatlan kocsik, amelyek Európaszerte híresek voltak. A közlekedés fejlődésének második legnagyobb állomása a XVIII. században lezajló ipari forradalomra tehető. A gőzgép forradalmasította a vasúti és a vízi ágazatokat, lehetővé tette az utas és az áruszállítást és alkalmassá tette a közlekedési eszközöket, hogy rövid időn belüli nagy távolságra jussanak el. Az első világháborúig túlnyomórészt a vízi – hajózás – és a vasúti közlekedés fejlődött intenzíven. E két ágazat közül a vasúti közlekedés fejlődése volt nagyobb hatással a fejlődő országok iparára és ezzel egyenes arányban a kereskedelmére.<sup>23</sup>

A belsőégésű motor Franciaországból indult hódító útjára. A Beau de Rochas által 1862-ben szabadalmaztatott a benzin és levegő keverékének elvén működő motort. A benzinmotort kisebb járművekbe is be lehetett építeni, ezáltal praktikusabb volt, mint a gőzgép. A Karl Benz által 1886-ban készített autómobil már benzinmotorral volt szerelve, melyet Mannheimben mutatott be elsőként.

Hazánkban Bolyai Farkas és Bodor Péter marosvásárhelyi gőzkocsija 1818 körül készült el, Jedlik Ányos 1841 és 1842 között elektromos meghajtású kocsit épített, Wessely György 1876-ban önjáró kocsit szabadalmaztatott, Preiner Ferenc 1876-ban a gőz erejét használta kocsija hajtására, Korda Ferenc pedig 1890-ben megalkotta az akkumulátoros villanyautót. Kétségtelen, hogy az autómobilok fejlődésének legnagyobb vívmánya Bánki Donát és Csonka János 1893-as találmányához kötődik. A két tudós nevével fémjelzett karburátor legnagyobb érdeme a folyékony tüzelőanyag használata volt. Sajnos a történelem a német Wilhelm Maybach nevéhez köti a találmányt, de már egyre több külföldi szakirodalom elismeri a két magyar feltaláló elsőbbségét. Bánki a belsőégésű motorok hatásfokának javítását a sűrítési

<sup>23</sup> Bődök Zsigmond: Magyar feltalálók a közlekedés történetében. 89-90 old

viszony növelésében látta. Az elv lényege az volt, hogy mielőtt az öngyulladás bekövetkezne finoman porlasztott vizet jutatott a motor hengerrébe, ezt kettős karburátor segítségével tette. 1894-ben szabadalmaztatta a nagy sűrítési arányú vízbefecskendezéses benzinmotorját, amely a benzinmotor teljesítményét duplájára növelte. A vízbeporlasztásos elven működő „Bánki-motor” sajnálatos módon egy bizonyos Rudolf Diesel nevű tudós miatt nem terjedt el. Diesel 1897-ben alkotta meg a róla elnevezett dízelmotort, amely sokkal egyszerűbb volt.<sup>24</sup>

A közúti közlekedés fejlődésének kezdete a XX. század fordulójára tehető. A hazai közforgalmú közlekedés fejlődése az első világháború előtti években indult meg. 1910-től Horvátországban a Posta autóbuszjáratot indított, a taxik 1913-ban kezdték el szolgáltatásaikat Budapesten, és az első autóbuszjáratok 1915-ben indultak hódító útjukra. 1909-ben, Párizsban aláírták a nemzetközi egyezményt, ennek hatására 1910-ben kiadták a „Szabályzat a gépjárművek közúti forgalmáról”, amely a KRESZ elődje volt. 1900-ban megalapították a Magyar Automobil Club-ot, majd a következő évben Budapest adott otthont az első autó-kiállításnak, valamint autó- és motorkerékpár-versenyt is rendeztek.<sup>25</sup>

Az 1920-as évek második felében a magyar járműgyártás legdinamikusabb időszaka köszöntött be. Fejes Jenő által tervezett lemezmotoros autót Angliában mutatták be. Az 1930-as évek hozta világválság miatt a gyárak a termelést a minimumra csökkentették és 1935-től már a háborúra való felkészülés hatására növekedett a honi gépjárműgyártás.

A legjelentősebb hazai járműgyárak a Magyar Waggon- és Gépgyár, a Magyar Állami Vas-, Acél- és Gépgyár, a Weiss Manfred Acél- és Fémművek Rt., a Ganz Vagongyár, a Láng Gépgyár voltak. A gyárak kapuin tehergépkocsik, autóbuszok, személygépkocsik gördültek ki, valamint motorokat, traktorokat, gépjármű törzsegységeket és szerelvényeket is gyártottak. A második világháború előtt a hadiipar megrendeléseinek hatására a járműgyártás fellendült. Két gyár a Weiss Manfred-gyár és a Győri Waggon- és Gépgyár jeleskedett e területen. Weiss Manfred gyárban páncél- és harcokocsikat terveztek és gyártottak sorozatban, Győrben pedig katonai terepjárót, Rába Botond néven. A terepjáró gépkocsiból több mint 3300 darabot gyártottak.

A II. Világháború utáni években az autóbusz gyártással indult be hazánk járműipara. Az autóbuszok és tehergépkocsik gyártásához minimum egy 120–125 LE teljesítményű dízelmotorra volt szükség, amit a Steyr-gyár egy négyhengeres motorral tervezett és készített el. Winkler Dezső vezetésével 1948 októberében megkezdte működését a Központi Autótervező Iroda. 1950-ben létrehozták a Járműfejlesztési Intézetet, amely a mai Autóipari Kutató és Fejlesztő Intézet (AUTÓKUT) elődje volt. Az intézet meghatározó szerepet töltött be a hazai tehergépjármű-gyártás és a katonai célokra készült tehergépjárművek tervezésében, a Csepel 130 és a Csepel 500 járműgeneráció, valamint a Csepel dízelmotor kifejlesztésében. Az intézetben dolgozó mérnökök az 1960-as években szabadalmaztatták a kombinált dinamikus-turbótöltési eljárást. A szabadalom korszakalkotó volt és forradalmasította a motorgyártást, amit Magyarországon a Rába alkalmazta elsőként. A találmányt a világon számos autó- és motorgyár is átvette és a mai napig alkalmaz. A MAN, a Volvo, a svájci Saurer, az amerikai és japán teherautógyárak is megvásárolták a gyártási jogát. Az 1980-as évektől a kelet-európai piac összeomlásának hatására az addigi jól működő piacok megszűntek.

<sup>24</sup>Magyarország a XX. században IV. KÖTET Tudomány 1. Műszaki és természettudományok, © Babits Kiadó, Szekszárd, 1996-2000. <http://mek.oszk.hu/02100/02185/html/784.html>

<sup>25</sup> Dr. Kerekes István – Dr. Péterfalvi József – Wimmer József: INFRASTRUKÚRA ÉS KÖZLEKEDÉS Oktatási segédlet, 2007. [http://www.nyne.hu/fileadmin/dokumentumok/emk/efelt/efelt/jegyzetek/infra\\_bsc.pdf](http://www.nyne.hu/fileadmin/dokumentumok/emk/efelt/efelt/jegyzetek/infra_bsc.pdf) 59. oldal

A rendszerváltozás utáni években a külföldi tulajdonú autó- és autóalkatrész-gyártók egyre nagyobb számban jelentek meg hazánkban. Magyar kutatók munkáját dicséri a nehézgépjárművekre kifejlesztett DSC (Drive Stability Control), vagyis a menetstabilitást növelő rendszer. A fejlesztések főként az elektronika területén jeleskedtek. Többek között az elektronikus fékrendszer-irányító szoftver (EBS), az ABS (blokkolásgátló), a dőlésetektáló és megakadályozó rendszer, illetve a pneumatikus fékrendszer egyes elemeinek fejlesztése terén. A magyarországi járműgyártás terén a legnagyobb áttörést az AUDI AG győri gyára hozta, amely hazánk gazdaságára is kedvezően hatott.<sup>26</sup>

#### 4. KÖZLEKEDŐ EMBER MINT ALANY

Az *ember* szerepét tekintve egyrészt alanya a közlekedésnek, hiszen vezethet járművet, közlekedhet gyalogosként, másrészt az ember az, aki magát a közlekedést megalkotta. A történelem során a tudományos ismereteit egyre mélyítette és fejlesztette a közlekedést. Az ember, mint szabályozó ténykedést is betölt, vagyis a jogszabályok megalkotásával a közlekedést szabályozza.

*„... egy „átlagvezető” 2 percenként, illetve 2 kilométerenként követ el egy magatartási hibát, amely idő alatt 80 döntést hoz és 60 cselekvést hajt végre. Az említett kategóriába tartozó vezető 2 óránként keveredik 1 veszélyes szituációba, havonta egyszer pedig baleseti helyzetbe. 6 évenként vagy 100 ezer kilométerenként van reális esélye balesetben való részvételre (eddig az időpontig 4 millió döntést hoz és 3 millió cselekvést hajt végre), 45 évenként vagy 700 ezer kilométerenként van esélye arra, hogy személyi sérüléssel balesetnek, 1600 évenként vagy 10 millió kilométerenként pedig arra, hogy halálos balesetnek legyen részese.”<sup>27</sup>*

A fenti idézetben szereplő adatokból látható, hogy milyen fontos az emberi tényező, amely a közlekedés rendszerének a legsebezhetőbb egysége. A biztonságos közlekedés feltétele – ha az emberi tényezőt nézzük – egyrészt az oktatás minősége, hisz a közlekedés alapvető szabályait minden résztvevőnek tudnia kell. Sajnos a közlekedés oktatása és ezzel párhuzamosan a számonkérés, vagyis a vizsgáztatás csak a gépi meghajtású járművek leendő vezetőinek alapkövetelmény. A közúti közlekedésben azonban nem csak gépi meghajtású járművek vesznek részt, hanem gyalogosok, kerékpárosok és a „különleges gyalogosok” vagyis a gördeszkával, görkorcsolyával közlekedők. Az életkori sajátosságokat figyelembe véve pedig az alig hét esztendőes gyermektől kezdve - aki éppen megtanult „biciklizni” – az idős emberekig mindenki részt vesz a közlekedésben különböző járművekkel, vagy éppen járműnek nem minősülő eszközökkel. Nem kérdés tehát, hogy a képzettség milyen fontos a közlekedésben. A másik nagyon fontos tényező, az ergonómia, vagyis az ember gép egymással való kölcsönhatása, mely meghatározza a közlekedő ember viselkedését, reakcióit.

*„A ”Human Factors” (ergonómia) feltárja és alkalmazza mindazokat az ismereteket az emberi viselkedésről, képességekről, korlátokról és más emberi jellemzőkről, amelyeket figyelembe kell venni az eszközök, a gépek, a rendszerek, a munkafeladat, a munkakör és a*

<sup>26</sup> Magyarország a XX. században IV. KÖTET Tudomány 1. Műszaki és természettudományok, © Babits Kiadó, Szekszárd, 1996-2000 <http://mek.oszk.hu/02100/02185/html/784.html>

<sup>27</sup> Irk Ferenc, Varga Ádám: Forgalom-ellenőrzés, egyetemi jegyzet, Budapest, RTF, 2005.



*környezet tervezése során, mint a hatékony működés, valamint a biztonságos és kényelmes emberi használat (alkalmazás) feltételeit.*"<sup>28</sup>

Az ergonómia, mint tudomány foglalkozik a munkát végző emberrel, aki a munkahelyén lévő gépek és a környezet hatása alatt dolgozik. Az ergonómia feladatát tekintve az ember-jármű-környezet harmóniájának a zavartalan biztosítása. Az ergonómia alapelve, hogy a munkakörülményeket, vagyis esetünkben a járművezetést befolyásoló körülményeket az emberi sajátosságoknak megfelelően kell kialakítani.

A tanulmány e fejezetében az ergonómia és a közlekedés oktatásának kialakulását foglalom röviden össze.

Az ergonómia, vagyis a munkát végző ember környezetének tanulmányozása a XX. század elején vette kezdetét. Frederick Winslow Taylor<sup>29</sup>mozdulat- és időelemzésen alapuló munkaelemzési és értékelési technikát fejlesztett ki mely az ergonómia elődjének tekinthető. Taylor és tanítványa, Frank Bunker Gilbreth<sup>30</sup>kutatásai elsőként az üzemgazdasági problémák megoldását célozták meg. Kutatásaik eredményei a mai napig helytállóak. Taylor elsőként tanulmányozta tudományosan és írta le először a világon az operációt végző orvos mozgulatsorozatát. A vizsgálataival megoldást keresett arra, hogy az adott munkára a legmegfelelőbb személy kerüljön kiválasztásra. Az ergonómiát, mint tudományt az amerikai légierő a II. Világháború idején kezdte felértékelni, amikor a veszteségeket vizsgálva a kutatók rádöbbenek, hogy a helytelenül kialakított pilótafülke, műszerfal és a kezelőszervek nem „felhasználóbarát” módon funkcionálnak. Ez a felismerés indította el az érzékelés és mozgás-szabályozás vizsgálatát és törvényszerűségeinek meghatározását. A hatvanas évektől a nagyvállalatok felismerik az ergonómia jelentőségét és az eredményesebb fejlődés érdekében létrehozzák az önálló *human factors* részlegeket. E tudomány alkalmazása segíti a munkakörnyezet kialakítását. Magyarországon 1960-as években több jeles kutató részvételével megalakul az Ergonómiai Szakosztály, majd 1967-től az elindul az Ergonómia című tudományos szaklap.<sup>31</sup>

Magyarország közlekedésének fejlődése a XIX. század elejétől indult meg, és csak a századfordulón kezdett Európai szintre fejlődni. A folyamat nem volt egyszerű, hiszen a megjelenő új közlekedési eszközökkel kialakult a közúti közlekedés inhomogenitása. Az 1900-as évek elején egy amerikai utazó így emlékezett vissza a magyar határ átlépéséről:

*„Az ország ... ahol a bajszukat agyar formájúra pöndörítik, amely oly félelmetes, mint a vaddisznóé és olyan szavakkal kiabálnak rád, amiről az ételeik jutnak eszedbe, immár a határ innenső oldalán van: átléptél a határon, és a magyarok tágas, zöldellő földjén vagy.”<sup>32</sup>*

Az eltérő tulajdonságú közlekedési eszközök használata megkívánta az új ismereteket. Az új eszközök mind műszaki, mind pedig közlekedési ismereteket kívántak meg, ezért a járművezetőket oktatni, tanítani kellett a közlekedésben való részvételre.

1895-ben Budapest utcáin megjelent az első autómobil és ezzel egyidőben megjelentek az úrvezetők is. Úrvezetők járműveiket maguk vezették és műszakilag értettek is hozzá. Az autómobilok elterjedésével szükségessé vált a járművezetők képzése. Az első oktatók a

<sup>28</sup> [http://munkavedelem.dsgi.hu/MV1\\_w2.pdf](http://munkavedelem.dsgi.hu/MV1_w2.pdf)

<sup>29</sup> Frederick W. Taylor a legújabb kori minőségirányítás megalkotója.

<sup>30</sup> Amerikai mérnök, először alkalmazta a mozdulatelemzést. A tudományos menedzsmentet kutatta.

<sup>31</sup> Dr. Horváth László Gábor: Ergonómia, Tankönyvkiadó, Budapest, 1975

<sup>32</sup> Szemző Hanna: BALESETEK ÉS TÁRSADALMI SZABÁLYOZÁS BUDAPESTEN A XIX-XX. SZÁZADFORDULÓJÁN [BERKLEY SMITH, F.: The City of the Magyars. London 1904. 14.]

kereskedők voltak. A vásárlót a „bakra” ültették, majd elmagyarázták, hogyan működnek a pedálok és karok, ezután már el is indulhatott az újdonsült sofőr a közúti közlekedésben.

Rudnay Béla Budapest rendőrfőkapitánya 1901-ben úgy rendelkezett, hogy csak az vezethetett autót, aki bizottság előtt vizsgát tesz. A sikeres vizsgáról a rendőrség jogosítványt állított ki. Láthatjuk, hogy nem csak a járművezetés alapköveit tette le Rudnay, hanem a rendőrségi igazgatását is. Az első vezetői engedélyt 1901. június 14-én adták át. A vezetői engedély 16 LE teljesítmény alatti vagy feletti gépjárművek vezetésére jogosította tulajdonosát.

1901-ben kiadták az „Az automobil” című tankönyvet, amely az első magyar autósönyv volt. A könyv elsősorban műszaki ismereteket közvetített, mivel a közlekedési szabályok ezeitől voltak kialakulóban Magyarországon, így magával a közlekedéssel nem foglalkozott.

Magyarország az 1908-ban tartott Párizsi konferencia ajánlásait ratifikálta, mely meghatározta a közúti közlekedésünk szabályozását. 1910-től már konkrét szabályok alapján történt a vizsgára bocsátás. A jogosítvány megszerzését 18. életév betöltéséhez kötötték. Egészségi alkalmasság is feltétele volt a vezetői engedély megszerzésének, jelentkezésnél fényképet kellett csatolni az úrlaphoz.

1912-től már államilag szervezett keretek között zajlott a gépjárművezető képzése. Megalakították Állami Sofőriskolát. A tanfolyam 42 napos volt. Az oktatás Budapesten a X. kerületben Százados utcai elemi iskolában zajlott. A képzés nem volt olcsó, hiszen maga a beiratkozás 20 korona, a tandíj pedig 200 korona volt. A végzett járművezetőket „Gépész urak”-nak hívták és társadalmilag elismert személyek voltak. Ebben az időben alakult meg a Budapesti Közlekedési Rt. ahol kikötés volt az állami sofőriskolai végzettség.

1920-ban a gépjárművezetők képzésének fejlődése visszaesett, a képzések magániskolákban folytatódtak.

A Magyar királyi Kereskedelem- és közlekedésügyi miniszter 60.000/1935.K.K.M. számú rendelete létrehozta és szabályozta az Állami Gépjárművezetőképző Tanfolyam Bizottságot és új képzési szabályozást vezetett be.

A II. Világháború után az 50-es évektől a Budapesten a Zách utcai laktanya adott otthont a gépjárművezetők oktatásának.

Az 1948-tól az újonnan megalakult Magyar Honvédelmi Sportszövetség az „A” kategóriás motoros képzést indította el, majd fokozatosan álltak át a személygépkocsi vezető képzésre. 1954-ben indult a sorkötelesek tehérgépkocsi vezető képzése, az oktatók zöme ekkor már szakképesítéssel tanított.

A magániskolák fokozatosan megszűntek és az oktatást az Autóműszaki Intézet vette át. Az ország egész területén csak az Intézet képezhetett sofőröket. Vidéken: 1949-ben Debrecenben, Győrben és Kecskeméten, 1950-ben Pécsen, 1951-ben Miskolcon és Szegeden nyíltak új oktatási intézetek.

Az Autóműszaki Intézet 1953-tól „Gépjárművezető-képző Iskola” néven majd 1956-tól KPM Autóközlekedési Tanintézet (ATI) néven működött tovább.

A közlekedési balesetek számának emelkedése miatt a szóbeli vizsgák helyett egyszemélyi elbírálást vezettek be. 1956. januárjától két főből álló vizsgabizottság működött, majd 1957-ben bevezették a tételhúzásos rendszert.

1969. július elsejétől lépett életbe a tesztalpos rendszer, majd 1972-től módosultak a gyakorlati vizsgák és rutinfeladatok, ezek között már szerepelt az emelkedőn-lejtőn való manőverezés.

Az 1976-ban hatályba lépett KRESZ - 1/1975. (II. 5.) KPM-BM együttes rendelet – új alapokra helyezte a járművezetés oktatását. A magyar képzés szervezettségében és színvonalában is elismert volt Európában.

Az 1983. évi 7. számú Törvényerejű rendelet a KPM helyett létrehozta a Közlekedési Minisztériumot, majd megszűnt az Autóközlekedési Tanintézet. Az 1989-es őszi, politikai rendszerváltás után az iskolarendszeren kívüli magánoktatás került előtérbe a járművezető-képzésben. 1991-re az ötszázat is meghaladta az autósiskolák száma. 2004. szeptemberétől bevezetik a korszerű számítógépes vizsgaprogramot.

Magyarország Európai Unió csatlakozását követően újra szabályozták a járművezetők képzését melyet a 24/2005. (IV. 22.) GKM rendelet szabályoz<sup>33</sup>

Napjainkban a motorizáció fejlődése - a közúti forgalom terén - nincs arányban a járművezetők képzettségével. Az autógyárak egyre nagyobb teljesítményű járműveket gyártanak, amelyeket szinte tökéletes aktív és passzív biztonsági elemekkel szerelnek fel. Sajnos megállapítható, hogy a közlekedési baleseteket kivétel nélkül emberi mulasztás okozza. Hazánkban a rendszerváltást követően „robbantak” be az első nagy teljesítményű gépkocsik. Sajnos ezek olyan műszaki állapotban voltak, hogy a már fentebb leírt fekete évet generálták a közlekedési balesetek terén. A XXI. század első évtizedének az elejére bebizonyosodott, hogy bármilyen biztonságos és bármennyire „felhasználóbarát” egy autó, nem ér semmit, ha a vezető nem használja a biztonsági berendezéseket, vagy semmibe veszi a közlekedési szabályokat. Az egyik legalapvetőbb dolog a biztonsági öv használata, melyet hazánkban még mindig sok járművezető mellőz. Számos baleset során láthatjuk, hogy kiesnek az autóból az utasok, mert nem használták az övet, pedig az életüket is megmenthette volna. Az ember szerepe tehát fontos tényező, amit nem lehet kizárni. A jövőben talán építenek majd olyan járműveket, melyek szoftver alapján kizárják az emberi tényezőt és „átveszik az irányítást”, de nekünk a mában kell megtennünk mindent a közlekedési balesetek megelőzése érdekében.

## 5. A KÖZÚTI KÖZLEKEDÉS JOGI HÁTTERÉNEK TÖRTÉNELMI ÁTTEKINTÉSE

*„Baross Gábor nevéhez fűződik az ország első úttörvénye „A közutakról és vámokról szóló 1890. I. törvénycikk”. A törvény 1890. május 15-én lépett hatályba és szabályozta többek között az útdó kivetésének és behajtásának módját. A jogszabály végrehajtására adták ki a 15 322/1892. számú kereskedelemügyi miniszteri rendeletet „Az állami közutak és az azok körüli teendők” és a 45 380/1892. számú a „Községi különféle osztályú utak és az azok körüli teendők és a vámügyek tárgyában” rendeleteket. A 79 292/1890, a 35 329/1891, a 46 679/1891. és az 58 156/1891. számú közlekedésügyi miniszteri körrendeletei a vámszedési jog szabályozásával kapcsolatban tartalmaztak iránymutatásokat. A törvény rendelkezett a törvényhatósági, községi közlekedési (vicinális) és községi (közűlő) utakról, de megkülönböztetett még két osztályt is. Ezek a vasút állomásokhoz vezető utak és a társaságok vagy szövetkezetek által közforgalom céljaira létesített közutak voltak.”<sup>34</sup>*

A magyarországi úthálózatának alakulására, fejlődésére a trianoni békediktátum hátrányosan hatott, hatalmas veszteségeket okozott a közlekedésben. A szakszerűtlenül meghúzott határok a közlekedési kapcsolatokat szétvagdalták, mely a mai napig problémák forrása. 1918-ban, az országban 74 771 km közút volt 70 százalékos kiépítettséggel, 1922-ben

<sup>33</sup> <http://www.kozszemle.hu/index.php?o=szakcikkek&cikk=27>

<sup>34</sup> Tóth László: Magyarország közútjainak története (Budapest, 1995) 65. oldal

trianoni szerződés után már csak 26 800 km közút maradt, melyeknek 60 százalékos kiépítettsége volt. 1920-ban megindult az útépités, ennek hatására 100 km hosszú földmunka és 15 km kőpálya készült el. A közutakról 1923. évben új törvénytervezet készült, amely jelentős újításokat tartalmazott. A tervezet értelmében az elkövetkezendő 25 év alatt az ország minden községét be kell kapcsolni az országos úthálózatba. Az első magyar Útügyi Kongresszusnak 1928-ban Budapest adott otthont.

1929-ben adták ki az első jelentős és korszerű Közlekedésrendészeti Szabálygyűjteményt a 250 000/1929. B szám alatt. Az 1935-ben történt szervezeti változás hatására a Kereskedelemügyi Minisztérium kettévált. Megalakult a Kereskedelem- és Közlekedésügyi Minisztérium, illetve az Iparügyi Minisztérium. A közutak szabályozása a Kereskedelem- és Közlekedésügyi Minisztériumhoz került.<sup>35</sup>

Hazánkban a KRESZ elődjeként számon tartott belügyminiszteri rendelet 1910-ben jelent meg. Természetesen korábbi feljegyzések is utalnak arra, hogy léteztek olyan jogi szabályozások, melyek a közúti közlekedést szabályozták. A már korábban említett 1890. évben kiadott I. törvénycikk, egyértelműen szabályozta a közúti közlekedési szabályok megsértéskor kiszabható szankciókat.

Az autók tömegesen jelentek meg az utakon.

*„Ez a jelenség az egykori fényképekből és leírásokból is jól kivehető. A zajos, füstös, még kevésbé megbízható autók egyre nagyobb számban történő megjelenése csak tovább rontott a helyzeten. A kezdetleges motorokra jellemző robbanó hanghatások gyakran ijesztették meg a lovakat, melyek ezáltal kezelhetetlenné váltak, s a gépkocsik megjelenése a személyes közúti balesetek és tragédiák számát is gyarapította. Ezért a Budapesti Rendőr Főkapitánya a 17.902/1901. sz. rendeletében - hazánkban első alkalommal - szabályozta a gépjárművek közlekedését - igaz, hogy ezt kizárólag a főváros viszonylatában tehette meg.”<sup>36</sup>*

Országos hatáskör hiányában a szabályozás csak Budapestet érintette. A főkapitányi rendelet forradalmasította a közlekedést. Többek között rendelkezett arról, hogy minden autót számmal kell ellátni, a megengedett legnagyobb sebesség alacsony forgalmú úton 15 km/h, nagy forgalmú úton 10 km/h. Lakott területen kívüli úton - ha az útvonal szabad - 30 km/h. A főkapitányi rendelet megalkotása után 9 évvel adta ki a belügyminiszter 57.000/1910 számú rendeletét, amely már az egész országra vonatkozóan rendelkezett a közúti közlekedés szabályozásáról. A rendelet alapját az 1909. október 11-én Párizsban megtartott nemzetközi konferencián írták alá az ún. „Párizsi Egyezmény” volt. Négy közúti jelzőtáblát vezettek be, a bukkanó, kanyar, vasúti átjáró, és útkereszteződés. E rendelet felel meg a mai KRESZ elődjének. 1930. január 1-én lépett hatályba a magyar királyi belügyminiszter és a magyar királyi kereskedelemügyi miniszter 250.000/1929. BM. számú rendelete, amely ténylegesen egységes szerkezetbe foglalta a közúti közlekedés szabályozását. A rendelet az akkor hatályos nemzetközi előírásokra és ajánlásokra tekintettel határozta meg a közúti forgalom résztvevőire vonatkozó előírásokat, ebből adódóan e belügyminiszteri rendelet felelt meg mai KRESZ-nek. Magyarország az „első KRESZ” megalkotásával és hatályba léptetésével, egy évvel megelőzte a kor éllovasának számító Nagy-Britanniát. Az első brit „KRESZ” (The Highway Code) 1931-ben lépett hatályba. 20 évvel később, 1950-ben a belügyminiszter és a közlekedés- és postaügyi miniszter 2500/1950. (XII. 01.) rendeletének megalkotásával

<sup>35</sup> Tóth László: Magyarország közútjainak története (Budapest, 1995) 81-107 oldal

<sup>36</sup> <http://www.kti.hu/index.php/news/345/537/A-KRESZ-toertenete>

hatályba lépett a „második KRESZ”. Az új rendelet az eltelt két évtized során megszerzett tapasztalatokra épült. Számos kiegészítés és módosítás javította a korábbi hiányosságokat. Az új rendelet 51 különböző jelzőtáblát tartalmazott, az összes fűvott gumibroncsú gépjármű sebességét lakott területen belül 40 km/h-ban állapította meg. Új szabály jelent meg, mégpedig az, hogy útkereszteződésben a kanyarodó járművel elsőbbséget kell adni az egyenesen haladóval szemben.<sup>37</sup>

1953-ban jelent meg a következő, a „harmadik KRESZ”. A belügyminiszter, és a közlekedés- és postaügyi miniszter 1/1953. BM. rendelete. A jogszabály szerkezetét tekintve két részből - általános és különös rész - állt. A közúti jelzőtáblák száma 59-re nőtt. Az autóbuszok megengedett legnagyobb sebessége 60 km/h-ra nőtt lakott területen kívül. Meglepően furcsa módon a személygépkocsik sebességét nem korlátozta lakott területen kívül. A korábban nem szabályozott fogalmak az új jogszabályban szabályozásra kerültek pl. a lakott terület, az irányjelzés, vagy a műszaki üzemképtelenség. A közúti közlekedésben bekövetkezett változások miatt 1962-ben kiadásra került a 2/1962. (IX. 29.) BM-KPM együttes rendelet, amely immáron a „negyedik KRESZ”. E jogszabály is két részből állt. Az első rész a közlekedésrendészeti hatóságokat és azok hatáskörét sorolta fel, a második rész tartalmazta a közúti közlekedés részletes szabályait. A rendelet követte az akkori aktuális nemzetközi trendet. Bevezetésre került az osztottpályás út és a forgalmi sáv fogalma, a közúti jelzőtáblák száma 158-ra emelkedett. A közúti közlekedés ezen kódexe az 1949. évi genfi közúti egyezményben foglaltakra épült. Az 1962. évi KRESZ tizenhárom évig volt hatályban és ezen idő alatt összesen hétszer lett módosítva. Az 1968-as esztendő meghatározó volt és a mai napig meghatározza az európai közúti közlekedést. 1968-ban hirdették ki a Bécsi Egyezményt, mely mind a mai napig a nemzeti szabályozások alapját képezi. A résztvevő államok által elfogadott Bécsi Közúti Közlekedési Egyezményben foglaltakat tulajdonképpen valamennyi európai ország ratifikálta. Hiányossága, hogy - bár átfogó jellegű - nem képes biztosítani az európai szabályozások egységességét. Az 1968. évi Bécsi Egyezmény képezi az alapját a jelenleg hatályban lévő, közlekedési jogszabályunknak az 1/1975. (II. 5.) KPM- BM együttes rendeletnek, amely sorrendben az „ötödik KRESZ”, és amely 1976. január 1-jén lépett hatályba.<sup>38</sup>

Természetesen a közúti közlekedés jogi szabályozása nem állt meg a KRESZ megalkotásával. Véleményem szerint az 1975-ös közlekedési rendszer szabályozásával kezdődött el az a folyamat, mely Magyarország közlekedési jogának fejlődését elindította. Az 1980-as évek viszonylagos állandóságát a rendszerváltás törte meg, amely új fejezetet nyitott a közlekedés jogi szabályozásban. Az új nagyobb teljesítményű járművek másfajta közlekedési környezetet kívánnak meg, illetve magát a közlekedés oktatását is hozzá kell igazítani a változásokhoz. Különösen az 1998-as módosítás, amely a mobiltelefon használatáról – annak tiltásáról – vezetett be rendelkezéseket. Említésre méltó a joganyag 2011. évi változása, amely a 7,5 tonnát meghaladó megengedett legnagyobb össztömegű tehergépkocsival 6-22 óra között autópályán és autóúton tiltja a tehergépkocsik előzését.

Fentiek tekintetében az a határozott véleményem, hogy a közlekedés dinamikus fejlődése megkívánja a korszerű jogszabályok megalkotását és a hatósági jogalkalmazás egységesítését. Ennek érdekében szükséges és indokolt lenne kodifikálni a közlekedési jogot, valamint az egységes jogalkalmazás érdekében feléleszteni a közlekedési ügyészek és közlekedési bírák önálló intézményét.

<sup>37</sup> <http://www.kti.hu/index.php/news/345/537/A-KRESZ-toertenete>

<sup>38</sup> <http://www.kti.hu/index.php/news/345/537/A-KRESZ-toertenete>



## 6. HAZAI KÖZLEKEDÉSPOLITIKA TÖRTÉNETE

A közlekedés kialakulásától kezdve egyre inkább központi helyet foglalt el az emberek életében. Az államok kialakulása a közlekedési infrastruktúra fejlődését eredményezte. Egyre nagyobb teret kapott a közlekedés fejlesztése. Korai államok hódító hadjárataik tervezésekor mind nagyobb figyelmet fordítottak a stratégiai tervezésre – hadsereg utánpótlása – és a közlekedés hatékonyságára. Természetesen nem csak a háborúk és hódítások voltak hatással a közlekedésre. A klímaváltozások hatására meginduló népvándorlások, majd később a városiasodás és az urbanizáció szintén befolyásolták. Az ipari forradalom hatására elindult technikai fejlődés, majd az autómobilok tömeges megjelenése kettős hatást váltott ki. Egyrészt új ágazati infrastruktúra kialakítását – vasúti pályák, műutak építése - követelte meg, másrészt a megváltozott közlekedési eszközök hatására növekedett a balesetek száma, ezáltal jogi környezetet is ki kellett alakítani a közlekedés szabályozására.

A közlekedés definíciójára már a bevezetőben utaltam, viszont e meghatározás a politika szó hozzáadásával új értelmet nyer. A politika görög eredetű szó „*e néven eredetileg az államra és intézményeire vonatkozó tanok összességét (Aristoteles), később pedig az állam kormányzására vonatkozó olyan tanokat, melyeknek alkalmazása által a főhatalom és annak kezelője, a legnagyobb erőt fejtheti ki és céljait leginkább elérheti*”<sup>39</sup> A fogalomból kitűnik, hogy az állami kormányzat felelőssége a politikát meghatározni.

A közlekedéspolitika tehát állami feladatkör mely jogi környezetet igényel. A jog hatása egészen az építéstől a közlekedés szabályozásáig nyomon kíséri a közlekedést. A közlekedésben különböző ágazatokat különböztetünk meg: közúti -, vasúti-, vízi-, légi-közlekedés. A közlekedéspolitika minden ágazatot érintve kerül meghatározásra.

Magyarország történelmében az első közlekedéspolitikai irányzat a reformkorhoz köthető. Gróf Széchenyi István nevéhez fűződik.

A közlekedéspolitika fontosságát számos művében hangoztatta – Hitel (1830), Világ (1831), Stádium (1832). Nevéhez köthető a vízi- és a vasúti közlekedés fejlesztése, a Lánchíd építése, a gőzhajózás, és a dunai vaskapu építése. Átfogó közlekedési koncepciója a „Javaslat a Magyar Közlekedési ügy rendezéséről” 1848-ban jelent meg. A Javaslat-ot az országgyűlés elfogadta és törvénybe iktatta, megvalósítása azonban a szabadságharc leverése miatt elmaradt.

Második említésre méltó közlekedéspolitikai koncepció a XX. századhoz köthető. 1968-ban jelent meg az 1024/1968. (X.31) kormányhatározat. A korszaknak megfelelően modern szellemiséget tükrözött, hiszen értékelte az elmúlt közel száz évet. A kormányhatározatban rögzített fejlesztések megvalósulását 12 évben határozta meg. Lényegében a személy- és áruszállítás, a közlekedési ágazatok fejlesztéseit a közlekedés mind hatékonyabb részvételét tűzte ki célul. A célkitűzések sikerét a vasúti és a közúti közlekedés fejlesztésében látta. A társadalomban és a gazdaságban bekövetkezett változások hatására 1979. május 16-án az országgyűlés elfogadta a Továbbfejlesztett közlekedéspolitikai koncepciót. Lényegét tekintve a technika és tudomány fejlődése, és az 1968-as határozat hiányosságainak kiküszöbölése volt a cél. Sajnálatos módon egyik koncepció sem váltotta be a hozzá fűzött reményeket. Hazánk gazdaságában az 1980-as évektől óriási mértékű hanyatlás következett be.

<sup>39</sup> Magyar értelmező kéziszótár A-Z-ig Könyvmíves kiadó Budapest 2000. 404. oldal

A tervegazdálkodásra épülő nemzetgazdaság gyakorlatilag csődbe ment, és ez a politikai-gazdasági változás vezetett az 1989-től – napjainkig is tartó – rendszerváltáshoz.<sup>40</sup>

A politikai és gazdasági változások, valamint a megváltozott környezet hatására a rendszerváltás utáni években romlott a közlekedés – ezen belül a közúti – helyzete.

*„Az 1987-től 1990-ig terjedő időszakra a gyors és intenzív romlás volt jellemző. Más, rendszerváltó országokkal összehasonlítva a hazai adatokat, ma már tudható, hogy ez a rendkívül gyors rosszabbodás a rendszerváltás negatív „mellékterméke” volt. A közutakon anarchia alakult ki, a rendőrség „elbizonytalanodott” (a rendőri ellenőrzés gyakorlatilag megszűnt), a rendszerváltás teljesen elterelte a figyelmet a közúti biztonságról. Nemcsak a közvéleményét, hanem a politikusokét, döntéshozókét is. A helyzetet csak rontotta a nyugatról akkoriban behozott nagyteljesítményű gépkocsik gépjárművezetői tapasztalatot és rendőri ellenőrzést nélkülöző, tömeges megjelenése. Mai napig 1990 volt a közúti biztonság ún. „fekete éve”, amikor 2432 személy vesztette életét közúti baleset következtében.”<sup>41</sup>*

Hazánk XXI. századi közlekedéspolitikáját az országgyűlés 19/2004. (III. 26.) OGY határozat a 2003-2015-ig szóló magyar közlekedéspolitikáról határozza meg. A koncepció főbb kitűzései között szerepel az uniós csatlakozás elősegítése, szomszédos országokkal való viszony javítása, területfejlesztések és az üzemeltetés hatékonyságának növelése.

A fejlesztések főbb irányvonalai: a gyorsforgalmi úthálózat növelése, ágazatok közötti kapcsolatok jobbá tétele, közlekedésbiztonság növelése, környezetszennyezés problémája, útdíjak bevezetése, korszerűsítése volt.<sup>42</sup>

2014. augusztusában a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium Közlekedésfejlesztési Koordinációs Központja kidolgozta a Nemzeti Közlekedési Infrastruktúra- Fejlesztési Stratégiát, amely hazánk 2014-2050-es időszakra fogalmaz meg stratégiai célokat a közlekedési infrastruktúra fejlesztésére, Magyarország versenyképességének növelésére. Célkitűzései között szerepel a közúthálózat fejlesztése, az autópályák, autóutak és a gyorsforgalmi úthálózat fejlesztése és ami igazán novumnak tekinthető, hogy szorgalmazza egy járműgyártási stratégia megalkotását is. A stratégiai törekvések összhangban vannak az Európai Unió törekvésekkel is, hiszen a jelenlegi közútfejlesztéseknek is a keretét adja az uniós forrásrendszer.<sup>43</sup>

Összefoglalva a fentieket, a közlekedéspolitika megalkotása az egyik legfontosabb kormányzati tevékenység. A közlekedés – ágazattól függetlenül – képes meghatározni egy ország gazdasági és ipari fejlettségét. A rosszul meghatározott közlekedéspolitika elvágja az adott ország vérkeringését, és súlyos gondokat teremt. Egy ország infrastruktúrájának a fejlettségét a közlekedés milyensége alapján lehet lemérni. Fontos a megfelelő kiépítettség, a gyorsforgalmi utak minősége, és azok elhelyezkedése.

Magyarország közlekedéspolitikája a rendszerváltás után, majd az európai unióhoz történő csatlakozásától megfelelő irányba halad. Bár közútjaink még mindig elmaradottak az európai országokhoz képest, a fejlődés már látható. Gyorsforgalmi útjaink száma egyre gyarapszik, a forgalomellenőrzés egyre hatékonyabb, és a személyi sérüléssel járó közlekedési balesetek száma is csökkenő tendenciát mutat.

<sup>40</sup> Dr. Kerekes István – Dr. Péterfalvi József – Wimmer József: INFRASTRUKÚRA ÉS KÖZLEKEDÉS

Oktatási segédlet, 2007. [http://www.nyme.hu/fileadmin/dokumentumok/emk/efelt/efelt/jegyzetek/infra\\_bsc.pdf](http://www.nyme.hu/fileadmin/dokumentumok/emk/efelt/efelt/jegyzetek/infra_bsc.pdf)

<sup>41</sup> Gondolatok a hazai közúti közlekedés biztonságáról, Holló Péter <http://www.matud.iif.hu/08feb/06.html>

<sup>42</sup> 19/2004. (III. 26.) OGY határozat a 2003-2015-ig szóló magyar közlekedéspolitikáról Letöltve: 2016.09.24.

<sup>43</sup> <http://www.kormany.hu/download/b/84/10000/Nemzeti%20K%C3%B6zleked%C3%A9si%20Infrastrukt%C3%B6zleked%C3%A9si%20Strat%C3%A9gia.pdf>

## 7. A KÖZLEKEDÉSRENDÉSZET MINT SZOLGÁLATI ÁG (RENDŐRSÉG) FEJLŐDÉSE MAGYARORSZÁGON

Hazánkban a századfordulót követően rövid idő alatt elszaporodtak a gépei meghajtású járművek. A megváltozott közlekedési környezet hatására a közlekedési balesetek elszaporodtak és a közlekedés szabályozása, valamint a közlekedési balesetek megelőzése érdekében szükség volt az állami beavatkozásra. A feladat a vidék biztonságáért felelős Magyar Királyi Csendőrségre, hárult. A közlekedés szabályozása aztán egyre bonyolultabbá vált melynek hatására a két világháború között létrehozták az önálló szolgálati ágat.

1930-as évektől a közlekedési balesetek száma emelkedett, a korabeli statisztikák szerint. A közlekedési balesetek túlnyomó része (mintegy 60 %-a) a vidék útjain történt.

A harmincas évekre Magyarország útjain 16 000 autó és körülbelül 10 000 motorkerékpár közlekedett. A Magyar Királyi Csendőrségre várt a vidéki utak forgalmának ellenőrzése és a közlekedés biztonságának megszilárdítása. A közúti közlekedés szabályozását, ellenőrzését abban az időben az 1909. X. 11-én kiadott és 1910-ben hazánk által ratifikált nemzetközi egyezmény az úgy nevezett Párizsi Egyezmény alapján végezték. Az 57 000/1910. (IV. 29.) BM. rendeletet az egyezmény alapján adták ki és a közúti ellenőrzéssel, valamint a közlekedési balesetek megelőzésével és visszaszorításával kapcsolatos irányelveket fogalmazott meg.

A szakterület fejlődése 1928. és 1929. között kezdődött, amikor nagyobb létszámú csendőröket a honvédséghez vezényeltek gépjárművezetői tanfolyamra. Így képesítést szereztek motorkerékpár, személygépkocsi és tehergépkocsi vezetésére, mely társadalmilag elismert volt.

1929 végétől a csendőrök motorkerékpárral láttak el szolgálatot. A közlekedésrendészeti szolgálati ág a székesfehérvári és győri őrsön alakult meg elsőként, hat fővel. Külön említést érdemel a győri őrs, amely mintegy 180 km hosszú útszakaszt ellenőrzött a Hegyeshalom-Győr-Komárom Nyergesújfalu-Piliscsaba-Budapest útvonalon.<sup>44</sup>

A közlekedési járőri feladatok specialitása új felszereléseket és új fegyverzet rendszeresítését követelte meg. A szolgálati járművek oldalkocsis motorkerékpárok voltak, így a fegyverzet tekintetében a vezető pisztollyal, míg az oldalkocsiban helyet foglaló társ puskával volt felszerelve.

1941. július 6-án vidéken, majd november 9-én Budapesten hajnali három órától Magyarországon életbe lépett a jobboldali közlekedés. Az átállás óriási feladatot rótt a rendőrségre forgalomszervezési szempontból.

1942-ben kibővült a csendőrség közlekedésrendészettel foglalkozó feladatköre, ekkor szervezték meg a vízi csendőrséget. A Balatont teljes egészében ellenőrzés alá vonták, a II. Világháború miatt azonban a Dunára és a Tiszára nem sikerült az ellenőrzést kiterjeszteni.

A közlekedési csendőr feladata nem különbözött a mai rendőri feladatoktól. Legfontosabb a közlekedés rendjének fenntartása és a közlekedési szabályok megtartásának ellenőrzése volt, tulajdonképpen a mai forgalomellenőrzés alapján láttak el szolgálatot. Ezt egészítette ki a közlekedési balesetek helyszínén jelentkező feladatok, például elsősegélynyújtás, sérültek ellátására történő intézkedés és a helyszíni intézkedés, vagyis a helyszíni szemle lefolytatása.

<sup>44</sup> Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Praesidii Ordinis) HU-ISSN 1216-6774 XXV. évf. (2015) 47-48-49-50.sz. (Vedó Attila A Magyar Királyi Csendőrség közlekedési szolgálati ágának kialakulása és fejlődése



Ezen kívül kiemelt feladat volt az eltévedt autósok útbaigazítása és műszaki hiba esetén a segélynyújtás is.

Ha a járőr szabályos jelzésére a járművezető nem állt meg az üldözés tilos volt. A közlekedés többi résztvevőjét a csendőr nem veszélyeztethette, ha mégis így járt el, azt a jogosulatlan fegyverhasználattal azonos súlyú cselekményként kezelték.

A közlekedési csendőr szolgálati feladatkörébe tartozott a forgalomirányítás és rendezvénybiztosítás (a közterületen forgalomkorlátozással járó), a forgalomellenőrzés és a közlekedési balesetek helyszínén az eljárás lefolytatása.<sup>45</sup>

A Magyar Királyi Csendőrség közlekedésrendészeti szolgálati ága megfelelt a kor társadalmi elvárásainak, célkitűzéseit – a közlekedés biztonságának növelését és a közlekedési balesetek számának csökkentését – elérte és a mai rendőrségen rendszeresített szolgálati ág feladatkörét megalapozta.

## 8. ÖSSZEGZÉS

E rövid történelmi áttekintés során előtérbe helyeztem azokat a problémákat melyek hosszútávra meghatározták Magyarország közúthálózatának kialakulását és fejlődését. Közútjaink fejlődését különböző történelmi korok határozták meg – török hódoltság, 1848-49-es Forradalom és Szabadságharc, illetve a trianoni békediktátum, de az I. és II. Világháború is jelentős hatással volt közlekedési környezetünk alakulására. E történelmi tényezők mind a mai napig meghatározzák Európához való viszonyunkat és közúti infrastruktúránkat.

A magyar közlekedési infrastruktúra a XIX. század elején a reformkorban kezdett fejlődni. Széchenyi Istvánnak köszönhetően a közlekedés szinte minden ágazatban fejlődésnek indult. Munkássága alatt utak, hidak épültek, letette a gőzhajózás alapjait, szabályozta a folyókat. Az első közlekedéspolitikai szülőatyja szívügyének tekintette a hazai közlekedést, ezért méltán nevezhetjük a legnagyobb magyarnak.

A szabadságharc leverése után megállt a hazai közlekedés fejlődése. A kiegyezés után Magyarország gazdasága – ezzel együtt a közlekedés – fejlődésnek indult. Budapest a századfordulóra már európai nagyvárosnak számított. A közúti közlekedés terén kialakult a jogi szabályozás, mely hatására a közlekedés dinamikusabbá vált. Ez nem volt könnyű hiszen a közúti járművek túlnyomórészt állat vontatta eszközök voltak és a megjelenő kezdetleges autók miatt számos közlekedési baleset történt.

Az 1900-as évek első felének végére a magyar feltalálók az autók gyártása, fejlesztése terén jeleskedtek és óriási sikereket értek el. Az általuk szabadalmaztatott találmányok nélkül nem fejlődhetett volna ilyen ütemben a gépkocsik gyártása. Sajnos a dicsőség nem minden esetben a magyar szakembereket élte. Az I. Világháborúból vesztesen kilépő Magyarország az 1930-as évekre, talpra állt, és számos fejlesztéssel írta be magát a járműgyártás történetébe.

A XIX. század fordulóján megjelenő gépi meghajtású járművek hatására kialakult a közlekedés inhomogenitása. A megváltozott környezet a közlekedésre tragikusan hatott,

<sup>45</sup>Rendvédelem-történelmi Füzetek (Acta Historiae Praesidii Ordinis) HU-ISSN 1216-6774 XXV. évf. (2015) 47-48-49-50.sz. (Vedó Attila A Magyar Királyi Csendőrség közlekedési szolgálati ágának kialakulása és fejlődése

megnőtt a közlekedési balesetek és a közlekedési tragédiák száma. További gondot jelentett, hogy az 1930-as évektől a hazai gépjárműpark megnőtt. A kialakult helyzet az állami szerveket arra kényszerítette, hogy szabályozni kellett a közlekedést, ki kellett alakítani a közigazgatás részeként a közlekedésrendészetet, amely egyrészt a járművezetőképzést indította el – az ember részvételét a közlekedésben gépi meghajtású járművek esetén bizonyos feltételhez kötötte -, másrészt pedig a közúti járművek közlekedésben való részvételének feltételeit szabályozta. Az igazgatás jó táptalajnak bizonyult, hiszen csak képzett sofőrök vehettek rész a közúti forgalomban, azonban a kedvező feltételek hosszú távon nem voltak biztosítható ellenőrzés nélkül. A feladat ismét adott volt: létre kellett hozni egy állami szervet, amely jogi alapokra helyezve ellenőrzi és szankcionálja a közúti közlekedést, illetve az abban résztvevőket. Ez a feladat a Magyar Királyi Csendőrségre hárult.

A II. Világháború és az 1956-os események után viszonylagos állandóság volt jellemző a magyar gazdaságra. A járműipar főként az autóbusz és tehergépkocsi gyártásra koncentrált. Az 1970-es évektől hanyatlásnak indult Magyarország gazdasága, az szocialista országok eladósodtak ami azt jelentette, hogy nem volt felvevő piacuk a hazánkban gyártott járműveknek.

A rendszerváltás legnagyobb vesztese a győri Rába Vagon és gépgyár volt, amely nem tudta a versenyt felvenni a kibővülő nyugati piaccal ezért tönkre ment. A rendszerváltás évei után napjainkig megállapítható, hogy Magyarország újra kiveszi részét az Európai és a világ járműiparából. Számos nagy járműgyár – pl. a győri AUDI – létesített üzemeket, hogy a személygépkocsikat, alkatrészeket gyártsanak hazánkban. Az így létesített gyárak, ipari központok remek táptalajul szolgálnak arra, hogy a magyar tudóstársadalom újra éledjen, és világhódító útjára induljon.

## 9. FELHASZNÁLT IRODALOM

### **Könyv, folyóirat**

Dr. Irk Ferenc – Klobusitzky György – Dr. Major Róbert – Dr. Varga Ádám: Közlekedésrendészeti Alapismeretek Egyetemi jegyzet, Budapest, 2013.

Tóth László: Magyarország közútjainak története (Budapest, 1995)

Bödök Zsigmond: Magyar feltalálók a közlekedés történetében. Nap kiadó 2005.

Irk Ferenc, Varga Ádám: Forgalom-ellenőrzés, egyetemi jegyzet, Budapest, RTF, 2005.

Dr. Horváth László Gábor: Ergonómia, Tankönyvkiadó, Budapest, 1975

Magyar értelmező kéziszótár A-Z-ig Könyvmíves kiadó Budapest 2000. 404. oldal

Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Praesidii Ordinis) HU-ISSN 1216-6774 XXV. évf. (2015) 47-48-49-50.sz. (Vedó Attila A Magyar Királyi Csendőrség közlekedési szolgálati ágának kialakulása és fejlődése)

### **Internetes forrás**

Magyarország a XX. században IV. KÖTET Tudomány 1. Műszaki és természettudományok, © Babits Kiadó, Szekszárd, 1996-2000. <http://mek.oszk.hu/02100/02185/html/784.html> letöltve: 2018.07.15.

Dr. Kerekes István – Dr. Péterfalvi József – Wimmer József: INFRASTRUKÚRA ÉS KÖZLEKEDÉS Oktatási segédlet, 2007. letöltve: 2018.07.15.

[http://www.nyme.hu/fileadmin/dokumentumok/emk/efelt/efelt/jegyzetek/infra\\_bsc.pdf](http://www.nyme.hu/fileadmin/dokumentumok/emk/efelt/efelt/jegyzetek/infra_bsc.pdf)

Gondolatok a hazai közúti közlekedés biztonságáról, Holló Péter Magyar Tudomány, 2008/02 175. o. <http://www.matud.iif.hu/08feb/06.html> letöltve:2018. 07.30.

Szemző Hanna: BALESETEK ÉS TÁRSADALMI SZABÁLYOZÁS BUDAPESTEN A XIX-XX. SZÁZAD FORDULÓJÁN letöltve: 2018. 08.08.

[http://epa.oszk.hu/02100/02120/00032/pdf/ORSZ\\_BPTM\\_TBM\\_32\\_215.pdf](http://epa.oszk.hu/02100/02120/00032/pdf/ORSZ_BPTM_TBM_32_215.pdf)

19/2004. (III. 26.) OGY határozat a 2003-2015-ig szóló magyar közlekedéspolitikáról letöltve: 2018.08.08. <https://mkogy.jogtar.hu/?page=show&docid=a04h0019.OGY>

<http://www.he-do.hu/lexikon> letöltve: 2016.08.17.

MagyarHirlap.hu: Háromszázezer kilométernyi út vezetett az ókori Rómába letöltve: 2018. 07.10.

[http://magyarhirlap.hu/cikk/63596/Haromszazezer\\_kilometernyi\\_ut\\_vezetett\\_az\\_okori\\_Romaba](http://magyarhirlap.hu/cikk/63596/Haromszazezer_kilometernyi_ut_vezetett_az_okori_Romaba)

múlt kor Történelmi magazin: Megszületett John Loudon McAdam skót útépitő mérnök, letöltve: 2018.08.08.

<http://mult-kor.hu/cikk.php?id=14868>

Wikipédia: Makadámút letöltve: 2018. 07.15.

<https://hu.wikipedia.org/wiki/Makad%C3%A1m%C3%BAt>

Szabó Gyula: Munkavédelmi szakmérnökképzés Ergonómia I. BME. letöltve: 2018.07.15.  
[http://munkavedelem.dsgi.hu/MV1\\_w2.pdf](http://munkavedelem.dsgi.hu/MV1_w2.pdf)

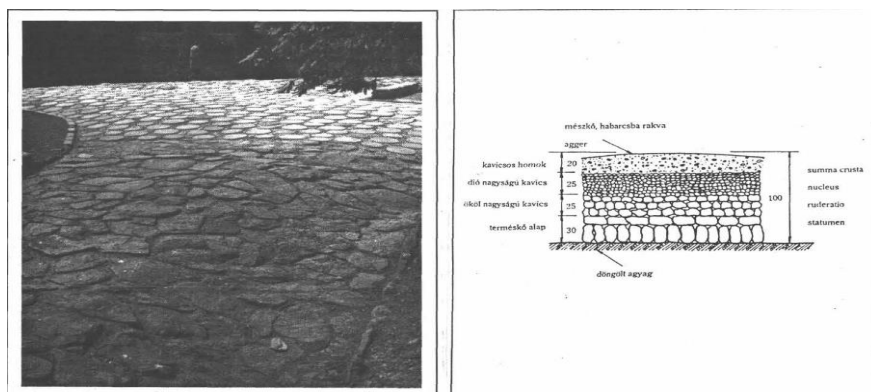
Ipolyi-Keller Imre: JÁRMŰVEZETŐK KÉPZÉSE MAGYARORSZÁGON A KEZDETEKTŐL NAPJAINKIG letöltve: 2018.07.15.  
<http://www.kozszemle.hu/index.php?o=szaccikk&cikk=27>

Közlekedéstudományi Intézet: A Kresz története  
<http://teszt.kti.hu/index.php?mact=News.cntnt01.print,0&cntnt01articleid=345&cntnt01showtemplate=false&cntnt01returnid=537> letöltve:2018.09.25.

NEMZETI KÖZLEKEDÉSI INFRASTRUKTÚRA-FEJLESZTÉSI STRATÉGIA 2014. STRATÉGIAI DOKUMENTUM letöltve: 2018. 10.05.  
<http://www.kormany.hu/download/b/84/10000/Nemzeti%20K%C3%B6zleked%C3%A9si%20Infrastrukt%C3%A9ra-fejleszt%C3%A9si%20Strat%C3%A9gia.pdf>

## 10. MELLÉKLETEK

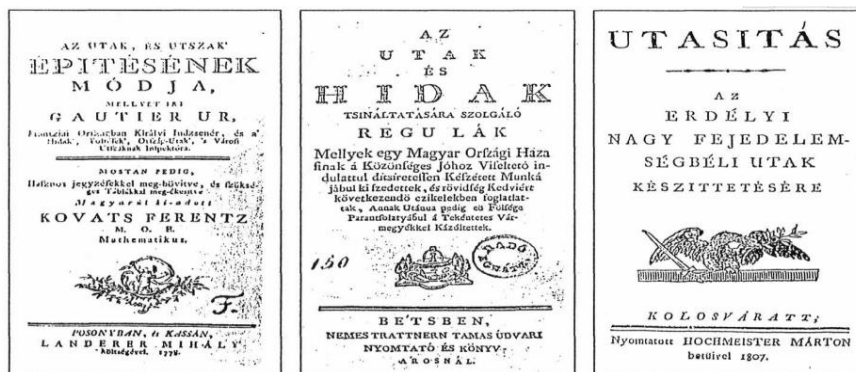
### 1. számú melléklet



Római kori út részlete Savariából és római kori út keresztmetszete<sup>46</sup>

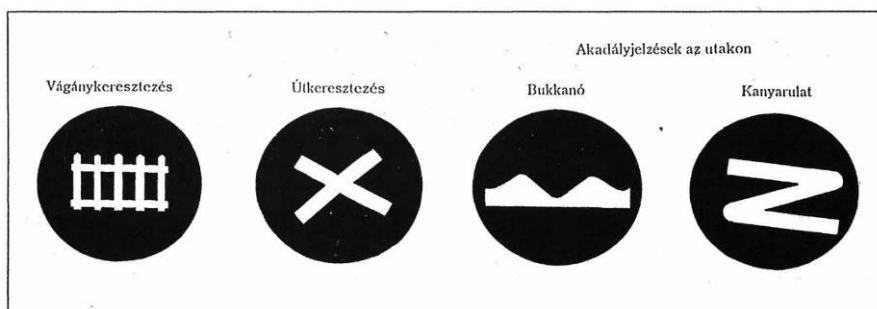
<sup>46</sup> Tóth László: Magyarország közútjainak története (Budapest, 1995) 9. oldal

2. számú melléklet



Az első magyar nyelvű útépítészeti szakkönyvek címlapjai<sup>47</sup>

3. számú melléklet



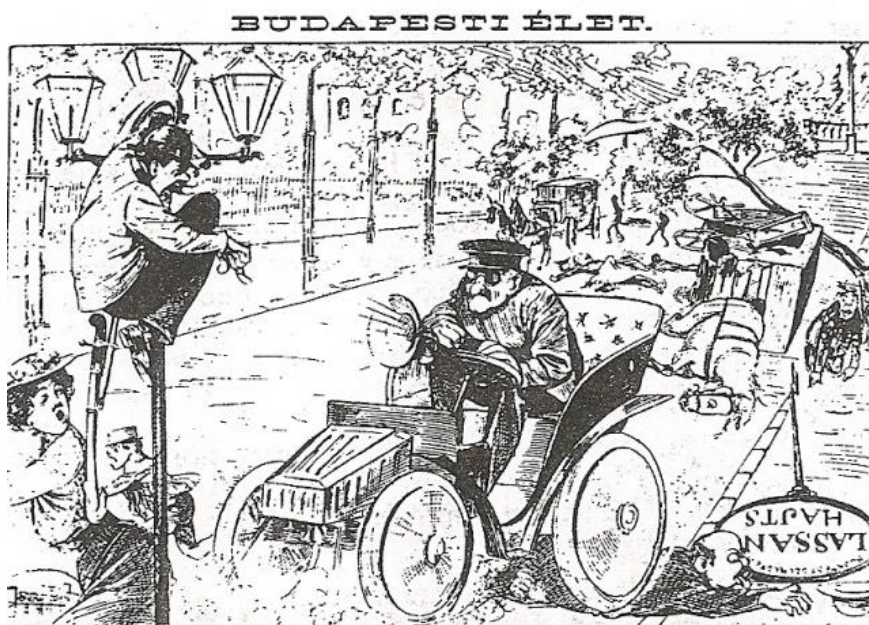
KRESZ táblák 1910-ből<sup>48</sup>

<sup>47</sup> Tóth László: Magyarország közútjainak története (Budapest, 1995) 26. oldal

<sup>48</sup> Tóth László: Magyarország közútjainak története (Budapest, 1995) 71. oldal



## 4. számú melléklet



Budapesti életképek, ahogy a Borszem Jankó c. satírikus lap rajzolója látta a század elején<sup>49</sup>

## 5. számú melléklet

**Az állami soffőriskola külön tanfolyama. A Kir. Magy. Automobil-Club október 26-án tartott választmányi ülésében elhatározta, hogy az állami soffőriskola külön tan-**



**ÁLLAMI SOFFŐR ISKOLA  
KÜLÖN TANFOLYAMA**



**JELENTKEZÉS A KIR. MAGYAR  
AUTOMOBIL CLUB-BAN**

A soffőr-különtanfolyam plakátja. — Plakat des Chauffeur-Separatkurses.

folyamát a club helyiségeiben tartatja meg. Ezen a tanfolyamon a club tagjai és általuk ajánlott női és férfig hallgatók látogathatják. Az elméleti és gyakorlati ismeretek, valamint a gépjárművezetés technikájának az elsajátításáért 280 korona díj fizetendő.

A kir. Magyar Automobil Club hirdető plakátja<sup>50</sup>

<sup>49</sup> <http://tanulovezeto.eu/sites/default/files/elso4.jpg>

<sup>50</sup> <http://tanulovezeto.eu/sites/default/files/sofor13.jpg>

## 6. számú melléklet



A közlekedési csendőrség számára rendszeresített Steyer Puch típusú járőr gépkocsi.<sup>51</sup>

## 7. számú melléklet



A közlekedési csendőrség számára rendszeresített Méray típusú oldalkocsis motorkerékpár.<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup> Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Praesidii Ordinis) HU-ISSN 1216-6774 XXV. évf. (2015) 47-48-49-50.sz. (Vedó Attila A Magyar Királyi Csendőrség közlekedési szolgálati ágának kialakulása és fejlődése)

<sup>52</sup> Rendvédelem-történeti Füzetek (Acta Historiae Praesidii Ordinis) HU-ISSN 1216-6774 XXV. évf. (2015) 47-48-49-50.sz. (Vedó Attila A Magyar Királyi Csendőrség közlekedési szolgálati ágának kialakulása és fejlődése)

## SZERZŐK

<b>BERTA ÉRIKA</b>	stratégiai referens, Innovációs és Technológiai Minisztérium
<b>ERDŐS ÁKOS</b>	tanársegéd, Nemzeti Közszolgálati Egyetem
<b>MAGASVÁRI ADRIENN</b>	tanár, Nemzeti Közszolgálati Egyetem
<b>NYITRAINÉ GERGŐ JUDIT</b>	főelőadó, Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága
<b>PATS KRISZTINA</b>	oktatási szakügyintéző, Komárom-Esztergom Megyei Kormányhivatal
<b>SIMON ISTVÁN KRISZTIÁN</b>	környezetvédelmi engedélyezési szakügyintéző, Nógrád Megyei Kormányhivatal Járási Hivatala
<b>SMUK FERENC</b>	balesetvizsgáló, Komárom-Esztergom Megyei Rendőr-főkapitányság
<b>TÓTH TAMÁS</b>	MSc hallgató, Nemzeti Közszolgálati Egyetem