

PRO PUBLICO BONO MAGYAR KÖZIGAZGATÁS



2014 1

A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA



A HATÉKONY ÁLLAM KAPCSOLATA A CIVIL-SZERVEZETEKSEL, KIEMELT FIGYELEMMEL A PÉNZÜGYI FOGYASZTÓVÉDELEMRE

Tanulmányomban a civil szféra fogalmi meghatározását követően a társadalomszervezés három szintjének bemutatásával kívánom kiemelni a mezzo szinten tevékenykedő nonprofit szervezetek tevékenységének közgazdasági jelentőségét. A modern állam gondosan megtervezi a költségvetési kiadásait. Tanulmányomban a tanácsadó irodahálózat pénzügyi fogyasztóvédelem területén elért vitathatatlan érdemeit kívánom megvilágítani abból az aspektusból, hogy ez milyen mértékben járult hozzá a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (továbbiakban: PSZÁF) rendelkezésére álló forrásainak hatékony felhasználásához. Magyarországon a pénzügyi fogyasztóvédelem még kezdeti stádiumban van, hiszen a PSZÁF csak 2010. január 1-jén kapott pénzügyi fogyasztóvédelmi hatósági jogkört. A PSZÁF a kezdetektől hatékonyságát úgy próbálta növelni, hogy a civil fogyasztóvédelmi szövetségekkel karöltve szervezte meg a vidéki pénzügyi tanácsadó irodahálózatot. A PSZÁF a pénzügyi szervezetekre kiszabott bírságbevételeiből jelentős összeget fordított a pénzügyi tanácsadó irodahálózat kialakítására. Az irodahálózat létrehozása a pénzügyi fogyasztóvédelem erősítését szolgálta, valamint biztosítani kívánta, hogy a vidéki fogyasztók könnyebben és egyszerűbben juthassanak e speciális információkhoz. 2011 áprilisától kezdtek meg működésüket a tanácsadó irodák olyan kooperációban, hogy a Fogyasztóvédők Országos Egyesülete a PSZÁF szponzorálása mellett szervezte meg tevékenységüket. 2012-ben már nyílt közbeszerzési eljárás lefolytatása után végezte tanácsadói tevékenységét a civil hálózat, immár 11 vidéki városban. 2013. október 1-jétől a PSZÁF feladatait és jogkörét a Magyar Nemzeti Bank vette át. Még nem ismert, hogy mi lesz az irodahálózat sorsa, csak remélni lehet, hogy egy jól működő koncepció nem kerül végleges megszüntetésre.

• • • • •

1. A CIVIL SZFÉRA FOGALMI MEGHATÁROZÁSA

A nonprofit kifejezést széles körben használja a magyar szociológia és jogirodalom egyaránt. Noha elsősorban a politikai rendszerváltozás óta nyert e fogalom polgárjogot, már a szocialista rendszer összeomlása előtt is rendszeresen használták a szociológusok. Manapság a

nonprofit terminus a jogszabályokban is előfordul, idegen eredete ellenére.¹ A 2006. július 1-jétől hatályos, gazdasági társaságokról szóló, 2006. évi IV. törvény (új Gt.) vezette be a nonprofit gazdasági társaság kifejezést. A nonprofit szervezetekről szóló első fontosabb jogszabály az 1997. évi CLVI. törvény. A legfrissebb jogi szabályozás a témában az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civilszervezetek működéséről és támogatásáról szóló, 2011. évi CLXXV. törvény.

A magyar jogban a nonprofit kifejezés előfordul szűkebb, jogilag meghatározott és tágabb értelemben is. A nonprofit szervezetek szűkebben értelmezett jogi terminusa olyan szervezeteket jelöl, amelyeket a vonatkozó jogszabálynak megfelelően hoztak létre és tartanak nyilván, és közhasznú státusúak. Tágabb értelemben nonprofitnak tekinthető minden olyan szervezet vagy jogi személyiséggel nem rendelkező személyegyesülés is, amelyet szélesebb értelemben véve közcélra hoztak létre, amely elsődlegesen nem gazdasági tevékenység és üzleti haszon realizálására alakult. Nem tekinthetők nonprofit szervezetnek a kormányzati szervek, a helyi önkormányzatok, az egyházak és a gazdasági társaságok.²

2. KIALAKULÁS

Politikai szempontból a társadalomban hagyományosan két nagy szereplőt különböztünk meg: egyfelől az államot, másfelől a polgári (civil) társadalmat. Ennek a kettős modellnek megfelelően gazdasági szempontból a társadalmat közérdekű és magánérdekű részekre (szektorokra) osztják fel. Ezt a hagyományos megkülönböztetést tükrözi a kontinentális jogrendszereknek a közjogra és a magánjogra való felosztása. Ez a kettős modell azonban ma már mind politikai, mind gazdasági, mind pedig jogi szempontból idejétmúltnak tekinthető. A fejlett nyugati országokban ugyanis a polgári társadalom, illetve a gazdaság magánsektora két, jól megkülönböztethető további részből áll: egy haszonérdekelt (forprofit) és egy nem haszonérdekelt (nonprofit) szektorból.³

Gazdasági szempontból a nonprofit szektor a piacgazdaságok tőkéletesítésének eszköze, és bizonyos hiányzó szolgáltatások pótlása érdekében született. A nonprofit szervezetek eredetileg olyan szükségletek kielégítésére jöttek létre, amelyeket a piaci szolgáltatók azért nem elégítettek ki, mert rövid távon az számukra nem volt nyereséges, az állam pedig azért nem látott el, mert hosszabb távon az nem növelte az adóbevételeket. A fejlett piacgazdaságokban a nonprofit szervezetek léte már nem a hiányzó szolgáltatásokkal, hanem a szolgáltatók hiányosságaival magyarázható. A magán szolgáltatások terén a fogyasztók sok esetben nem képesek kellően megítélni a piaci szolgáltatások minőségét (például gyógypedagógiai nevelés, idősök otthona, házi gondozás). Ezért bizalmatlanok a haszonérdekelt szolgáltatókkal szemben, akiknek elsődleges célja a nyereség növelése, nem pedig a fogyasztói igények minőségi

1 CSEHI Zoltán: A civil társadalom szervezeteinek joga Magyarországon. Gondolat Kiadó, Budapest, 2007, ISBN 978 963 693 060 8, 14–15. p.
2 CSEHI Zoltán: A civil társadalom szervezeteinek joga Magyarországon. Gondolat Kiadó, Budapest, 2007, ISBN 978 963 693 060 8, 15. p.
3 CSANÁDY Dánielnek A civil társadalom szervezete című tanulmánya: http://www.3sz.hu/sites/default/files/uploaded/csanady_daniel_-_a_civil_tarsadalom_szerkezete.pdf.

kielégítése.⁴ Ilyen esetekben a fogyasztók szívesebben fordulnak a nonprofit szolgáltatókhoz, mivel azok nem érdekelték tájékoztatásuk kihasználásában. A nyereségérdekelt szolgáltatások terén tehát a nonprofit szervezetek az információs monopóliumok ellensúlyozására és a fogyasztói bizalom fenntartására jönnek létre.

A nonprofit, önkéntes civilszervezetek szektora számot tart a társadalomtudományok, így a politikatudomány folyamatos figyelmére, hiszen a nem kormányzati szervezetek (non-governmental organization, NGO) létezése is már valamiféle politizálást jelent, a civil, az állampolgári aktivitás nem kormányzati szeptét növeli, bővíti a társadalmi autonómia körét, és lehetőleg szűkíti vagy kontrollálja az állami vagy egyéb monopolszervezetek hatalmát.⁵

3. A GAZDASÁGSZERVEZÉS HÁROM SZINTJE

A gazdaságszervezés a piacgazdaság rendszerében alapvetően három szintet foglal magába:

- állami-kormányzati szervezeteket (meghatározott törvényhozó, végrehajtó és ellenőrző tevékenységgel): ez a makroszint;
- vállalkozói-üzleti világ: ez a vállalati mikroszféra;
- végül a kettő között helyezkedik el a mezzoszféra a maga sajátos intézményeivel, szervezeteivel és tevékenységével, idetartoznak a civilszervezetek is.⁶

Az első két szintet és intézményeit primer szférának tekintik, míg a hozzájuk képest köztes intézményeket szekunder jellegűnek. A primer szférák önállóan működnek, feladataiknak és funkcióiknak mindenütt van meghatározott alapvető és minimális struktúrája. A szekunder jellegű mezzoszféra szervezetei ehhez képest a makro- és mikroszint által meghatározott közegben és az általuk meghatározott feladatok ellátására jönnek létre és működnek.

A közszolgáltatások terén a fogyasztók döntően úgynevezett közjavakat vesznek igénybe. A közjavaknak az a sajátosságuk, hogy ha egyszer létrehozták őket, akkor a továbbiakban már mindenki számára hozzáférhetőek (közúthálózat, közegészségügy stb.). A közjavak szolgáltatása nem nyereséges, többek között ezért is biztosítják azokat az állami intézmények. A költségvetés korlátai miatt azonban az állam is csak egy bizonyos határig képes a közjavak iránti keresletet kielégíteni. Az állami intézmények nem a nyereség növelésében, hanem az alapvető szükségletek mennyiségi kielégítésében érdekeltek, ezért ez a határ az átlagos fogyasztói igény szintje. A közjavak biztosításának terén tehát a nonprofit szervezetek az átlagos igényeket meghaladó kereslet kielégítésére jönnek létre (különleges képzést nyújtó iskolák, átlagon felüli ellátást biztosító kórházak stb.).

A fejlett országokban a nonprofit szervezetek a piaci viszonyok és a kormányzati tevékenység hiányzó láncszemeinek pótlásán, valamint a két szektor szolgáltatásainak kiegyensúlyozá-

sán kívül még két, alapvetően politikai természetű területen játszanak fontos szerepet. Az egyik ilyen terület az állampolgári részvétel szervezeti kereteinek biztosítása. Ezen a területen elsődlegesen politikai, érdek-képviselési, jogérvényesítési, vallási, kulturális, tudományos és szakmai célokat szolgáló közcélú szervezetek tevékenykednek, amelyek egyrészt az állami intézmények tevékenységének „állampolgári ellenőrzését” végzik, másrészt eszményeik megvalósítása vagy népszerűsítése érdekében komoly szolgáltató tevékenységet folytatnak.⁷

Alapvetően különbözik ettől a területtől az állam társadalomszervező tevékenységének terépe. A közérdekű és a magánérdekű szektorok együttműködésének elősegítése vagy esetleg kikényszerítése érdekében az állam gyakran nem állami szervezetet, hanem úgynevezett köztestületeket – más néven korporációkat – hív létre. A köztestületek nem minden állampolgárnak, hanem csak azok meghatározott csoportjainak (például ügyvédeknek, orvosoknak, gyógyszerészeknek) nyújtanak szolgáltatásokat. E csoportok számára azonban a tagság kötelező, a szervezet finanszírozása pedig a tagoktól kikényszeríthető (adótipusú tagdíjak).

A kötelező tagságon és tagsági adón alapuló köztestületek szolgáltatásai tehát monopol-szolgáltatások, így ezek a szervezetek sok esetben közhatalmi jellegűek (például szaknyelvéntartások, tevékenységi engedélyek, etikai ellenőrzések). Ezeket a szervezeteket Amerikában találóan GONGO-nak (government organised non-governmental organizations) nevezik, hiszen látszólag ugyan nonprofit szervezetek, de valójában kormányzati befolyás alatt működnek. E szervezetek csak gazdasági értelemben számítanak nem haszonérdekelt szervezeteknek. Politikai szempontból ugyanis nem a magánszektor részének, hanem az állam kinyújtott karjának tekintendők.⁸

4. A MAGYAR MEZZOSZINT

A nonprofit szektor a rendszerváltás sikerágazata lett. A magyarországi nonprofit szektor növekvő szerepét a szervezetek számának bővülése, valamint a bevételek és a foglalkoztatottak ennél is nagyobb növekedése jelzi. A civilek 1993-ban 33 ezer főállású alkalmazottat foglalkoztattak, 2011-ben már 120 ezer fő állt alkalmazásukban. Bevételeik 20 százalékát állami forrásokból, ugyanannyit támogatóktól, a többit azonban maguk termelték.⁹

A szektort jelentős területi koncentráció jellemzi, legnagyobb hányaduk ugyanis közép-magyarországi székhelyű, a többi régió súlya számottevően kisebb.

Működésük keretétül a nonprofitok döntő része mindenütt az alapítványokat és az egyesületeket összefoglaló, klasszikus civilszervezeti formát választotta. Ez jelentősen befolyásolja tevékenységük célját, valamint annak földrajzi kiterjedését, illetve az elért bevételek nagyságát is. Ezen szervezetek ugyanis tevékenységükből adódóan jellemzően kisebb bevételi forrásból gazdálkodnak, és jórészt a helyi közösségek érdekében működnek.

4 CSANÁDY Dánielnek A civil társadalom szerkezete című tanulmánya: http://www.3sz.hu/sites/default/files/uploaded/csanady_daniel_-_a_civil_tarsadalom_szerkezete.pdf.

5 Prof. SZABÓ Máté: Globális civil társadalom, avagy a nemzetközi és a külföldi NGO-k szerepe a magyar civil társadalom fejlődésében; Bevezető tanulmány. Villányi Úti Könyvek Politikatudományi Sorozat, 2000, ISBN: 9637580271, 7–41. p.

6 FARKAS György: Kamarák És vállalati érdekképviselők az integrációs felkészülésben. Osiris Kiadó, Budapest, 2000, ISBN: 9633798701, 13–14. p.

7 CSANÁDY Dánielnek A civil társadalom szerkezete című tanulmánya: http://www.3sz.hu/sites/default/files/uploaded/csanady_daniel_-_a_civil_tarsadalom_szerkezete.pdf.

8 CSANÁDY Dánielnek A civil társadalom szerkezete című tanulmánya: http://www.3sz.hu/sites/default/files/uploaded/csanady_daniel_-_a_civil_tarsadalom_szerkezete.pdf.

9 Statisztikai Tükör, VII. évfolyam, 39. szám. http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/stattukor/nonprofit/nonprofit_humano.pdf.

Ebből következően a szervezetek meghatározó része minden régióban kulturális, sport-, szabadidős, oktatási vagy érdek-képviseleti célokat szolgál. Ezen túl jelentős számban látnak el egészségügyi feladatokat, vagy tevékenykednek a szociális ellátás, illetve a településfejlesztés területén.

A nonprofit szervezetek gazdasági-társadalmi szerepe a mai napig fokozatosan nő, és már a rendszerváltás utáni néhány év elteltével aktuálissá vált a terület alaposabb feltérképezése. Az 1990-es évek óta számos, korábban az állami és önkormányzati intézmények által végzett tevékenységet vettek át folyamatosan a nonprofitok.¹⁰ Belső szerkezetükben jelentős változások mentek végbe, különösen a klasszikus szervezeteknek tekintett alapítványok és egyesületek mellett megjelenő új típusú (közalapítványok, köztestületek, közhasznú társaságok) civil szerveződéseknek köszönhetően. Ez a folyamat később sem zárult le, hiszen 2007-től már új közhasznú társaságot sem lehetett alapítani, és 2009-ig a korábban bejegyzetteknek is át kellett alakulniuk nonprofit gazdasági társasággá, illetve megszűntek, vagy önkormányzati intézményekké váltak. A Központi Statisztikai Hivatal 1993 óta évente megvizsgálja a civil szféra tevékenységét, amellyel nyomon kívánja követni a szektor legfontosabb jellemzőit, és különösen fontos kérdésként fogalmazódik meg, hogy mennyire lehet előre jelezni a szolgáltatási ellátórendszerben elfoglalt szerepének jövőbeni alakulását.

5. AZ ÁLLAM ÉS A NONPROFIT SZEKTOR KAPCSOLÓDÁSI PONTJAI

A civilszervezetek szelektív segítése a modern politikai-társadalmi rendszerben nélkülözhetetlen állami feladat a hosszabb távú stabilitás biztosítására. Ez a politikai-adminisztratív ellenőrzés feladata, amely azonban bizonyos nyilvánosan intézményesített kiválasztási szempontok szerint kell hogy támogasson vagy tiltson bizonyos típusú civil szerveződések. Az állam anyagilag és egyéb eszközökkel támogatja a munkáját segítő civil szerveződések. A Salamon–Anheier-szerzőpáros összehasonlító kutatása a nonprofit szektor globális fejlődéstendenciáiról és a fejlődési trendekről a következőket rögzítette:

- a legitimitás, elismertség növelése;
- a partneri viszonyrendszer kialakulása a kormányzattal;
- a professzionalizáció a szolgáltatásaiban;
- valamint a globalizálódás tevékenységében és kapcsolatrendszerében.¹¹

Az így működő állam már elmozdulást jelent a „government” pozícióból a „governance” pozíció irányába.¹² Ez azt jelenti, hogy a hagyományos kormányzati feladatokat olyan hálózatok

veszik át, amelyek a kormányzati intézményeken kívül a magánvállalkozásokból, a civilszervezetekből, a nemzetközi szervezetekből és a lakossági részvétel különböző formáiból állnak.¹³

6. A HATÉKONY MŰKÖDÉS

A versenyszférában tevékenykedő cégek számára a versenyképességük megtartásához alapvetően szükséges a hatékony, folyamatközpontú működés, a tevékenységük folyamatos fejlesztése. Az eredményesség és a hatékonyság problémáit nagymértékben a folyamatok hiányos ismerete és nem megfelelő irányítása okozza.

A hatékonyság növeléséhez az alábbi kihívásoknak kell megfelelni:

- működési hatékonyság javítása;
- humán erőforrások kihasználtságának javítása (létszámcsökkenés mellett a feladatok növekednek);
- gyorsabb ügyfélkiszolgálás, növekvő ügyfélelvárások;
- szervezeti átalakítások, átszervezések gyors megvalósítása.

Ha az állam működését a hatékonyság oldaláról akarjuk megközelíteni, akkor leszögezhetjük, hogy elsődleges cél a hatékonyság növelése, természetesen nem mindenáron. Be kell látnunk, hogy az államnak számos olyan, főleg jóléti funkciót kell ellátnia, amelyet nem lehet például költséghatékonyan megszervezni, azt akkor is el kell végezni, ha nem gazdaságos.

Azonban számos olyan terület van az állam működésén belül is, ahol a versenyszféra mintájára bizony komoly hatékonyságnövelés érhető el a folyamatok átszervezésével, hovatovább kiszervezésével.

Az állam esetében a hatékonyságot is óvatosabban kell mérni, hiszen az állampolgárok gyakran akkor is hatékonynak és jól működőnek ítélik az „ügyfélbarát” módon működő közigazgatást, ha az közgazdasági szempontból nem gazdaságos, így nem hatékony.

Tehát a közigazgatásnak a versenyszféra említett kihívásain kívül még egy pluszkihívásnak is eleget kell tennie a hatékonyság növeléséhez, mégpedig az állampolgár elégedettségét is szem előtt kell tartania.

Mint már utaltunk rá, nagyon fontos hatékonyságnövelő potenciál rejlik a folyamatok újra-, illetve átszervezésén. Sokszor ezt egy vezetőváltással kell egybekötni, hiszen adott esetben egy új vezető még „külsős szemmel” tud a folyamatok átszervezésébe, racionalizálásába kezdeni.

7. A VERSENYHELYZET KIALAKÍTÁSA MINT HATÉKONYSÁGNÖVELŐ ESZKÖZ

Felismerve, hogy a társadalom a gazdasági és kulturális sokféleség állapotában van, szükséges a közszolgáltatások sokféleségének biztosítása is olyan módon, hogy a közszolgáltatások

¹⁰ Központi Statisztikai Hivatal kiadványa: A nonprofit szektor szerepe a régiókban, 2012. augusztus: <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/regio/nonprofitregio.pdf>.

¹¹ Prof. SZABÓ Máté: Globális civil társadalom, avagy a nemzetközi és a külföldi NGO-k szerepe a magyar civil társadalom fejlődésében; Bevezető tanulmány. Villányi Úti Könyvek Politikatudományi Sorozat, 2000, ISBN: 9637580271, 7–41. p.

¹² JENEI György: Kormányzati hatékonyság, teljesítőképesség és funkcióteljesítés. *Politikatudományi Szemle*, 2010/3., 21. p.

¹³ FOUCAULT, M.: 'Governmentality'. In: *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, eds L. Martin, H. Gutman and P. Hutton. A mherst, Universit y of Massachusetts Press, 1991.; Kuehls T h. (1996): *Beyond Sovereign Territory*. Minneapolis, University of Minnesota Press.

gyakorlati megvalósítását minél több szereplő végezhesse. Így lehetőség nyílik a versenyben rejlő hatékonysági tartalékok kiaknázása mellett a közszolgáltatások iránti társadalmi igények sokféleségének lehetőség szerinti lefedésére is.¹⁴

8. A PSZÁF MINT ETALON

Esetünkben a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (PSZÁF) – mint országos hatáskörű közigazgatási szerv – kapott 2010. január 1-jén fogyasztóvédelmi hatósági jogkört. Ez a hatáskörbővülés a folyamatok átszervezését, sőt a szervezet teljes átalakítását vonta maga után. Az addig csak főosztályként működő Fogyasztóvédelmi Főosztályt igazgatósági szintre emelték, és a keretein belül szervezték meg az ügyfélszolgálati feladatok ellátását, a fogyasztóvédelmi vizsgálatok lefolytatását, valamint a fogyasztóvédelemmel kapcsolatos politikai feladatokat. A korábbi szakértőgárda kapacitása érezhetően elégtelen volt a hatósági eljárások szakszerű lefolytatására, így haladéktalanul szükségessé vált a kapacitásigények felmérése és a szakemberek felvételének megszervezése. A korábban összesen húsz fővel működő Ügyfélszolgálati és Fogyasztóvédelmi Főosztály igazgatóságként már több mint hatvanfőre bővíthetett.

A kormányváltás hatására az immár kibővült igazgatóság ismételt átszervezésen esett át (ami a felgyűlt ügghátralék ledolgozásában tovább hátráltatta a szervezetet). A korábban egységes főosztályként működő Panaszkezelési Osztályt két főosztályra bontották, amivel a „négy szem” elvű ellenőrzést kívánták érvényesíteni. Így alakult meg a Fogyasztóvédelmi Vizsgálatok Főosztálya (ők folytatták a hatósági eljárások vizsgálati részét) és a Fogyasztói Jogérvényesítési Főosztály (ők készítették elő kiadmányozásra a határozatokat, végzéseket). Az igazgatóság keretein belül továbbra is jelentős szerephez jutott az Ügyfélszolgálati Főosztály, valamint a politikáért felelős Fogyasztópolitikai Főosztály.

A PSZÁF 2010. szeptember 1-jétől a kiemelkedően nagyszámú fogyasztói beadvány (évente 11 ezer kérelem) lehető leghatékonyabb kezelése érdekében új munkamódszert is rendelt. E szerint a beadványok beérkezését követően előzetes szűrést történt, amelynek során a beadványok tartalmát összevetették a PSZÁF hatásköri szabályaival. Amennyiben hatáskörének hiányát állapították meg, a kérelmet elutasították, a hatáskörét érintő beadványok esetében pedig haladéktalanul vizsgálatot indítottak. A törvényi hatáskör megfelelő kialakítása és az ügyek fent említett előszűrése eredményeképpen a PSZÁF azokkal a területekkel, feladatokkal foglalkozhatott, amelyekben hatékony megoldást tudott kínálni. Ha a PSZÁF nem rendelkezett a fogyasztói cél eléréséhez szükséges eszközzel, azt mihamarabb közölte a fogyasztóval, és tájékoztatta őt a számára leginkább kedvező megoldási alternatíváról. A PSZÁF főként olyan, célirányosan tervezett fogyasztóvédelmi vizsgálatokat folytatott, amelyek a fogyasztók széles rétegét érintő problémák feltárására és megoldására irányultak, és amelyek a pénzügyi szektor szereplőivel szemben tájékoztató, megelőző, illetve visszatartó hatást fejthettek ki. A PSZÁF ilyen vizsgálatok útján kívánta megakadályozni az egyedi jogvitás esetek kialakulását. A fogyasztóvédelmi eljárások összetettsége miatt, valamint a jogér-

14 Dr. GELLÉN Márton: A közigazgatási reformok az államszerep változásainak tükrében. Győr, 2012 (doktori értekezés), 114–115. p.

vényesítés szétaprózottságának elkerülése érdekében a PSZÁF szervezetenként kettéválasztotta az eljárásokhoz kapcsolódó vizsgálatokat, illetve jogérvényesítési tevékenységet. A jogszabályokban előírt kapcsolattartás érdekében létrehozta azokat a technikai feltételeket és eljárásokat, amelyek szerint a fogyasztók az ügyfélkapu felhasználásával elektronikus beadványokat nyújthattak be hozzá.

Néhány szemléltető statisztikai adat a PSZÁF 2012-es fogyasztóvédelmi munkájával kapcsolatban:

- 7860 fogyasztói kérelmet kezelte;
- további 47 350 ügyfélszolgálati megkeresést kezelte;
- összesen 107 felügyeleti fogyasztóvédelmi cél-, téma- vagy átfogó vizsgálat indult;
- ezek nyomán a PSZÁF 219,15 millió forint fogyasztóvédelmi bírságot szabott ki;
- illetve két, pénzügyi szolgáltatóval szemben indított közérdekű kereset esetében nyert pert a bíróságon;
- a Pénzügyi Tanácsadó Irodahálózat az elmúlt közel egy évben mintegy 6300 fogyasztói megkeresés ügyében járt el, a PSZÁF mellett működő Pénzügyi Békéltető Testület (PBT) pedig több mint 3500 fogyasztói kérelmet kezelte, utóbbi viták jelentős része megegyezéssel zárult.¹⁵

9. A PSZÁF HATÉKONYSÁGNÖVEELÉS CÉLJÁBÓL CIVILSZERVEZETEKSEL SZERZŐDÖTT

A PSZÁF a fogyasztóvédelmi eljárásai során kiszabott fogyasztóvédelmi bírságokból befolyó bevételeit a Psztv. felhatalmazása alapján a fogyasztók tájékozottságának, ismereteinek és pénzügyi tudatosságának növelésére fordíthatta. Ennek megfelelően a PSZÁF a civilszervezetek számára nyílt pályázati felhívást tett közzé országos lefedettségű pénzügyi tanácsadó hálózat megvalósítására és működtetésére, 29 989 000 forintos támogatás elnyerésével. A pályázattal a PSZÁF célja az volt, hogy a Budapesten működő PSZÁF és a Pénzügyi Békéltető Testület mellett a pénzügyi fogyasztóvédelem országos hálózattá szélesedjen, és így a pénzügyi tanácsadási szolgáltatás könnyebben elérhetővé váljon a vidéki fogyasztók számára is. A pályázatot a Fogyasztóvédelem Magyarországi Egyesülete által vezetett, civilszervezetekből álló konzorcium (FOME–OFE–INDRA) nyerte meg. Néhány adat a FOME megalakulásáról, céljairól: Magyarország Európai Unióhoz való csatlakozásával párhuzamosan egyre nagyobb érdeklődés irányult a fogyasztóvédelem kérdéseire, az ezen a területen elért eredményekre és hiányosságokra. A jogalkotás területén komoly előrelépés történt az uniós normák átvételében. 2011. április elejétől nyolc helyszínen (Debrecen, Eger, Győr, Kaposvár, Kécskemét, Szeged, Székesfehérvár, Zalaegerszeg) kezdték meg működésüket a Civil Tanácsadói Hálózati Irodák.¹⁶ A Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság (NFH) felajánlásának köszönhetően a hálózat irodái az NFH már működő megyei tanácsadó irodáiban kaptak helyet, kiak-

15 http://felugyelet.mnb.hu/data/cms2397465/pszaf_eves_jelentes_2012.pdf

16 http://www.fome.hu/hazai_szakmai/#tevter

názva ezzel a felügyelet és az NFH között a fogyasztóvédelmi együttműködés terén meglévő szinergiákat, és erősítve a fogyasztóvédelem hazai szerepét.

A Magyarországon egyedülálló civil-hatósági együttműködés olyan kézzelfogható előnyöket nyújt a fogyasztók számára, mint az ingyenesen igénybe vehető információs irodahálózat, amely a PSZÁF budapesti ügyfélszolgálatának mintájára működik a vidéki városokban. Ott az irodák a pénzügyi tájékozódás helyi központjai, és a fogyasztók a pénzügyi panaszok és problémák kezelésében jártas szakemberektől (jogászoktól, illetve közgazdászoktól) azonnali segítséget kérhetnek. Az irodák egy kvázi „előszűrő” funkciót is ellátnak, amelyek eredményeként a fogyasztói panaszok a megfelelő fórum (a pénzügyi szolgáltató, PBT, bíróság) elé kerülnek, megkímélve a fogyasztót a felesleges ügyintézésről. Az előnyök nemcsak helyi szinten jelentkeznek, az irodák ugyanis információs visszacsatolást biztosítanak. Így a felügyelet ismereteket szerez az ország különböző régióiban jelentkező pénzügyi fogyasztói problémákról, és a hatáskörébe tartozó ügyekben közvetlenül vizsgálatot tud indítani, és intézkedéseket hozhat.

A hálózat 2011-es tevékenységének eredményeként közel négyezer fogyasztói megkeresést intézett, ami jelenti

- a fogyasztói kérdések megválaszolását;
- jogi felvilágosítást;
- segítségnyújtást a kérelmek megírásában;
- a pénzügyek kezelésére vonatkozó tanácsadást;
- illetve a kérelem sikeres elintézése érdekében a megfelelő jogi fórumhoz irányítást.¹⁷

A hálózat több mint ötszáz esetben irányította az ügyfeleket a Pénzügyi Békéltető Testülethez, és hasonló nagyságrendet tett ki a bírósági hatáskörbe átirányított megkeresések száma is.

Elmondható, hogy a különböző városokban a helyi sajátosságok függvényében a megkeresések megoszlása nem volt egyenletes, sőt nagy szórást mutatott, ugyanakkor a fogyasztók számára a színvonalas tanácsadás mindvégig biztosítva volt.

A felügyelet szakmai ellenőrzése mellett megvalósuló projekt tovább erősítette a PSZÁF és a civilszervezetek között a fogyasztóvédelem terén már eddig is fennálló szinergiákat, és a Pénzügyi Békéltető Testülettel együtt teljesebbé tette a pénzügyi szolgáltatásokat igénybe vevők jogainak védelmét. Az irodák működtetésének pozitív tapasztalatai és a kedvező lakossági visszajelzések alapján a felügyelet indokoltnak tartotta a tanácsadó irodahálózat további működtetését, illetve bővítését is a le nem fedett térségekre. Nyílt közbeszerzési eljárás során 2012. március 30-án a FOME-val kötött szerződést a hálózat működtetésére, 126 163 872 forint összegben, 26 hónapos időtartamra. Ennek eredményeképpen 2012-ben már tizenegy megyeszékhelyen működik ilyen iroda. A felügyelet célja változatlanul az, hogy a vidéken élő fogyasztók helyben tudják elérni a számukra szükséges pénzügyi információkat, ismereteket, független tanácsokat, illetve a lakóhelyük közelében tájékozódhassanak jogorvoslati lehetőségeikről.¹⁸ A 2013. október 1-jei, Magyar Nemzeti Bank általi jogutódlás sze-

¹⁷ http://felugyelet.mnb.hu/data/cms2371931/PSZAF_eves_jelentes_2011.pdf

¹⁸ http://felugyelet.mnb.hu/data/cms2371931/PSZAF_eves_jelentes_2011.pdf

rencsére se a hálózatok munkáját, se a pénzügyi békéltetést nem lehetetlenítette el, a projektek továbbra is működnek, a friss statisztikák megjelentetésére azonban várni kell. A megjelenő statisztikák birtokában lehet majd pontos helyzetképet kapni arról, hogy a tanácsadó irodák munkája a korábbi startévhez képest milyen mértékben fejlődött.

Itt említeném meg a magyar pénzügyi ombudsman 2012-ben történt, tisztavirág-életű felbukkanását a pénzügyi fogyasztóvédelem területén. A jogalkotó sajnos nem a skandináv mintára hívta életre e jogintézményt, így a pénzügyi ombudsman eszköztelenül nem tudott hatékonyan fellépni a fogyasztók érdekében. Megjegyezném, hogy Doubravszky György a pénzügyi ombudsmani székből, annak megszüntetését követően a Magyar Nemzeti Banknál kapott igazgatói posztot, és a Pénzügyi Fogyasztóvédelmi Központot vezeti. A központ hatékonyságáról álláspontom szerint csak év végén lehet majd képet kapni, hiszen jelenleg nem elérhetőek a működésére vonatkozó adatok. Mindenesetre rendkívül nagy kihívással kell majd szembenéznie, hiszen a PSZÁF-beolvasás jelentős ügytorlódást okozott a rendszerben.

10. ÖSSZEGZÉS

Az öntevékeny szektornak mint a fejlett ipari társadalomban felmerülő humánszolgáltatási igények kielégítési mechanizmusának – minden erőssége mellett – számos gyengesége is van. Csak korlátozott mértékben képes a számára szükséges források előteremtésére, ki van téve a jómódúak elfogultságainak, paternalizmusával kiszolgáltatott helyzetbe hozza a rászorulókat, és előfordul, hogy professzionális ellátás helyett csak amatőr színvonalú szolgáltatásokat tud nyújtani.

Szerencsére azonban a nonprofit szektor éppen azokon a pontokon bizonyult gyengének, amelyek a kormánynak erősségei, és megfordítva. A kormány – legalábbis potenciálisan – megbízhatóbban képes arra, hogy a szociális ellátás anyagi alapjait megteremtse, a prioritásokat egy demokratikus döntési folyamat eredményeként, és ne a gazdagok kívánságainak megfelelően alakítsa ki, kiiktassa a paternalizmus egy részét, az elemi szociális ellátást állampolgári jogként, és ne kiváltságként biztosítsa, továbbá hivatalos normák és ellenőrzési eljárások intézményesítésével javítsa a szolgáltatások minőségét. Ugyanakkor a nonprofit szervezetek inkább alkalmasak arra, hogy személyessé tegyék a szolgáltatásokat, kisebb, emberibb léptékű egységekben működjenek, jobban alkalmazkodjanak az ügyfelek igényeihez, mint a bürokratikus állami szervezetek, s ugyanakkor ne iktassák ki teljesen a versenyt a szolgáltatások piacáról.

Ilyen körülmények között sem az öntevékeny szektornak az állami szektorral való helyettesítése, sem a kormányzatnak a nonprofit szektorral való felváltása nem lenne értelmes megoldás. Sokkal okosabb, ha megpróbálnak együttműködni egymással. Elméleti szempontból tehát a jóléti államban a kormány és a nonprofitok között tapasztalható széles körű kooperáció egy logikus és az elmélet szerint is indokolt kompromisszum eredménye. Gyakorlati oldalról közelítve pedig láthattuk, hogy a hatósági pénzügyi fogyasztóvédelem emberközelié vált egy közösen működtetett tanácsadó hálózat révén. Remélhetőleg a közeljövőben hasonló sikeres projektek sora valósulhat meg kormányzati támogatással.