

Változások a magyar területi államigazgatásban – szervezeti és humán erőforrás viszonyok 2010–2020

II. rész

KELŐ JOHANNA¹



ABSTRACT

Jelentős változások történtek 2010 óta a magyar államigazgatás területi szintjén. 2011-ben a központi kormányzat létrehozta a megyei kormányhivatalokat mint általános hatáskörű szerveket minden megyében, majd 2013. január 1-jével a megyei kormányhivataloknak alárendelt 175 ún. járási hivatalt.

Az elmúlt évtizedben az átalakítás egyik legfontosabb horizontális alapja a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020 volt, amely különösen a hatékonyságra és az ügyfelek érdekeire fókuszált. A tanulmány az új területi struktúra olyan fő szegmenseit vizsgálja, mint a szervezet, a civil lakossági ügyfélkapcsolatok és a közszolgálati tisztviselők jogi státusza a területi államigazgatás szintjén. A szisztematikus hangsúly a strukturális változásokon van, de röviden feltárjuk a jogszabályi módosításokat. Végül összehasonlításra kerülnek a Stratégia eredeti céljai a valós változásokkal.

Changes on territorial level of Hungarian public administration – structural and human resourcing from 2010 to 2020 – Part II.

The territorial level of Hungarian public administration structure has significantly changed since 2010. First the central government created the County Government Offices (CGOs) in every county as the type of institute with general functions in 2011. Afterwards 175 districts, so-called District Government Offices (DGOs) were established that subordinated to CGOs by the Hungarian Central Government on 1st of January, 2013.

One of the important horizontal base of the transformation in the last decade was the Public Administration and Public Service development Strategy 2014–2020 which focused on the efficiency and the interest of customers particularly. This study examines the three main segments of the new territorial structure like the organization, the civil and customer relationships and the legal status of civil servants on the territorial public administration level. The study highlights systematically the structural changes, though we briefly review the law amendments as well. Finally it compares the original goals of Strategy 2014–2020 with the actual changes.

1. Ügyfélkapcsolati pontok a gyakorlatban 2013–2020

A járási hivatalok felállításakor kormányzati küldetesként fogalmazódott meg a közszolgáltatásokhoz való egységes hozzáférés, az elégedett ügyfél, az ügyfélorientált ügyintézés, az ügyfélterhek csökkentése. Mivel a járási hivatalok a járásszékhelyeken kezdték meg a működésüket, gyakran kirendeltségek nélkül, az a cél, hogy a korábbi ügyintézési helyszínek száma

¹ Jogász, ingatlanforgalmi szakjogász. 2004-től dolgozik a közigazgatásban. 2008–2012 között jegyző, 2013–2019 között a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal Kunszentmiklósi Járási Hivatalának hivatalvezetője volt. Közszolgálati tisztviselők számára hatósági, szociális és állampolgársági ügyintézés, valamint kormányablakos ügyintézőknek honosítási igazgatási ismereteket oktatott.

ne csökkenjen, csak a települési ügysegédi rendszer² bevezetésével valósulhatott meg. A települési ügysegéd addig nem létező jogintézménye volt az államigazgatásnak, jelenlétükkel a személyes ügyintézés teszik lehetővé, az ügyféllel való kapcsolattartás egyik módjaként. A 2019. évi Jó Állam Jelentés,³ Hatékony Közigazgatás hatásterület, Ügyfélteher dimenzió, 2.3 Mobilis közigazgatási ügyintézés használata című indikátora kitér arra, hogy az ügyfelek még mindig elsősorban a személyes ügyintézési módot preferálják, így az ügysegédek munkája továbbra is szükséges azokon a településeken, ahol méretgazdaságossági szempontok okán nem kerültek kialakításra a kormányablakok. Rendszeres ügyintézésük teszi lehetővé, hogy a szolgáltatások az ügyfelek lakóhelyén történhessenek meg a járási hivatalok hatáskörébe tartozó ügyekben, közreműködnek az eljárások megindításában, szükség esetén az eljárásban is. Az elképzelés, hogy az ügysegédi rendszer néhány év alatt – átmenetisége okán – „elkopik”, nem vált valóra, tekintettel arra, hogy a digitális írástudatlanság továbbra is megfigyelhető. A 2020 márciusában kihirdetett veszélyhelyzet alatti oktatás jól megmutatta a probléma mélységét. Különösen a kistépelüléseknél mutatkozott gond, ahol sem a pedagógusok, sem a diákok nem tudtak kiteljesedni az elektronikus oktatásban, aminek okai között megtalálható az eszközhiány, az internetelési nehezítettség, de a felhasználói oldalon megmutató ismeretdeficit jelensége is. Hasonló tapasztalható az ügyintézés során.

Az ügysegédek tájékoztatnak, biztosítják a szükséges nyomtatványokat, továbbítják azokat az eljáró ügyintézőkhöz. Széles körű tevékenységük ellenére azonban ismertségük, elismertségük közel sem azonos, a nagyobb települések lakói egyáltalán nincsenek tisztában a működésükkel, annak ellenére, hogy az ügysegédi lefedettség országos átlaga elérte a 77%-ot. Legmagasabb ez a szám Tolna megyében, ahol 98%-ot mutat, míg Baranya megyében mindösszesen csak 36,1%.⁴ A Közigazgatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020-ban (a továbbiakban: Stratégia) meghatározott települési ügysegédek segítő internetigényre vonatkozó cél („Továbbá, a tényleges igényekre is tekintettel támogatni kell a közösségi – ügyintézésre is alkalmas – internet elérési lehetőségek biztosítását a szolgáltatások igénybevételeit segítő képzésével”) nem teljesült. Az ügysegédek gyakran nyomtatványkitöltő szerepükben leterheltek, munkájukat a polgármesteri hivatalok által rendelkezésre bocsátott

irodáknak, sok esetben informatikai háttérrel ellátás nélkül végzik. Gyakran gondot okoz a széles sávú internet hiánya. Jól szemlélteti a problémát, hogy a rájuk vonatkozó jogszabály⁵ ugyan felsorolja az ügysegédek napi munkavégzését segítő, kötelező felszerelését, de ezek kétségkívül nem állnak rendelkezésre, számos településen a Nemzeti Távközlési Gerinc-hálózat (NTG) elérése sem adott. A fentiek okán a jogalkotó már puhított a rendelkezésen, és rögzítette, hogy pl. bankkártyás fizetést⁶ lehetővé tevő POS-terminált csak ott szükséges az ügysegédi felszerelés részeként nyújtani, ahol a megfelelő hálózati kapcsolat is rendelkezésre áll.

Már a Magyar Program is és a Stratégia is fókuszként tekintett az egyablakos rendszer⁷ kialakítására, így fontos intézményi újításként került bevezetésre a kormányablakok (a továbbiakban: KAB) rendszere. A korábban jegyzői irányítás alatt lévő okmányirodai alapokon kerültek felállításra időben elcsúsztatva a kormányablakok – a hivatali történetben unikális módon, országosan egységes megjelenéssel –, amelyek az egyablakos hatósági ügyintézés megvalósításának színterei. A kormányablakokról szóló 515/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet kimondta, hogy a járási hivatalok integrált ügyfélszolgálatot, ún. kormányablakot működtetnek. Számuk járásonként eltérő volt, azonban 2015. év végére már minden járásban legalább egy kormányablak működött. A kormányablakokban intézhető ügykörök száma évről évre nőtt,⁸ 2017-ben elérte az 1459-et, ami 2018-ra 1573-ra nőtt.⁹ A „klasszikus” okmányirodai ügytípusok folyamatosan bővültek különböző humán szakigazgatási hatáskörökkel – nyugdíjigazgatáshoz kapcsolódó hatósági feladatok, családtámogatások stb.¹⁰ A fokozódó ügyfél-elégedettségi szempontokra tekintettel pedig felmerült az igény az egyéb, közszolgáltatást nyújtó szervezetek kirendeltségeinek ügyintézésére a kormányablakokban, így kezdtek meg 2017-ben a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (a továbbiakban: NAV) ügyfélszolgálati munkatársai a KAB-os működésüket. A már említett éves Jó Állam Jelentések több indikátor keretében vizsgálják a kormányablakok szerepét. Ezek között van az ügykörszám, a legközelebbi kormányablaktól mért közúti távolság, illetve az egyes okmányigazgatási munkálmunkákra jutó tevékenységek megyei szintű eloszlásának egyenletessége. A 2019. évi Jó Állam Jelentés arra a következtetésre jutott, hogy a kormányablakokban intézhető ügyek köre stagnál, ugyanakkor jelentősen bővült a más szervek feladatkörébe tartozó kérelmek előterjesztésének lehetősége.¹¹

Annak érdekében, hogy a vidéken élő lakosság szolgáltatásokhoz való hozzáférése tovább emelkedjen, 2018-ban indított

² A járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 218/2012. (VIII. 13.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdés: „A járási hivatal a feladatait az illetékeségébe tartozó települések tekintetében kirendeltségek és települési ügysegédek útján is elláthatja.” A jelenleg hatályos a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 86/2019. (IV. 3.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. r.) 2. § (4) bekezdése ugyanígy fogalmaz.

³ 2015. évtől a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen a Közigazgatás és Közszolgálat-fejlesztési Operatív Program (KÖFOP) „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” című projekt keretében elkészíti és kiadja az ún. Jó Állam Jelentést. A jelentés a jóállam-kutatások során kialakított indikátorok alapján a kormányzati képesség erősségeit vagy gyengeségeit 6 nagyobb, általános témára, köztük a közigazgatás hatékonyságára osztja. A közigazgatást vizsgáló rész hatásterületei a hozzáférhetőség, az ügyfélteher, az erőforrás-gazdálkodás, a felkészültség és az elégedettség dimenziók.

⁴ Jó Állam Jelentés H.2.3 mutató 2019.

⁵ A kormányablakok személyi és technikai feltételeiről szóló 39/2013. (XII. 30.) KIM rendelet (a továbbiakban: KIMr.) 4. melléklet.

⁶ KIMr. 4. melléklet 2. c) pont.

⁷ One stop shop rendszer a hatékonyságot és a bürokráciacsökkentést központba helyezve tehermentesíti az ügyfeleket azzal, hogy egy helyen több különböző ügykör intézésére van lehetőség.

⁸ Ezen ügykörök nagyobb része tájékoztatás, információnyújtás, kérelmek előterjesztése vagy egyedi ügyek intézéséhez kapcsolódó kiegészítő szolgáltatások.

⁹ Jó Állam Jelentés H.1.2 mutató 2018.

¹⁰ Korm. r. 5–9. melléklet.

¹¹ Jó Állam Jelentés H.1.2 mutató 2019

ta el a kormányzat a járási hivatalokat bevonva a mobilizált Kormányablak Ügyfélszolgálatok Programot, rövidebb néven a „KAB-busz” szolgáltatást a „Hivatal házhöz megy” elnevezéssel. Már a Stratégia is megfogalmazta, hogy területi egyenetlenségek kompenzálására megvizsgálendő a mobil kormányablak kialakításának lehetősége. Az elképzelés mentén így kormányablakos ügyintézésre alkalmas autóbuszok kezdtek meg működésüket, elsősorban okmányügyintézési céllal. Míg 2017-ben 3, addig 2018-ban már 11 megyében dolgoztak a speciális buszokkal.¹² A KAB-buszok feladatba állításának megítélése nem egységes. Üzemeltetésük a gyakorlatban nehézségekbe ütközik,¹³ tekintettel arra, hogy belső tere szűkös, kényelmetlen, mozgáskorlátozott ügyfelek ellátására alig alkalmas. A buszok internetellátása pedig attól függően, hogy az ország melyik részén kerülnek működtetésre, ingatag, az infrastruktúrája a vidéki, korszerűtlen úthálózaton való közlekedés miatt könnyebben romlik – például a fotózásra alkalmas kamerák –, az azonnali javításra pedig nincs lehetőség. A belső felszereltségi problémák vagy a fejlett internetelérési hiányosságokon kívül funkciójuk inkább kampányszerű, nem folyamatos, így az ügyfelek nem mentesülnek a kormányablak felkeresésétől, tekintettel arra, hogy az okmányok átvételére a KAB-buszokon korlátozottan van lehetőség, nem beszélve az okmánybiztonsági szempontokról.

A Stratégia az ideális járási kialakításának két lehetséges területét vázolta fel, amelyek nem teljesültek maradéktalanul. Az elképzelt egyik szegmens szerint minden járásban kialakításra kerülnek majd azok az államigazgatási szervek, amelyek több járás tekintetében látnak el feladatokat. Ez a gyakorlatban azt jelentené, hogy valamennyi szakterület megjelenne járásonként, illetve a járási hivatalba nem integrált területi szervek helyi kirendeltségei is ügyintézési teret kapnak a hivatalokban. Ez a szegmens csak részben valósult meg, tekintettel arra, hogy a NAV-kirendeltségek heti rendszerességgel ügyfélfogadást tartanak a kormányablakokban.

Az elképzelés másik iránya szerteágazóbb működést vázolt fel, az állami irányítás alatt álló humán közszolgáltatások – oktatás, egészségügy, posta, távközlés – egy részének járási rendszerbe integrálását. Ez az irány nem valósult meg.

2. Eljárásjogi változások 2015–2020

A strukturális változásokkal párhuzamosan több hullámban, alapjaiban változott meg a közigazgatási hatósági eljárás, amely minden ügyintézőre teherként hárult. A 2016–2017. évi integráció egyszerűsítette az eljárásokat az integrált eljárásmodell bevezetésével. A strukturális változást megelőzően alkalmazott szakhatósági modellben az eljáró hatóság együttműködött a szakhatósággal, akikkel formalizált eljárás cselekményekkel kommunikált. A változást követően a szakértelem igénylő kérdésekben már nem szakhatósági állásfoglalást

kellett kérni más hatóságoktól, hanem a megyei kormányhivatal egy másik, de ugyanúgy saját szervezeti egysége vizsgálja meg a kérdést, és szakvéleményt ad ki.

A közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2015. évi CLXXXVI. törvény módosította a hatályos közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényt (a továbbiakban: Ket.), addig nem ismert fogalmakat és elemeket vezetett be a bürokráciacsökkentés jegyében. A fenti szakvélemények kiadására a Ket. változása súlyos hatással járt, tekintettel arra, hogy a jogalkalmazók a mai napig nem tudják tűpontosan betartani a szakvéleményre vonatkozó határidőket, így kénytelenek viszonylag egységesen, de szabálytalan keretek között döntéseket hozni. A szűk határidőre tekintettel, annak érdekében, hogy függő hatályú döntések ne terheljék az eljárást, illetve ne jelenjenek meg költségként, a kormányhivataloknál általános megoldás az ügyfelek kérelmére történő eljárásfelfüggetlés, ami tömegesen alkalmazva ugyan jogi nonszensz, ugyanakkor időhöz juttatja a hatóságot, és elkerülhető a függő hatályú döntéshez kapcsolódó joghatás.

Ügyfélbarát megoldás volt az ügyintézési határidő 21 nappal 8 nappal történő csökkentése, ami ugyanakkor az elsődleges ügyintézési helyszíneken többletterhet okozott, éppúgy, ahogy azt a Stratégia előre jelezte.

A 2018. január 1. napján bevezetett, az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) gyakorlatilag újrakodifikálta az eljárást – alig egy évvel az olyan volumenű változások rögzítése után, mint a már említett sommás eljárás, a függő hatályú döntéshozatal, az illetékesség hiányában végzett eljárások stb. –, célul tűzve az eljárások további gyorsítását, hatékonyságnövelését, a hatósági ügyintézéshez kapcsolódó ügyfélbarát változásokat. A módosítások alkalmazása nehézséget okozott, tekintettel a felkészülésre szánt idő minimális voltára. Az Ákr. célkitűzései¹⁴ között volt az is, hogy közigazgatási ügyek a lehető legrövidebb idő alatt végleges rendezésre kerüljenek, így elhagyta a közigazgatási jogerő fogalmát, és a véglegesség terminológiát használja. Ugyanakkor támogatandó az a kodifikátori törekvés, amely az Ákr. létrehozásának alapja volt, ti. a ténylegesen általános szabályok rögzítése, az adminisztrációs terhek csökkentése ügyféli, ügyintézői oldalról, a hatósággal történő kapcsolattartás ügyfél általi meghatározása, valamint az, hogy a „jogorvoslati rendszer kialakítása során a döntések ellen igénybe vehető eszköztárat az anyagi jogerő mielőbbi beálltához igazítja” stb.¹⁵

Eljárásjogi változásokra 2020-ban is sor került. Az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXXVII. törvény hatálybalépésével a jogalkotó a járási hivatali ügyek tekintetében általános jelleggel kizárta a fellebbezés lehetőségét.

¹² Jó Állam Jelentés H.2.3 mutató 2019.

¹³ A szerző 2013–2019 között járási hivatalvezetőként dolgozott, személyes tapasztalattal rendelkezik a kérdéstről.

¹⁴ BOROS Anita (2018): A közigazgatási eljárás és eljárásjog fogalma és rendszere. In: BOROS Anita – DARÁK Péter (szerk.): *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 18.

¹⁵ HAJAS Barnabás (2016): Általános közigazgatási rendtartás – Ket. kontra Ákr. *Új Magyar Közigazgatás*, 2016/4. 18–25.

gét, így 2020. március 1-jétől kizárólag közigazgatási peres eljárást lehet kezdeményezni. A fővárosi és megyei kormányhivatalok működésének egyszerűsítése érdekében egyes törvények módosításáról szóló 2019. évi CX. törvény alapján pedig 2020. március 1-jével bevezetésre került az általános hatóság fogalma, ami kivezette az elsőfokú-másodfokú terminust.

3. A területi államigazgatás változásának személyi dimenziója 2016–2020

„A közszolgálaton belüli emberi erőforrás gazdálkodásnak egyrészt igazodnia kell az állandósuló változásokhoz, irány- és hangsúlyeltolódásokhoz, másrészt proaktívan, értékteremtően elébe is kell mennie a felmerülő kihívásoknak, feladatoknak.”¹⁶

A járási hivatalok személyi állománya 2013. január 1-jén az addig a köztisztviselők jogálláról szóló 1992. évi XXIII. törvény (Ktv.) hatálya alatt álló önkormányzatoktól átvett kollégákból állt, akik köztisztviselőkből közszolgálati tisztviselőkké váltak, és a továbbiakban rájuk is a 2012. január 1-jén hatályba lépett, a közszolgálati tisztviselők jogállásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (Kttv.) rendelkezései vonatkoztak. A Stratégia hangsúlyozza, hogy az államigazgatásban elvárt eredmények megvalósítása a személyi állománnyal együtt történhet. Ennek érdekében két irányt jelölt meg, az integrált emberierőforrás-gazdálkodási rendszert és a közszolgálati életpályamodell bevezetését. Rögzítésre került a képesítési előírásokat tartalmazó, a közszolgálati tisztviselők képesítési előírásairól szóló 29/2012. (III. 7.) Korm. rendelet felülvizsgálatának, valamint a belső kompetenciafejlesztésre alapozó képzési rendszer kialakításának jelentősége. A Stratégia ugyanakkor kiemelte a közszolgálati életpálya vonzerejének javítását célzó intézkedések elengedhetetlen voltát, a munkaerő-megtartó képesség növelésének szükségességét, valamint a munkatársak elkötelezettségének magas szintre emelését és tartását a hatékonyság érdekében. A fenti célkitűzések mentén az állami tisztviselői kar létrehozásáról szóló 1961/2015. (XII. 23.) Korm. határozat rögzítette az új tisztviselői körre és új humán erőforrás-gazdálkodási funkció alapjainak megteremtésére vonatkozó elképzeléseket, ami alapján a területi államigazgatás szereplői közül 2016. július 1-jétől a járási (fővárosi kerületi) tisztviselők vonatkozásában hatályba lépett az állami tisztviselők jogállásáról szóló 2016. évi LII. törvény (a továbbiakban: Áttv.), amely 2017. január 1-jétől kiterjesztésre került a kormányhivatalok tisztviselőire is. A kifejezés egyébiránt nem új keletű, mivel az állami tisztviselő fogalmat az állami tisztviselők, altisztek és szolgák illetményeinek szabályozásáról, és a megyei törvényhatóságok állami javadalmazásának felemeléséről szóló 1893. évi IV. törvény cikk már alkalmazta.

Az Áttv.-vel a „*jogalkotó létrehozott egy újabb »közigazgatási« jogállást »állami tisztviselő« elnevezéssel, s a megyei, fővárosi kormányhivatalok korábban kormányzati szolgálati jogviszonyban álló személyi állományát állami szolgálati jogviszonyba helyezte*”.¹⁷ Az Áttv. a tisztviselők előmenetele és az illetményrendszere vonatkozásában tartalmazott novumokat, bár hasonlóan az elődeihez, a munkakörre koncentrált. Az új jogviszony az állam és a tisztviselő¹⁸ között jött létre, ami elméleti alapot adott a tisztviselők rugalmas, a munkáltató érdekeit maximálisan szem előtt tartó foglalkoztatására. Az Áttv. iskolai végzettség alapján differenciálta a tisztviselőket középfokú és felsőfokú végzettségűekre, ami a közszolgálatban eltöltött idejükkel együtt meghatározta a besorolásukat. Az időtényező is fő eleme volt az új törvénynek, hiszen 3-11-25 évek után kötelezően előírta az előmeneteli fokozatba lépést.

A jogszabály, bár a javadalomkiegészítést szolgáló illetménykiegészítést, a pótlékokat és a fizetési fokozatokat megszüntette, innovatív volt abból a szempontból, hogy a munkáltató mérlegelése alá helyezte az állami tisztviselő megállapítható illetményét, tekintettel arra, hogy az előmeneteli fokozatokhoz nem meghatározott összeget, hanem alsó-felső határösszeget adott, azzal, hogy az alsó határ szerinti illetményre a tisztviselő jogosult volt. Az állami tisztviselők előmenetele az éves teljesítményük alapján történő minősítéstől függött. A minősítés – két teljesítményértékelés eredményeként meghatározott átlagérték – alapján illetményeltérítésre volt lehetőség, amelynek járásokra vonatkozó összegét a kormányhivatalok határozták meg. Az összeg szétosztása a hivatalvezető egyéni mérlegelésén (sok esetben vezetői kvalitásán) múlt. Fontos, hogy a tisztviselők számára teljesítménymotiváló volt, hogy a középfokú tisztviselők számára lehetőség nyílt a felsőfokú végzettség megszerzését követően besorolási osztályváltásra, így illetményemelésre is. A törvény létrehozta továbbá a kiemelt ügyintéző kategóriát, amely magasabb illetménybesorolással járt. A gyakorlatban tipikusan a hatósági állatorvosok – esetleg tisztiorvosok – kerültek ebbe a csoportba, tekintettel arra, hogy ezek azok a hiányszakmák, ahol a státusz betöltése csak megfelelő jövedelem esetén lehetséges. Ugyanakkor tudni kell, hogy a járási hivatalvezetők lehetősége mindenképp korlátozott volt a javadalmazás tekintetében, annak ellenére, hogy munkáltatói jogkörrel rendelkeztek. Az a tény, hogy a járási hivatalok nem önálló költségvetési szervek, csökkenti a hivatalvezetői önállóságot ebben a kérdésben is, ugyanis kiemelt kategóriába sorolás is csak kormány megbízotti hozzájárulást követően történhetett meg.

¹⁶ BOKODI, Márta – SZAKÁCS, Gábor (2014): Characteristics of Civil service organisations and HR management. In: BOKODI, Márta – HAZAFI, Zoltán – KUN, Attila – PETROVICS, Zoltán – SZAKÁCS, Gábor: *Civil service career and HR management*. 135–175. <http://magyarprogram.kormany.hu/download/b/fa/a0000/> (letöltve: 2020. 04. 28.)

¹⁷ GYÖRGY István (2018): A közszolgálat fogalma, a közzféra és a magánsféra területén alkalmazottak életviszonyainak és jogállásának eltérései. In: GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán (szerk.): *Közszolgálati életpályák a közigazgatásban és a rendvédelemben*. Budapest, Dialóg Campus. 73.

¹⁸ Az állam munkáltatóként meghatározása természetesen képletes, fővárosi és megyei kormányhivatalok kerültek megnevezésre, a munkáltatói jogkört a kormány megbízott, illetve a járási állami tisztviselők felett a járási hivatalvezető gyakorolta.

Az állami tisztviselői jogviszony¹⁹ komparatív előnyeire tartozott a stabilitás, a kiszámítható karrier, az érvényesülési lehetőség és a szenioritás elve. Az Áttv., bár kevésbé direkt formában, de a kiszámíthatóságot pozicionálta, arra törekedett, hogy a tisztviselő megfelelő egyéni hozzájárulás esetén, meghatározott idő elteltét követően valószínűsíthesse életpályáját, egzisztenciáját.

A fenti alapvetéseket és az Áttv. hatályát 2019. év március 1-jén hatályba lépett, a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Kit.) megszüntette. A változások érintették az államigazgatás létszámgazdálkodását, a tervezhető karrierutakat, a munkaidőt, a pihenőidő és a szabadság kérdéskörét. A Kit. az állami tisztviselői jogviszonyt kormánytisztviselői jogviszonyra²⁰ változtatta, ahol a munkáltatói jogokat a Kormány nevében főszabályként a kormányzati igazgatási szerv hivatali szervezetének vezetője gyakorolja.²¹

A Kit. szakított a Stratégiában megfogalmazott munkakör-alapú rendszerrel, és bevezette az álláshely, valamint az álláshelyhez kötött feladatkörök fogalmát. A Stratégia a közszolgálati életpályamodell alapjaként vázolta fel a munkakör-alapú rendszert és gazdálkodást, valamint rögzítette, hogy a séma alkalmazása lehetővé teszi olyan kompenzációs és javadalmazási rendszer kialakítását, ami növeli a közigazgatás munkaerőpiaci versenyképességét. A Kit. ezzel szemben az álláshely kifejezést használja, amely „humán erőforrás szervezési fogalom, amely a munkáltató szervezetéhez kötődik”.²² A Kit. nem csak a médiában is megjelent változtatásokkal okoz hátrányt a kormánytisztviselőknek. Sérelemes a kollektívára, hogy a törvény értelmében a munkáltató bármikor, indokolás nélkül egyoldalúan módosíthatja²³ a tisztviselő kinevezésének bármely elemét, vagyis a továbbiakban már nem opcionális a felek közös akaratnyilvánítása. A közös meg egyezés jogintézménye a kormánytisztviselőkre vonatkozó jogi környezetből kikerült, annak ellenére, hogy a jogviszonyuk a felek közös akaratára alapszik. A szerződéses jelleg sérülése, a munkáltatói akarat ilyen erőssé válása kiszámíthatatlanságot eredményez, és komoly tisztviselői érdeksérüléseket okozhat. A kormánytisztviselőnek a rá hátrányos módosítással szemben érdemi lehetősége nincs, azon kívül, hogy kérheti a felmentését. Főszabály szerint ebben az esetben a kormánytisztviselőnek végkielégítés és a felmentési időre mentesítés is járna, azonban a Kit. itt is szintet lépett, és taxatív felsorolja, hogy mely esetekben van csak mód végkielégítésre. Látnunk kell, hogy a munkáltatói jogkör ilyen tág

határok között visszaélésekhez vezethet. Ahogy azt a laikus többség is tudja, a Kit. értelmében az alapszabadság²⁴ mértéke 20 napra csökkent a korábbi 25 napról, a munkaidő növekedett, tekintettel arra, hogy a munkaközi szünet időtartama a továbbiakban nem része a munkaidőnek.²⁵

A Kit. ugyan megtartotta a rugalmas illetményrendszert, az illetmény sáv²⁶ meghatározását, azonban a jogszabály alkalmazása során több kérdés merül fel. Egyrészt a meghatározott alsó és felső érték közti eltérés számottevő, a tisztviselői bér így inkább a munkáltatói szubjektumhoz kötött. A törvény persze megfogalmaz elvárásokat az illetmény összegének meghatározásához, de ezek következetes alkalmazására nincs garancia, így ez a jogszabályi rész is a kiszámíthatatlanságot növeli. A Kit. újítása, hogy a besorolási fokozat az álláshelyhez²⁷ kötött, amely szintén joghátrányt okozhat a kormánytisztviselőnek, ugyanis nincs törvényben garantált előmenetel, illetve meghatározott időnként kiszámítható illetménynövekedés. A kormánytisztviselői pálya elvesztette a stabilitás, szenioritás elve alkalmazása következtében kialakult vonzerejét. Extrém esetben előfordulhat, hogy évtizedekig nem emelkedik a tisztviselő bére akkor sem, ha kiemelkedően teljesít, mert az álláshelyen meghatározott bérmaximumát elérte, és nincs számára feljárnivaló, nagyobb sávban mozgó álláshely. Egyébiránt a kötelező teljesítményértékelés rendszere megszűnt, a kormánytisztviselő munkateljesítményét a munkáltatói jogkör gyakorlója értékelheti, amelynek szabályait a Kormány külön rendeletben állapítja meg. A Kit. hatálybalépése óta teljesítményértékelésre több járási hivatalban egyáltalán nem került sor.

Az álláshelyek közti váltás a munkáltató egyoldalú döntése, törvénybe illesztve a hatékonysági csere²⁸ intézményét, amellyel a kormánytisztviselő az álláshelyek között ugyan szabadon mozgatható akár előnyére is, de erre a döntésre csak akkor kerülhet sor, ha van éppen szabad álláshely. Adott hivatal alaplétszámát és az ahhoz rendelt álláshelyek besorolását kormányrendelet állapítja meg.²⁹ A gyakorlatban ráadásul több járási hivatalvezető további nehézséggel is szembesül, azzal, hogy új kormánytisztviselőt álláshelyre maximum azzal a bérrel lehet felvenni, amelyet az előző munkavállaló bérbeállása biztosít. Ez azt jelenti, hogy hiába van álláshelye a munkáltatónak 300–500 ezer forint közötti illetményhatárokkal, ha az álláshelyen lévő korábban alkalmazott kolléga bére 420 ezer forintban volt meghatározva, a munkáltató ennél több bért erre az álláshelyre nem tud a tárgyévben feljárnivalani. A gyakorlatban így lehet a kormányhivatalok tárgyévi költségvetését tartani. A hivatalok mindig a költségek csökkentésének követelményével küzdenek, pedig a közigazgatás sosem

¹⁹ Hasonlóan a többi közszolgálati jogviszonyhoz, mint a kormánytisztviselői, köztisztviselői jogviszony.

²⁰ Kit. 80. § (1) bekezdés.

²¹ MÁTYÁS Ferenc (2018): *A kormányzati szolgálati jogviszony megújuló szabályai*. <https://jogszvilag.hu/a-kormanyzati-szolgalati-jogviszony-megujulo-szabalyai/> (letöltve: 2020.03.25.)

²² KÁRTYÁS Gábor (2019): *Kiegészítés a „Bevezetés a közszolgálati munkajogba” című tankönyvhöz*. <https://jak.ppke.hu/uploads/articles/12040/file/Kit.-tananyag.pdf> (letöltve: 2020. 04. 29.)

²³ Kit. 89. § (1) bekezdés.

²⁴ Kit. 128. § (1) bekezdés.

²⁵ Kit. 121. § (1) bekezdés.

²⁶ Kit. 134. § (1) bekezdés.

²⁷ Kit. 57. § (1) bekezdés.

²⁸ Kit. 108. § (1) bekezdés.

²⁹ LUDÁNYI Dávid (2019): Szemelvények a jogbiztonság változásairól a közszolgálati pragmatikában. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2019/4. 106–121.

volt és sosem lesz profittermelő terület. További érdeksérlemler okozhat, hogy a besoroláshoz szükséges jogszerző időszámítás nem törvényi szinten került szabályzásra, ami garanciális hiátusként is felfogható, mivel rendeleti elemként jóval könnyebben módosítható.³⁰

A törvény kormánytisztviselőre kedvező elemei a területi államigazgatás szereplőinél is ismételten bevezetésre került cafetéria-elemek, valamint a szolgálati elismerésnek átnevezett jubileumi jutalom, amely 25 év közszolgálatban töltött idő után megilleti a munkavállalót.

A közszolgálati érdekképviseletek körében³¹ súlyos kritikákat kapott a Kit. – különböző médiumok tudósítása szerint –, nagyszámú ügyintéző hagyta el az államigazgatást 2019 folyamán, veszélyeztetve ezzel a korábbi évek fejlesztései által eredményezett színvonal-emelkedést. Különösen a budapesti kormányablakok esetében csökkentek az ügyfélfogadási időszakok, ezzel megnövekedve az ügyintézési várakozási idők, ami mögött jó eséllyel éppen a munkaerő-kiáramlás állt. A fővárosi ügyfelek tömeges elégedetlenségét csak a vidékről ideiglenesen Budapestre helyezett KAB-ügyintézőkkel lehetett oldani.

4. Összegzés

2015-ben a Stratégiában megfogalmazott célkitűzések zöme nehezen megvalósíthatónak tűnt. Az elképzelések jelentős része ugyanakkor megvalósult, úgy, hogy a területi államigazgatásban dolgozók folytonos változásokat éltek meg az eltel 7 évben.

A területi államigazgatási szint aktuális működésében nem fedezhető fel a rendszerszintű stabilitás. Különösen a járási hivatalok működésére jellemzőek az *ad hoc* megoldások, a „csak oldjuk meg ezt a feladatot is” szemlélet. A változások ezen a szinten nem tervezhetők, tekintettel arra, hogy azokról lényegi információkat a terület nem kap. A feladatoknak nincsen prioritása, a vezetők tevékenysége az azonnali cselekvéssel írható le. A bemutatott nagy volumenű változások – Ludányi Dávid személyzeti politikában bekövetkezett paradigmaváltásról ír – túl rövid idő alatt következtek be, nincs kiszámíthatóság, így jövőkép sem a tisztviselők előtt. A stabilitás hiánya demotiváló, a Kit. fogadtatása nem sikertörténet. Jogintézményeinek személyi állományra gyakorolt hatásának hosszú távon történő elemzéséhez nem telt el elég idő, azonban gyakorlati alkalmazása több kérdést vet fel, mint választ, ez pedig károsan befolyásolja a munkaerő-toborzó és -megtartó képességet. A Kit. hatálybalépésétől a területi államigazgatás kormánytisztviselőinek javadalmazása kiszámíthatatlan, a jövedelememelkedés nem látható előre, a rendszer jelenlegi

formájában nem szolgálja a professzionális munkaerő megtartását. A kimagasló teljesítmény elismerése kérdéses, nincs jól meghatározható karrierút.

A bevezetőben feltettem a kérdést, hogy hatékony-e az újabb szerkezeti átalakítás után maradó kis létszámú hivatalok, önálló hivatalvezetővel, több osztályvezetővel való fenntartása, tekintettel arra, hogy a hatásköri elvonás és visszarendezés miatt a Stratégiában nevesített multifunkciós központi szerepet járási hivatalok a továbbiakban nem töltenek be. A válaszadásban a 2020. március 13-án kihirdetett veszélyhelyzet is segítségemre van. A veszélyhelyzet következtében a személyes ügyfélfogadás lehetősége a kormányablakokat kivéve megszűnt. Jól érzékelhető, hogy a teljes munkaidőben történő online időpontok kifizetésével és az ügyfelek szabálykövető magatartásával a kormányablakok remekül teljesítenek. Azzal, hogy az állampolgárok ügyeinek döntő többségében az eljárás a kormányablakokban is kezdeményezhető – megvalósítva a valódi egyablakos szolgáltatást –, felülvizsgálhatóvá vált a néhány fős hivatalok működtetésének kérdése. Álláspontom szerint, az átélt empirikus tapasztalat nagymértékben hozzájárulhat ahhoz, hogy könnyebben dönthessen a kérdésben a jogalkotó. A járási hivatalok számának racionalizálása nem először merül fel, ugyanis a Kit. hatálybalépésekor informálisan terjedt el a hivatalok számának csökkentése. Ha közelről megvizsgáljuk a lehetőséget, látjuk, hogy akár hivatalok összevonásával, akár a megyei kormányhivatalokhoz integrálásával megoldható a kérdéskör, különös tekintettel arra, hogy pl. az építésügyi igazgatás esetén sem a járási hivatalvezető gyakorolja a munkáltatói jogokat, a szakmai felügyeletet vagy az ellenőrzést, hanem a megyei kormányhivatalok, ráadásul nincsen önálló osztályvezetői szint járásonkénti bontásban. Ugyanez a szisztéma bevezethető lenne a többi osztály vonatkozásában, ami valódi hatékonyságnövekedéssel és jelentős költségsökkentéssel járna.

Felhasznált irodalom

- FÁBIÁN Adrián – FAZEKASNÉ PÁL Emese – HOHMANN Balázs – RÓZSÁS Eszter (2017): Atipikus hatósági tevékenység és döntéshozatal, különös tekintettel az új közigazgatási rendtartásra. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2017/1. 4–31. ISSN 2063-9066
- GYÖRGY István (2018): A közszolgálat fogalma, a közzsféra és a magánszféra területén alkalmazottak életviszonyainak és jogállásának eltérései. In: György István – HAZAFI Zoltán (szerk.): *Közszolgálati életpályák a közigazgatásban és a rendvédelemben*. Budapest, Dialóg Campus. 25. ISBN 978-615-5845-84-0
- HAJAS Barnabás (2016): Általános közigazgatási rendtartás – Ket. kontra Ákr. *Új Magyar Közigazgatás*, 2016/4. 18–25. ISSN 2060-4599
- LUDÁNYI Dávid (2019): Szemelvények a jogbiztonság változásairól a közszolgálati pragmatikában. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2019/4. 106–121. ISSN 2063-9066
- RIXER Ádám (2019): A közigazgatás új iránya: A személyesség. *Új Magyar Közigazgatás*, 2019/4. 1–16. ISSN 2060-4599

³⁰ Korm. r. 11. §.

³¹ KSZSZ: A Kit. törvény tapasztalatai. <https://szakszervezetek.hu/kozlemenyek/20558-kszsz-a-kit-torveny-tapasztalatai> (letöltve: 2020. 04. 17.)

Internetes források

- BOKODI, Márta – SZAKÁCS, Gábor (2014): Characteristics of Civil service organisations and HR management. In: BOKODI, Márta – HAZAFI, Zoltán – KUN, Attila – PETROVICS, Zoltán – SZAKÁCS, Gábor: *Civil service career and HR management*. 135–175. <http://magyaryprogram.kormany.hu/download/b/fa/> (letöltve: 2020. 04. 28.)
- BOROS Anita – DARÁK Péter szerk. (2018): *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem 18. ISBN 978-615-5870-81-1, https://www.uni-nke.hu/document/uni-nke-hu/Boros_Anita%20_Darak_Pater_Akr_tk.pdf (letöltve: 2020. 04. 20.)
- DEMETER Endre – PETÉNYI Sára szerk. (2017): Jelentés a Jó Állam véleményfelméréséről. ISSN 2560-0826 <https://joallamjelentes.uni-nke.hu/kiadvanyok/jelentes-a-jo-allam-velemenymeresrol-2017/> (letöltve: 2020. 04. 28.)
- KÁRTYÁS Gábor (2019): *Kiegészítés a „Bevezetés a közszolgálati munkajogba” című tankönyvhöz*. <https://jak.ppke.hu/uploads/articles/12040/file/Kit.-tananyag.pdf> (letöltve: 2020. 04. 29.)
- MÁTYÁS Ferenc: *A kormányzati szolgálati jogviszony megújuló szabályai 2018*. <https://jogaszvilag.hu/a-kormanyzati-szolgalati-jogviszony-megujulo-szabalyai/> (letöltve: 2020. 03. 25.)
- KSZSZ: A Kit. törvény tapasztalatai. <https://szakszervezetek.hu/kozlemenyek/20558-kszsz-a-kit-torveny-tapasztalatai> (letöltve: 2020. 04. 17.)