

AZ ÉLETPÁLYAMODELLTŐL AZ ÁLLÁSHELYGAZDÁLKODÁSIG

A közszolgálati jogviszony tartalmának főbb változásai az államigazgatási szervezetrendszer fejlődése mentén

GERŐCS-TÓTH ANDREA
főigazgató (BAZMKH)

Absztrakt

A tanulmány a közszolgálati jogviszony jellemzőinek változását vizsgálja kiemelten a 2010. évtől a napjainkig eltelt időszakra fókuszálva, különös tekintettel arra, hogy a közszolgálati személyi állománnyal kapcsolatos szemlélet hogyan változott, fejlődött ezidáig. Be kívánja mutatni röviden az államigazgatás szervezetrendszerében zajlott legfőbb változásokat, ezzel összefüggésben a közszolgálati jogviszony tartalmának főbb módosulásait és ennek néhány gyakorlati hatását a fővárosi és megyei kormányhivatalok állományára vonatkozóan.

Kulcsszavak: közigazgatás, közszolgálat, közszolgálati jog, álláshelygazdálkodás

Abstract

The study examines the changes in the characteristics of the civil service legal relationship from 2010 to the present day, with particular regard to how the attitude towards the civil service personnel has changed and developed up until now. It wants to present the main changes in the organizational system of the state administration, the main changes in the content of the civil service relationship and some of its practical effects on the staff of the capital and county government offices.

Keywords: public administration, public service, civil service law, job management

1. Bevezetés – a közigazgatás szervezetrendszerének alapvető struktúrája

Magyarországon a közigazgatás két nagy alrendszerre osztható, a kormány által irányított hierarchikus rendszerben működő központi és területi szintekre

tagozódó államigazgatási alrendszerből és a területi-települési szinten szervezett, választásokon alapuló önkormányzati alrendszerből. A jogi szabályozást vizsgálva a közigazgatási alrendszerekkel összefüggő joganyag a jogforrási hierarchia több szintjén található meg, egységes közigazgatási kódex nem létezik. A legfontosabb alapvetéseket a közigazgatás működésével összefüggésben Magyarország Alaptörvénye rögzíti, ezen túlmenően jelenleg az államigazgatás alrendszerre vonatkozó törvényi szintű szabályozást a Ksztv.¹ és a Kit.² tartalmazza, míg az önkormányzati alrendszerre az Ötv.³ sarkalatos törvény szabályai vonatkoznak. Jelen tanulmányban kizárólag az államigazgatási alrendszerre kívánok fókuszálni, bemutattva röviden a szervezetet és a humán állományra vonatkozó legfontosabb szabályokat, azok legfőbb változásait.

2. Az államigazgatási alrendszerről

2.1. Az államigazgatási szervezetrendszer fejlődése az elmúlt évtizedekben

Véleményem szerint a rendszerváltozást követően 2010-től lehetünk szemtanúi az államigazgatás jelentős átalakulásának, egy rendszerszemléletű, átfogó reform keretében, mely 2011-ben a Magyar Zoltán Közigazgatásfejlesztési Programban (továbbiakban: Program)⁴ öltött testet.

Ezt megelőzően is voltak természetesen kísérletek a közigazgatás megreformálására, azonban általában csak részterületekre fókuszáltak, így nem hoztak kellően hatékony és eredményes változásokat.

Ezek közül először kell megemlíteni a rendszerváltás után elsőként szabadon választott Antall-kormány idejében tett több intézkedés között megfogalmazott közigazgatási reformot,⁵ melyben leginkább a túl bonyolult, bürokratikus szabályok felszámolását, a jogrendszer jobb átláthatóságát, informatikai fejlesztéseket, a közigazgatási hivatalok átalakítását tűzték ki célul, megfogalmazva mindemellett a köztisztviselői állomány minőségének javítását, vonzóbb illetmény- és előmeneteli rendszer kialakításával együtt. Voltaképp egy stabil életpálya elemeit kívánták megalapozni, jól képzett

1 A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény.

2 A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény.

3 Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény.

4 <https://docplayer.hu/3271405-Magyar-zoltan-kozigazgatás-fejlesztési-program.html>. (2022. 05. 20.)

5 A közigazgatás reformjáról szóló 1100/1996. (X. 2.) Korm. határozat.

közszolgák rétegének bevonásával. Ennek eredményeképp fogadták el a közszolgálati jogviszonyra vonatkozóan a Ktv.-t⁶.

Az 1990–98-ig erjedő időszak második felére jellemző vonás volt, hogy régi rendszer felszámolásának az igénye mellett „*megjelentek a reformprogramokban olyan modernizációs irányok, intézkedéstervezetek, amelyek egyértelműen a nemzetközi szervezeteknek való megfelelés érdekében kerültek a reformkoncepciókba. Az OECD, az EU vagy az IMF által preferált »szabályozási reformok« keretében számos olyan újraszabályozási tervezet is napirendre került, amelyek különösen a kormányzat költségvetési politikáját és gazdaság szabályozó eszközeit érintette.*”⁷

Az ezt követően hivatalba lépett kormányok is foglalkoztak a közigazgatás korszerűsítését célzó programok beindításával (pl. IDEA Program 2003⁸, ÁROP 2007⁹.), azonban átütő sikereket, átfogó változásokat nem sikerült elérni egészen 2010-ig, a már fentebb idézett Program megjelenéséig.

A Programban megfogalmazásra került a fejlesztés oka és célja. A Kormány kiemelt célkitűzése a program összeállításával és végrehajtásával a jó állam megteremtése. A Program szerint az „*állam attól tekinthető jónak, hogy az egyének, közösségek és vállalkozások igényeit a közjó érdekében és keretei között, a legmegfelelőbb módon szolgálja. [...] [A] jó állam [...] megteremti a hatékony joguralmat, ennek részeként az intézményi működést, az egyéni és közösségi jogok tiszteletben tartását és számonkérhetőségét. A jó állam fogalom magába foglalja a versenyképességet is, hiszen jogi céltételezésben megjelenő, versenyképességet és fejlődést szolgáló értékeket védi és érdekeket szolgálja.*”¹⁰

A Program beavatkozási területeit¹¹ megtekintve látható, hogy ezzel elindult a közigazgatás szervezetrendszerének, a közigazgatási eljárásrendnek és a közigazgatás személyzetének is az átalakítása, fejlesztése. Az intézkedési terv pontosan körülhatárolt feladatok mentén szoros ütemezéssel rendelkezett egy hatékonyabb közigazgatás kialakításáról, majd megindult a Program végrehajtása. Sorra kerültek kibocsátásra azok a jogszabályok, melyek a jól átgondolt stratégia megvalósítását szolgálták, mindamelllett, hogy folyamatban

6 A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény.

7 Kovács Éva – Hajnal György: *A magyar központi államigazgatás változásai a rendszer-váltástól 2015-ig.* https://jog.tk.hu/uploads/files/18_Kovacs_Eva_Hajnal_Gyorgy.pdf, 10. (2022. 07. 04.)

8 <https://www.parlament.hu/irom37/17700/adatok/fejezetek/11.pdf>, 44. (2022. 07.05.)

9 <https://bprojektek.kormany.hu/allamreform-operativ-program-arop> (2022. 07.05.)

10 <https://docplayer.hu/3271405-Magyary-zoltan-kozigazgatás-fejlesztési-program.html>, 5. (2022. 05. 20.)

11 Uo. 46.

volt az Alaptörvény megalkotása is, így a Programban kifejezésre került kiemelt célként az is, hogy a 2012. január 1. napján hatályba lépő új Alaptörvény XXVI. cikkében megfogalmazottaknak megfelelően megteremtsék az ország hatékonyan működő közigazgatását.¹² Törvényi szinten kerültek megállapításra a központi államigazgatási szervek (Ksztv.),¹³ a területi államigazgatás legfőbb szerveiként létrejöttek a fővárosi és megyei kormányhivatalok (továbbiakban: Khtv.),¹⁴ majd 2013. január 1. napjával felállításra kerültek a járási hivatalok, 173 vidéki járási hivatallal és 23 fővárosi kerületi hivatallal.

Ennél a pontnál fontos megjegyezni, hogy 2010. júliusában hatályba lépett a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény (továbbiakban: Kjt.), valamint a közszolgálati jogviszonyt szabályozó új törvény, a Kttv.¹⁵ is kihirdetésre került 2011. december 30. napján.

A Program beindítását követően a közigazgatási fejlesztés további lépései történtek meg, elfogadásra került a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégiával kapcsolatos feladatokról szóló 1052/2015. (II. 16.) Korm. határozattal a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020. A határozat bevezető részében került megfogalmazásra a kormányzati szándék, miszerint: *„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”.*

A Stratégia a Magyar Program folytatásának tekinthető, rögzítésre kerül benne, hogy a Magyar Programot sikeresnek ítélik és kijelölésre kerültek az újabb fejlesztési irányok, amelyek központjában az ügyfél áll. A Stratégia kiemelik, hogy az „ügyfeleket első helyre helyező szolgáltató, közcélú működési modell bevezetésére van szükség.”¹⁶

12 Uo. 18.

13 A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény.

14 A fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény.

15 A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény.

16 https://2015-2019.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_fejleszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia_.pdf (2022. 05. 22.)

A 2016-os év is jelentős átalakítást hozott az államigazgatási struktúrában. A központi hivatalok és a költségvetési szervi formában működő minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálatával kapcsolatos intézkedésekről szóló 1312/2016. (VI. 13.) Korm. határozat jelölte ki ennek főbb irányait, ami egy nagyarányú szervezeti integrációt hozott, valamint a költségvetési szerveknél foglalkoztatottak létszámának mérséklését eredményezte.

Ebben a ciklusban került kibocsájtásra egy újabb jogállási törvény, az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény (Áttv.), amely azonban alig két és fél évig, a Kit. hatályba lépéséig volt csak hatályban, utóbbi az államigazgatási szervezetrendszerre vonatkozó szabályanyag rögzítése mellett a közszolgálati jogviszony tartalmára vonatkozóan is tartalmaz rendelkezéseket.

Az államigazgatási szervezetrendszer fejlődése kapcsán szót kell ejteni arról, hogy 2022. június 21-én az Országgyűlés Elnöke részére benyújtották Magyarország Alaptörvényének tizenegyedik módosítására irányuló javaslatot, amelynek részét képezi a „megyék” átnevezése „vármegyékre”, amely a javaslat indokolása szerint a történelmi hagyományokra tekintettel *„az ezeréves magyar államiság alkotmányos hagyományait”*¹⁷ kívánja e formában feléleszteni. Emellett pedig a Magyarország 2023. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló T/360. számú törvényjavaslat csomag tartalmazza a fővárosi és megyei kormányhivatalokat vezető kormány megbízottak elnevezésének „főispánra” történő változtatását. A részletes indokolás szerint *„a főispán kifejezés visszaépítése a magyar jogrendbe lehetőséget teremt arra, hogy a mai magyar közigazgatás több szállal kötődjön a kommunizmus előtti magyar államigazgatás fogalmi készletéhez és ezáltal az ezeréves magyar államiság alkotmányos hagyományai e formában is tovább éljenek”*.¹⁸ Az archaizáló közigazgatási terminológia bevezetése nem példa nélküli a jelenlegi kormányzati időszakban, ehhez hasonló volt a korábbi Legfelsőbb Bíróság nevének Kúriára történő módosítása, illetve a járások újbóli bevezetése is a történelmi hagyományokon nyugszik. Nyitott kérdés azonban még az, hogy pusztán az elnevezések változnak, vagy esetleg valamiféle hatásköri átrendeződés is elindul majd. Ez utóbbi esetben az területi államigazgatási rendszer, vagy akár a teljes közigazgatási rendszer újabb átalakulására lehetne számítani. Mindenképpen keresztülhúzhat azonban bármilyen szervezeti átalakítási kísérleteket a jelenlegi háborús gazdasági helyzet, amely akár egy nagyobb arányú létszámleépítéshez is vezethet a közzsférában.

17 <https://www.parlament.hu/irom42/00361/00361.pdf> (2022. 07. 08.)

18 <https://www.parlament.hu/irom42/00360/00360.pdf> (2022. 07. 08.)

2.2. Az államigazgatási alrendszer felépítése

A hatályos szabályozás szerint a Ksztv. 1. § (2) bekezdésében felsorolja a központi államigazgatási szerveket, a következőképp:

„1.§ (2) Központi államigazgatási szerv

a) a központi kormányzati igazgatási szerv,

b) az önálló szabályozó szerv,

c) az autonóm államigazgatási szerv, és

d) a rendvédelmi szerv és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat”.

A Ksztv. a Kit. hatályba lépéséig egységes szerkezetben szabályozta az államigazgatási szervezetrendszert kódexjelleggel, azonban a „Kit. a Ksztv. számos rendelkezésének hatályon kívül helyezésével önálló kormányzati igazgatási alrendszert intézményesített, a szervezeti és közszolgálati jogi jogviszonyok egységes keretbe foglalt szabályozásával.”¹⁹

A Kit. 2. §-a rendelkezik a hatálya alá tartozó államigazgatási szervek köréről a következőképpen:

„(1) Kormányzati igazgatási szerv:

a) a központi kormányzati igazgatási szervek és ezek területi, helyi (a továbbiakban együtt: területi) szervei, és

b) a területi kormányzati igazgatási szervek.

(2) Központi kormányzati igazgatási szerv:

a) a Kormány,

b)

c) a minisztérium,

d) a kormányzati főhivatal, és

e) a központi hivatal.

(3) Kormányzati főhivatal:

a) a Központi Statisztikai Hivatal,

b)

c) a Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala

(4) Területi kormányzati igazgatási szervek a fővárosi és megyei kormányhivatalok (a továbbiakban együtt: kormányhivatal).”

19 HEGYESI Zoltán – LUDÁNYI Dávid: Az államigazgatási szervekre és a személyi állományra vonatkozó szabályozás differenciálódása a Kit hatályba lépésével. *Új Magyar Közigazgatás*, 2021, 14(4), 15–29.

A Kit. tulajdonképpen „kiüresíti a Ksztv.-t, hiszen a legtöbb szabályt a Kit. »magába szippantotta«. A Ksztv. címében sem tükrözi innentől kezdve a valóságos jogszabályi környezetet, hiszen ténylegesen a Kit. veszi át a kormány tagjai, illetve az államtitkárok jogállásának főbb szabályait. A Ksztv. lényegében felsorolja a központi szerveket, illetve megtartja az irányításra, felügyeletre vonatkozó rendelkezéseket.”²⁰

A fővárosi és megyei kormányhivatalokra és járási hivatalokra vonatkozó szabályok is túlnyomórészt átkerültek a Khtv.-ból a Kit.-be. „A Kit. a fővárosi és megyei kormányhivatalokat területi kormányzati igazgatási szerveknek nevezi, ezzel kifejezve ezek felett a Kormány irányítási jogosultságát”.²¹ A területi kormányzati igazgatási szervek és a kormány közötti közvetlen kapcsolatot a kormány megbízott pozíciója és személye teremti meg.

2.3. A fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakítása és az államigazgatási rendszerben betöltött szerepe

A fővárosi és megyei kormányhivatalok a kormány általános hatáskörű területi kormányzati igazgatási szervei. 20 kormányhivatal működik az országban a megyeszékhelyeken, illetve a főváros és Pest Megye vonatkozásában Budapesten. A működésükre vonatkozóan a már többször hivatkozott Kit., valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 86/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet tartalmazza az alapvető szabályokat.

A kormányhivatalok fő feladata, hogy a kormány döntéseinek megfelelően összehangolják és elősegítsék a kormányzati feladatok területi szintű végrehajtását, ezen túlmenően többek között hatósági, jogorvoslati, ellenőrzési, koordinációs, tájékoztató, javaslattevő jogkörökkel rendelkeznek, fontos feladatuk továbbá a helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyeleti jogkör gyakorlása is.

A jó állam eszméjének megvalósulásaként a fővárosi és megyei kormányhivatalok 2011-es megalakulása, majd a járási rendszer 2013-as felállítását követően a kormányhivatali struktúra változása nem állt meg, folyamatosan fejlődött, sőt változik a mai napig is.

A 2011-ben felállított rendszer alapja a területi államigazgatási szervezetrendszer átalakítását megalapozó intézkedésekről szóló 1191/2010. (IX. 14.)

20 SZALAI András: A központi Közigazgatás elmúlt nyolc éve és átalakítása a negyedik Orbán-kormány hivatalba lépése után. *Kodifikáció és Közigazgatás*, 2019/1, 5.

21 HAJAS Barnabás – TAKÁCS Albert – TEMESI István: *Közigazgatási Szakvizsga (I. modul)*. Budapest, Nemzeti Közszerzői Társaság, 2022, 145.

Korm. határozat, melynek 1.) pontja szerint „A Kormány szükségesnek tartja az integrált területi államigazgatási szervezetrendszer megvalósítását a hatékonyabb, takarékosabb, átláthatóbb és ellenőrizhetőbb államigazgatási működés feltételeinek megteremtése érdekében.” Az idézett Korm. határozat 3.) pontja tételesen felsorolta az integrálandó területi államigazgatási szervek körét:

- a) Területi Igazságügyi Hivatalok,*
- b) Megyei Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatalok,*
- c) Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Kirendeltségei,*
- d) Földhivatalok,*
- e) Regionális Egészségbiztosítási Pénztárak,*
- f) Regionális Nyugdíjbiztosítási Igazgatóságok,*
- g) Regionális Munkaügyi Központok,*
- h) Regionális Munkaügyi Felügyelőségek,*
- i) Regionális Munkavédelmi Felügyelőségek,*
- j) Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság Regionális Felügyelőségei*
- k) Kulturális Örökségvédelmi Hivatal Regionális Irodái,*
- l) Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat Regionális Intézetei,*
- m) Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatal Mérésügyi és Műszaki Biztonsági Hatóságai,*
- n) Nemzeti Közlekedési Hatóság Regionális Igazgatóságai,*
- o) Oktatási Hivatal Regionális Igazgatóságai.”*

A kormányhivatal szervezeti keretein belül, az ún. törzshivatalban 2011-ben megkezdte működését a 29 kormányablak (integrált ügyfélszolgálati irodák).²² A működésük megkezdése óta – immár a járási hivatalok szervezeti keretei között – a számuk folyamatosan növekedik, mára országsszerte több, mint 300 helyszínen elérhetőek és az intézhető ügykörök száma is jelentősen megnőtt. A Kormányablakokban a közigazgatási hatósági ügyek túlnyomó részében benyújtható a kérelem, amelyet hatáskör hiánya esetén az eljáró szervhez továbbítanak. Emellett közel száz ügykörben van lehetőség az ügyek helyben történő elintézésére, és mintegy 1500 féle ügyben tájékoztatás kérhető az adott eljárással, a szükséges dokumentumokkal kapcsolatban.

Az újabb fejlesztések eredményeképp az ügyfélbarát, szolgáltató jelleg megerősödése nyomán mára 25 db mobilizált integrált kormányablak busz

²² ZÖLD-NAGY Viktória – VIRÁG Rudolf: *A területi államigazgatás integrációja*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Tankönyvkiadó, 2013, 117.

járja országszerte településeket, segítve a kiszolgáltatottabb, kevésbé mobil, és a járási hivatalok székhelyeitől távolabb élő lakosság ügyeinek magas színvonalú kiszolgálását, az eddig meglévő ügyegédi rendszer fenntartása mellett.

A közigazgatásban 2016-ban végrehajtott átalakítás a fővárosi és megyei kormányhivatalokban is változásokat hozott. Szervezeti és hatásköri racionalizálás, emellett a járássok megerősítése történt ebben az időszakban, egyes hatáskörök járási szintre telepítésével. Ennek eredményeképp 2017. január 1-től a megyeszékhely járássok kiemelt járási szerepkörbe emelkedtek, a kormányhivatalba integrálódott szakigazgatási szervek hatásköreinek jelentős részét a megyeszékhely járás az egész megye illetékességére kiterjedően kezelte, azonban ezt a rendszert 2020 márciusával megszüntették, egyfajta visszarendeződés történt ebben az évben. 2020. március 1. napjával emellett a szabálysértési feladatok kiszervezésre kerültek a rendőrséghez, míg ugyanekkor vált egységessé az építésügyi igazgatás, ugyanis az addig települési önkormányzatok jegyzői által ellátott építésügyi feladatok átkerültek a kormányhivatalokhoz. Megemlítenéd jelentős változás még, hogy a területi közigazgatásban – főszabály szerint – megszűnt a kétfokú hatósági eljárás: az első fokon meghozott hatósági döntésekkel szemben közvetlenül a bírósághoz lehet jogorvoslatért fordulni.

A területi kormányzati igazgatás fejlődése véleményem szerint nem állt meg. A változások kézzel foghatóak egyes hatáskörök be és kiemelésével, mint például legutóbb a bányászati feladatok Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatósághoz kerülése 2022-ben. Emellett esetleg a már említett „vármegye” restaurálása hozhat további változásokat a területi közigazgatás szervezetében. A tanulmány megírásakor aktuális szervezeti felépítésre vonatkozóan a *fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti és működési szabályzatáról szóló 3/2020. (II. 28.) MvM utasítás* nyújt támpontokat.

3. A közszolgálati joganyag változásának legfőbb állomásai a rendszerváltástól napjainkig

A közszolgálati jogra vonatkozó szabályozást – csakúgy, mint a fentebb vázlatosan bemutatott államigazgatási szervezeti átalakulást – a rendszerváltástól napjainkig folyamatos módosulás jellemzi. A közszolgálati joganyag változása végig kísérté a szervezetfejlesztést, annak minden fontosabb állomásán változott a személyügyre vonatkozó szabályanyag is, és ezzel együtt láthatóan egy szemléletbeli változás is bekövetkezett, esetenként a társadalmi, gazdasági hatások által is kikényszerített módon. Elmondható, hogy a zárt karrierjellegű

modell volt a rendszerváltást követően a kiindulópont, míg mára az irány inkább a nyílt közszolgálati modell felé tolódik el.

A modern közigazgatási rendszerekben a közszolgálati modellek két fő változata különíthető el, Európában leginkább a karrierjellegű vagy zárt, míg az Egyesült Államokban a dinamikusabb nyílt közszolgálati modell alakult ki, de mára csak ritkán léteznek tiszta formájukban. A karrier vagy zárt rendszerben a közszolgálati pályára lépő munkavállaló a ranglétra alján kezd és általában egy előre meghatározott ütemezés szerint léphet a karrierjében előre, ami kiszámíthatóságot és stabilitást eredményez. Ezt tovább erősíti a politika semleges munkavégzés követelményének rögzítése is. A személyzet számára ez egy akár élethosszig tartó, tervezhető modell, azonban hátránya, hogy ez a rendszer kevésbé tud alkalmazkodni a gyors változásokhoz, új kihívásokhoz, és a hivatalnokok kevésbé motiválhatók. A nyílt rendszerekre jellemző, hogy a politikához sokkal inkább kötődő, a választás során hatalmat nyert politikusok a számukra megfelelő munkavállalókat választhatják ki a közszolgálati pozíciókra. A rendszert a dinamizmus jellemzi, az előmenetelt nem az idő múlása, hanem a munkavállaló magatartása, elért eredményei határozzák meg.²³

A közszolgálati jog alanyai a közigazgatás szervezetrendszeréhez köthetőek, a közszolgálati jogviszony általános jellemzőit leegyszerűsítve a következőképp lehet összefoglalni:

- „- mindig munkavégzésre irányuló jogviszony (célja valamilyen közfeladat elvégzése, vagy közfeladatot ellátó szerv keretében történő munkavégzés),*
- szorosan kapcsolódik a közigazgatás szervezetrendszeréhez,*
- egyik alanya mindig természetes személy, másik alanya közigazgatási szerv,*
- általában elkülönül a többi munkavégzésre irányuló jogviszonytól,*
- a munkavégzés színtere a hivatal.”²⁴*

Magyarországon a gazdasági és politikai viszonyok átalakulása nyomán a közszolgálatban többször is megvalósult koncepció-változás. A polgári fejlődés időszakában teljessé váló karrierrendszert a hatalom lebontotta, mert a kommunista párt csak így tudta uralma alá hajtani a közigazgatást. Az állam teljes kiszolgáltatottságban kívánta tartani a személyi állományt, és ezt a zárt

23 <https://adoc.pub/queue/6-a-kzigazgatas-szemelyzete-a-kzszolgalat.html>, 4–5. (2022. 07. 10.)

24 Uo. 2.

rendszer garanciális elemei akadályozták. A 80-as évek végén következett be újabb gyökeres fordulat a közzszolgálat fejlődésében, a karrierrendszer elemei újraéledtek. Az azóta eltelt időben viszont a versenyképesség és hatékonysági szempontok előtérbe kerülésével újra a nyitott szabályozás jegyei erősödnek meg.²⁵

A rendszerváltást követően az Antall-kormány intézkedései között szerepeltek a közzszolgálatra vonatkozóak is, amelyek a karrier-elvű közzszolgálat megerősítését szolgálták, egy minőségi humánállomány megteremtésével, vonzó illetmény- és előmeneteli rendszerrel. Erre az időszakra tehető a Ktv. elfogadása, amely tulajdonképp már a rendszerváltás évében egy belüggyminisztériumi szakértőbizottság által megalkotott, Egy koncepció a közzszolgálatról (különös tekintettel az államigazgatásra) című anyagban megfogalmazott tervzet alapján született. E folyamattal egyidőben fogadták el az új Munka Törvénykönyvét²⁶ és a közalkalmazottak jogállásáról szóló törvényt²⁷ is.²⁸

A 2010-es év közepén a kormány irányítása alá tartozó államigazgatási szervek tisztviselői kormánytisztviselői jogállást kaptak a Ktv. hatályba lépésével, így köztisztviselőktől eltérő kormányzati jogviszonyba kerültek. A karrierelvű szabályok fellazulása már ekkortól elkezdődött. Ezt követően a Ktv. hatályon kívül helyezése is megtörtént a Kttv. hatályba lépésével, amely a kormánytisztviselői jogviszony mellett a kormánytól független szervek köztisztviselőinek jogállását szabályozta. A kormánytisztviselők és a köztisztviselők együtt alkották a közzszolgálati tisztviselői kart. Az Áttv. 2016-os hatályba lépésével a járási hivatalok, majd 2017 januárjában a fővárosi és megyei kormányhivatalok megyei szintű szervezeti egységeiben dolgozó kormánytisztviselők is a hatálya alá kerültek. Az Áttv. egy a korábbtól sokkal nyitottabb, a munkáltatónak a kiválasztás terén nagyobb lehetőségeket engedő rendszert vezetett be, azonban ezt újabb változás követte már 2018-ban. Az ekkor megjelent Kit. a kormányzati igazgatási szervekre vonatkozó rendelkezések mellett újraszabályozta a dolgozók jogállását is, amely szerint 2019-től a kormány irányítása alatt működő szervek tisztviselői kormányzati szolgálati jogviszonyban, a Kit. hatálya alatt látják el feladataikat. A Kit. markáns szakítást jelent az életpályamoddellel, és egy nyitott rendszer alapjait építi ki, álláshelyalapú létszám-gazdálkodásra alapítva. Említést szüksé-

25 <https://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/hazafi-zoltan/hazafi-zoltan-vedes-tezisek.pdf>, 11. (2022. 07. 10.)

26 A Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény.

27 A közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény.

28 GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán (szerk): *Közzszolgálati Jog*. Budapest, Nemzeti Közzszolgálati Egyetem, 2014, 6.

ges még tenni a különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról szóló 2019. évi CVII. törvényről (Küt.) is – amely az ezen szerveknél dolgozó köztisztviselőkre vonatkozó szabályozást valósítja meg –, amelynek szervi hatálya alá pedig a kormánytól független államigazgatási szervek (önálló szabályozó szervek, autonóm államigazgatási szervek) és más különleges jogállású állami szervek tartoznak. Az önkormányzatok hivatalaiban dolgozó tisztviselők továbbra is közszolgálati jogviszonyban, köztisztviselőként, a Kttv. hatálya alatt dolgoznak. Ennek megfelelően 2020-tól a közigazgatás személyi állományának jogállását alapjaiban az említett három törvény, a Kit., Küt. és a Kttv. szabályozza.²⁹

A Kit. bevezette a kormányzati igazgatás munkavégzési rendszerének alapegységeként az álláshelyet (Kit. 54–60. §). A Kormány határozatban megállapítja a kormányzati igazgatási szervek alaplétszámát [Kit. 51. § (1) bek.]. A kormányzati igazgatási szerveknél dolgozó kormánytisztviselők alaplétszámába tartozó álláshelyen (Kit. 51–52. §) vagy központosított álláshelyállományba tartozó álláshelyen (Kit. 53. §) foglalkoztathatóak. Az álláshelygazdálkodással kapcsolatos szabályanyag több szintű, a Kit.-en kívül a kormányzati igazgatási létszámgazdálkodásról, valamint a kormányzati igazgatási szerveket és azok foglalkoztatottjait érintő egyes személyügyi kérdésekről szóló 88/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet szabályait szükséges még alkalmazni, valamint az adott munkáltatói jogokat gyakorló szerv vezetője által kibocsátott közszolgálati szabályzat tartalmaz még az álláshelyek betöltésével kapcsolatos egyedi szabályokat.

Az álláshely-alapú létszámgazdálkodással a legfőbb cél egy rugalmas foglalkoztatási mód kialakítása, amely a közszolgálat létszámának racionalizálására irányul, hiszen csak akkor létesíthető új foglalkoztatási jogviszony, ha a szerv rendelkezik üres álláshellyel, emellett a tartósan – 6 hónapig – be nem töltött álláshelyeket a kormányzati igazgatási szerv elveszíti, azok visszakerülnek a központosított álláshelyállományba, amelyet a Miniszterelnöki Kabinetiroda kezel mint a kormányzati személyügyi igazgatásra kijelölt szerv. A rendszer a rugalmas célok és megoldások mellett központosított módon épül fel. Amennyiben például feladat bővülés vagy csökkenés történik, a létszám felülvizsgálatra kerül, azonban évente egyszer szükségképp meg kell ezt tenni, az elemi költségvetés elfogadását megelőzően. A Kormány döntéseit a rendszerrel összefüggően – ún. négyezres, nem hivatalos – határozati formában

29 LINDER Viktória: *Közszolgálati jog*. In: JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYOK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Közigazgatási jog rovat, rovat szerkesztő: BALÁZS István) Elérhető: <http://ijoten.hu/szocikk/kzszolglati-jog>, 9. (2022. 07. 10.)

hozza meg. A kormányzati igazgatási szervek döntési jogkörei korlátozottak, leginkább javaslattételi és konzultációs lehetőségeik vannak.³⁰

4. A közszolgálati jogviszony létesítése, módosítása, megszűnése a Ktv. – Kttv. – Kit. szabályai alapján

4.1. Személyi hatály

A Ktv. egységesen szabályozta a közigazgatási szerveknél (államigazgatási szervek és helyi önkormányzatok hivatalai) dolgozó köztisztviselők közszolgálati jogviszonyát. Az egységes keretek a Kjt. elfogadásával megszűntek, hiszen ekkortól külön törvény szabályozta az államigazgatási szerveknél dolgozó kormánytisztviselők és az autonóm szerveknél (pl. helyi önkormányzati hivatal) alkalmazott köztisztviselők jogviszonyát. Az ezt követően elfogadott Kttv. jelentősen átalakította a szabályozás struktúráját, már nem hivatkozik az Mt.-re mint háttér jogszabályra, hanem saját szabályrendszerébe építette be a közigazgatásban is alkalmazandó munkajogi rendelkezéseket a közigazgatás specialitásainak figyelembevételével.³¹ A Kttv. a közszolgálati tisztviselőknek két nagy csoportját különböztette meg, a kormányzati szolgálati jogviszonyban állókat és a közszolgálati jogviszonyban álló dolgozókat.

A Kttv.-ben szabályozott kormányzati szolgálati jogviszonyban állók munkáltatója a kormány irányítása alatt áll. A kormányzati szolgálati jogviszonyban állók több személyi körre bonthatóak: kormánytisztviselőkre, szakmai vezetőkre (közigazgatási államtitkárokra és helyettes államtitkárokra), valamint kormányzati ügykezelőkre. A kormánytisztviselőknél pedig – az 'általános' kormánytisztviselőknél túlmenően – további két csoportját különíti el a jogszabály: a politikai tanácsadókat és főtanácsadókat, valamint a kabinetfőnököket.³²

A Kttv. alapján a közszolgálati tisztviselők másik nagy csoportja a közszolgálati jogviszonyban állóké, akik ugyancsak érdemi ügyintézőkből (köztisztviselőkből) és ügykezelőkből tevődnek össze. A törvény a köztisztviselőknél belül – az 'általános' köztisztviselők mellett – az önkormányzati (fő)tanácsadókat, valamint a jegyzőket különböztette meg.³³

30 HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid: *Közszolgálati jog I.* Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 2019, 42.

31 GYÖRGY–HAZAFI i. m. 25.

32 Uo. 26.

33 GYÖRGY–HAZAFI i. m. 19.

A Kit. jelentős változást hozott a Kttv.-hez képest a jogviszony szerkezetben. „Leválasztotta a Kttv.-ről a kormányzati szolgálati jogviszonyban állókat, ami azt jelenti, hogy ezentúl ez a törvény tartalmazza a kormányzati szolgálati jogviszony szabályait. Ez azonban nem valósult meg teljeskörűen, mivel a NAV és a Kormány által intézményfenntartásra kijelölt szerv kormánytisztviselőjének és kormányzati ügykezelőjének jogállását továbbra is a Kttv. szabályozza [Kttv. 1. § (1) bek. c) pontja, 1. § (2) a) pontja]. A rendőrség, a büntetés-végrehajtás és a hivatásos katasztrófavédelemi szerv központi és területi szerveinél foglalkoztatott kormánytisztviselők jogviszonya rendvédelmi igazgatási szolgálati jogviszonnyá alakult át [Hszt. 362/E. § (1) bek., 287/E. § (1) bek.], így ez a személyi kör sem került a Kit. hatálya alá.”³⁴

A Kit. megkülönbözteti a szakmai felső vezetőket és szakmai vezetőket. A politikai (fő)tanácsadói és kabinetfőnöki munkaköröket egyértelműen a politikai jellegű beosztások közé sorolja. Megszüntetésre került továbbá az ügykezelői besorolás.

4.2. A jogviszony létesítés szabályai

Már a Ktv. megfogalmazott olyan általános követelményeket, amelyeket minden közszolgálatba belépőtől meg kellett követelni a jogszabály alapján. Ilyen például a büntetlen előélet, a cselekvőképesség, a magyar állampolgárság, a legalább középiskolai végzettség. Speciális követelményként előírható volt meghatározott felsőfokú végzettség, nyelvvizsga vagy szakmai tapasztalat is. A jogszabály hatályba lépésekor a pályáztatás csak lehetőségként szerepelt a jogviszony keletkezésekor, később a jogszabály vagy a közigazgatási szerv döntése alapján meghatározott munkakör betöltése, vagy vezetői megbízás ellátása csak pályáztatás útján volt lehetséges.

A Kttv. hatályba lépését megelőzően alkotmányi szinten került deklarálásra a közszolgálatban való alkalmazás mint alapvető állampolgári jog. Magyarország Alaptörvénye XXIII. cikk (8) bekezdése első fordulata ekképp rendelkezik: „Minden magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy rátermettségének, képzettségének és szakmai tudásának megfelelően közhivatalt viseljen. A Kttv.-ben rögzített általános követelmények, mint magyar állampolgárság, cselekvőképesség, büntetlen előélet, középfokú iskolai végzettség nem változtak a Ktv. szabályaihoz képest, azonban a különös feltételek sokkal részletesebben kerülnek meghatározásra egyes közigazgatási szintek, szervek, munkakörök

34 HAZAFI–LUDÁNYI i. m. 20.

vonatkozásában. Az egyes munkakörökkel kapcsolatos képesítési előírásokat a jogalkotó kormányrendeletben határozta meg.³⁵

Az általános feltételeket a Kit. is megtartotta, kisebb változtatásokkal. Minimális végzettségként a középszintű szakképesítést jelölte meg, amely egybecseng az ügykezelői besorolási kategória megszüntetésével. Az általános feltételek között kerül rögzítésre az eskütétel. A Kit. bővítette a Kttv-hez képest az ún. „negatív foglalkoztatási feltételeket”, így például ha a kormánytisztviselő kormányzati szolgálati jogviszonya létszámcsökkentés, álláshelyen ellátott feladat megszűnése, átszervezés, feladatok hatékonyabb biztosítása, a központosított álláshelyállományból származó álláshely a központosított álláshelyállományba visszakerülése miatt kerül megszüntetésre, újabb kormányzati szolgálati jogviszonyt a megszűnéstől számított három évig kizárólag a Kormány engedélyével létesíthet.

A kiválasztás szabályai hasonlóak a Kttv-ben szabályozottakhoz, miszerint jogszabály vagy a munkáltatói jogkör gyakorlójának döntése alapján meghívásos vagy pályázati eljárás alapján történhet. Amennyiben pályázati eljárást folytatnak le, kinevezni csak azt a személyt lehet, aki a pályázaton részt vett, és a feltételeknek megfelelt. A kiválasztási eljárást úgy kell lebonyolítani, hogy az álláshely a megüresedésétől számított hat hónapon belül betölthető legyen. A jogalkotó úgy ítéli meg, hogy ha egy álláshely tartósan betöltetlen és enélkül is 'elboldogul' a foglalkoztató szerv, akkor vélhetően nincs az álláshelyre szükség. Döntően más szabály a korábbiakhoz képest, hogy a kormányzati szolgálati jogviszony létesítésének rendjét, illetve a kiválasztási eljárás szabályait a közszolgálati szabályzatban kell meghatározni. Szinte korlátlan joga a munkáltatói jogkör gyakorlójának, hogy meghatározhat különös alkalmazási feltételeket (pl. iskolai végzettség, alap vagy szakvizsgakötelezettség, nyelvismeret stb.),³⁶ sőt véleményem szerint a neki biztosított mérlegelési jogkörben akár a megszabott képesítési előírások alól felmentést is adhat, amennyiben például a helyi munkaerőpiac helyzete ezt diktálja. Ez a fajta diszkrecionális jog az álláshelyre pályázók számára nehezen kiszámíthatóvá teszi annak eldöntését, hogy az ő végzettségük az adott helyre alkalmas lehet-e. Emellett az évek óta rendszerben lévő dolgozók számára elégedetlenséget okozhat annak a tudata, hogy egy náluk akár sokkal képzetlenebb jelölt is betöltheti ugyanazt a munkakört, mint aminek a betöltéséhez korábban sokkal szigorúbb szabályoknak kellett megfelelni. A jelenlegi munkaerőpiaci folyamatokat figyelembe véve azonban a munkáltatónak elemi érdeke, hogy

35 A közszolgálati tisztviselők képesítési előírásairól szóló 29/2012. (III. 7.) Korm. rendelet.

36 Kit. 58. § és a 88/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet 20. §.

enyhébb feltételekkel is alkalmazhasson dolgozót, különben a feladat akár ellátatlanná is válhatna.

4.3. A jogviszony módosításának szabályai

A Ktv. meglehetősen szűkszavúan rendelkezett a jogviszony módosításával összefüggésben. Kifejtette, hogy a kinevezés tartalmát módosítani csak közös megegyezéssel lehet, emellett nem tekintette módosításnak a fizetési fokozatban történő előrelépés miatti illetménynövekedést, illetve például a vezetői megbízás adását, illetve visszavonását (Ktv. 14. §.).

A Kttv. a korábbihoz nagyon hasonló szabályozást tartalmazott a módosítás kapcsán, tehát alapvetően a közös megegyezés a kötelező, azonban növekedett azon esetek száma, amikor nem szükséges egyeztetni a kormánytisztviselővel, például akkor sem, ha a munkavégzés helye a település területén belül megváltozik és az ingázás a két órát – illetve 10 év alatti gyermekek nevelő kormánytisztviselő esetében a másfél órát – nem haladja meg. Ebben az esetben már vizsgálni kell azt, hogy az intézkedés nem okoz-e aránytalan sérelmet a kormánytisztviselőre nézve, ha ugyanis igen, úgy őt fel kell menteni a módosítástól számított öt munkanapon belül benyújtott írásos kérelme alapján. A Kttv. ismer ezen túlmenően egy sor a „kinevetéstől eltérő ideiglenes foglalkoztatási” formát, mely során alkalmanként igénybe veszik a kormánytisztviselő szolgálatait az eredeti kinevezésétől eltérő módon, azonban itt is korlát az ideiglenességen túl, hogy az intézkedés nem járhat a kormánytisztviselő számára aránytalan sérelemmel. Ilyen ideiglenes foglalkoztatási forma például az *átirányítás* (az eredeti munkakör helyett vagy mellett más munkakörbe tartozó feladatok ellátása egy évben maximum 44 napig), a *kirendelés* (más munkáltatónál történő munkavégzés), a *kormányzati érdekből történő kirendelés* (egyik központi államigazgatási szervtől a másikhoz maximum egy + egy évre), a *kiküldetés* (szokásos munkavégzési hely szerinti településen kívül végez munkát, legfeljebb évente 44 napig).

A Kit. ezen a téren is jelentős változást vezet be, az eddigi közös megegyezéssel módosításhoz képest a főszabály a munkáltató egyoldalú módosítási joga. Ez ugyancsak a rugalmasság elvét szolgálja, amennyiben például a megyei kormányhivatal egyik szervezeti egységénél hiány mutatkozik, melyet nem tudnak a munkaerőpiacról pótolni, úgy a tisztviselő beleegyezése nélkül is áttehető egy másik főosztályra. Alapesetben tehát a módosításhoz nem szükséges a tisztviselő hozzájárulása, ugyanakkor a felmentését kérheti a kinevezés-módosítástól számított négy munkanapon belül a következő esetekben:

- „a) illetményének összege a kinevezés módosítást követően korábbi illetményének 80%-át nem éri el,*
- b) a munkaideje változik,*
- c) a munkavégzésének helye a település határán kívülre változik,*
- d) iskolai végzettségének, szakképzettségének vagy szakképesítésének, szakmai tapasztalatának meg nem felelő feladatok ellátására kötelezik,*
- e) a munkáltatói jogkör gyakorlója a szakmai vezetői álláshelyen foglalkoztatott kormánytisztviselőt ügyintézői álláshelyre helyezi,*
- f) elhelyezkedési korlátozás alá eső álláshelyen kívánja a munkáltatói jogkör gyakorlója továbbfoglalkoztatni,*
- g) a kinevezés módosítására az 55. § (4a) vagy (4b) bekezdése szerinti álláshelycseré miatt kerül sor.”³⁷*

4.4. A megszüntetésre vonatkozó szabályozás néhány eleme

A közszolgálati jogviszony megszűnési esetei közül a megszüntetési okokat érdemes a téma szempontjából megvizsgálni, ezen belül is a felmentési eseteket, amely során a munkáltató egyoldalú jognyilatkozatával szüntetni meg a jogviszonyt.

„A zárt rendszerű – vagy a legalább ahhoz közelítő – közszolgálat egyik alappillére a közszolgálati alkalmazottak védettsége. A védettség egyrészt abban nyilvánul meg, hogy a munkáltató csak a törvényben meghatározott esetekben mentheti fel (vagy éppen köteles felmenteni) a kormánytisztviselőt. Amíg tehát a kormánytisztviselő szabadon kezdeményezheti a kormányzati jogviszony megszüntetését (lemondás), addig a munkáltató által gyakorolható felmentés keretek közé van szorítva, és a munkáltatónak közel sincs akkora szabadsága, mint a kormánytisztviselőnek a lemondásnál.”³⁸

A Ktv. 17. § (1) bekezdése alapján a jogviszony megszüntethető felmentéssel a következő esetekben:

- „a) a közigazgatási szerv jogutód nélkül megszűnik;*
- b) az Országgyűlés, a Kormány, illetve az önkormányzati képviselő-testület döntése alapján a közigazgatási szerv hivatali szervezetében lét-*

37 Ktv. 89. § (3) bekezdés.

38 GYÖRGI-HAZAFI i. m. 86.

számcsökkentést kell végrehajtani, és emiatt a köztisztviselő további foglalkoztatására nincs lehetőség;

c) megszűnt a közigazgatási szervnek az a tevékenysége, amelynek körében a köztisztviselőt foglalkoztatták;

d) átszervezés következtében munkaköre feleslegessé vált;

e) a köztisztviselő feladatai ellátására alkalmatlan;

f) a köztisztviselő nyugellátásra szerzett jogosultságot.”

Garanciális, a tisztviselőt védő szabály, hogy a felmentéssel a fent felsorolt a–d) pontok alapján is csak akkor szűnhet meg a jogviszony, amennyiben nincs az adott hivatali szervezetben a végzettségének és besorolásának megfelelő más munkakör, vagy azt nem fogadja el. A felmentési idő a Ktv. szerint kezdetben meglehetősen hosszú, 6 hónap volt, amely később lecsökkent 2 hónapra, emellett főszabály szerint végkielégítés jár. 1998. szeptember 1. napjával léptek hatályba emellett a tartalékállományra vonatkozó szabályok. A tartalékállomány az életpályamodellbe abszolút illeszkedő gondoskodást jelentette a felmentés hatálya alatt álló köztisztviselővel kapcsolatban, amelynek célja a személy rendszerben tartása. A köztisztviselőt legfeljebb a felmentési idő tartamára beleegyezésével tartalékállományba kell helyezni abból a célból, hogy számára másik közigazgatási szervnél képzettségének, besorolásának megfelelő köztisztviselői állást ajánljanak fel.

A Kttv. felmentési esetei nagyrészt átfedést mutatnak a Ktv. szabályaival, a változás azonban kétirányú. Egyrészt bevezet új felmentési okokat, amelyek épp a nyílt közszolgálati rendszer irányába hatnak (pl. bizalomvesztés), másrészt a Kttv.-ben a felmentési okoknak két kategóriája van, egy részüknél a munkáltató mérlegelhet, hogy az adott körülmény bekövetkeztekor felmenti-e a kormánytisztviselőt. Más esetekben nincs lehetőség mérlegelésre, a kormánytisztviselő felmentése kötelező. A mérlegeléses okok a következők a Kttv. 63.§ (1) bekezdésében foglaltak szerint:

„a) az Országgyűlés, a Kormány, a költségvetési fejezetet irányító szerv vezetője, az államigazgatási szerv vezetője döntése alapján az államigazgatási szerv hivatali szervezetében létszámcsökkentést kell végrehajtani, és emiatt a kormánytisztviselő munkaköre megszűnik;

b) megszűnt az államigazgatási szervnek az a tevékenysége, amelynek körében a kormánytisztviselőt foglalkoztatták;

c) átszervezés következtében munkaköre megszűnik;

d) a kormánytisztviselő nyugdíjasnak minősül.”

A kötelező megszüntetési okokat a Kttv. 63. § (2) bekezdése sorolja fel a következők szerint:

- „a) a kormánytisztviselő hivatalára méltatlan;*
- b) a kormánytisztviselő munkavégzése nem megfelelő;*
- c) a kormánytisztviselő egészségügyi okból feladatai ellátására alkalmatlan;*
- d) az 48. § (2) bekezdés c) és d) pontjában meghatározott kinevezés-módosítás esetén a kormánytisztviselő azt kérelmezi; (aránytalan sérelemre hivatkozással)*
- e) a kormánytisztviselő vezetőjének bizalmát elveszti;*
- f) a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 18. § (2a) bekezdés a) pontjában foglalt feltételt (nők 40 éves kedvezményes nyugdíja) a felmentési idő leteltekor teljesítő kormánytisztviselő kérelmezi.”*

A Kttv. felmentési okai közül a méltatlanság, de még inkább a bizalomvesztés a közszolgálati jogra vonatkozó szemléletváltozás egyik markáns példája. A törvény szerint hivatalára az a kormánytisztviselő méltatlan, aki olyan magatartást tanúsít – akár a hivatali munkájával összefüggésben, akár munkahelyén kívül –, amely alkalmas arra, hogy az általa betöltött beosztás tekintélyét vagy a munkáltató jó hírnevét, illetve a jó közigazgatásba vetett társadalmi bizalmat súlyosan rombolja, és emiatt nem várható el, hogy a munkáltató a jogviszonyt fenntartsa.³⁹

A Kttv. alapján bizalomvesztésnek minősül, ha a kormánytisztviselő nem tesz eleget a vezetői iránti szakmai lojalitás kötelezettségének.⁴⁰ A szakmai lojalitás követelményét a Kttv. 76.§ (2) bekezdés magyarázza a következők szerint:

- a vezető által meghatározott szakmai értékek iránti elkötelezettség,
- a vezetővel és a munkatársakkal való alkotó együttműködés,
- a szakmai elhivatottsággal történő, fegyelmezett és lényeglátó feladatvégzés.

Látható, hogy mindkét kiemelt felmentési ok meglehetősen szubjektív értékítéletet is hordozhat és akár visszaélésekre is okot adhat, ezért szükséges, hogy garanciális szabályok biztosítsák a tisztviselők jogait.

A Kttv. a felmentési okok kapcsán hasonlóan szabályoz, mint a Kttv., a következő lényeges eltérésekkel. Munkakör helyett az álláshely megszűnése, változása, visszavonása alapozhat meg olyan szervezeti változást, amely a

³⁹ Kttv. 64. § (1) bek.

⁴⁰ Kttv. 66. § (1) bek.

felmentés alapjául szolgál. Létszámcsökkentésről kizárólag a Kormány dönthet. Új felmentési jogcímként jelenik meg a feladatok hatékonyabb biztosítása (Kit. 108. §), azaz a *'minőségi csere'*. Ebben az esetben a kormánytisztviselő által betöltött álláshelyen meglévő feladatok úgy változnak, ami miatt annak hatékony ellátására a kormánytisztviselő végzettsége, szakmai tapasztalata nem megfelelő, már nem elegendő. Ilyenkor a foglalkoztató szerv a kormánytisztviselőt más kormánytisztviselővel *'lecsereélheti'*. Ennek vannak azonban a jogszabályban rögzített feltételei. Ugyancsak új felmentési jogcímként jelenik meg az érdemtelenség, amely tulajdonképp a Kttv. szerinti méltatlanság és bizalomvesztés összevont alakja.

„Érdemtelenségnek (Kit. 109. §) minősül, ha a kormánytisztviselő:

- *a munkahelyén kívül olyan magatartást tanúsít, amely alkalmas arra, hogy az őt foglalkoztató kormányzati igazgatási szerv jó hírnevét vagy a jó közigazgatásba vetett bizalmat súlyosan rombolja, vagy*
- *a feladatait nem az alappal elvárható szakmai elhivatottsággal végzi, és emiatt nem várható el, hogy a jogviszonyát fenntartsák.”⁴¹*

5. A közszolgálati jogviszony tartalma

A jogviszony tartalmi elemeinek részletes felsorolása és összevetése jócskán meghaladná e tanulmány kereteit, erre tekintettel néhány olyan elem vizsgálatára fókuszálok, mellyel markánsan bemutatatható a közszolgálatra vonatkozó szemléletváltozás és amely elemek változása általában a leginkább foglalkoztatja a közszolgálatban dolgozókat. A Kit. hatályba lépésével összefüggően lezajlott 'jogviszonyváltás' olyan horderejű változásokat hozott a jogviszony addigi tartalmában, amely a jogalkotó által is elismerten a foglalkoztatott oldaláról felmerülő felmentési kérelmet alapozott meg, végkielégítés kifizetése mellett.

5.1. Előmentel és díjazás

A Ktv. a klasszikus karrier-elvű szabályozás mentén a köztisztviselőt a törvényben meghatározott feltételek teljesítése esetén iskolai végzettségének (külön I. és II. besorolási osztály a közép-, illetve felsőfokú végzettségűek részére) és a közszolgálati jogviszonyban eltöltött idejének megfelelően sorolja be. A pályakezdő köztisztviselő gyakornoki besorolást kap, majd a közszolgálati

41 HAZAFI–LUDÁNYI i. m. 62–63.

jogviszonyban eltöltött évek alapján automatikusan előre sorolódik, ami a bérének az automatikus növekedésével is együtt jár. *„Az előmenetel rendkívüli fontossággal bír a zárt rendszerű közzszolgálatban:*

- *az előmeneteli rendszer alapul szolgál a tervszerű, belátható életpályához, amelynek döntő jelentősége van a közzszolgálati hivatás vonzóvá tételében és a közzszolgálat megtartó erejében;*
- *igen szoros kapcsolatban áll az illetményrendszerrel, vagyis a kormány-tisztviselőknek járó illetmény túlnyomó részt az előmenetel (pontosabban a besorolás) függvénye;”⁴²* elmondható azonban az is, hogy ez a rendszer kissé rugalmatlan és nem ad teret az egyéni teljesítmény elismerésének.

A Kttv. még mindig a zárt rendszerekre jellemző besorolási előmenetelt szabályozza. A tisztviselőt belépéskor besorolják az iskolai végzettség és a gyakorlati idő alapján, majd az előrelépés mind a besorolási, mind a fizetési fokozatok között klasszikusan az idő múlásával történik, azonban átsorolódhat az eredetileg középfokú végzettségű tisztviselő például akkor is, amennyiben a feladatkörére előírt felsőfokú végzettséget szerez.

Az előmeneteli rendszerben alapvető változást a Kit. hozott azzal, hogy *„megszüntette az automatikus előresoroláson alapuló előmeneteli rendszert, a végzettség és az életkor helyett a teljesítményt helyezve előtérbe. Az automatikus előmenetel megszüntetésével viszont csökken az egyéni életút tervezhetősége.”⁴³*

A Kit. által bevezetett rendszer nagyobb rugalmasságot enged az egyéni teljesítmény elismerésére, ösztönzésére. A szenioritás elvén alapuló előmeneteli rendszert az álláshelyhez kötődő besorolási kategóriák váltották fel.

Az álláshely besorolási kategóriái a Kit. 57.§. (1) bekezdése szerint:

- ügyintéző, ezen belül kormánytanácsos, vezető-kormánytanácsos, kormányfőtanácsos, vezető-kormányfőtanácsos;
- szakmai vezető (osztályvezető, főosztályvezető);
- szakmai felsővezető (például közigazgatási államtitkár, helyettes államtitkár);
- biztos jogviszonyban álló személy (kormánybiztos, miniszterelnöki biztos, miniszteri biztos);
- tanácsadó;
- politikai felsővezető (miniszterelnök, miniszter, államtitkár).

42 GYÖRGY–HAZAFI i. m. 119.

43 https://kti.uni-nke.hu/document/vtkk-uni-nke-hu/szv_tankonyv_4_modul_20220301.pdf, 134. (2022. 07. 15.)

A kormányzati főhivatalok, a központi hivatalok és a kormányhivatalok esetén az ügyintéző kategóriákon belül a Kit. 57. § (2) bekezdése szerint:

- hivatali tanácsos,
- vezető-hivatalitanácsos,
- hivatali főtanácsos I.,
- hivatali főtanácsos II.,
- vezető-hivatalifőtanácsos.

Az álláshely Kormány által megállapított besorolásának megváltoztatása a kormányzati személyügyi igazgatási szervnél kezdeményezhető. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a Kit. hatályba lépésekor a meglévő bérek alapján kellett 'átforgatni' az új besorolási fokozatokba a tisztviselőket, ami által az álláshelyhez tartozó besorolási fokozat rögzült. Az álláshely megüresedése esetén tovább viszi az eredetileg megállapított besorolási fokozatot, ez azonban ahhoz vezethet, hogy az adott szervnél elfogy a szükséges besorolási fokozat. Ekkor kérhető indokolt esetben az álláshelyhez tartozó besorolási fokozat megváltoztatása.

Az álláshelygazdálkodás esetén az előmenetel tehát már nem a kormánytisztviselő iskolai végzettségén és szolgálati idején alapul, hanem az álláshely jellemzői – így például az álláshely betöltésének szakmai feltételei (Kit. 58. §) – alakítják. Az álláshelyen belül nincsenek fölfelé irányuló előmeneteli lehetőségek, az előrelépés sem garantált. Az előmenetel inkább csak az egyes álláshelyek között, tulajdonképp vertikálisan értelmezhető, azonban ez szintén nem automatikus (Kit. 59. §). Az illetményben való előmenetel ugyan sávós, azonban nem követi a senioritás elvét.⁴⁴ Az illetménynövekedés – akárcsak az előmenetel esetében – nem a kormánytisztviselő iskolai végzettségén és szolgálati idején alapszik, hanem az álláshelyek besorolási kategóriáihoz igazodik.⁴⁵ „A besorolási kategóriákhoz alsó és felső illetmény-sávok kapcsolódnak, s a munkáltatói jogkör gyakorlója lényegében diszkrecionális jogkörében állapítja meg a kormánytisztviselő illetményének pontos összegét [Kit. 134. § (1) bek.]. Fontos megjegyezni tehát, hogy – szemben a munkajogi vagy polgári jogi jogviszonyokkal – az illetmény pontos összege nem szerződéses megegyezős, béralku eredményeként születik meg, hanem a munkáltató döntése alapján, a kormánytisztviselő elfogadása mellett.”⁴⁶ Az illetmény összege módosítható teljesítményértékelést követően felfelé 30, lefelé 20 %-kal. Megjegyzendő, hogy a minisztériumokra más bértábla

44 Kit. 57. §, 134. § (1) bek.

45 Kit. 57. § (1-3) bek.; HAZAFI–LUDÁNYI i. m. 42.

46 HAZAFI–LUDÁNYI i. m. 77.

vonatkozik, mint a kormányzati főhivatalok, központi hivatalok és fővárosi és megyei kormányhivatalok esetében.⁴⁷

5.2. Összeférhetlenség

„Az összeférhetlenség célja a közszolgálatban az integritás, a pártatlanság, valamint a jó közigazgatásba vetett társadalmi bizalom fenntartásának biztosítása, amely a kormánytisztviselőt – összhangban az őt terhelő többletkötelezettségekkel – meghatározott tevékenységek folytatásától, magatartások tanúsításától, illetve tisztségek betöltésétől eltiltja, vagy azok gyakorlásában korlátozza. Az összeférhetlenség egyes eseteit – aszerint, hogy mely vonatkozásban hivatottak oltalmazni a közszolgálat integritását – öt csoportba sorolhatjuk:

- *a hatalmi ágak megosztásának elvéből fakadó összeférhetlenség,*
- *a politikai összeférhetlenség,*
- *a gazdasági összeférhetlenség,*
- *a közszolgálati pálya presztízséből fakadó összeférhetlenség és*
- *a hozzátartozói összeférhetlenség (együttalkalmazási tilalom).”⁴⁸*

Már a Ktv. is viszonylag részletesen szabályozott az összeférhetlenséggel kapcsolatosan (Ktv. 21.§). A politika semleges és pártatlan eljárás zálogaként tekintettek e szabályanyagra. A Ktv. alapján nem lehet tisztviselői jogállást és a helyi önkormányzati képviselői posztot egy időben betölteni (amennyiben az illetékesség azonos). Tilos az egyéb munkavégzésre irányuló jogviszony létesítése, kivéve a tudományos, oktatói, művészeti, lektori, szerkesztői tevékenységek végzése. A köztisztviselőnek minden tevékenysége, amely munkavégzésre irányul, engedélyhez kötött, illetve vezető megbízatású tisztviselő esetén kizárt. A közügyek pártatlan intézésének elvéből vezethető le az a követelmény, amely szerint tilos olyan tevékenység folytatása, amely méltatlan a köztisztviselő hivatalához, vagy veszélyeztetné a pártatlan, befolyástól mentes tevékenységét. Köztisztviselő nem lehet gazdasági társaságnál vezető köztisztviselő és felügyelő bizottsági tag sem. Amennyiben összeférhetlenség merül fel, a köztisztviselő köteles azt haladéktalanul bejelenteni, és 30 napon belül megszüntetni. Az összeférhetetlen helyzet fenntartása a közszolgálati jogviszony megszűnésével járt.

47 Ktv. 1. számú melléklete, I. és II. illetménytábla.

48 GYÖRGY–HAZAFI i. m. 109.

A Kttv. sokkal részletesebben kifejti az összeférhetlenséggel kapcsolatos szabályokat a fentebb idézett 5-ös csoportosítás mentén mindegyik esetre rendelkezik és a vezetőkre külön – szigorúbb – szabályokat rendel alkalmazni. A hatalmi ágak megosztásának elvéből fakadó összeférhetlenséget szabályozza a Kttv. 85. § (1) bekezdése, amikor kimondja, hogy *„a kormánytisztviselő nem lehet helyi önkormányzati, nemzetiségi önkormányzati képviselő annál az önkormányzatnál, amely az őt alkalmazó államigazgatási szerv illetékességi területén működik.”* A kormányzati szolgálati jogviszonnyal összeférhetlen a katonák, a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati jogviszonya, a bírói, az ügyészi, alkotmánybírói tisztség is.

A politikai összeférhetlenségre vonatkozó szabályt tartalmazza a Kttv. 85. § (1) bekezdés b) pontja, mely alapján a *„kormánytisztviselő pártban tisztséget nem viselhet, párt nevében vagy érdekében – az országgyűlési, az európai parlamenti, illetve a helyi önkormányzati választásokon jelöltként való részvételt kivéve – közszereplést nem vállalhat.”*

*„Mindebből látható tehát, hogy a jogalkotó viszonyulása a kormánytisztviselő pártpolitika tevékenységének folytatásához nem teljes mértékben elutasító, hiszen a szabályozás lehetővé teszi, hogy kormánytisztviselő bármely politikai párt tagja lehessen, továbbá jelöltként részt vehessen az említett választásokon, és kivehesse a részét a választási kampánnyal szükségképpen együtt járó tevékenységekből is.”*⁴⁹ Ez egy nagyon fontos tény, ugyanis ez is mutatja a karrier-rendszerből a nyílt felé történő elmozdulást, hiszen a nyílt rendszerek jellemzője, hogy elvárják, hogy politikailag is 'megfelelő' beállítottságú személyek kerülhessenek a kormányzati igazgatás keretébe.

A gazdasági összeférhetlenséget szabályozza a Kttv. 85. § (4) bekezdés c) pontja, amely szerint a kormánytisztviselő *„nem lehet gazdasági társaságnál vezető tisztségviselő, illetve felügyelőbizottsági tag, kivéve, ha a gazdasági társaság önkormányzati, köztestületi többségi tulajdonban, vagy tartósan állami tulajdonban van, vagy az állami tulajdonos különleges jogokat biztosító részvény alapján delegálja, továbbá, ha a társaságban az állami közvetlen vagy közvetett befolyás mértéke - a tőkepiacról szóló 2001. évi CXX. törvény rendelkezései alapján számítva - legalább ötven százalék.”*

A közszolgálati pálya presztízséből eredő összeférhetlenségi eset a Kttv. 85. § (4) bekezdés a) pontjában rögzített, mely szerint a kormánytisztviselő *„nem folytathat olyan tevékenységet, nem tanúsíthat olyan magatartást, amely hivatalához méltatlan, vagy amely pártatlan, befolyástól mentes tevékenységét veszélyeztetné.”*

49 GYÖRGY-HAZAFI i. m. 110.

S végül a Kttv. 84. § (1) bekezdésében került rögzítésre a hozzátartozói együttalkalmazási tilalom, miszerint „*nem létesíthető kormánytisztviselői jogviszony, ha a kormánytisztviselő ezáltal hozzátartozójával irányítási (felügyeleti), ellenőrzési vagy elszámolási kapcsolatba kerülne*”.

A Kit. összeférhetetlenséggel kapcsolatos legfőbb változtatása a Kttv.-hez képest, hogy egységes összeférhetlenségi szabályokat állapít meg a vezetői és beosztotti állomány vonatkozásában. Alapjaiban azonban átveszi a Kttv.-ben már rögzített szabályokat. A gazdasági összeférhetlenség keretében történt még változás tekintetben, hogy a kormánytisztviselők további munkavégzésre irányuló jogviszonyt a munkáltatói jogkör gyakorlójának előzetes engedélyével létesíthetnek. Fontos változás még az egyébként gyakorolható tevékenységek kapcsán is a bejelentési kötelezettség a munkáltatói jogkör gyakorlója felé.⁵⁰ Az engedélykérési, illetve bejelentési kötelezettség elmulasztása súlyos jogkövetkezésménnyel járhat, ugyanis a jogviszony akár meg is szüntethető.

5.3. Munkavégzés egyes szabályai

A munkavégzés szabályai közül kizárólag a munkaidőre, pihenőidőre, illetve a szabadságra vonatkozó szabályok néhány elemének módosulását szeretném kiemelni. Ebben a körben történtek ugyanis olyan változások, amelyek hátrányosan érintették a rendszerben lévő közszolgákat. A Kit. jogviszonyváltást megelőzően a bérezés olyannyira elmaradt már a versenyszférában lévő átlagbérektől, hogy a munkaidőre és szabadságra vonatkozó szabályok megváltozásával a közszolgálati pálya jelentősen veszített vonzerejéből, még úgy is, hogy erre az időszakra tehető egy bérrendezés, amely a központi államigazgatási szervek esetében átlagos 30 %-os, míg a területi államigazgatásban átlagos 17,5 %-os béremelést jelentett. Az elégedetlenség megmutatkozott a jogviszonyváltás kapcsán a felmentések számából, illetve az utóbbi néhány év fluktuáció visszapótlásának a nehézségeiből és ezen az időközben végrehajtott béremelés sem tudott igazán javítani.

A Ktv. 39. § (1) bekezdésében pontosan meghatározta a rendes munkaidőt, illetve későbbi módosítása során munkakezdés és végzés időpontját is, miszerint „*munkaidő heti negyven óra, hétfőtől csütörtökig 8-16.30 óráig, pénteken 8-14 óráig tart.*” A 2001. július 1-jétől beiktatott 40/A. § azt is kimondta, hogy „*amennyiben a napi munkaidő a ható órát meghaladja, a köztisztviselő részére a munkaidőn belül – a munkavégzés megszakításával*

⁵⁰ Kit. 95. §. (6) bekezdés.

napi 30 perc [...] munkaközi szünetet kell biztosítani,” tehát látható, hogy a munkaközi szünet ideje munkaidőnek számított. Az éves alapszabadság a Ktv. 41. §-a szerint 25 nap volt, amely besorolástól függően legkevesebb 2 nap pótszabadsággal egészült ki.

A Kttv. csaknem változatlanul átvette a fent rögzített szabályokat, a pótszabadságok mértéke változott, illetve bevezetésre került a 16 évesnél fiatalabb gyermekek után járó pótszabadság, egy gyermek után 2, két gyermek után 4, afölött maximum 7 nap, valamint az apa-szabadság is, a családbarát közigazgatás elemeiként.

Ezt követően a Kit. módosításai a fentiek vonatkozásában rendkívül hátrányosan érintették a közszolgálatban dolgozókat, mert bár a szabályozás alapjai követik a Kttv.-ben rögzített szabályokat, azonban a munka- és pihenőidőben jelentős változások mutathatóak ki. *„A munkarend kialakítása rugalmasabb feltételek között történik, ez döntően ugyanis a kormányzati igazgatási szerv által ellátott feladatok és a feladat ellátására létesített álláshely jellegéhez igazodik [Kit. 118. § (1) bek.]. Az általános munkarend kialakítására a Kit. keretszabályokat fogalmaz meg, amelyhez igazodóan a munkáltatói jogkör gyakorlója határozhatja meg a munkavégzés kezdő és befejező időpontját [Kit. 119. § (1) bek.]. A változásnak a jelentősége inkább abban áll, hogy amíg a Kttv. esetében külön eltérő szabályozás nélkül a törvény szerinti általános munkarend volt az irányadó, addig a Kit. esetében minden szervnek saját magának kell a munka- rendet kialakítania.”⁵¹*

A legfájóbb változás a tisztviselők számára az alapszabadság 25-ről 20 napra történő csökkentése volt, valamint a rendes munkaidő megtoldása a munkaközi szünettel. Ez utóbbi azt jelentette, hogy heti nettó 4 órával többet kell a munkahelyen tölteniük a korábbiakhoz képest.

Mindenképpen pozitívként értékelhető azonban az otthoni munkavégzés szabályozása a Kit. 126. § (2) bekezdésében. Ugyan még nem igazán mondható elterjedtnek az alkalmazása, illetve néhány szakterületen teljesen kizárt az bevezethetősége, azonban a COVID időszak alatt megmutatta a létjogosultságát a közsférában is.

51 HAZAFI–LUDÁNYI i. m. 106.

6. A szervezeti és közszolgálati jogi változások gyakorlati hatásai a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatalra

A tanulmányban bemutatott szervezeti és közszolgálati jogi változások érintették természetesen a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatalt (a továbbiakban Kormányhivatal) is. E változásokat jómagam testközelből érezkelhettem, tekintve, hogy 2005 augusztusában léptem be a Kormányhivatal jogelőd szerve, a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Közigazgatási Hivatal kötelékébe, a Ktv. hatálya alá.

A Kormányhivatal 2011. január 1-jei megalakulásakor a foglalkoztatottak jogviszonyára a Ktv. mellett a Kjtv. szabályait kellett alkalmazni. Röviddel a megalakulást követően a Kormányhivatal engedélyezett létszáma 1959 fő lett, a nagyarányú integrációs folyamat eredményeként. A Kormányhivatal létszámkeretét a 2011. március 4-től hatályos, a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 19/2011. (III. 3.) KIM utasítás határozta meg, melynek 3. függeléke értelmében a Kormányhivatal törzshivatalának létszámkerete 201 főben, míg az integrált szakigazgatási szervek összlétszáma 1758 főben, mindösszesen tehát 1959 főben került meghatározásra. Ezt követően ennek a létszámnak jelentős változása volt megfigyelhető, tekintve, hogy a kormányzati létszámcsökkentésről szóló 1004/2012. (I. 11.) Korm. határozat a Kormányhivatal vonatkozásában 172 fős létszámcsökkentést eredményezett, amely döntést a Kormány a 2012. évi költségvetési hiánycél teljesítése, valamint a hatékonyan működő állam kialakítása céljából hozott meg. A létszám tehát 2012 januárjára 1552 főre csökkent, ami egészen a járási rendszer felállításáig hozzávetőlegesen ezen a szinten stagnált.

A települési önkormányzatok állományából a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról szóló 2012. évi XCIII. törvény alapján a járásokhoz átkerülő státuszok száma országosan összesen 9852,5 fő volt, amelyből Borsod-Abaúj-Zemplén megyében 769 státusz átadása történt meg 2013. január 1-jétől a Kormányhivatal és a települési önkormányzatok között 2012 októberében létrejött járási megállapodások alapján, így 2013 januárjára 2376 főre nőtt a létszám.

A 2012. március 1-jétől hatályba lépett Kttv.-t két lépcsőben váltotta fel az Áttv., első lépcsőben a Kormányhivatal járási hivatalainál foglalkoztatott kormánytisztviselők vonatkozásában 2016. július 1-jétől, majd második lépcsőben a 'törzshivatalban' foglalkoztatottak esetében 2017. január 1-jétől kellett alkalmazni azt.

Ezzel egyidejűleg szükségessé vált a tisztviselők előző jogviszonyainak felülvizsgálata a megfelelő előmeneteli fokozatokba történő besorolás érdekében. A járási hivatalok vonatkozásában az illetményváltozás 2016. július 1. napjával 1343 főt, a főosztályok vonatkozásában 2017. január 1. napjával 1224 főt érintett.

A 2019. január 1-jétől hatályba lépett Kit. jelentős változást hozott a jogviszonyra vonatkozó szabályokban a fentebb már ismertetett módon.

A Kormányhivatalt súlyosan érintette, hogy a Kit. hatályba léptetése előtt létszámmeghatározást rendeltek el az azonnali létszámmeghatározás elrendeléséről szóló 2051/2018. Korm. határozattal, amely alapján 2018. június 20-tól munkavégzésre irányuló új jogviszony nem volt létesíthető. Ez tulajdonképpen egy bújtatott létszámcsoökkentésnek tekinthető, hiszen a fluktuáció sem volt pótolható, így a rendelkezés a Kormányhivatal esetében már a nyár végéig közel 100 fő jogviszonyának megszűnését jelentette. Ez nehéz helyzetet okozott, több szakterületen létszámmeghiány alakult ki, amelyet átirányításokkal és túlmunka elrendelésekkel lehetett kezelni.

A Kit. hatályba lépésével a Kormányhivatal álláshelyeit az akkor foglalkoztatott állomány jellemzői alapján egy adott időpillanatban (2018. december 31.) meglévő bérekkel 'átforgatták' a korábbi besorolási fokozatokból az új álláshely kategóriákba. Ez az elméleti átforgatás 2019. március végéig megtörtént. Minden tisztviselő a hatályos bére alapján került beillesztésre az új rendszerbe úgy, hogy a két sáv átfedésében lévők a felsőbb kategóriákba kellett besorolni. Küszöbön állt azonban a 2019 elején megvalósult átlagos 17,5 %-os béremelés (amely tartalmazta az ekkor visszavezetett bruttó 200.000,- Ft összegű cafeteriát is), amelyre azonban csak áprilisban került sor, így a besorolási fokozatok átforgatásánál figyelemmel kellett lenni mindenki esetében arra is, hogy az átlagos béremelést követően melyik felsőbb besorolási fokot érheti el. A megvalósult tényleges béremelés egyedileg azonban nagyobb összegű is lehetett, mint az átlagos, így közel 200 kormánytisztviselő maradt alacsonyabb besorolási fokozatban úgy, hogy az emelt bére szerint elérte a magasabb besorolási fokozat alját. Ez komoly feszültséget okozott, tekintve, hogy az alacsonyabb besorolási fok kevesebb pótszabadsággal járt. Így az azóta eltelt időszakban kellett gondot fordítani arra, hogy a fluktuáció során megürülő magasabb kategóriájú álláshelyekre átsoroljuk a jogviszonyváltáskor hátrányt szenvedett kormánytisztviselőket.

A Kit. 285. § (9) bekezdése lehetőséget biztosított arra, hogy a jogviszony átalakulással érintett állami tisztviselők felmentésüket kezdeményezzék. 2019. április 1. és 2019. június 30. között összesen 216 fő jogviszony szűnt meg a Kormányhivatalban, ebből a Kit. 285. § (9) bekezdésében biztosított

felmentéssel 154 fő élt. Ez volt a legjelentősebb önkéntes kiáramlás a Kormányhivatal személyi állományát érintően a megalakulásától számítva.

A Kit. hatályba lépése óta megvalósult béremelések javítottak a humánerőforrás helyzeten, a bértömeg-gazdálkodás elvéből eredően van lehetőség valódi béralkura, azonban a túl magas bérek megadása azzal járhat, hogy lesz olyan álláshely, amely finanszírozás nélkül marad, tehát hiába lesz üres technikailag, nem lesz feltölthető forrás hiányában. Emellett a túl nagy béregyenlőtlenség belső bérfeszültséghez vezet. Elmondható azonban, hogy a reálisan adható átlagbér továbbra sem vonzó az ún. hiányszakmákban, amelyek a versenyszférában is keresettek. Hiányszakma a Kormányhivatalban elsősorban az állatorvosi, valamint a humánorvosi területen, valamint az építészeti területen dolgozóké. Itt kell megemlíteni azt a problémát, ami azzal függ össze, hogy ha a kormánytisztviselő kormányzati szolgálati jogviszonya létszámcsökkentés, álláshelyen ellátott feladat megszűnése, átszervezés, stb. miatt szűnik meg, újabb kormányzati szolgálati jogviszonyt a megszűnéstől számított három évig kizárólag a Kormány engedélyével létesíthet. Ez a gyakorlatban épp idei évtől jelentkezhet megoldandó problémaként, ugyanis a Kit. jogviszonyváltás során felmentésüket kérő tisztviselők a három év eltelte után idén jelentkeznek 'vissza' az őket korábban foglalkoztató kormányzati igazgatási szervhez, így Kormányhivatalunkhoz is. Kérdésként merül fel, hogy a közszférát végkielégítéssel elhagyó volt kollégák visszakerülhetnek-e a pályára. Vélhetően főképp a hiányszakmákban döntőbb érv lesz a munkaerőhiány és a pályát korábban elhagyók rendszerbe történő visszaáramlása elindulhat majd. Ennek csak a jelenlegi – 2022. évi – gazdasági helyzet vethet gátat, véleményem szerint az új jogviszonyok létesítése háttérbe szorul majd és csak a menet közben kieső kollégák pótlása történik meg, de ez is csak egy esetleges létszámzárlat bevezetéséig, amelyre nagy esélyt látok.

A Kit. által bevezetett álláshelygazdálkodás pozitívuma az az elem, amely szerint egy álláshelyen több tisztviselő is foglalkoztatható összesen maximum 8 órában. Ez a gyakorlatban a részmunkaidős munkalehetőségek körének a szélesítését jelenti, és a nehéz humánerőforrás helyzetben enyhítheti a munkaerőhiányt. Korábban ugyanis a kötelező eseteken túl nem szívesen foglalkoztatott a Kormányhivatal részmunkaidős kollégát, hiszen egy teljes státuszt elfoglalt. Jelenleg is főképp a gyermekgondozással járó fizetés nélküli szabadságról visszatérő kismamák élnek rendszeresen a részmunkaidő nyújtotta lehetőséggel, azonban a Kit. hatályba lépése óta van arra lehetőség, hogy a kismama által el nem foglalt időkeretben mást is alkalmazzon a Kormányhivatal.

Az otthoni munkavégzés nagyobb arányú elterjesztésére is lenne igény, ez a COVID veszélyhelyzet idején bebizonyosodott. Jelenleg a legnagyobb kihívást a Kormányhivatal által alkalmazott informatikai rendszerek otthonról történő biztonságos elérésének a kiszélesítése okozza ezen a területen, amelynek fejlesztése szükséges.

7. Záró gondolatok

Véleményem szerint a jelenleg negyedik ciklusát töltő Kormány élt azzal a lehetőséggel, hogy ennyi idő alatt új közszolgálati stratégiát alkothatt és azt végig is tudta vinni. Mára elmondható, hogy egy teljesen új alapokon szerveződő, nyílt közszolgálati rendszer valósult meg. A kérdés az, hogy ez a rendszer képes lesz-e a közsféra kihívásait – mint a munkaerőhiány, hiányszakmák betöltése, új munkaerő bevonása és rendszerben tartása – kezelni.