



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

PRO PUBLICO BONO MAGYAR KÖZIGAZGATÁS

X. évfolyam (2022)
1. szám

ISSN 2063-9058 (nyomtatott)
ISSN 2786-0760 (elektronikus)

PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás

TARTALOMJEGYZÉK – KÖZIGAZGATÁS-FEJLESZTÉSI
STRATÉGIÁK, TEMATIKUS FOLYAM, 1. SZÁM

Köszöntő	KIS NORBERT, KAISER TAMÁS	
	• A közigazgatás új perspektívái 2020 után	4
Perspektívák & stratégiák	PILZ TAMÁS	
	• Fenntarthatóság és alkalmazkodóképesség – avagy mi várhat a magyar közigazgatásra a következő években?	8
	Uzsák Katalin	
	• Minőségi közszolgálat a versenyképesség, a fenntarthatóbb, ellenállóbb társadalom és gazdaság szolgálatában	30
	Torma András – Czékmann Zsolt – Nyitrai Péter – Szabó Balázs – Ritó Evelin – Czibrik Eszter – Cseh Gergely	
	• Gondolatok a magyar közigazgatási stratégiaalkotásról, különös tekintettel a központi szervekre	46
	Szegvári Péter	
	• A magyar településhálózat-fejlesztés kihívásai és lehetséges irányai	66

Tartalomjegyzék

A 21. századi köszolgálati HRM újrarendelése	HAZAFI ZOLTÁN – LUDÁNYI DÁVID • Egy befejezetlen törvény margójára. A közszolgálati HRM fejlesztési keretrendszere	78
	MAJÓ-PETRI ZOLTÁN • Humán erőforrás, irodai munka, platformgazdaság és értékajánlatok. Mi érdekes és mi fontos a Covid utáni kilábalásban?	106
	CSUTORÁS GÁBOR ÁKOS • Komplex, generációtudatos, igényvezérelt munkaerő-megtartási modell a magyar közigazgatásban	118

Tartalomjegyzék

Publikációs felhívás	140
Idegen nyelvű tartalomjegyzék	142
Szerkesztőbizottság	144
Impresszum	146

A KÖZIGAZGATÁS ÚJ PERSPEKTÍVÁI 2020 UTÁN: KOMPLEX KÉRDÉSEK, EGYENES VÁLASZOK?

Lectori Salutem!

Az egyes országok, térségek és helyi közösségek napjainkban számos új, komplex kihívással kerülnek szembe egy dinamikusan változó, ugyanakkor gyakran kiszámíthatatlan és bizonytalanságokkal terhelt környezetben. Egy képzeletbeli SWOT-analízis minden bizonnyal erősségnek tételezné a közigazgatás hagyományos és megkerülhetetlen funkcióit és adaptációs képességeit, gyengeségnek a merev, az innováció és a megújulás felé gyakran csak nehezen mozdítható, helyenként tőle független kényszerpályákkal terhelt belső világát, lehetőségnek a 21. században felgyorsuló digitalizáció, valamint a vele járó mesterséges intelligencia, az automatizmusok és a robotika csatasorba állítását, veszélynek pedig a jól ismert globális folyamatokat, az éghajlatváltozástól kezdve a világválságokig és a háborús konfliktusokig és geopolitikai változásokig.

A mátrix elemei természetesen országos és régiós adottságok, kulturális és fejlettségi különbségek mentén elmozdíthatók, kivehetők és kiegészíthetők. Vannak azonban olyan világméretű trendek, paradigmák, gondolkodási keretek, vagy divatos kifejezéssel élve narratívák, amelyek irányadó értelmezési keretek közé vonják a társadalmi alrendszerek és a hozzá kapcsolódó intézményi struktúrák működését és fejlődését. Ráadásul egy-egy jelenség körül több, egymással versengő narratíva is kibontakozhat, amelyek választási kényszereket és döntéshelyzeti dilemmákat fogalmaznak meg a közigazgatás – átfogóan az állam, illetve az adott politikai közösség – szereplői felé. Mindez komoly felelősséggel jár a döntéshozók számára: egy tévesen megválasztott narratíva maga után vonja az adott probléma vagy lehetőség félreértését, ami rossz, gyenge hatásfokú megoldásokat eredményez.

A meghatározó narratívák közül kiemelkedik a digitalizáció és a fenntarthatóság. Előbbi a mesterséges intelligencia, az automatizmusok és adatalapú megoldások egyre bővülő alkalmazásával hozzájárul a közszolgáltatások high-tech, zöld és ügyfélközpontú átalakításához, emellett az állampolgárok digitális kompetenciáinak fejlesztésével, valamint a digitális oktatási ökoszisztéma kiépítésével elősegíti a szolgáltatásokhoz történő egyenlő hozzáférést. Utóbbi az ENSZ 2030-ig megvalósítandó fenntartható fejlődési keretrendszere és az OECD szakanyagai alapján horizontális, ágazati integráción, részvételi és partnerségi elemeken alapuló, az elért eredmények bázisán a közép- és hosszú távú hatások mérését és értékelését is felvállaló szakpolitikák rendszereként értelmezhető. A Covid-19-világválság következményei felértékeltek a közkeletűen rezilienciának nevezett adaptív kapacitásépítést, ami nemcsak a válságok meghaladását és az egyensúly visszanyerését hozza el,

de a kiinduló állapotba történő „visszapattanás” egyúttal megteremti a fenntartható szintlépés lehetőségét a közigazgatás és közszolgáltatás-ellátás mindennapi működésében. A reziliencia mellett új értelmet nyer az agilitás narratívája, ami egy évtizede még alapvetően a kormányzás és közigazgatás kiszámítható, stratégiai jövőképeken alapuló proaktív képességét jelentette, de mára kiegészült az ügyfélközpontú, interaktív kommunikációt folytató szervezeti és vezetői szerepfelfogással.

Mindez a közigazgatás szempontjából a hagyományos struktúrák, működési módok megtartásnak bázisán – más szóval a stabilitás megtartásával – a megújulás és újragondolás, bizonyos területeken pedig a radikális átalakulás perspektíváját vetíti elő. A nemzetközi vagy globális trendeket, divatos irányzatokat, befolyásos narratívákat azonban minden országnak saját adottságai és lehetőségeihez hangolt, azaz „testre szabott” horizontális és ágazati programokra, valamint a megvalósítást biztosító intézményi és adminisztratív kapacitások kiépítésére kell lefordítania.

A magyar közigazgatás fejlődése és fejlesztése nagy utat tett meg az elmúlt évtized során. A közigazgatási rendszer megújítása érdekében 2010 óta tett lépések elsődleges célja az állammal szemben megrendült állampolgári bizalom és a közjó értéknormájának helyreállítása volt. Ezt szolgálta 2011-ben a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program kidolgozása és egyes elemeinek végrehajtása, az állam és annak polgárai közötti közvetlen kapcsolatot megteremtő kormányhivatalok és a járások rendszerének felállítás, valamint a gazdasági szféra hatékony közigazgatási szolgáltatásokkal történő támogatása.

A 2014–2020 közötti Közigazgatás- és Köszolgáltatásfejlesztési Stratégia a Magyar Program folytatásaként immár a szervezeten, professzionálisan és költséghatékonyan működő szolgáltató állam jövőképét állította a középpontba. A célok elérését közvetlenül támogatták a Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztés Operatív Program (KÖFOP) projektjei, valamint a Digitális Jólét Program, a Nemzeti Infokommunikációs Stratégia, a Nemzeti Digitalizációs Stratégia, a Magyarország Mesterséges Intelligencia Stratégia alapján kibontakozó fejlesztések, közvetetten pedig a többi ágazati stratégiával (Nemzeti Vidékstratégia 2012–2030, Nemzeti Környezetvédelmi Program 2015–2020, Nemzeti Turizmusfejlesztési Stratégia 2.0., Nemzeti Egészségügyi Program 2019–2030) való érintkezési felületek.

A jelenleg egyeztetési szakaszban lévő Közigazgatás-fejlesztési Stratégia 2021–2027 folytatja a szolgáltató állam kiépítésének átfogó stratégiai célkitűzését. A Stratégia jövőképe az adaptív, partnerségalapú, a változtatásokhoz történő alkalmazkodást biztosító, professzionális személyi állománnyal rendelkező közigazgatás kialakítására épül, amelynek hátterét és mozgatóját a digitális szolgáltató közigazgatás megteremtése alkotja.

Ezek az egymásra épülő, koherens lépésekből és folyamatokból táplálkozó jövőképek alkotják a jelen és a közeljövő hazai közigazgatásának működését és továbbfejlesztésének perspektíváit. A közigazgatás a 21. század új feltételrendszerében továbbra is mindenképp előtt az állampolgár-központú szolgáltatás ellátás megvalósítója, ami – elfogadva az OECD Kormányzati Körkép 2019 megközelítését – három pillérré épül: szolgáltatásokhoz való hozzáférés, a közszolgáltatást nyújtó szervezetek reagálókészsége, valamint a szolgáltatás minősége. Ugyanakkor legalább ennyire fontos a közigazgatás szűkebb, más szereplőket „képessé tevő” feladatrendszere, ami az állam működését infrastruktúra-szerűen támogató igazgatási gépezetként értelmezhető.

A közigazgatás jelenlegi és jövőbeni komplex folyamatainak és problémafelvetéseinek megértéséhez, valamint ennek alapján a nemzeti és helyi szintű feltételekre, adottságokra és igényekre szabott konkrét válaszok kialakításához elengedhetetlenül szükséges mind az akadémiai, mind a gyakorlati, szakértői tudás bevonása és egymáshoz közelítése. E megfontolás alapján a jelen lapszámok szerzői az államigazgatás és az akadémiai-kutatói szféra szemszögéből, összegző, reflexív és javaslattevő céllal vizsgálják a magyar közigazgatás elmúlt évtizedét és jövőbeni perspektíváit. A tanulmányok négy tematikus egység köré szerveződnek: (1) Perspektívák & stratégiák; (2) A 21. századi közszolgálati HRM újragondolása; (3) Tudás- és kompetenciafelfogások, modellek és gyakorlatok; (4) „Terepszintű” folyamatok, szakpolitikák és visszacsatolások. A tematikus egységek, illetve a hozzájuk tartozó tanulmányok egyenlő arányban oszlanak meg a két lapszám között.

Kis Norbert főszerkesztő
Kaiser Tamás vendégszerkesztő

A TKP2021-NKTA-51 számú projekt az Innovációs és Technológiai Minisztérium Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Alapból nyújtott támogatásával, a TKP2021-NKTA pályázati program finanszírozásában valósult meg.

Pilz Tamás

FENNTARTHATÓSÁG ÉS ALKALMAZKODÓKÉPESSÉG – AVAGY MI VÁRHAAT A MAGYAR KÖZIGAZGATÁSRA A KÖVETKEZŐ ÉVEKBEN?

Sustainability and Adaptability – or What can we Expect from the Hungarian Public Administration in the Coming Years?

Dr. Pilz Tamás Miniszterelnökség, Területi Közigazgatásért Felelős Államtitkárság, Területi Közigazgatás Működtetéséért Felelős Helyettes Államtitkárság, Területi Stratégiai Főosztály, főosztályvezető, tamas.pilz@me.gov.hu

A Közigazgatás- és Közszolgáltatás Fejlesztési Stratégia 2014–2020 kifutásával szükséges látni azokat az irányokat, amerre a magyar közigazgatás a következő években haladhat előre. Egy válságálló, a külső kihívásokat kezelni és azokhoz alkalmazkodni képes közigazgatás megteremtése szükséges, amely figyelemmel van a fenntarthatóságra, a bolygónkat érő környezeti változásokra. Mindezekre tekintettel szükséges élnünk a digitális közigazgatás új formáival, így például a mesterséges intelligencia adta lehetőségekkel, az automatikus döntéshozattal, valamint a hazai adatvagyon hasznosításával és újrahasznosításával is.

KULCSSZAVAK:

közigazgatás, alkalmazkodóképes, proaktív, fenntarthatóság, digitális, adatvezérelt, automatizáció, mesterséges intelligencia

With the expiry of the Public Administration and Public Service Development Strategy 2014–2020, it is necessary to see the directions in which the Hungarian public administration can move forward in the coming years. We need to create a crisis-proof administration that can handle and adapt to external challenges, taking into account sustainability and the environmental changes affecting our planet. In view of all this, we need to take advantage of new forms of digital public administration, such as the possibilities provided by artificial intelligence, automatic decision-making, and the utilization and recycling of domestic data assets.

KEYWORDS:

public administration, adaptive, proactive, sustainability, digital, data-driven, automation, artificial intelligence

1. BEVEZETÉS

Ahogy az élet minden területére, a közigazgatásra is számos olyan külső és belső tényező van hatással, amelyek nemcsak a napi működését befolyásolják, hanem a közigazgatás hosszú távú lehetőségeit is meghatározzák. Mire kell itt gondolni elsősorban? A napi szintű társadalmi és politikai hatásoktól kezdve, az ügyfelek pozitív vagy negatív visszajelzéseire, a gazdasági-pénzügyi változásokra (válságokra), az egészségügyi helyzetre, a fizikai környezetre, de ugyanígy a technikai-technológiai világ változásaira, az egyre gyorsabb fejlődésre.

Miért érdekes ez most 2022-ben és mennyiben érinti mindez a magyar közigazgatást?

Miközben itthon országgyűlési választások előtt állunk, a hazai közigazgatás tekintetében meg kell határozni azt, milyen úton menjünk tovább a következő években, milyen prioritásokat kövessünk. A 2010 óta eltelt három kormányzati ciklusban egyértelműen meghatározta a mindenkori Kormány, hogy a cél egy olyan „Jó”, illetve „Szolgáltató” Állam kialakítása,¹ amely egy korszerű és ügyfélbarát közigazgatást jelent, mindenki számára elérhető, költséghatékony, a lehető legkevesebb adminisztratív teher mellett működik és élvezzi az ügyfelek bizalmát.

A 2010 és 2019 közötti tíz évben megtett intézkedések egy jól felfűzhető ívet követve, e célok megvalósítása érdekében haladtak előre lépcsőfokról lépcsőfokra. Anélkül, hogy felidézniük az előző évtized valamennyi intézkedését, ezt a célt szolgálta az összevont minisztériumi struktúra kialakítása, a területi közigazgatás átalakítása (*a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakítása*), a járási hivatali rendszer felállítását (*az állami és önkormányzati feladatellátás szétválasztásával*), a központi hivatalok felülvizsgálata és számuk radikális csökkentése, a számos bürokrácia- és rezsi-csökkentési intézkedés, valamint az ügyfelek számára különösen látványos változásokat hozó kormányablakrendszer országos kiépítése. Ha megnézzük a változások külső és belső feltételeit, láthatjuk, hogy az intézkedésekre a 2008-as gazdasági válságot fokozatosan leküzdő, majd az évtized közepétől már valódi világgazdasági konjunktúrában kerülhetett sor, amikor kívülről érkező negatív körülmények (például háborúk, járványok) érdemben nem befolyásolták hazánkat (*a migrációs válság érdemi rendészeti/honvédelmi válaszokat indokolt, ez azonban a hazai közigazgatás működését csak kismértékben érintette*). Belülről a változások feltételei adottak voltak, mind a korábban széttagoltan működő, az ügyfeleket nem partnerként kezelő, változtatásra érett közigazgatás tekintetében, mind a 2010 után biztosított erős választói és ebből következő politikai felhatalmazással és egy kiforrott vízióval az átalakítások irányára.

Természetesen ehhez képest érdemi változást és az évtizedeken keresztül megszokott zavartalanul működő világ felborulását hozta el a Covid-19- (koronavírus-) világvárvány a 2020–2021-es esztendőben, ami mára talán jelentősen visszaszorulóban van, de a következményei és hatásai hosszú távúak lesznek még a járvány teljes leküzdését követően is. Generációk nőttek fel úgy, hogy a háborús időket idéző kijárási korlátozással, tilalommal

¹ Magyarország Kormánya: *Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020* (2015).

és más egyéb korlátozó intézkedésekkel soha korábban nem kellett találkozniuk. Minden korosztálynak, az óvodásoktól az aggasztánokig szembesülnie kellett az életük számottevő változásával, s meg kellett ismerkednie a kommunikáció, a társas érintkezések vagy az oktatás új formáival.

Mindebben a rendkívüli helyzetben tudott ugyanakkor igazán vizsgázni a hazai közigazgatás azzal, hogy fenn tudta tartani az ország működőképességét, megteremtve a védekezés alapvető feltételeit. A védekezés legfelső szintű irányítására Operatív Törzset hoztak létre,² amely összefogta a közigazgatás, a honvédelem, a rendvédelem, a katasztrófavédelem és az egészségügyi irányítás első számú vezetőit a miniszterelnök vezetésével. Az Operatív Törzs, valamint a Kormány döntései alapján szervezték meg részletesen az egészségügyi védekezést, a 2021-es évben az ország lakossága jelentős részének többszöri oltását, továbbá az érintett ágazatok együttműködésével többek között:

- a védekezéshez és egészségügyi ellátáshoz szükséges eszközök beszerzését külföldről;
- a védekezés keretében a karanténnal kapcsolatos döntések elrendelését és ellenőrzését;
- a határok ideiglenes lezárását;
- a kijárási korlátozások idején a belső rend fenntartását;
- a digitális oktatásra áttérést az általános iskoláktól az egyetemekig;
- számos gazdasági társaságnál a távmunkavégzésre áttérést;
- a járvány miatt elrendelt intézkedésekkel összefüggésben nehéz helyzetbe került gazdasági társaságok kormányzati támogatását;
- a beoltottak védettségi, illetve – kérelemre – uniós Covid-igazolvánnyal való ellátását.

Mindezek eredményeként sikerült biztosítani az eltelt két évben az ország működőképességét, az egészségügyi védekezés és ellátás megszervezését – beleértve az oltások szervezését is –, a közrend és a közbiztonság fenntartását, az élelmiszer-ellátás biztonságát, a munkahelyek védelmét, valamint a 2020. évi természetszerű visszaesést követően a gazdaság növekedését, immár meghaladva a koronavírus-járvány előtti gazdasági teljesítményt.

Fontos, hogy az elmúlt időszak tanulságait levonjuk, amelyek alapot adnak számunkra a következő évek lehetséges intézkedéseire, változásaihoz. A járványidőszak kulcsfontosságú tanulsága, hogy az államnak meg kell védenie polgárait minden külső változástól, kihívástól. Amennyiben ez működik, az állam tudja a polgárok biztonságát garantálni, akkor kölcsönös bizalom épül ki az állam és polgárai között. Amennyiben a polgárok azt tapasztalják, hogy az állam nem képes védelmi funkciójának eleget tenni, akkor elbizonytalanodnak, elvész a bizalom az állami szervek irányába. Az állam, a közigazgatás akkor

² 1012/2020. (I. 31.) Korm. határozat a Koronavírus-járvány Elleni Védekezésért Felelős Operatív Törzs felállításáról.

tudja a biztonsági funkcióit betölteni, ha képes az alkalmazkodásra, képes a kívülről jövő változásoknak mindenkor megfelelni. Éppen ezért elkerülhetetlen, hogy egy olyan közigazgatást építsünk, olyan közigazgatást működtessünk, amely alkalmazkodóképes, amely valamennyi – legyen az természeti, egészségügyi, gazdasági – kihívásra gyorsan és eredményesen tud reagálni, megvédve a polgárait a negatív következményektől.

A világvilágjárvány másik fontos konklúziója, hogy a közigazgatás fejlődésének egyetlen és lehetséges útját a digitális vagy e-közigazgatás jelenti. A járvány feltűnésekor az első kiadott „jelszó” a kontaktusok csökkentése volt, megelőzni a járvány továbbadásának lehetőségét. Egyértelmű célkitűzés volt minden kormányzat részéről, hogy a közigazgatásnak működnie kell, az élet nem állhat meg. Ennek világos következménye, hogy amit lehet, elektronikusan, online lehessen elintézni. Az elmúlt két évben számos olyan informatikai fejlesztés valósult meg és került egyből használatba, amelyekről korábban évekig csak elméletben gondolkodhattunk, számos – pénzügyi, technikai, etikai – kifogást hallgatva a fejlesztésekkel szemben. A következő évek közigazgatási fejlesztési iránya egyértelműen a digitális közigazgatás megvalósítása – figyelemmel azokra a korosztályokra is, amelyek csak nehezen vagy egyáltalán nem képesek a digitális világ által nyújtott szolgáltatásokat használni (*digitális kompetenciafejlesztés*).

Végezetül, de nem utolsósorban, szólni kell a fenntarthatóságról is, egy fenntartható közigazgatás kialakításának a szükségességéről. A fenntartható (*vagy divatos néven zöld*) közigazgatás kevésbé a koronavírus-járvány következménye, sokkal inkább a napjainkban minket is elérő globális klímaváltozás következménye, amely alól hazánk sem tudja kivonni magát. Az éghajlati változásokra minden ágazatnak reagálnia kell, és ez alól a közigazgatás sem lehet kivétel. Számos megoldás létezik arra, hogy az egyének, a szervezetek vagy egy-egy ország csökkentse a saját karbonlábnyomát, amelyek külön-külön szabad szemmel nem érzékelhető változásokat jelentenek, de együtt összedóznak és segíthetnek környezetünk és klímánk megőrzésében.

Vagyis összegezve az eddigieket, látható, hogy ahogy az embert, úgy a közigazgatást is napról napra újabb és újabb impulzusok érik, amelyekre válaszolni kell. Éppen ezért álláspontom szerint a következő éveket meghatározza az, hogyan alkalmazkodik a magyar közigazgatás a várható változásokhoz, és tud-e gyorsan reagálni a külső és belső jelenségekre. Mindeközben folyamatosan velünk fog élni a klímaváltozás, amelyre szintén válaszreakciókat kell adni, törekedve hatásainak csökkentésére. A jelzett változások önmagukban is elegendő alapot adnak ahhoz, hogy éljünk a digitális közigazgatás már létező és folyamatosan fejlődő szolgáltatásaival.

2. AZ ALKALMAZKODÓKÉPES ÉS PROAKTÍV KÖZIGAZGATÁSRÓL

Amint látható, mind a hazai közigazgatási rendszerünk, mind általában a közigazgatási rendszerek egy stabil, kiszámítható világra épülnek, ahol külső hatások nem borítják fel a napi működést, és amelyben a változások csak lassan, hosszas előkészítés és felkészülés után mennek végbe. Mindez a hazai közigazgatás elmúlt 30 évére is igaz, évről évre

történtek jogszabály-módosítások, de mégis mindössze három átfogó közigazgatási szabályozás (közkeletű rövidítésekkel: Áe.; Ket.; Ákr.)³ határozta, illetve határozza meg közigazgatásunk működését.

A stabil és kiszámítható világban hozott éles érdemi változást a Covid-19-világjárvány, amely megmutatta, hogy a régi gyakorlatok, a jól bevált megoldások már nem bizonyulnak elegendőnek. Azon túl, hogy a globális világ hihetetlenül felgyorsult az utóbbi időben, folyamatosak a technikai-technológiai változások, olyan kihívások érnek minket, amelyekre a polgárok nem lehetnek felkészülve, és amelyekre az egyes államok sem voltak ez idáig felkészülve. Miközben még az egészségügyi humánjárványt sem küzdötte le a világ teljesen a mai napig, e sorok írásakor már kitört időközben az orosz-ukrán háborús konfliktus, amely újabb megoldandó nehézségek elé fogja állítani azon környező államokat, amelyek katonailag nem részesei a konfliktusnak. Az 1990-es évek délszláv háborúi már megmutatták, hogy a háború a nem részes felek esetében menekülteket jelent, akikről gondoskodni kell, gazdasági szankciók vannak, amelyek minden érintett országot sújtanak, nem beszélve a bizonytalansággal együtt járó világpiaci hatásokkal, az energiahordozók árának drasztikus növekedésével, inflációval stb.

Mit lehet tenni e hatások kivédése, a hátrányos következmények csökkentése érdekében? Egyetlen megoldás, hogy egy olyan államot tartunk fenn, egy olyan közigazgatást működtetünk, amely azonnal reagál, azonnal alkalmazkodik a válságokhoz és tudja tompítani azok hatásait. A Covid-19-világjárvány kapcsán láthattuk, hogy a magyar közigazgatás képes volt gyorsan intézkedni és meghozni azokat az intézkedéseket, amelyek a védekezés érdekében szükségesek voltak. Ennek számos eleme volt, amelyek közül kiemelendő például a veszélyhelyzet kihirdetése,⁴ amellyel a Kormány az Alaptörvény szerint az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében élhet, és sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be. A veszélyhelyzet kihirdetése biztosította a Kormány alkotmányos szabadságát ahhoz, hogy gyorsan reagálhasson, és olyan rendeleteket alkothasson, amelyekben törvényi rendelkezésektől eltérhet, illetve egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.

Szervezeti szinten szükséges volt a gyors reakcióképesség, az operativitás és az együttműködés az érintett közigazgatási szervezetek között. A rendszerváltást követően soha korábban nem alakult ki még olyan munkamegosztás, amely ezekben az időkben a polgári közigazgatás, a rendvédelmi szervek és az egészségügyi intézmények között működött a járványügyi védekezés és az oltások megszervezése érdekében. Központi szinten az Operatív Törzs koordinálta a védekezési tevékenységet, míg az oltás megszervezését országos

³ 1957. évi IV. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól; 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól; 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról.

⁴ 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet kihirdetéséről, a 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet kihirdetéséről, valamint 27/2021. (I. 29.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet kihirdetéséről és a veszélyhelyzeti intézkedések hatálybalépéséről.

szinten az Országos Oltási Munkacsoport, megyei szinten a védelmi bizottságok látták el a kormány megbízottak vezetésével, továbbá megyei szinten létrehozva a megyei oltási munkacsoportokat.

Természetesen az új kihívásokhoz való alkalmazkodás nem lehetséges előzetes tervezés, felkészülés nélkül, amihez megfelelő proaktivitás szükséges. A proaktivitás a közigazgatásban azt jelenti, hogy a közigazgatás előre tudja jelezni mind a polgárok igényeit, mind a lehetséges válsághelyzeteket, amire gyorsan válaszolni tud, így az érintetteknek nem kell nem várt folyamatok következményeivel szembesülniük. Egy proaktív közigazgatás elébe megy a külső és belső válságoknak, az állampolgárok várakozásainak helyett, hogy csak későbbi válaszokat próbálna nyújtani az akut szükségletekre. A proaktivitás továbbá olyan akadálymentes és kényelmes szolgáltatások kialakítását célozza, amelyek az állampolgárok igényei, preferenciái, körülményei köré szerveződnek. A szolgáltatásnyújtás esetében a sikeres proaktivitás erősen függ a szervezet adataalapú kapacitásaitól. Ezért kulcsfontosságú az adatvezérelt közszektor kialakítása. A mesterséges intelligencia újabb lépést jelent a proaktív és előrejelző kormányzás és a közszolgáltatások új generációjának irányába.

A folyamatosan és gyorsan változó világhoz alkalmazkodást erősíti az Országgyűlés által elfogadott, de csak 2023. július 1-jén hatályba lépő, a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény. A törvény indokolása hangsúlyozza, hogy:

„2013-tól azonban Európa biztonsági környezete dinamikusan megváltozott. Az arab tavasz, majd a tömeges illegális migrációs hullám, az Ukrajnában kialakult konfliktusok és az azokat megelőző hibrid események, az újabb európai terrorhullám, továbbá az információs technológia fejlődéséből következően a kibertérben megjelenő bűnözési lehetőségek egy újabb korszakváltást jelentettek, azonban az egymást követő és térségünkben jelen lévő fenyegetések folytán a konkrét válságok kezelésével párhuzamosan, esetről esetre reagált a jogalkotó. [...] E törvénnyel a jogalkotó az eddigi ágazati működést kiegészíti az összkormányzati koordináció és az ágazati elhatárolást felváltó hatékony együttműködés kereteivel, kiemelt területté téve a társadalom felkészültségének és biztonság tudatosságának erősítését, továbbá a normál jogrendi válságkezelés és a különleges jogrendi szabályozás hatékonyabbá tételét.”

Vagyis szabályozás szintjén kialakítják azokat az alapelveket, amelyek biztosítják azt, hogy a közsféra egésze felkészülhessen a különböző válságokra és azok bekövetkezésekor gyorsan és szakszerűen intézkedhessen.

3. A FENNTARTHATÓ KÖZIGAZGATÁSRÓL

Érdekes módon, nekünk, magyaroknak valahogy nehezen megy a fenntarthatósággal, a klímaváltozással vagy a „zöld témákkal” kapcsolatos innovációk befogadása, nehezen barátkozunk meg ezzel a jelenséggel. Nyilván ebben benne van, hogy talán itt

a Kárpát-medencében még kevésbé érzékeljük a jelenséget, télen nincs nagyon hideg, nyáron időnként hőség van, de az mégis csak nyár, olyankor azt jobban elfogadjuk, miközben nem érint minket a tengerszint változása, illetve kevésbé érzékeljük a hazai természeti környezet változását. Vannak a témában hazai kezdeményezések, pályázatok, jó gyakorlatok, de számos más kérdés megelőzi a társadalom részéről, ugyanakkor foglalkozni kell a klímaváltozással is.

Nem bújhatunk el a jelenség elől, igenis komolyan foglalkozni kell a klímaváltozással, hiszen egy állandóan a fejünk felett lebegő problémáról van szó, akkor is, ha a korábban jelzett aktuális migrációs, járványügyi vagy éppen katonai konfliktusok kezelése meg is előzi azt. Az Európai Unió közigazgatási minisztereinek 2021. júniusi, Lisszabonban megtartott tanácskozásának zárónyilatkozata⁵ megfogalmazza, hogy a közigazgatásnak elől kell járnia a fenntartható fejlődési célok és a klímasemlegesség megvalósításában. A közigazgatás szervezetei kulcsfontosságú szerepet játszanak a zöld gondolkodás és viselkedés, valamint a zöldpolitikák elterjesztésében. Az Európai Unió tagállamai 2019-ben már elfogadták az európai zöldmegállapodást,⁶ amely az Európai Uniót olyan igazságos és virágzó társadalommá kívánja alakítani, amely modern, erőforrás-hatékony és versenyképes gazdasággal rendelkezik, ahol 2050-re megszűnik a nettó üvegházhatásúgáz-kibocsátás, és ahol a gazdaság növekedése nem erőforrásfüggő.

Mindehhez a tagállamok közigazgatásainak is hozzá kell járulniuk a maguk szerény eszközeivel, amit a következő években alapozhatunk meg. Az Európai Unió számos javaslattal él a lehetséges intézkedések tekintetében,⁷ így szorgalmazza például a fenntartható közbeszerzés és költségvetés-tervezés kialakítását (fenntarthatósági kritériumok beépítésével a közbeszerzési kiírásokba és a költségvetési tervezésbe), az adórendszer zöldebbé tételét, a fosszilis tüzelőanyagok támogatásának megszüntetését, valamint a digitalizációt és a digitális eszközök zöld kritériumainak alkalmazását.

Álláspontom szerint a legfontosabb kérdés e tárgykörben az elkötelezettség, azaz, hogy a közigazgatási szervezet ténylegesen elkötelezetté váljon a környezettudatos működés iránt, átlássa a saját működésének a környezeti hatásait, következményeit és meg tudja fogalmazni azokat a célokat és intézkedéseket, amelyeket a környezetért tehet. Ennek megvalósítását segítheti egy környezetvédelmi nyilatkozat vagy stratégia elkészítése, amilyennel például a Magyar Nemzeti Bank (MNB) rendelkezik az Eco-Management and Audit Scheme (EMAS)⁸ Európai Uniós program keretén belül. Az MNB a saját környezetvédelmi nyilatkozatában⁹ részletesen feltárta a saját működésének környezeti hatásait (energia, levegő, vízgazdálkodás és hulladékgazdálkodás területén) és ennek

⁵ European Union: *Conclusions of the Informal Meeting of EU Public Administration Ministers, 22 June, Lisboa (2021)*.

⁶ Európai Bizottság: *Az európai zöld megállapodás*. COM(2019) 640 végleges (2019. december 11.).

⁷ European Commission: *Supporting Public Administrations in EU Member States to Deliver Reforms and Prepare for the Future*. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2021.

⁸ EU Eco-Management and Audit Scheme (EMAS), lásd: https://ec.europa.eu/environment/emas/index_en.htm

⁹ A Magyar Nemzeti Bank 2020-as környezetvédelmi nyilatkozatát lásd: www.mnb.hu/a-jegybank/informaciok-a-jegybankrol/a-felelos-jegybank/kornyeztiranyitasi-rendszer

eredményeként – többek között – környezeti vállalásként határozta meg, hogy 2021-től az MNB operatív működése karbonsemlegessé válik és a működéséhez szükséges közvetlen karbonkibocsátást 2022 végéig 30%-kal csökkenti. Ilyen és ehhez hasonló környezeti vállalásokat az EMAS-on belül már több uniós ország közintézménye tett mind a központi, mind a helyi igazgatás területéről.

Mindezek mellett látványos eredményeket érhetünk el a zöld közigazgatás kiépítése terén a teljesen papírmentes belső hivatali működés megteremtésével. A közigazgatási szervek többségénél már ma is alkalmasak a meglévő iratkezelő rendszerek a dokumentumok gépi interfészes fogadására, az elektronikus iratkezelésre, a teljes körű elektronikus ügyintézésre, ideértve a kiadmányozást elektronikus aláírással, majd az elektronikus kézbesítésre. Ugyanakkor nincsen még meg ennek a gyakorlatnak a munkahelyi kultúrája a közigazgatásunkban, az elektronikus beérkezett iratokat gyakran kinyomtatják, hogy utána a szignálásuk, majd az elkészült iratok kiadmányozása papír alapon történjen, utólagosan szkennelve az aláírt dokumentumokat. Vagyis a változtatásnak a közigazgatási szervek jelentős részénél már nincsen informatikai akadálya, sokkal inkább szervezeti elhatározás vagy vezetői döntés kérdése lehet.

A papírmentes ügyintézással nemcsak a hivatalokon belül felhasznált papír mennyisége csökkenne, hanem lehetővé válna az ügyintézés gyorsítása és rugalmasabbá tétele – anélkül, hogy jogszabályban az eljárási határidőkhöz hozzá kellene nyúlni. A papírmentes működés megvalósítása nemcsak az állami, hanem az önkormányzati közigazgatási szférát is érinti. Mindkét szegmensben megvannak már azok az ügyiratkezelő rendszerek (például Robotzsaru vagy az Önkormányzati ASP Iratkezelő), amelyek iratkezelőmenedzsment-rendszereket biztosíthatnak a papírmentes működéshez, lehetővé téve az ügyiratok érkezését és jóváhagyását. A következő évek kiemelt feladata, hogy megvalósítható legyen valamennyi közigazgatási szervnél, hogy csak akkor kelljen kinyomtatni valamely ügyiratot, ha az feltétlenül szükséges. Erre az általános közigazgatási rendtartás lehetőséget ad azzal, hogy a kapcsolattartás formáját az ügyfél választhatja meg, azaz az általa papíralapon benyújtott kérelemre a döntést papíralapú formában kell megküldeni, hacsak a rendelkezési nyilvántartás mást nem tartalmaz.

Foglalkozni kell a közszféra által használt épületek állapotával, energiahatékonyságuk maximalizálásával és energiafelhasználásuk minimálisra csökkentésével is. Mindez elsősorban a külső térelhatárolók (falak, tető és üvegezés) energiahatékonyságának és integritásának javításával, a légzárás növelésével, valamint energiarendszerek beszerelésével érhető el. Az új és a már meglévő középületek elérhetnek a nemzeti építési szabályzatokban meghatározott minimumkövetelményeknél jobb energiahatékonysági szintet, ha közel nulla energiaigényű épületekként terveztetik, illetve újítatják fel ezeket. Az épületek energiahatékonyságának javítására irányuló intézkedések meghatározásakor nemcsak az elérendő energiahatékonyságot, hanem az épületek teljes élettartama során felmerülő, átfogó környezeti hatásokat is figyelembe kell venni. Ennek keretében biztosítani kell a tervezés során a rugalmasságot, az épület jövőbeni újrahasznosíthatóságának lehetőségét és a könnyű felújíthatóságot, valamint azt, hogy az építőanyagokat és -elemeket újrahasznosítás céljából szét lehessen szerelni.

A meglévő középületek energiahatékonyságának javításával is érdemes foglalkozni. Meg kell szervezni az épületekért és az energiafelhasználás kezeléséért felelős foglalkoztatottak energiahatékonysági képzését is. Az összes foglalkoztatottat be lehet vonni olyan intézkedésekbe, amelyek hatással vannak az energiafelhasználásra (például lámpák lekapcsolása, helyes szobahőmérséklet beállítása). A közigazgatás egészében az energiahatékonyság javítását előmozdító magatartásbeli változást célzó kampányok tervezésével és lebonyolításával is eredmények érhetők el. Emellett a középületek alacsony szén-dioxid-kibocsátású technológiákkal való ellátásával (például hőtermelő napenergia-rendszerek, villamos áramot termelő helyszíni fotovoltaikus panelek vagy kellő mértékű fűtési igény esetén kis méretű kapcsolt energiatermelő miniegységek) biztosítható az energiaszükségletük fedezése. Mindezen fejlesztésekre példa a fővárosi és megyei kormányhivatalok több mint 355 épületének energetikai korszerűsítése az egész országban, 2016 és 2022 között, európai uniós, KEHOP-forrásból, ami meghaladta a 30 milliárd forintot. Az épületek energetikai korszerűsítése jellemzően külső homlokzatfelújítással, tetőszigeteléssel, nyílászárók cseréjével, épületgépészeti felújítással és napelemes rásegítés kialakításával történt meg az egyes kormányhivataloknál.

4. A DIGITÁLIS KÖZIGAZGATÁSRÓL

Természetesen az elektronikus vagy digitális közigazgatás kialakítása nem új keletű dolog, lassan két évtizede elindultak azok a fejlesztések az egyes országokban, amelyek az elektronikus megoldásokat szorgalmazzák, sőt már a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) tartalmazta az elektronikus ügyintézés szabályozását, még ha az messze is volt a mai vagy a jövőbeni elektronikus közigazgatástól. A *Nemzeti Infokommunikációs Stratégia 2014–2020* már meghatározta a konkrét intézkedéseket a digitális infrastruktúra, a digitális kompetenciák, a digitális gazdaság és a digitális állam elérése érdekében, és ezzel párhuzamosan a *Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020* is a „Digitális Állam” kiépítését a szervezett, költséghatékony és professzionális Szolgáltató Állam feltételének tekintette. Mindezek alapján hivatalosan 2018. január 1-jével indult el Magyarországon az e-ügyintézés, az elektronikus közigazgatás, amelyet az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény (Eüsztv.) teremtett meg.

Anélkül, hogy részletesen megvizsgálná, hol tart ma Magyarországon a hivatalosan 2018 óta létező elektronikus közigazgatás (milyen szolgáltatások vannak az e-ügyintézésben), írásomban inkább arra helyezem a hangsúlyt, hogy milyen informatikai fejlesztések várhatók a következő években, amivel már ténylegesen az alapértelmezett digitális, adatvezérelt közigazgatás felé juthat el a hazai közigazgatás.

Amikor a további irányokat nézzük, szintén kiindulhatunk a koronavírus-járvány tapasztalataiból, amelyek a személyes megjelenéshez kötött ügyek számának csökkentését, valamennyi közigazgatási hatósági ügy ténylegesen elektronikusan való intézését célozták. Az előbbi feltétele, hogy a hatósági ügyek kezdeményezése elektronikusan történhessen

meg. Ennek megvan most is a lehetősége az általános célú elektronikus kéreleműrlap, az e-Papír-szolgáltatás formájában,¹⁰ azonban az e-Papír egy formátlan verziója az ügyindításnak, a cél az elektronikusan benyújtható űrlapok számának jelentős növelése lenne (e-Papír-szolgáltatás maximum ott maradna, ahol a csekély számú kérelem nem indokolja az önálló űrlapfejlesztést). Ennek több megoldási módja van jelenleg is, például a személyre szabott ügyintézési felülethez (SZÚF)¹¹ csatlakozott közigazgatási szervek részére ingyenesen elérhető iFORM technológia, vagy a NAV saját fejlesztésű Online Nyomtatványkitöltő Alkalmazás (ONYA) űrlapja az adóhatósági ügyekre vonatkozóan. Az elektronikus űrlapok mellett űrlapkitöltő-támogatási szolgáltatás (e-Űrlap KEÜSZ)¹² támogatja az elektronikus űrlapok létrehozását, azok ügyfél általi kitöltését és benyújtását. Mindezzel lehetővé válik a mára már meghaladott általános nyomtatványkitöltő (ÁNYK) technológia kiváltása. A fejlesztések célzott iránya, amikor a különböző nyilvántartásokból előtölthetővé válnak az ügyfél már meglévő adatai, amivel az eljárás gyorsítható, az ügyfelek adminisztratív terhei csökkenthetők. Ezt támogatja az összerendelési nyilvántartás és a központi kormányzati szolgáltatás busz (KKSZB) nevű központi elektronikus ügyintézési szolgáltatás. Megemlítendő továbbá, hogy az elektronikus ügyintézés részletszabályairól szóló 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet 114. § (3) bekezdése szerint az elektronikus ügyintézés biztosító szerv köteles strukturált űrlappal kiváltani az e-Papíron történő ügyintézés lehetőségét azon ügyek tekintetében, amelyeknél a beérkezett általános célú elektronikus kéreleműrlapok száma havi rendszerességgel eléri a 100 darabszámot. A fővárosi és megyei kormányhivatalok esetében 2021-ben 41 olyan ügytípus volt, amelyek száma meghaladta a havi 100-at, ebből jelenleg mindössze 13-hoz van fejlesztve strukturált űrlap, 28 esetben nincs, ezek fejlesztése előkészítés alatt áll az érintett minisztériumok részéről.

A strukturált űrlapok mellett az ügyfelek kiszolgálásának új módja a videótechnológián alapuló elektronikus szolgáltatások lehetnek, amelyek egyfajta hibrid formáját jelentik a személyes és az elektronikus ügyintézésnek. Hibrid formája, hiszen az ügyfél és az ügyintéző fizikailag nincsenek egy helyen, az ügyfél otthonról vagy bármely általa választott helyről tudja az ügyeit intézni, ugyanakkor közvetlenül kommunikálhat az ügyintézővel, valamint élvezheti az elektronikus ügyintézés egyéb megoldásait (elektronikus azonosítás, ügyindítás, aláírás, esetleges díjak megfizetése). Ennek első eleme a videótechnológia általi azonosítás, amely esetben az ügyfél korábbi, a nemzeti arcképtárból származó arcképmását, az arcképelemzési nyilvántartásról és az arcképelemző rendszerről szóló 2015. évi CLXXXVIII. törvénynek megfelelően, és az érvényes személyazonosító okmányának felmutatásával, arcképelemző szoftver segítségével összevetik. A videótechnológián alapuló azonosítási módokkal nemcsak a kormányablakok ügyfélforgalmát lehetne csökkenteni, hanem például a külföldön élő magyar állampolgárok számára is jelentős könnyítést

¹⁰ Lásd: <https://epapir.gov.hu>

¹¹ Lásd: https://magyarorszag.hu/szuf_fooldal

¹² 1004/2016. (I. 18.) Korm. határozat a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztés Operatív Program éves fejlesztési keretének megállapításáról, 1. melléklet 14. sor.

jelentene, ha nem kellene ügyeikben személyesen felkeresniük az akár több száz kilométeres távolságra lévő magyar konzulátusokat.

A videótechnológiával való azonosítás mellett ugyanezen technológia biztosítja az arcképfelvételezési szolgáltatást, azaz fényképek készítését elektronikusan, videókapcsolat útján, valamint az aláírásképfelvételezést, az ügyfél fehér papírra készített aláírásának fényképezését és annak eljuttatását videókapcsolat útján az okmányigénylési rendszerbe. Természetesen a videótechnológia alkalmazásának csúcsa a teljes ügyintézés videótechnológia általi megvalósítása, ami megfelel a személyes ügyintézés követelményeinek. Az ügyintézővel való közvetlen kapcsolat az ügyfelek jelentős részének kiemelten fontos, hiszen így megmarad a kérdezési és tájékoztatási lehetőség, azaz kialakulhat az a bizalom, amely egy teljesen elektronikus vagy akár chatrobot útján megvalósuló ügyintézés esetében hiányzik. A videótechnológia segítségével történő ügyintézés során kialakítják az online időpontfoglalást, a nyilatkozatok és jegyzőkönyvek felvételének lehetőségét, dokumentumok feltöltését, elektronikus fizetést és a benyújtott kérelem jóváhagyásának elektronikus lehetőségét is.

A fent részletezett ügyintézés egyik konkrét megjelenési formája az online kormányablak és online kormányhivatal lehet.¹³ Miközben a legnagyobb ügyfélforgalmat a kormányablakok bonyolítják le, a kormányhivatalok számos más szervezeti egysége ellát ügyfélszolgálati tevékenységet, így a nyugdíjbiztosítási és egészségbiztosítási szakterület vagy a gyámhivatalok is. A virtuális kormányablak, illetve kormányhivatal szolgáltatással az ügyfelek előzetesen időpontot foglalhatnak és a fentebb már leírt módon intézhetnék ügyeiket virtuálisan. Igazgatási szempontból a kormányhivatalok jelzett szervezeti egységeinél egy-egy videókonferenciára alkalmas munkaállomást alakítanak ki, ahol az ügyintéző online tudja fogadni az ügyfeleket. Kiemelendő továbbá, hogy a videóchat közben az ügyintéző azokat a szakrendszereket is használhatná, amelyekhez a kormányablak ügyintézőjének nincs hozzáférése, így még professzionálisabb, proaktívabb ügyintézést nyújthat az ügyfeleknek.

A digitális közigazgatás következő állomását jelenti továbbá az ügynevezett automatizmusok bevezetése és széles körű alkalmazása a közigazgatásban. A hatósági ügyintézés, illetve a közigazgatási döntéshozatal középpontjában mindeddig a közigazgatási szerv tisztviselője (*köztisztviselő, kormánytisztviselő*) állt, aki a kérelmeket befogadta, az ügyet áttekintette, a szükséges hatósági cselekményeket (például bizonyítás, tárgyalás stb.) lefolytatta, majd a döntést előkészítette és egy másik – jellemzően vezető – tisztviselő kiadmányozta azt. Ha maga a közigazgatási hatósági eljárás menete, formája, egyes elemei kisebb-nagyobb mértékben változtak is az elmúlt közel 150 esztendőben, a közigazgatási szerv szakértelemmel felruházott tisztviselőjét nem lehetett kihagyni belőle. A tisztviselő szerepe nagyon sok eljárásban (például a családtámogatási eljárásokban) csak annyi, hogy

¹³ 1783/2021. (XI. 5.) Korm. határozat a Digitális Megújulás Operatív Program Plusz éves fejlesztési keretének megállapításáról, 1. melléklet 9. sor.

az ügyfél által benyújtott kérelmet és mellékleteit ellenőrizze és szinte gépiesen (az adatokat összesítve) kiállítsa a közigazgatási határozatot.

Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.) 40. §-a már megteremtette az automatikus döntéshozatali eljárás lehetőségét, amely akkor alkalmazható, ha minden adat a hatóság rendelkezésére áll vagy azokat automatikus információátvitel útján meg tudja szerezni, a döntés mérlegelést nem igényel, nincs ellenérdekű fél és az automatikus döntéshozatali törvény vagy kormányrendelet kifejezetten megengedi. Ebben az esetben a döntést 24 óra alatt kell meghozni. Az Eüsztv. határozza meg a döntéshozatal konkrét technikáját. Az ügyfél elektronikus azonosítást követően, elektronikus űrlap útján nyújtja be kérelmét, amely alapján a közigazgatási szerv emberi közbeavatkozás nélkül hozza meg döntését és azt közli az ügyféllel.

Az automatikus döntéshozatal gyakorlati és széles körű bevezetését szolgálja a Belügyminisztérium konzorciumvezetésével zajló KÖFOP-2.2.7-VEKOP-20-2020-00001 azonosító számú „Automatikus Közigazgatási Döntéshozatali (AKD) rendszer SZEÜSZ kialakítása” projekt.¹⁴ A projekt keretében alakítják ki azt a döntéstámogató modult, amelyre alapozva már meghatározhatók azok az ügytípusok, amelyek a számosságuk, gyakoriságuk alapján automatizálhatók. Természetesen ilyenkor minden egyes ügytípusra külön-külön kell kialakítani az automatizált eljárás egyes lépéseit, figyelemmel az ügytípus tartalmi elemeire. Különösen fontos eleme az eljárásnak, hogy az automatikus döntéshozatalhoz szükséges más állami nyilvántartásban meglévő adatok a Központi Kormányzati Szolgáltatás Buszra épülő automatikus adatcserével átemelésre kerülhessenek. Mindezzel lehetővé válik, hogy nagyszámú ügyben jelentősen (a sommás eljárás 8 napjáról 1 napra) gyorsuljon a döntéshozatal, a döntések könnyen ellenőrizhetők legyenek, abszolút nullára csökkenthető a döntésekben a korrupciós kockázat, továbbá az automatizációval érintett ügytípusokban eljáró ügyintézők tehermentesíthetők és átcsoportosíthatók más, kevésbé vagy nem automatizált eljárások intézésére.

A Kormány az 1573/2020. (IX. 9.) Korm. határozatával elfogadta Magyarország Mesterséges Intelligencia Stratégiáját (MMIS).¹⁵ Az MMIS egyik legfontosabb célkitűzése, hogy 2030-ra a mesterségesintelligencia-alapú alkalmazások 15%-kal járuljanak hozzá a hazai GDP növekedéséhez. Közvetlen a közigazgatáshoz kötődő célkitűzése az MMIS-nek, hogy 2030-ra az ügyintézés 60%-a elektronikus, önkiszolgáló módon történjen. A mesterséges intelligencia útján számos lehetőség kínálkozik a közigazgatási folyamatok automatizálására úgy, hogy emberi beavatkozás nélkül valósulnak meg egyes rész- vagy teljes folyamatok. A korábban már bemutatott automatikus döntéshozatal mellett ilyen folyamatok az arcképlemezésen alapuló azonosítás, a hangfelismerés, az elektronikus beszédképeség, a mesterséges intelligenciával támogatott úgynevezett „chatrobot” alkalmazása, továbbá

¹⁴ 1004/2016. (I. 18.) Korm. határozat a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztés Operatív Program éves fejlesztési keretének megállapításáról, 2. melléklet 12b. sor.

¹⁵ Innovációs és Technológiai Minisztérium: *Magyarország Mesterséges Intelligencia Stratégiája, 2020–2030* (2020. május).

az egy-egy kormányablakban már megtalálható, mesterséges intelligenciával működő elektronikus ügyintézési pontok (KIOSK-ok).

A közigazgatási ügyintézés egy-egy részlemének automatizálását jelenti például a korábban már említett arcképelemzésen alapuló azonosítás a személyazonosító igazolvány és a központi arcképanyilvántartásban meglévő arcképmás összevetése során. A hangfelismerés/beszédértés útján lehetővé válik az elhangzó beszéd szöveggé alakítása, ami alapján elindulhat a közigazgatási ügy, lehetővé téve ezzel a „kérelem benyújtását”. Az elektronikus beszédképesség lehetővé teszi, hogy a mesterséges intelligenciával felruházott, „chatrobot” közvetlen válaszokat adjon az ügyfélnek hangalapú kommunikációval. Az ugyfelkapu.gov.hu¹⁶ felületen jelenleg is működik már olyan chatalkalmazás, amely megválaszolja a 1818 Kormányzati Ügyfélvonalhoz beérkező állampolgári kérdéseket. A chatrobot jellemzője, hogy folyamatosan tanul azon emberi szakértőktől, akik segítenek a válaszadásban, és a tanultakat beépíti a következő válaszaiba.

Kifejezetten látványos eszközök lesznek a kormányablakokban és egyes postahivatalokban a mesterséges intelligenciával támogatott ügyintézési pontok (KIOSK-ok).¹⁷ A KIOSK esetében egy olyan totemoszlopot kell elképzelni, amely mesterséges intelligenciával támogatva automatikus ügyintézésre képes emberi beavatkozás nélkül. Tekintettel arra, hogy a kormányablakokban is elérhető lesz, egy érdekes összehasonlítási lehetőséget biztosít majd mindenkinek az emberi, illetve a gépi ügyintézés előnyeiről és esetleges hátrányairól. A KIOSK-eszközök rendelkeznek kamerával, mikrofonnal, ujjnyomat- és okmányolvasóval, hangszórókkal, nyomtatóval, aláíró paddal, azaz képesek hangalapú vezérlésre és a szóban elhangzott szöveg leiratozására. A KIOSK esetében biometrikus azonosításra kerül sor, az állampolgárról a KIOSK által készített pillanatképet vetik össze az állampolgárról a nyilvántartásban tárolt, személyes ügyintézésre visszavezethető legutolsó okmányképével. Mindez azt jelenti, hogy a KIOSK közvetlen kapcsolatot tart fenn egyes háttérnyilvántartásokkal.

A KIOSK-ok tulajdonképpen egyfajta hibrid működést jelentenek, mert miközben mesterséges intelligenciával, ügyintéző nélkül dolgoznak, az ügyfél személyesen van jelen, és ehhez kormányablakba vagy postahivatalba kell bemennie. Mindezek alapján kifejezetten alkalmas azon ügyfelek kiszolgálására, akik alapesetben idegenkednek a teljesen elektronikus, otthoni vagy mobilkészülékről való ügyintézésről, a személyes ügyintézésben hisznek, ugyanakkor ebben a „biztonságos környezetben” nyitottak a rendelkezésre álló innovatív szolgáltatások igénybevételére – különösen, ha ezzel az esetleges várakozási idejüket csökkenthetik. Az ügyintézési folyamat lépéseiben a KIOSK feliratok és hangalapú narráció segítségével végigvezeti az ügyfeleket, növelve ezzel a felhasználói élményt és az ügyintézési komfortérzetet. A Kormány 2022 végéig összesen 400 darab KIOSK kihelyezését tervezi, ebből 307-et a kormányablakokba, további 93-at postahivatalokba, illetve Digitális Jólét Pontokra.

¹⁶ Lásd: <https://ugyfelkapu.gov.hu>

¹⁷ 1004/2016. (I. 18.) Korm. határozat a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztés Operatív Program éves fejlesztési keretének megállapításáról, 1. melléklet 34. sor.

Az automatikus döntéshozatal, valamint a digitális közigazgatás további kiemelt fejlesztéseként indul el 2023. február 1-jével az elektronikus ingatlan-nyilvántartás (eING).¹⁸ Az ingatlanügyi és telekalakítási, valamint mezőgazdasági igazgatási ágazathoz tartozó földügyi hatósági eljárások jelenleg az átlagos kormányhivatali ügy- és ügyfélforgalom 25–30%-át, az eljárási költségek több mint 50%-át teszik ki Magyarországon. Ezen ügyek túlnyomó része jellemzően, a mai napig papíralapon folyik. Az elektronikus ingatlan-nyilvántartási projekt eredményeként teljesen egységes és elektronikus alapra helyeződnek a következő nyilvántartási rendszerek: ingatlan-nyilvántartás, földforgalmi eljárásokat támogató informatikai rendszer, földmérési, térképészeti és telekalakítási eljárásokat támogató informatikai rendszer, valamint a mezőgazdasági hatósági eljárásokat támogató informatikai rendszer. Az új szabályozással a fenti nyilvántartások összekapcsolhatóvá válnak, és végeredményben egy nemzetközi viszonylatban versenyképes, ügyfélbarát, gyors, elektronikus ügyintézését segítő e-ingatlan-nyilvántartási rendszer jön létre.

Az új e-ingatlan-nyilvántartási rendszer összekapcsolhatóvá válik más állami közhiteles elektronikus nyilvántartásokkal, mint például cégnyilvántartással, civil szervezetek nyilvántartásával, lakcímnnyilvántartással, így egy sokkal koherensebb, folyamataiban automatizálhatóbb rendszer jön létre. Az új nyilvántartás, a különböző jogosultsági szinteknek köszönhetően a bíróságok, végrehajtók és közjegyzők számára is hozzáférhetővé válik, és az ingatlan-nyilvántartás adatai automatikusan frissülni tudnak, ezzel biztosítva az elektronikus információáramlást és kapcsolattartást. Az automatikus döntéshozattal intézett ügyek esetében az eljáráshoz szükséges határidők is drasztikusan lecsökkennek, ami adminisztrációs könnyebbséget nyújthat az állampolgárok számára. Azon ügyfelek, akik nem értenek egyet az automatikusan létrejövő döntésekkel, a döntés közlését követő öt napon belül kérhetik, hogy a hatóság a kérelmüket ismételten, teljes eljárásban bírálja el. A teljes eljárás iránti kérelem díjmentesen lesz benyújtható.

5. AZ ADATALAPÚ KÖZIGAZGATÁSRÓL

Miközben nyilvántartásainkban adatok tömegével mindig is rendelkezünk, a meglévő adatok tényleges értékét, az adataink felhasználásának lehetőségeit és az adatainkkal elérhető előnyöket csak az utóbbi időkben kezdi igazán felismerni a társadalom, legyenek azok bármilyen, személyes vagy akár üzleti adatok. Ugyanez igaz az államok közigazgatásaira, amelyek hosszú évtizedeken keresztül csak tárolták az adatokat a számtalan nyilvántartásban, anélkül, hogy felismerték volna azokat a lehetőségeket, amelyeket az adatok a társadalom számára jelenthetnek. Az adatok, az adatalapú közigazgatás egy stratégiai eszközt jelent az államok számára arra, hogy olyan közszolgáltatásokat alakítsanak ki és működtessenek, amelyek megfelelnek az állampolgárok elvárásainak és lehetővé teszik a proaktív és automatizált ügyintézését. Ennek keretében az adatoknak nemcsak a tárolása, hanem

¹⁸ 2021. évi C. törvény az ingatlan-nyilvántartásról.

érdemi felhasználása megtörténik az egyes szakpolitikák megtervezésében és végrehajtásában.

A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) Közkormányzási Igazgatósága tanulmányozta az adatalapú kormányzás feltételrendszerét az adatalapú közigazgatáshoz vezető útról szóló¹⁹ dokumentumban. A tanulmány alapján adatalapú kormányzás ott alakítható ki, ahol megteremtik a szükséges adat-infrastruktúrát az adatok felhasználása és megosztása érdekében, ahol az adatokat felhasználják a szakpolitikák kialakításában és végrehajtásában, az adatok alkalmazása értéket teremt az állampolgárok számára és biztosított a személyes adatok védelme, valamint az adatok átlátható felhasználása. Mindehhez elengedhetetlen a nemzeti adatstratégia, valamint ennek alapján az intézményi adatstratégiák megalkotása, elősegítve az adatok hatékony és etikus felhasználását. A feltételrendszer megteremtése elősegíti a gyors, megalapozott kormányzati döntéshozatalt, beláthatóvá válnak a döntések következményei, kiküszöbölhetők a párhuzamos adatgyűjtések, és ezzel csökkennek az adminisztratív terhek ügyféli, valamint ügyintézői oldalon is.

Az adatalapú közigazgatás megteremtése számos intézkedést igényel a kormányzat részéről a stratégiai alapok megteremtését követően is. Nélkülözhetetlen a meglévő adatbázisok strukturált felülvizsgálata, adattisztítása, a párhuzamosságok megszüntetése. Csak a fővárosi és megyei kormányhivatalok 200-nál is több olyan szakrendszert használnak, amelyekhez jogszabályban meghatározott nyilvántartások, adatbázisok kapcsolódnak. Az adatbázisok kialakítása, adattartalmának meghatározása egymástól teljesen függetlenül, szigetszerűen történt, még ágazaton belül sincsenek figyelemmel az egyes rendszerek egymásra. Ezek teljes körű felülvizsgálata, egyszerűsítése elengedhetetlen, és feltétele annak, hogy valóban modern, adatalapú közigazgatást működtessünk, amelyből a mesterséges intelligencia segítségével megalapozott kormányzati döntések készíthetők elő. Fontos szempont az „egy adat egy helyen” elvének alkalmazása, azaz hogy ugyanazokat az adatokat ne tartsuk számon egymással párhuzamos nyilvántartásokban, mert alapvetően szükségtelen és felesleges ráfordításokkal jár a kezelésük.

A nyilvántartott adatok felhasználásának sokkal több és hatékonyabb formája lehet az eddig megszokottnál. Egyrészt a már említett mesterséges intelligencia útján a kormányzati döntéshozatalt erősíthetjük a meglévő adataink hatékony felhasználásával. Az adatokat a gépi tanulási módszerek társadalmi, gazdasági és szociológiai jellemzőkké alakíthatják, és ezekből stratégiai következtetések vonhatók le a döntéshozók számára, segítséget nyújthatnak az állampolgári igények és reakciók előrejelzésében (proaktív közigazgatás), valamint felhasználhatók a szolgáltatások megtervezése során.

A nyilvántartott adatok észszerű felhasználását jelenti az élethelyzet-alapú szolgáltatások nyújtása az állampolgároknak.²⁰ A jelenlegi közigazgatási szolgáltatások jellemzően egy-egy eseményre vagy történésre reagálnak, de egymástól elszigetelten, egymástól függetlenül, ráadásul sok esetben úgy, hogy az ügyfélnek magának kell utánamennie az egyes

¹⁹ OECD: *The Path to Becoming a Data-Driven Public Sector* (2019. november 28.).

²⁰ 1783/2021. (XI. 5.) Korm. határozat, I. melléklet 10. sor.

jogszabályi kötelezettségei teljesítése, illetve a jogosultságai igénybevétele érdekében, miközben hiányoznak a rendszerből az automatizmusok. Az ügyfelek (legyen az magán-személy vagy vállalkozás) életeseeményeinek többsége egy-egy nagyobb élethelyzettel leírható, ahhoz köthető. Ilyen életeseemények például a születés, az iskoláztatás, a házasságkötés/válás, a halál, az ingatlanvásárlás, a cégalapítás, a munkavállalás, de a betegség elszenvedése is. Ezek esetében számos kérelmet kell benyújtania az ügyfélnek (akár különböző hatóságokhoz), amelyeket jellemzően eltérő platformokon kell intéznie, miközben ezek menedzselését – az ügyfél közreműködésével – a közigazgatás maga elvégezhetné, elláthatná. Vannak már erre pozitív példák, gyermekszületéskor automatikusan megtörténik a született gyermek okmányainak kiállítása, illetve automatikusan folyósítják a szülő számára az anyasági támogatást vagy a családi pótlékot.²¹ Azonban a születéssel összefüggésben számos más intéznievalója van még a szülőnek, akár például a települési önkormányzat felé, de akár hitelfolyósító pénzügyintézet felé otthoneremtési támogatással kapcsolatban. Ezen intézkedések automatizálásához és a közigazgatás általi átvételéhez biztosíthat lehetőséget egy valódi adatvezérelt közigazgatás, amely egyrészt pontosan tudja, hogy az adott élethelyzetben milyen intézkedéseket kell megtennie, másrészt a meglévő adatbázisok és a köztük lévő kapcsolatok alapján a szükséges intézkedéseket automatikusan el tudja végezni.

Az adatbázisok állami felhasználása mellett egyre nagyobb teret nyer az állami adatvagyon másodlagos, azaz piaci újrahasznosítása. Az Európai Unió 2019 nyarán fogadta el a nyílt hozzáférésű adatokról és a közszféra információinak további felhasználásáról szóló 2019/1024/EU irányelvet,²² amely a nemzeti adatvagyonok újrahasznosítására ösztönzi a tagállamokat. Az adatvagyon piaci újrahasznosítása hozzájárulhat a gazdasági növekedéshez, az adott ország versenyképességének javításához. Mindezt megerősíti az azóta már elfogadott európai adatstratégia,²³ valamint az adatkormányzásról szóló rendelet,²⁴ amelynek célja az adatok rendelkezésre állásának elősegítése az Európai Unióban, az adatközvetítők iránti bizalom növelése és az adatmegosztási mechanizmusok megerősítése. A hazai adatvagyon-politika kialakítása egy újszerű gazdasági lehetőséget biztosít a hazai vállalkozások számára. Ez a nemzeti adatvagyonról szóló 2021. évi XCI. törvénnyel lehetséges immár a hazai vállalkozások számára (a Magyarországon keletkezett adatoknak magyar ellenőrzés alatt kell maradniuk).

A nemzeti adatvagyon törvény és végrehajtási rendelete²⁵ részletesen meghatározza, hogy a hazai gazdasági szereplők milyen feltételekkel juthatnak hozzá a nemzeti adatvagyonhoz

²¹ Bevezette: 2019. évi CXVI. törvény egyes eljárások egyszerűsítése és elektronizálása érdekében szükséges törvénymódosításokról.

²² Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1024 irányelve (2019. június 20.) a nyílt hozzáférésű adatokról és a közszféra információinak további felhasználásáról.

²³ Európai adatstratégia, lásd: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-data-strategy_hu

²⁴ Európai Bizottság: *Az Európai Parlament és a Tanács Rendelete az európai adatkormányzásról (Adatkormányzási rendelet)*. COM(2020) 767 végleges (2020. november 25.).

²⁵ 607/2021. (XI. 5.) Korm. rendelet a nemzeti adatvagyon hasznosításával összefüggő egyes részletszabályokról.

és azt milyen formában hasznosíthatják gazdasági tevékenységükhöz. A törvény végrehajtására létrehozták a Nemzeti Adatvagyon Ügynökséget (NAVÜ), amelynek célja a hazai adatvagyon karbantartása, fejlesztése, valamint az adatgazdaság alapjainak megteremtése. A NAVÜ gondoskodik arról, hogy a hazai közadatvagyon szabályozott módon szolgálhassa a közigazgatás hatékonyságát, a gazdaság versenyképességét, és ennek alapján piaci szolgáltatásokat nyújt a gazdasági szereplők számára.

A nemzeti adatvagyon újrahasznosítása mellett az adatátadások egyszerűsítését, valamint a közigazgatás és a szolgáltatói szféra további kapcsolatát jelenti az adatváltozás-kezelési szolgáltatás, amely 2022 februárjában indult el e-bejelentő néven.²⁶ Az alapprobléma mindenki számára ismert, névváltozás például házasságkötés miatt vagy ingatlan adásvétele esetében a változásokat külön-külön be kell jelenteni valamennyi közüzemi szolgáltató (víz, gáz, áram, távhő) felé. Mindez jellemzően aránytalanul sok – munkahelyen kívüli – idővel, adminisztratív teherrel, bosszúsággal jár együtt, akkor is, ha sok szolgáltatónál a bejelentések már online megtehetőek. A probléma kezelésére alakították ki és működik immár az e-bejelentő. Az e-bejelentő útján egyrészt lehetséges az adatváltozások (név- és lakcímváltozás, személyi igazolvány cseréje esetén az igazolványszám-változás) bejelentése, másrészt a közműátírások (például adásvétel, csere, használat) elektronizálását is megvalósítja. A szolgáltatás fejlettebb változata az automatikus adatváltozás-kezelés, amelyre az ügyfelek külön iratkozhatnak fel, és ebben az esetben a személy- és lakcímnnyilvántartásban személyükkel összefüggő adatváltozásról automatikusan megtörténik az általuk jelzett közműszolgáltatók tájékoztatása. Az e-bejelentő szolgáltatást az ügyfelek igénybe vehetik online, valamint a kormányablakokban is kezdeményezhetik az ügyintézését.

Az e-bejelentő esetében sem állnak meg azonban ennél a pontnál a fejlesztések, további bővítése tervezett a közeljövőben. A szolgáltatást jelenleg csak természetes személyek vehetik igénybe, ugyanakkor ki fogják terjeszteni a gazdasági társaságokra és más gazdálkodó szervezetekre (például társasházak, egyéni vállalkozók) is. A 2021-es év fejlesztéseiből a hulladékgyűjtési közszolgáltatók kimaradtak, így indokolt a lehetséges közműszolgáltatók közé a hulladékszállítói területet is bevonni. Kiterjesztik továbbá a szolgáltatást a banki és a biztosítási szférára, ezzel az adatváltozások bejelentésének automatizálása, egysatosítás útján lehetővé tétele ezen a területen is jelentős adminisztratív terhet vesz le az ügyfelekről.

6. KONKLÚZIÓK

Ahogy az látható volt az eddigiekből, egy világos és innovatív koncepció áll rendelkezésre közigazgatásunk fejlesztése tekintetében, ami már az elmúlt években is tudott felmutatni

²⁶ Bevezette: a 2021. évi CXIX. törvény az Adatváltozás-kezelési szolgáltatás bevezetésével, továbbá az állampolgárok adminisztratív terheinek csökkentésével összefüggő egyes törvények módosításáról; ill. a 672/2021. (XII. 2.) Korm. rendelet az adatváltozás-kezelési szolgáltatás részletszabályairól.

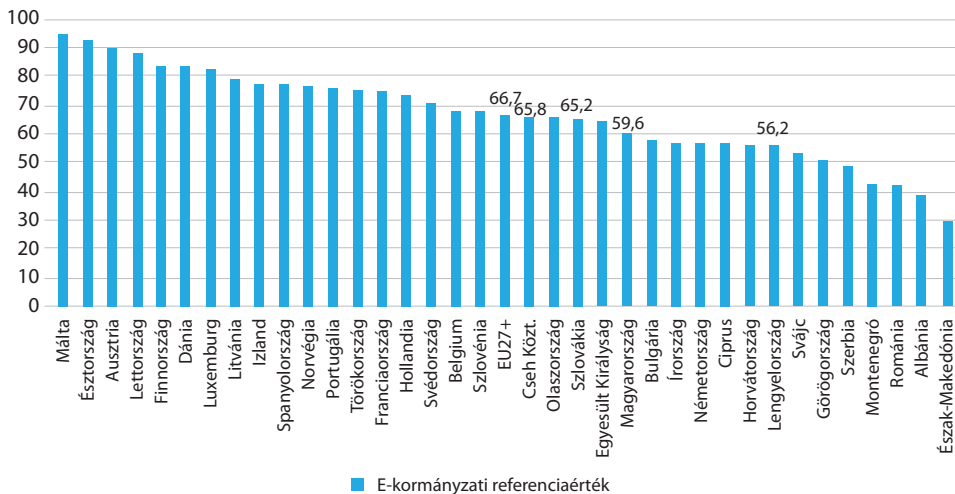
szép eredményeket, mindazonáltal még van tere a fejlődésnek. A tényleges digitális közigazgatás eléréséhez nélkülözhetetlen a mesterséges intelligencia széles körű alkalmazása, a tervezett automatizálások, az automatikus döntéshozatal. Az automatikus döntéshozattal az általában eddig sem lassú közigazgatási ügyintézésünk jelentősen gyorsulni fog, amit az ügyfelek érdemben érzékelni fognak. A mesterséges intelligencia, valamint a meglévő adatvagyonunk összekapcsolása és felhasználása pedig megteremtheti annak lehetőségét hosszú távon, hogy számos felesleges hatósági eljárást, hatósági cselekményt megszüntessenek, hiszen az adatbázisok egymás közötti kommunikációja szükségtelenné teszi mind az emberi beavatkozást, mind azt, hogy az ügyfeleknek felesleges – automatizációval könnyedén kezelhető – hatósági ügyeket kelljen indítaniuk.

Természetesen ezek a lépések csak fokozatosan valósulhatnak meg, az előttünk álló évtizedet alapvetően meg fogják határozni ezek az intézkedések. A fejlesztésekhez jó alapot biztosít az elmúlt 10 évben kialakított stabil szervezetrendszer. A digitális fejlődésre mindig előttünk lehet példaként Észtország és az e-Estonia koncepció. Túl azon a tényen, hogy az észtek hozzánk képest alapvetően 10 évvel korábban meghatározták informatikai stratégiájukat és célkitűzéseiket, jellemzőn az egyes bevezetett intézkedéseikkel is előttünk járnak. Csak néhány példa: 2005 óta lehetséges az országban elektronikus úton szavazni a választásokon, 2008 óta használják a blokklánc-technológiát az adatbázisaik védelmére, 2010 óta lehetséges az orvosi vények és gyógyszerári kiváltásuk digitalizálása (nálunk erre 2020-ban került sor a Covid-19-járvány hatására), 2017-ben már számos észti és finn adatbázist összekapcsoltak a két ország közti ügyletek gyorsítása érdekében, valamint 2019-ben indult el a mesterséges intelligencia bevezetése az állami és a céges ügyintézés gyorsítására.²⁷ Mindezen példák nem arra szolgálnak, hogy a magyar elektronikus közigazgatás lemaradását mutassák, hanem éppen ellenkezőleg, pozitív példaként szolgálhatnak: ha egy ilyen kicsi, 1,3 millió lakossal rendelkező ország meg tudja ezt valósítani, akkor arra mi, magyarok is képesek lehetünk.

Hangsúlyozni szükséges, hogy az észti megoldások Európában és világszerte az elsők között vannak, a hazai elektronikus közigazgatás helyzete világ- és uniós viszonylatban elöl járnak. Ennek példája az E-Kormányzati Referenciaérték (eGovernment Benchmark) az 1. ábrán,²⁸ amely az Európai Bizottság évente megjelenő összehasonlító elemzése az európai digitális kormányzatról, illetve az infokommunikációs technológiák közsférőben való használatáról 36 államban. Az elért 59,6%-os átlageredményünkkel a rangsorban egyelőre még az EU-átlag alatt helyezkedünk el, megelőzzük viszont Írországot, Németországot, Svájcot és Lengyelországot.

²⁷ Marácz Tamás: E-Észtország: így lehet jól működő digitális államot építeni. *Mandiner*, 2021. május 2.

²⁸ European Commission: *eGovernment Benchmark 2021*. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2021.



1. ábra • E-Kormányzati referenciaérték 2019

Forrás: Miniszterelnökség szerkesztése a 2020-as jelentés háttér-adattáblájából (<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/egovernment-benchmark-2020-egovernment-works-people>), a Results per Benchmark munkalap Average 2019 oszlopának értékei alapján.

Miközben kiemelt cél, hogy a következő években megvalósítsuk a digitális közigazgatás eddig bemutatott célkitűzéseit, elengedhetetlen, hogy közigazgatásunk kezelni tudja a világból folyamatosan érkező kihívásokat, alkalmazkodni tudjon a változásokhoz. A Covid-19-járványhelyzet leküzdését követően egyetlen pillanat szünet nélkül már az orosz-ukrán háború menekülthullámaival kell megbirkóznia a hazai közigazgatásnak. Jelen pillanatban úgy tűnik, hogy az ország tudja kezelni az egyre növekvő számú menekültet, biztosítjuk a lakhatásukat, az ellátásukat, akik továbbmennek, azoknak a továbbutaztatását, akik tartósan maradnak, azok okmányokkal ellátását, foglalkoztatásukat, a gyermekeik oktatását. Vagyis a közigazgatásunk képes lesz kezelni az újabb megpróbáltatást is. Mindezek mellett zárásként szükséges szólni a fenntarthatóságról is, hiszen a – remélhetőleg rövidebb időtartamú – nehézségek mellett figyelniük kell arra, hogy évtizedek múlva mi és utódaink is használhassuk bolygónkat. Éppen ezért folyamatosan törekedniük kell arra, hogy olyan programokat és olyan projekteket támogassunk és működtessünk a közigazgatásban, amelyek a fenntarthatóságot erősítik és segítik.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. European Commission: *Supporting Public Administrations in EU Member States to Deliver Reforms and Prepare for the Future*. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2021. Online: <https://doi.org/10.2887/931658>
2. European Commission: *eGovernment Benchmark 2021*. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2021. Online: <https://doi.org/10.2759/485079>
3. European Union: *Conclusions of the Informal Meeting of EU Public Administration Ministers, 22 June Lisboa (2021)*.
4. Magyarország Kormánya: *Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020* (2015). Online: <https://2015-2019.kormany.hu/hu/dok?page=7&source=7&type=306#!DocumentBrowse>
5. Innovációs és Technológiai Minisztérium: *Magyarország Mesterséges Intelligencia Stratégiája, 2020–2030* (2020. május). Online: <https://ai-hungary.com/api/v1/companies/15/files/137203/view>
6. Marácz Tamás: E-Észtország: így lehet jól működő digitális államot építeni. *Mandiner*, 2021. május 2. Online: https://mandiner.hu/cikk/20210502_digitalizacio_esztorszag
7. OECD: *The Path to Becoming a Data-Driven Public Sector* (2019. november 28.). Online: <https://doi.org/10.1787/059814a7-en>

Jogi források

1. 1957. évi IV. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól
2. 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól
3. 2015. évi CLXXXVIII. törvény az arcképelemzési nyilvántartásról és az arcképelemző rendszerről
4. 2015. évi CCXXII. törvény az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól
5. 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról
6. 2019. évi CXVI. törvény egyes eljárások egyszerűsítése és elektronizálása érdekében szükséges törvénymódosításokról
7. 2021. évi XCI. törvény a nemzeti adatvagyonról
8. 2021. évi C. törvény az ingatlan-nyilvántartásról
9. 2021. évi CXIX. törvény az Adatváltozás-kezelési szolgáltatás bevezetésével, továbbá az állampolgárok adminisztratív terheinek csökkentésével összefüggő egyes törvények módosításáról
10. 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet az elektronikus ügyintézés részletszabályairól
11. 607/2021. (XI. 5.) Korm. rendelet a nemzeti adatvagyon hasznosításával összefüggő egyes részletszabályokról
12. 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet kihirdetéséről

13. 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet kihirdetéséről
14. 27/2021. (I. 29.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet kihirdetéséről és a veszélyhelyzeti intézkedések hatálybalépéséről
15. 672/2021. (XII. 2.) Korm. rendelet az adatváltozás-kezelési szolgáltatás részletszabályairól
16. 1004/2016. (I. 18.) Korm. határozat a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztés Operatív Program éves fejlesztési keretének megállapításáról
17. 1012/2020. (I. 31.) Korm. határozat a Koronavírus-járvány Elleni Védekezésért Felelős Operatív Törzs felállításáról
18. 1783/2021. (XI. 5.) Korm. határozat a Digitális Megújulás Operatív Program Plusz éves fejlesztési keretének megállapításáról
19. Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1024 irányelve (2019. június 20.) a nyílt hozzáférésű adatokról és a közzféra információinak további felhasználásáról. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32019L1024>
20. Európai Bizottság: *Az európai zöld megállapodás*. COM(2019) 640 végleges (2019. december 11.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?qid=1576150542719&uri=COM%3A2019%3A640%3AFIN>
21. Európai Bizottság: *Az Európai Parlament és a Tanács Rendelete az európai adatkormányzásról (Adatkormányzási rendelet)*. COM(2020) 767 végleges (2020. november 25.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52020PC0767>

Pilz Tamás jogász-közgazdász, a Szegedi Tudományegyetemen 2003-ban jogászként, 2005-ben közgazdászként végzett. Közigazgatási pályáját 2005-ben jegyzőként kezdte Hidegség községben, majd 2007-től különböző minisztériumokban dolgozott. 2010 óta a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumban, majd a Miniszterelnökségen dolgozik főosztályvezetőként. Szakterülete a területi közigazgatás, területi stratégia, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok irányítása.

Uzsák Katalin

MINŐSÉGI KÖZSZOLGÁLAT A VERSENYKÉPESSÉG, A FENNTARTHATÓBB, ELLENÁLLÓBB TÁRSADALOM ÉS GAZDASÁG SZOLGÁLATÁBAN

Quality public service for the competitiveness, the sustainable and resilient society, and the economy

Dr. Uzsák Katalin helyettes államtitkár, Miniszterelnökség Területi Közigazgatás Működtetéséért Felelős Helyettes Államtitkárság, katalin.uzsak@me.gov.hu

Az elmúlt több mint tíz év közigazgatási reformja, a folyamatos fejlesztések, az állandó innováció meghozta az eredményét, az újjászervezett területi közigazgatási rendszer megállta a helyét. A pandémiás időszak alatt beigazolódott, hogy a közigazgatás jól szervezett, a kormányhivatalok pedig képesek arra, hogy a napi feladataik mellett a Kormány egészség- és társadalompolitikai céljait is végrehajtsák.

A járványhelyzet számos, korábban megkezdett fejlesztést felgyorsított, elsősorban az online ügyintézés terén. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a jövőben háttérbe szorulna a személyes ügyintézés lehetősége. Már csak azért sem, mert jól tudjuk, milyen nagy az igény a személyes kapcsolatokra. Az emberek bíznak a kormányhivatalokban, kormányablakokban, járási hivatalokban dolgozó kollégáinkban, és ezt a bizalmat tovább szeretnénk erősíteni.

Jövőbeli célkitűzés, hogy egy olyan közigazgatási rendszer működjön, amely folyamatosan képes alkalmazkodni a változásokhoz és elkötelezett az élen járó technológiák bevezetése mellett az állami közszolgáltatások terén.

KULCSSZAVAK:

területi közigazgatás, közszolgálat, humán erőforrás, digitális, online ügyintézés, mesterséges intelligencia

The public administration reform of the last more than 10 years, the persistent developments and the innovation have been fruitful, the re-organised territorial public administration system met the expectations. During the COVID-19 pandemic, the public administration proved to be

well-organised, and the metropolitan- and county government offices were able to implement the government's health- and social policy objectives besides their everyday tasks.

The pandemic accelerated many of the ongoing development processes, mostly in the field of online administration. However, it does not mean that the possibility of in-person administration would be pushed to the background. Not least because, we all know exactly how much the personal connections are needed. Customers trust public servants working in the metropolitan- and county government offices, the government windows and the district offices. At the same time, we would like to strengthen this trust further.

One of the main objectives for the future is to operate a public administration system which is continuously able to adapt to changes and committed to introduce emerging technologies in the state public services.

KEYWORDS:

territorial public administration, public service, human resource, digital, online administration, Artificial Intelligence

1. A MAGYAR TERÜLETI KÖZIGAZGATÁSI RENDSZER ÁTALAKÍTÁSA, VÁLTOZÁSOK AZ ÜGYINTÉZÉSBEN

A területi közigazgatás fejlesztési irányainak jobb megértése érdekében érdemes először egy kicsit a múltba is tekinteni.

A 2010-es kormányváltás idejére a területi közigazgatás átalakítása, megreformálása már mintegy 20 éve váratott magára. Az akkor újonnan megalakult kormány célja a közigazgatás hatékonyságának növelése volt mind az ügyfelek felé, mind pedig a kormányzati intézkedések végrehajtásában, ezek mellett pedig a költséghatékonyság és az átláthatóság növelése. Első lépésben az államigazgatás területi szintjének racionalizálása valósult meg. 2011. január 1-jével a területi államigazgatási szervek jelentős részét magukba integrálva felálltak a fővárosi és megyei kormányhivatalok. A kormányhivatalokba 14 központi államigazgatási szerv 253 területi szervét olvasztották be, az azóta eltelt 11 évben az integrált szervek száma tovább nőtt.

2013. január 1-jével a magyar államigazgatás történeti hagyományainak megfelelően, a 21. század által támasztott elvárásokhoz igazítottan, az államigazgatás helyi szintjeként kezdték meg működésüket a járási, a fővárosban pedig a fővárosi kerületi hivatalok.

A kormányhivatalok kirendeltségeiként a megyékben 174 járási hivatal, Budapesten 23 kerületi hivatal működik. A járási hivatalok kialakításának alapját az államigazgatási és az önkormányzati igazgatási feladatok szétválasztása jelentette. A járási hivatalok látják el azokat a feladatokat, ahol szükséges közvetlen és szoros kapcsolat az ügyfelekkel.

A kormányhivatalok kialakításával párhuzamosan, már 2011. január 1-jével elindult országosan az egyablakos ügyintézési rendszer új modelljének, a kormányablakoknak a kialakítása. A kormányablakok kialakításának célja volt, hogy az ügyfelek lehetőleg minél több ügyet egy helyen tudjanak elintézni, vagy legalább elindítani. Jelenleg országosan 314 kormányablakban intézhetik ügyeiket az állampolgárok.

A kormányablakok száma mellett az intézhető ügyek száma is folyamatosan emelkedett, megfelelően az állampolgári igényeknek, valamint megteremtve az egyablakos ügyintézés lehetőségét, egy helyszínen. 2018. január 1-jétől minden olyan kérelem benyújtható a kormányablakokban, amelyet törvény vagy kormányrendelet nem zár ki, ez közel 2500 ügyet jelent. A kormányablakok aktívan közreműködnek a Kormány által meghatározott feladatok ellátásában, így többek között a családvédelmi akcióterv megvalósításában is.

Az intézhető ügyek számával párhuzamosan, a kormányablakokat ügyintézés céljából felkereső állampolgárok száma is folyamatosan növekedett. Az ügyfélforgalom a koronavírus-járvány megjelenéséig folyamatosan emelkedett, 2019-ben közel 15 millió fő kereste fel a kormányablakokat. Az elmúlt két évben ugyanakkor – a koronavírus terjedése érdekében bevezetett intézkedéseknek köszönhetően – átmenetileg csökkent az ügyfelek száma.

Az ügyfélszolgálati tevékenység kiterjesztése és a közszolgáltatásokhoz való még jobb hozzáférhetőség biztosítása érdekében Magyarország mind a 19 megyéjében és a fővárosban is működik mobilizált kormányablak. A mobilizált kormányablakok (kormányablakbusz) „házhoz viszik” az ügyintézés, így nem szükséges a kormányablak nélküli településeken élő állampolgároknak elutazniuk a hozzájuk legközelebb eső kormányablakba, ugyanis

kormányablakbuszokban valamennyi kormányablakban elérhető ügy intézhető. Jelenleg 25 busz lát el folyamatos ügyfélszolgálatot.

A koronavírus-világjárvány is rámutatott arra, hogy a több mint 10 évvel ezelőtt megkezdett és következetesen végigvitt átalakítás sikeresnek bizonyult, létrejött a magyar államigazgatás vertikálisan három – központi, területi és helyi – szintre épülő rendszere. A területi államigazgatás szerkezete letisztult, szervezete, felelősségi rendszere a korábbiaknál átláthatóbb, a rendelkezésre álló erőforrásokkal való gazdálkodása egyre hatékonyabb, így stabil alapot ad az ügyfélszolgálat javítására, a szolgáltatások továbbfejlesztésére, valamint a háttér folyamatok és háttéralkalmazások racionalizálására.

A hatékonyabb működés, a hatékonyabb állam kialakítása érdekében a szervezeti reformot követően, illetve részben emellett új fejlesztési törekvésként jelent meg az eljárások „bürokratikus akadálymentesítése”, valamint az információs technológia adta lehetőségek jobb kihasználásával az ügyfelek és szervezetek digitális közszolgáltatások iránti igényeinek kielégítése is. Az e-ügyintézés kialakítása ugyan beruházásigényes, azonban mind az ügyfelek, mind pedig a közigazgatási szervek jelentős előnyöket realizálhatnak belőle. Budai Balázs definícióját idézve, az e-közigazgatás a közszféra kapcsolatrendszerének tudásalapú átalakítását és racionalizált, szolgáltató jellegű újraszervezését jelenti, az infokommunikációs technológiai alkalmazások közműszerű használata révén.¹

Az elektronizált eljárások csökkenthetik az ügyintézés költségeit és a bürokráciát, csökken az ügyintézéshez szükséges időráfordítás, kihasználhatók a központi adatnyilvántartások, pontosabbak lesznek az adatok, az ügyfelek számára pedig átláthatóbbak, nyomon követhetőbbek az eljárások.

Az eljárások hatékony újraszervezése mellett fókuszba került az ügyintéző, az ember, a kormánytisztviselő, hiszen felkészült és elkötelezett munkájuk nélkül sem a szervezeti, sem a folyamatokat érintő változások nem érvényesülhetnek kellő módon.

A fejlesztések irányait a kormány stratégiai dokumentumokban rögzítette, amelyek közül az alábbiakban a területi közigazgatás szempontjából két legmeghatározóbbat emelem ki.

Igazodva az Európai Unió fejlesztéspolitikai ciklusához – ahol hétéves ciklusok képezik a fejlesztések alapját – készült el a *Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020* (Stratégia), amely felrajzolta az ezen időszakra tervezett közigazgatás-fejlesztési koncepciókat. A Stratégia következetes és átlátható intézményi struktúrában, korszerű és ügyfélbarát eljárásrenddel, mindenki számára elérhetően működő, nemzeti hivatástudatú, szakmailag felkészült, etikus és motivált személyi állománnyal rendelkező, a lehető legalacsonyabb adminisztrációs költséggel, versenyképes szolgáltatási díjakkal és rövid ügyintézési határidőkkel működő közigazgatást képzelt el.²

A 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó *Nemzeti Infokommunikációs Stratégia* (NIS) által megfogalmazott végcél a „Digitális Magyarország” létrehozása, amelynek négy fő pillére a digitális infrastruktúra, a digitális állam, a digitális kompetenciák és a digitális

¹ Budai Balázs: *Az e-közigazgatás elmélete*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2009. 43.

² Magyarország Kormánya: *Közigazgatási és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020* (2015).

gazdaság. A NIS törekvése a digitális állam pillérben, hogy a kormányzat és a közigazgatás működését stabil és biztonságos informatikai háttér támogassa, amely lehetővé teszi a közigazgatás belső folyamatainak, illetve a lakosságot és vállalkozásokat célzó közigazgatási szolgáltatásoknak a nagyarányú elektronizálását.³

Az Európai Bizottság által 2014 óta publikált digitális gazdaság és társadalom fejlettségét mérő mutató (DESI)⁴ szerint Magyarország a digitális infrastruktúra, a szélessávú-internet-hozzáférés tekintetében teljesíti a legjobban, méghozzá a 2020-as és 2021-es DESI-értékek alapján az uniós tagállamok között az átlag felett.

A digitális állam pillér megvalósítása érdekében fontos lépés volt, hogy az elektronikus ügyintézés fejlesztéséhez kialakították a központi nyilvántartási rendszereket, az ezekhez ellenőrzött elektronikus szolgáltatásokat biztosító Szabályozott Elektronikus Ügyintézési Szolgáltatásokat (SZEÜSZ), valamint a Központi Elektronikus Ügyintézési Szolgáltatások (KEÜSZ) továbbfejlesztéseit, az elektronikus ügyintézással még nem támogatott ügyekkel kapcsolatos elektronikus kérelmeket támogató e-Papír-szolgáltatást, illetve a kormányhivatalok működését és a kormányablakok elektronikus ügyintézését támogató szakrendszerei fejlesztéseket. A 2015. évi CCXXII. törvény, az úgynevezett e-ügyintézési törvény hatálybalépését követően a kormányhivatalok megyei szinten már kötelesek kialakítani, majd 2018. év elejétől biztosítani az ügyek elektronikus intézését.

2. KÖZIGAZGATÁS- ÉS KÖZSZOLGÁLTATÁS-FEJLESZTÉSI OPERATÍV PROGRAM MEGHATÁROZÓ FEJLESZTÉSEI

Az ország versenyképessége szempontjából alapvető fontosságú a szilárd alapokon nyugvó, megbízható közigazgatás, amely alkalmas arra is, hogy rugalmasan alkalmazkodjon a változásokhoz. E törekvést szem előtt tartva zajlott és zajlik a közigazgatási rendszer folyamatos megújítása a Szolgáltató Állam jegyében. Elsődleges cél az átláthatóbb, ügyfélközpontú közigazgatás kialakítása, valamint az, hogy az állam jóval szélesebb körben biztosítson elektronikus szolgáltatásokat a hatósági feladatellátás során, növelve az ügyintézési hatékonyságot, illetve az ügyfélélményt.

A közigazgatás és a közzolgáltatások átfogó megújítását a fentiek szellemében Magyarország a 2014–2020 fejlesztési ciklusban külön operatív program, a Közigazgatás- és Közzolgáltatás-fejlesztési Operatív Program (KÖFOP) keretében valósította meg. A kormányhivatali működés fejlesztése a Program fókuszában állt.

A fejlesztések azoknak a gyengeségeknek a csökkentését, felszámolását célozták, amelyeket a vonatkozó stratégiai dokumentumokban (Magyarország Partnerségi Megállapodása 2014–2020, a Stratégia, a NIS stb.) megállapítottak. Ezek a közzolgáltatás szervezési és szervezeti feltételei, a bürokrácia mértéke, az elektronikus megoldások és szolgáltatások

³ Magyarország Kormánya: *Nemzeti Infokommunikációs Stratégia 2014–2020* (2014. február 4.).

⁴ *Digital Economy and Society Index*.

elterjedtsége, a közszolgálati humán erőforrás, az átláthatóság, az információellátottság témáiban fogalmaztak meg lemaradásokat.

A lassan záruló támogatási ciklus során a megvalósuló projektek a közigazgatási eljárások egyszerűsítésére, elektronizálására és elérhetőségüknek kiterjesztésére, a területi közigazgatásban dolgozók fejlesztésére, a területi és a helyi közigazgatás által biztosított szolgáltatások fejlesztéséhez kapcsolódó folyamati és szervezeti átalakítások végrehajtására, valamint a területi közigazgatáshoz kapcsolódó informatikai rendszerek és ezek integrációjának fejlesztésére vonatkoztak.

Az elért eredmények alapján javult a közszolgáltatás eredményessége, költséghatékonyabb lett a működés, nőtt a szolgáltatások elérhetősége és színvonala, megalapozták a további fejlesztéseket. Ugyanakkor csak részben sikerült előrelépni a közzsféra elismertségében.

A fejlesztések két prioritási tengely mentén zajlottak: 1. prioritási tengely az adminisztratív terhek csökkentését célozta, a 2. prioritási tengely pedig a szolgáltatási szemlélet és etikus működés megerősítését a közzszolgálatban. A projektekből és a megvalósult eredményekből a teljesség igénye nélkül kiemelnek néhány – a kormányhivatali működés hatékonyabbá tétele és digitális transzformációja, a szervezeti integráció megszilárdítása, valamint az ügyfélkiszolgálás fejlesztése szempontjából – meghatározó elemet.

2.1. Az adminisztratív terhek csökkentése, informatikai fejlesztések

Az *adminisztratív terhek csökkentése* keretében indult „Területi államigazgatás egységes működését támogató rendszerfejlesztések”⁵ című kiemelt projekt fő célja az eddig széttagoltan működő információs rendszerek integrációja volt. E projekt eredményeképpen vezették be 2021. szeptember 6-tól a kormányablakokban az Aláírás-minta alapú dokumentumhitelesítési rendszert (AMAHIT) is, amellyel lehetővé vált a napjainkban gyakran alkalmazott, korszerű, aláírásminta-alapú elektronikus hitelesítési rendszer alkalmazása számos ügy intézése során. Az AMAHIT hitelesítési rendszer nem csupán az aláírás képét tárolja és ellenőrzi, hanem rögzíti az aláírás számos egyéb fizikai jellemzőjét: többek között az írás sebességét, az írás nyomatékát, sőt azt is, hogy hányszor és milyen módon emeljük fel a tollat. A rendszer összehasonlítja mindezen jellemzőket, így az aláírás hitelessége nagy biztonsággal megállapítható. Magyarország kormányablakaiban és egyéb kormányhivatali ügyfélszolgálatain több mint 3000 aláírópad áll az ügyfelek rendelkezésére. Ez a megoldás fontos lépés a környezetvédelem és a fenntartható működés irányába, hiszen az így hitelesített beadványt már nem nyomtatják ki, ügyintézése a továbbiakban elektronikus úton történik. E rendszer bevezetése átmenetet képez az elektronikus ügyintézés

⁵ KÖFOP-1.0.0-VEKOP-15-2016-00045.

előnyben részesítő ügyfelek, valamint a személyes ügyfélfogadás keretében ügyintézésért igénylő állampolgárok ügyintézéseik között, tekintettel arra, hogy bár személyes jelenlétet igényel, de már nem keletkezik papír.

A *hatáskör-átcsoportosításból adódó szakrendszeri integrációs feladatok*⁶ elnevezésű projekt alapvető feladata, hogy – az interoperabilitás biztosítása érdekében – az elmúlt időszak közigazgatási átszervezéseit, a járási hivatalok feladatellátását informatikai fejlesztésekkel támogassa, biztosítva a különböző nyilvántartások közötti adatkapcsolatot, az információk automatizált rendelkezésre állását, az illetékes szervezeti egységek részére történő közvetlen hozzáférhetővé tételét. Az átalakítások egyaránt szolgálják az ügyfeleket és megkönnyítik a közigazgatásban dolgozók munkáját is. Az eljárások és a szervezeti folyamatok egyszerűbbé, gyorsabbá és hatékonyabbá válnak. A projekt keretében megvalósult fejlesztések hozzájárulnak a NIS-t felváltó Nemzeti Digitalizációs Stratégia 2021–2030 tervdokumentumban foglalt célhoz is, az adatalapú közigazgatás megteremtéséhez az egyetemes adatszolgáltatás elvének (egy adat egy helyen) minél szélesebb körű alkalmazásához, és a közhiteles nyilvántartások és az érintett háttérrendszerek, valamint e-közigazgatási szolgáltatások közötti interoperábilis adatkapcsolatok további bővítéséhez.⁷

Az *Ügyfélkapcsolati rendszerek fejlesztése*⁸ projekt a kormányhivatalok ügyfélkapcsolati tevékenységeinek informatikai háttértámogatását és a kapcsolódó folyamatok fejlesztését, hatékonyabbá tételét irányozta elő. A megvalósított fejlesztések továbbá a közigazgatás szervezetszervezetének javítását, a közigazgatáson belüli folyamatok elektronizálását és a kormányhivatalok egységes működését is szolgálták (például Egységes humánpolitikai rendszer bevezetése, Egységes ügyintéző elérési, belső jogosultságkezelési rendszer, Helpdesk rendszer). A megvalósult eredménytermékek közül ügyfélszempontból kiemelném a Kormányablak Mobilalkalozáció fejlesztését, amely Android és iOS-készülékeken is elérhető alkalmazás. 2019. decemberi bevezetése óta térképen jeleníti meg az ország valamennyi kormányablakát, tájékoztatja a felhasználót arról, hogy az adott ügytípus mennyi idő alatt intézhető el a hozzá közel eső vagy az általa kiválasztott kormányablakban. Az alkalmazáson keresztül lehetőség nyílik ügyintézéshez kapcsolódóan időpontfoglalásra is. A térképes megjelenítés támogatja továbbá a lakhely szerinti legközelebbi járási hivatal foglalkoztatási ügyfélszolgálatának elérését is.

Szintén ebben a projektben jött létre az úgynevezett Közigazgatási Tudástár, amely azt szolgálja, hogy az állampolgárok naprakész információt kaphassanak a kérelemre induló hatósági ügyek intézéséről. A fejlesztéssel egy ténylegesen segítséget nyújtó tájékoztatósi háttérrel, ügytárat alakítottak ki, amely támogatja az elektronikus ügyintézés lehetőségét is. Ez az adatbázis lesz az alapja az e-ügyintézésrel kapcsolatos információk biztosításának, ebből dolgozhat a jövőben a Személyre Szabott Ügyintézési Felület, valamint a 1818-as kormányzati információs vonal is.

⁶ KÖFOP-1.0.0-VEKOP-15-2016-00043.

⁷ Technológiai és Ipari Minisztérium – Belügyminisztérium: *Nemzeti Digitalizációs Stratégia 2021–2030* (2020. június), 11.

⁸ KÖFOP-1.0.0-VEKOP-15-2017-00053.

Az Ügyfélkapcsolati rendszerek fejlesztése projekt keretében megvalósult fejlesztések támogatják a *Digitális Jólét Program 2.0* dokumentumban foglalt szemlélet megvalósítását, miszerint a projekteknek két szereplő szempontjai nélkülözhetetlenek: a polgároké, akikért a közigazgatási rendszer működik, és a hivatali dolgozóké, akiknek használniuk kell a fejlesztéseket.⁹

A *hatósági eljárások és hatósági jogalkalmazás gyakorlat felülvizsgálata és egyszerűsítése*¹⁰ projekt alapvető célja az volt, hogy javaslatot tegyen a hatósági eljárások egyszerűsítésére, továbbá támogassa a hatósági eljárások gyors lefolytatását, módszertani, informatikai és a legújabb technikai megoldásokat alkalmazó, ellenőrzésekhez használt eszközökkel. Az egyszerűsítés érdekében felülvizsgáltak több mint 1500 törvényt és több mint 2000 kormányrendeletet, ami több tízezer oldalnyi joganyagot jelent. A projekt végrehajtása során elért eredmények az állampolgárok ügyintézésére jelentős hatással vannak. A projekt keretében megtörtént a központi hivatalok felülvizsgálata, a kormányhivatali labortevékenység fejlesztése, az állami és önkormányzati közfeladat-kataszter továbbfejlesztése, a szolgáltató kormányhivatali modell országos bevezetése, valamint a vállalkozói bürokráciacsökkentés. A jelentőségére tekintettel a fentiek közül a szolgáltató kormányhivatali modell országos bevezetését emelném ki, ami a megújult szervezeti struktúra eredményeinek konszolidálását célozta, valamint ehhez kapcsolódóan komplex belső folyamat- és szervezetfejlesztések megvalósítását, a fővárosi és megyei kormányhivatalok rugalmasságának és szolgáltató szemléletének fejlesztését.

Komoly fejlesztésekre került sor az úgynevezett *A kormányhivatal irányításának hatékonyabbá tételét biztosító háttér kialakítása* (IRHAT-projekt)¹¹ keretében az irányítás és a gazdálkodási rendszer informatikai támogatásában, valamint a kormányhivatali végponti eszközök kapacitásának növelésében. A projektben megvalósult például adattárház kialakítása gazdálkodási és működési adatkörökre; elemzési szolgáltatások kialakítása a különböző vezetői szintek igényének figyelembevételével; a gazdálkodási rendszer továbbfejlesztése; új munkaállomások beszerzése; e-számla-kezelés bevezetése; valamint a kormányhivatali végponti eszközök kapacitásának növelése és a helytől független munkavégzés feltételeinek bővítése.

Az innovatív megoldások sorából nem hagyható ki, hogy 2022. február 24-től bevezették az *Adatváltozás-kezelési szolgáltatást* (AVSZ),¹² amely egyrészt megteremti a természetes személyek adataiban felmerülő változások egyszerű ügyintézésének lehetőségét, másrészt a közműátírási folyamat elektronizálását és egyszerűsítését biztosítja az úgynevezett e-bejelentő felületen. A természetes személyek állami nyilvántartásokban tárolt név-, cím-, valamint kapcsolattartási adatainak, okmányazonosító adatainak változása esetén értesítést kaphatnak azon szolgáltatók, amelyek az érintett természetes személlyel szerződéses jogviszonyban állnak, valamint a szerződött ügyfelek különböző élethelyzeteiben (például

⁹ *Digitális Jólét Program 2.0* (2017. július). 14.

¹⁰ KÖFOP-1.0.0-VEKOP-15-2016-00046.

¹¹ KÖFOP-1.0.0-VEKOP-15-2016-00042.

¹² KÖFOP-1.0.0-VEKOP-15-2021-00061.

költözés, használatba adás, bérbeadás) szükségessé váló közműátírási folyamathoz kapcsolódóan is egy olyan, egyablakos elektronikus ügyintézési szolgáltatást vehetnek igénybe, amellyel ügyfél- és szolgáltatói oldalon egyaránt jelentős adminisztratívteher-csökkentés érhető el.

Magyarország Mesterséges Intelligencia Stratégiája 2020–2030 rögzíti, hogy cél a közszolgáltatások elektronikus elérésének, digitalizációjának elősegítése, amiben a mesterséges intelligencia (MI) egy az alkalmazható technológiák közül.¹³ A közigazgatási folyamatok mesterséges intelligenciával való automatizációjának egyik megvalósulási formája a Belügyminisztérium konzorciumvezetésével megvalósuló Mesterséges intelligenciával támogatott ügyintézési pont (KIOSK). A projekt keretében 400 KIOSK eszköz üzembe helyezése történik meg kormányablakokba, okmányirodákba, valamint külső helyszíneken (postahivatalok, Digitális Jólét Program Pontok), amelyek segítségével, ügyintézői közreműködés nélkül tudunk 14 ügytípusban ügyet intézni. Az eszköz használata olyan rutinná válhat, mint egy bankautomata használata. Bizonyos frekvenciánál helyszíneken 0–24 órás működés is megvalósul, lehetővé téve a hétvégi, munkaidőn kívüli ügyintézés is.

Várhatóan az ügyek automatizálásának előrehaladtával, az automatikus döntéshozatali eljárások számának növelésével új ügytípusokat lehet bevezetni, ezáltal a KIOSK-ban az intézhető ügyek száma növekedni fog, és az ügyintézői kapacitások azzal arányban, jóval nagyobb mértékben optimalizálhatók lesznek.

2.2. Humán erőforráshoz kapcsolódó fejlesztések

*A területi államigazgatási szervek humán erőforrásának fejlesztése*¹⁴ elnevezésű projekt a professzionális közigazgatást a munkatársak elkötelezettségének és felkészültségének növelése, egészségük megőrzése, fejlesztése, valamint képzési programok és humán szempontú egyéb fejlesztő programok megvalósítása útján kívánja támogatni. A projekt előkészítési szakaszában 2017-ben sor került a fővárosi és megyei kormányhivatalok személyi állományának felmérésére a mentális egészségi állapotra, illetve a magatartási és motivációs jellemzőkre fókuszálva. Az így elkészült mentális egészségi állapotfelmérés eredményei szolgáltak alapul a projekt keretében megvalósított képzési és további fejlesztési programoknak. A mentális egészségi állapot felméréséhez használt kérdőív többek között vizsgálta az álláshelyen ellátott feladatokkal összefüggő tényezőket, a munkakörülményekkel, munkahely biztonságával összefüggő tényezőket; a szervezeti kereteket és a munkahelyi együttműködéssel összefüggő körülményeket, a munka-magánélet egyensúlyát, a hangulatot, az ismétlődő, szándékos konfliktuskeltést kollégák között (*mobbing*). A felmérés megállapítása alapján a legkevésbé jónak ítélt terület az „álláshelyen ellátott feladatokkal összefüggő tényezők”, valamint a „munkahely biztonságával összefüggő tényezők”

¹³ Technológiai és Ipari Minisztérium: *Magyarország Mesterséges Intelligencia Stratégiája 2020–2030* (2020. május). 38.

¹⁴ KÖFOP-2.1.3-VEKOP-15-2016-00002.

voltak. A legpozitívabban az „ismétlődő, szándékos konfliktuskeltés a kollégák között” területet értékelték, amely eredmények szerint a kormányhivatalokban szinte egyáltalán nem jellemző a munkahelyi mobbing.

Az állapotfelmérés alapján előkészített képzési programcsomag „Közös érték, kultúra, szemléletváltás” néven 2019 és 2021 között valósult meg, középpontjában a szolgáltató szemlélet, a rugalmas alkalmazkodókészség, a minőségközpontú hozzáállás és a hatékonyság növelését egyaránt magában foglaló attitűdváltás elősegítése volt. A képzési tevékenységek tartalmának kidolgozását, szervezeti igényekre szabását – a 2017-es mentális egészségi állapot felmérésének eredményei mellett – egy átfogó szervezetikultúra-felmérés és -elemzés is megalapozta. A szervezetikultúra-felmérés alapjául kérdőíves felmérés (1300 fő), felsővezetői interjúk (20 fő), szakmai fórumbeszélgetések, valamint dokumentumelemzés szolgált, így állították össze a kormányhivatali személyi állomány vonatkozásában a vizsgálat időpontjában azonosítható kihívásokat, illetve az ebből fakadó potenciális fejlesztési területeket és fejlesztési lehetőségeket. A felmérés mellett sor került a releváns közigazgatási és piaci, hazai és külföldi jó gyakorlatok feltárására is.

A 2019 végén lezárult felmérés eredményét a kormányhivatalok szervezeti kultúrájának felmérésére és elemzésére vonatkozó dokumentumok rögzítik. Összességében megállapítható, hogy az egyes kormányhivatalok átlageredményei között nem volt számottevő eltérés. A felmérés eredményét, illetve annak probléma- és céltérképét tovább gazdagította az a rendezvénysorozat, amelyet a képzési programcsomag bemutatására, befogadásának előkészítése céljából szerveztek meg a szakemberek.

A programcsomag elemeit a szervezeti kultúra felmérése és elemzése által azonosított fejlesztendő területek és problématerkép alapján hozták létre. Az elemzés a fejlesztés átfogó céljaként a motivált, felkészült, kiegyensúlyozott és alkalmazkodóképes kormányhivatali humán erőforrás meglétét jelölte meg. Az átfogó cél mellett hét kiemelt fejlesztendő terület – vezetői kompetenciák fejlesztése; belső folyamatok optimalizálása; kommunikáció és együttműködés fejlesztése; motiváció és szervezeti identitás megerősítése; problémamegoldás és innováció erősítése; mentális egészség, munka-magánélet egyensúlyának fejlesztése; munkakörnyezet fejlesztése – azonosítására került sor.

A képzési programcsomag komplex módon kívánt hatni a szervezeti kultúra fejlesztésére, ennek megfelelően sokféle képzési, kompetenciafejlesztési megoldást alkalmaznak. A tárgykoröket érintően egyéni és csoportos vezetői coachingok, műhelymunkák (például interaktív beszédtechnikai műhelymunka; belső folyamatok változásvezetésére, optimalizálására, hatékonyságnövelésre, alternatív elismerési formák kialakítására irányuló szakmai műhelymunka; kulturális értékteremtő műhelymunka), valamint workshopok (például személyügyi és munkaerőpiaci-szolgáltatási workshop), tréningek és képzések zajlottak. A műhelymunkák és tréningek esetében a képzési programot irányító-vezető szakértők, illetve trénerek interaktív módszerekkel és technikákkal vezették végig a résztvevőket a kialakított tematikán, kifejezetten a gyakorlati tapasztalatok feltárására és megosztására, a mindennapi munkavégzés során hasznosítható javaslatok kidolgozására fókuszálva.

A programcsomag elsődleges célcsoportja szempontjából különösen releváns volt az alábbi területeken dolgozó kormányhivatali, járási hivatali tisztviselők, illetve vezetői szintek bevonása:

- a szervezeti kultúraváltás, szemléletformálás stratégiai irányainak meghatározásában, képviselőiben a kormányhivatali felsővezetők;
- a szemléletformálásra vonatkozó stratégiai elképzelések és irányok közvetítésében, valamint a munkatársak minél mélyebb bevonásában érintett középvezetők;
- a szervezetek irányító, értékteremtő és funkcionális (támogató) folyamatainak szakmai irányítói, valamint a folyamatokat működtető tisztviselők;
- a humánpolitikai feladatokat ellátó munkatársak, valamint a munkaerőpiaci szolgáltatásokkal kapcsolatos tevékenységekben érintett kormánytisztviselők;
- az ügyfelekkel munkavégzésük során érintkező/találkozó kormányablak-ügyintézők, hatósági ellenőrök;
- a fentiekben túl azok a tisztviselők, akik a szemléletformálás tekintetében – szakmai tapasztalatuk, személyes motivációjuk, elkötelezettségük vagy egyéb ok miatt – erősítő, illetve multiplikátorszerepet tölthettek be a kultúraváltásban.

A képzési csomag elemeinek megvalósítása a tervezettek szerint 2020 decemberéig tartott volna, azonban a koronavírus-járvány következtében kihirdetett veszélyhelyzetre, valamint a veszélyhelyzet kezelésében a fővárosi és megyei kormányhivatalok jelentős szerepvállalására is tekintettel az egyes képzési elemek és tevékenységek lebonyolítására 2021. március 31-ig került sor.

A programokon részt vevő kormánytisztviselők visszajelzései azt mutatják, hogy a képzéseken közvetlenül gyarapodtak, hiszen túlnyomó többségük új ismeretekkel, technikákkal gazdagodott, fejlődtek mentális egészségük megóvását illetően, formálódtak és javultak munkájuk minőségének javítását szolgáló képességeik, kompetenciáik, erősödött szolgáltatói szemléletük és szervezetük iránti lojalitásuk.

A program lezárása után 2021-ben megtörtént – a korábbival azonos módszertan mentén – a mentális egészségi állapot visszamérése, annak érdekében, hogy mérhetővé tegye a fejlesztési célú szakmai tevékenységek lebonyolításával összefüggésben végrehajtott beavatkozások hatásosságát és eredményességét. A 2021. évi visszamérési kérdőívet kiegészítették a koronavírus-járvány hatásának mérésével, amely eredményeinek figyelembevételével elemezték a vizsgált adatokat. A korábbi eredményekhez képest 8%-os javulást mutat a kormányhivatali kormánytisztviselők mentális egészségi állapotának megítélése. Egyetlen terület kivételével mindenhol javulást mutattak az eredmények. A „munkahelyi együttműködéssel, kapcsolatokkal összefüggő tényezők” dimenzió megítélésében nem történt változás a 2017. évi felméréshez képest. Legnagyobb mértékű javulás az „álláshelyen ellátott feladatokkal összefüggő tényezők”, valamint a „hangulat” és a „pozitív mentális egészség” területeken volt tapasztalható.

Kiemelt jelentőségű projektelemként említendő még a Kormányablak-ügyintézői képzés (KAB-képzés) VI. üteme, hiszen a kormányablakokban feladatot ellátó kollégák, az „állam arcaiként” jelennek meg, felkészültségük, naprakész tudásuk biztosítása alapvető érdek.

A kormányablak-ügyintézői képzést és vizsgát 2021-ben megújult alapokon indították újra 14 jelenléti képzési nappal (munkába illesztő képzési rész), valamint két, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem által a Probono felületen biztosított e-learning továbbképzési programmal. A KAB-képzés 2021. szeptember 7-én 1089 fő részvételével – az előző öt ütem összesített létszámának 43%-val – kormányhivatalonként eltérő ütemezésben indult országosan. A két részből álló KAB-képzés közszolgálati továbbképzési részének megszervezését a Nemzeti Közszolgálati Egyetem végezte, a tananyagot és a kapcsolódó vizsgát a Probono rendszeren keresztül biztosította két e-learning típusú képzés keretében („Sorban állás helyett – Elektronikus ügyintézési szolgáltatások”, illetve „Ákr. – a törvényt ismertető képzés kormányablak-ügyintézők részére” című e-learning továbbképzési programokkal). Ennek keretében a Nemzeti Közszolgálati Egyetem központilag végezte el a kormányhivatalok számára a képzési programok tervezését és a képzésre való jelentkeztetést, majd folyamatosan figyelemmel kísérte azok teljesítését is. A képzési program elsősorban a kormányablakokban alkalmazott szakigazgatási szakrendszerek elméleti tananyagát, továbbá egyedi ügyek és élethelyzetek (családtámogatási ellátások, egészségbiztosítási ellátások, nyugellátások, árvaellátások, megváltozott munkaképességűek ellátása, állampolgársági ügyek, pénzbeli ellátások), témacsoportok szakmai ismereteit dolgozta fel, és központilag megszervezett módon, online vizsgával zárult. A résztvevők egyéni felkészülését országos szinten 300 fő ügyfélszolgálati mentor segítette, támogatva a mentorált ügyfélszolgálati feladatok ellátásához kapcsolódó kompetenciának fejlődését, a feladatellátáshoz tartozó tapasztalatok és szakrendszeri ismeretek megszerzését.

A hallgatói visszajelzések alapján az elvárásoknak összességében megfelelt a képzés, az elsajátított tudás a mindennapi munkavégzésükbe beépíthető. A hallgatóielégedettségmérésen kiemelt pontszámot a mentorok munkája, illetve a tananyag elméleti részét oktatók munkája kapott.

3. A KORÁBBI FEJLESZTÉSEK ALAPJÁN ELŐKÉSZÍTÉS, TERVEZÉS ALATT ÁLLÓ TOVÁBBI FEJLESZTÉSEK

A 2014–2020-as programozási ciklus végén az elért eredmények kiértékelése és a további fejlesztések részletes megalapozása is megindult. Felismerve a további fejlesztési igényeket, valamint a pandémiás időszak alatt megjelent új kihívásokat, önálló projekt indult a további kormányhivatali fejlesztések összehangolt tervezésére.

Az informatikai fejlesztésekre fókuszáló projektek a korábbi koncepciók továbbfejlesztéseként értelmezhetők. A fizikai mivoltában megjelenő önkiszolgáló KIOSK-ok, valamint a központi nyilvántartások integrációján alapuló, egyre teljesebb körű elektronikus megoldások továbbfejlesztése a valóban automatizált döntéshozatal megjelenésére az elektronikus ügyintézésben, valamint az ügyintézői informatikai fejlesztésekre is fókuszál. Itt megjelennek a különböző továbbfejlesztett ügyintézési módok (automatizált döntéshozatal, adatvezérelt döntéshozatal, önkiszolgáló megoldások, online személyes ügyintézés

stb.) által támasztott kihívásoknak való megfelelést elősegítő megoldások is az ügyintézői felületeken és az egységes informatikai üzemeltetési környezetben is.

A kormányhivatalok, kormányablakok személyi állományával szembeni kihívások, a munkaerőhiány enyhítése kapcsán olyan megoldások is előkészítés alatt vannak, amelyek a helytől független szolgáltatásokhoz kapcsolódó munkaerő-fejlesztés és munkaszervezési fejlesztések irányába mutatnak.

A kapcsolódó szakpolitikai döntések meghozatalához helyzetfelmérési, illetve folyamatos adatgyűjtési modellek is tervezés alatt vannak. Az új megoldások várhatóan jelentősen megnövekedő adatátviteli sebességre vonatkozó igénye az elérhető adatátviteli hálózati infrastruktúra felmérését is szükségessé teszi. Szükséges a kormányhivatalokban rendelkezésre álló adatvagyon felmérése és adatstratégia kialakítása, illeszkedve a kormányzati adatvagyonnal kapcsolatos stratégiák céljaihoz. A komplex elektronikus ügyintézési audit célja a tényleges helyzet felmérése, annak érdekében, hogy megbízható képet kapjunk a továbbfejlesztéseket megelőzően.

*Az állampolgári ügyintézés lehetőségeinek szélesítése*¹⁵ című projekt átfogó célja, hogy előkészítse a kormányhivatalok működése, a területi közigazgatás tervezett fejlesztései, az ügyintézés lehetőségeinek szélesítése és a Jó Állam Projekt Mutatók mérése területén a 2021–2027-es időszakra tervezett és esedékes informatikai és működési fejlesztéseket azok gyorsabb, hatékonyabb és eredményesebb megvalósítása érdekében. A projekt várakozásaink szerint koncepcionális alapot fog nyújtani a jövőbeli fejlesztési projektek számára az egyes érintett területeken, illetve bizonyos esetekben a közigazgatásban átfogóan.

3 főbb pillért fontos kiemelni a Projektben:

- Az 1. pillér a „Kormányhivatalok működésének egységesítése, a hatékonyság növekedése”.
 - Alapvető célja, hogy kiszámíthatóbb és hatékonyabb folyamatszervezési sztenderdeket állítsanak fel, és ennek az egységesítési folyamatnak az eredményeképpen mérhetővé, elemezhetővé váljanak a kormányhivatali belső működési folyamatok.
- A 2. pillér „A területi közigazgatás tervezett fejlesztéseinek megalapozása”.
 - Ennek keretében a kormányhivatalok és a kormányablakok szervezeti és informatikai fejlesztéseinek koncepcionális megalapozása a cél. Ez a pillér az EU-s 2021–2027-es tervezési ciklus területi közigazgatásának fejlesztési irányait fogja meghatározni. Ezek a koncepciók stratégiai jelentőségűek lesznek, amelyek eredményei messze túlmutatnak majd e Projektnek a ciklusán.
- A 3. pillér „Az ügyintézés lehetőségeinek szélesítése” nevet viseli.
 - Ez a pillér a szolgáltató szemlélet megerősítésére fókuszál. Új, korszerű, ügyfélbarát technológiák alkalmazási lehetőségeit térképezi fel. A cél az, hogy az ügyfélnek alapvetően lehetősége legyen úgy is ügyeinek intézésére, hogy az illeszkedjen a lehető legjobban az élethelyzetéhez. Akár lakóhelyén, munkahelyén, napi tevékenységének helyszínén támogatható legyen az ügyintézés.

¹⁵ KÖFOP-2.1.7-VEKOP-18-2021-0000.

Összefoglalva az látható, hogy a Projekt azokat a fejlesztendő területeket kívánja azonosítani és javítani, amelyek a közszolgáltatások szakmai-tartalmi fejlesztésén, a szükséges informatikai és egyéb infrastruktúrán kívül, kormányhivatali szinten szükséges átalakításokat igényelnek. Ennek megfelelően a projekt keretében kormányhivatali háttérfolyamatokra, állampolgárok számára kialakítandó új ügyintézési lehetőségekre, valamint a kormányhivatali feladatok ellátásának hatékonyabbá tételére kerül a fókusz.

A tárgyi projekt megkülönböztetett jelentőségét az adja, hogy a projekt eredményeire fejlesztéspolitikai szempontból olyan stratégiai eredményekként tekinthetünk, amelyek a jövő közigazgatás-fejlesztési irányait jelölhetik ki.

4. VÁLASZOK A PANDÉMIA KÖZVETLEN ÉS KÖZVETETT HATÁSAIRA, INDULÓ FEJLESZTÉSEK (DIMOP PLUSZ)

Az Európai Bizottság 2021. március 9-én mutatta be jövőképét az Európai Unió digitális átalakulására 2030-ig. Eszerint a „Covid-19-világjárvány mindössze egy év alatt gyökeresen megváltoztatta társadalmainkban és gazdaságainkban a digitalizáció szerepét és megítélését, és felgyorsította annak ütemét”.¹⁶

A Covid-19-járvány jelentős kihívásokat támasztott a kormányhivatalok működésével szemben is. Az egyébként is munkaerőhiánnyal küzdő területnek megnövekedett feladtmennyiséggel, ismeretlen területekkel, akár tömegesen kieső munkaerővel kellett megbirkóznia. A következő fejlesztési irányokat igyekeztünk hozzáigazítani ezekhez a speciális igényekhez is. Nagyobb hangsúlyt és prioritást kaptak az önkiszolgáló vagy távoli ügyintézését lehetővé tévő megoldások, az ezekhez szükséges folyamati, szervezeti, infrastrukturális és képzési fejlesztések.

Amíg a 2014–2020-as fejlesztési ciklusban a fő célkitűzés a közigazgatás szervezési feltételeinek, illetve személyi állományának fejlesztése, valamint a közszolgáltatások színvonalának javítása volt, a jövőben építve az elért eredményekre, célunk, hogy a hazai közigazgatás is mind több területen élhessen a legfejlettebb technológiák adta lehetőségekkel, mind több ügyben legyen elérhető az automatikus döntéshozatal, megvalósulhasson a tértől és időtől független ügyintézés.

A KÖFOP-projektekkel megkezdett fejlesztések folytatásaként a következő fejlesztési ciklusban a Digitális Megújulás Operatív Program Plusz (DIMOP Plusz) keretében a területi közigazgatás működését még jobban hozzá kívánjuk illeszteni a 21. században elvárható trendekhez. A Program fókuszában a gazdasági és társadalmi igények alakulásának megfelelően a digitális technológiák alkalmazása, a rendszerek közötti átjárhatóság biztosítása és az adatalapú megoldások állnak.

¹⁶ Európai Bizottság: *Digitális iránytű 2030-ig: a digitális évtized megvalósításának európai módja*. COM(2021) 118 végleges (2021. március 9.).

A Mesterséges Intelligencia Stratégia részletesen foglalkozik azzal, hogy a digitális transzformáció és a legújabb technológiák alkalmazása megjelenjen a mindennapi életben is.¹⁷ A fejlődés irányát jól jelzi, hogy az interoperabilitás fejlesztése, az automatizáció és adatvagyon-felhasználás megjelenik az európai célkitűzésekben is.¹⁸ Ehhez illeszkedően a DIMOP Plusz keretében tervezett projektek célja elősegíteni az innovatív technológiák alkalmazását a közigazgatás mindennapi gyakorlatában.

Kormányhivatali vonalon három kiemelt jelentőségű fejlesztés jelent meg a nevesített projektek között. Az egyik célja a már említett személyes megjelenés nélküli ügyintézési lehetőség kialakítása, olyan megoldás alkalmazásával, amely a nap 24 órájában elérhető virtuális kormányablakot is létrehoz. A másik projekt célja a korábbi fejlesztéseken alapulva egy, az állampolgári élethelyzetekhez igazodó rendszer kialakítása, amely a kormányhivatali ügyintézésen túl további szereplőket is képes bevonni az ügyintézésbe (például bankokat). A harmadik a társasházi működéshez kapcsolódó törvényességi felügyeletet biztosító központi nyilvántartás létrehozása, ami a jogszabályi környezetből adódó kötelező adatszolgáltatást új platformra helyezi, és biztosítja az adatok elérhetőségét további szereplők számára is.

Ne feledkezzünk meg arról, hogy az online fejlesztések jelentős adatforgalmat is generálnak. A fejlesztési célok között szerepel az ország adatátviteli hálózatának infrastrukturális fejlesztése is. Továbbá jelentős forrásokat szán a kormányzat a digitális kompetenciák további fejlesztésére annak érdekében, hogy javítani tudjunk az ország pozícióján ezeken a területeken, és segítsük az elektronikus, online szolgáltatások további elterjedését.

Célunk, amely egyben a 21. század követelménye is, hogy hiteles és szakértő közigazgatást működtethessünk. Folytatva a megkezdett utat – digitális szolgáltató közigazgatást építünk.

Miközben lezárul egy hétéves uniós ciklus, és megvalósulnak az ott kitűzött fejlesztések, a világ megy tovább előre, folyamatosan újabb és újabb gazdasági-társadalmi igények merülnek fel, amivel a közigazgatásnak is lépést kell tartania.

A közigazgatásnak az előtte álló kihívásokra oly módon kell választ adnia, hogy illeszkedjen a digitális ökoszisztéma meghatározó irányvonalaihoz. A technológia fejlődése, valamint a gazdasági társadalmi folyamatok alakulása nyomán rugalmasan újraértelmezett válaszokat kell adnunk számos stratégiai kérdésre a közigazgatás digitális transzformációját érintően, a közszolgáltatások fejlesztése tekintetében, az információk elérhető-sége, összekapcsolása, a keletkező adatok felhasználása, felhasználhatósága tárgyában, valamint számos humán erőforrás fejlesztésével összefüggő kérdésben, így kiemelten a munkavállalói képességek, szakértők fejlesztése és megtartása, valamint a fluktuáció, elöregedés, megbecsülés hiánya, létszámhiány, bizalomhiány tárgykörben. Ennek próbálunk a projektek és fejlesztések tervezése és előkészítése során eleget tenni.

¹⁷ Technológiai és Ipari Minisztérium (2020): i. m.

¹⁸ Európai Bizottság: *Európai interoperabilitási keret – Végrehajtási stratégia*. COM(2017) 134 végleges (2017. március 27.); OECD: *The Path to Becoming a Data-Driven Public Sector*. Paris, OECD Publishing, 2019.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. Budai Balázs: *Az e-közigazgatás elmélete*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2009. Online: <https://doi.org/10.22503/infars.IX.2009.2.5>
2. *Digitális Jólét Program 2.0* (2017. július). Online: <https://digitalisjoletprogram.hu/files/58/f4/58f45e44c4ebd9e53f82f56d5f44c824.pdf>
3. Európai Bizottság: *Európai interoperabilitási keret – Végrehajtási stratégia*. COM(2017) 134 végleges (2017. március 27.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52017DC0134>
4. Európai Bizottság: *Digitális iránytű 2030-ig: a digitális évtized megvalósításának európai módja*. COM(2021) 118 végleges (2021. március 9.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0118>
5. Technológiai és Ipari Minisztérium: *Magyarország Mesterséges Intelligencia Stratégiája 2020–2030* (2020. május). Online: <https://ai-hungary.com/api/v1/companies/15/files/137203/view>
6. Technológiai és Ipari Minisztérium – Belügyminisztérium: *Nemzeti Digitalizációs Stratégia 2021–2030* (2020. június). Online: <https://2015-2019.kormany.hu/download/f/58/d1000/NDS.pdf>
7. Magyarország Kormánya: *Nemzeti Infokommunikációs Stratégia 2014–2020* (2014. február 4.). Online: <https://2010-2014.kormany.hu/download/b/fd/21000/Nemzeti%20Infokommunik%C3%A1ci%C3%B3s%20Strat%C3%A9gia%202014-2020.pdf>
8. Magyarország Kormánya: *Közigazgatási és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020* (2015). Online: https://2015-2019.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_fejleszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia_.pdf
9. OECD: *The Path to Becoming a Data-Driven Public Sector*. Paris, OECD Publishing, 2019. Online: <https://doi.org/10.1787/059814a7-en>

Uzsák Katalin a Miniszterelnökség Területi Közigazgatás Működtetéséért Felelős Helyettes Államtitkára. 2002-ben jogászként végzett az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán, majd 2007-ben a Budapest Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetemen jogász-közgazdászként diplomázott. Mindezek mellett 2009-ben az ELTE Jogi Továbbképző Intézeténél ingatlanforgalmi, 2019-ben pedig a Pécsi Tudományegyetemen infokommunikációs szakjogász diplomát is szerzett. Pályafutását 2002-ben kezdte Budapest Főváros Főpolgármesteri Hivatalánál igazgatási és jogi szakreferensként, ahol később csoportvezetőként, 2011-től pedig a városüzemeltetési, projektmenedzsment és főépítési feladatok felügyeletét ellátó aljegyzőként dolgozott. 2014-ben Budapest Főváros Kormányhivatalának főigazgatója lett. Jelenlegi feladatait 2020. január óta látja el. Fő érdeklődése, tématerületei az elektronikus közigazgatás és a digitális közigazgatás kihívásai, a területi közigazgatás nemzetközi jó gyakorlatainak feltárása, átültetésének elősegítése a hazai joggyakorlatba.

Torma András – Czékmann Zsolt – Nyitrai Péter – Szabó Balázs – Ritó Evelin – Czibrik Eszter – Cseh Gergely

GONDOLATOK A MAGYAR KÖZIGAZGATÁSI STRATÉGIAALKOTÁSRÓL, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A KÖZPONTI SZERVEKRE

Thoughts about the Hungarian Administrative Strategy Making, with Special Regard to Central Authorities

Prof. Dr. Torma András egyetemi tanár, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Államtudományi Intézet, Közigazgatási Jogi Intézeti Tanszék, rektorma@uni-miskolc.hu

Dr. Czékmann Zsolt egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Államtudományi Intézet, Közigazgatási Jogi Intézeti Tanszék, jogczzs@uni-miskolc.hu

Dr. Nyitrai Péter egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Államtudományi Intézet, Közigazgatási Jogi Intézeti Tanszék, jogpeti@uni-miskolc.hu

Dr. Szabó Balázs tanársegéd, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Államtudományi Intézet, Közigazgatási Jogi Intézeti Tanszék, joghunt@uni-miskolc.hu

Dr. Ritó Evelin tanársegéd, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Államtudományi Intézet, Közigazgatási Jogi Intézeti Tanszék, jogrito@uni-miskolc.hu

Dr. Czibrik Eszter PhD-hallgató, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Államtudományi Intézet, Közigazgatási Jogi Intézeti Tanszék, jogcze@uni-miskolc.hu

Dr. Cseh Gergely tanársegéd, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Államtudományi Intézet, Közigazgatási Jogi Intézeti Tanszék, jogcseh@uni-miskolc.hu

Egy olyan léptékű feladat- és szervezetrendszer, mint a közigazgatás, nem nélkülözheti a közép- és hosszú távú működést biztosító, annak keretet adó stratégiákat. És mégis! Ma hazánkban nem tudunk olyan elfogadott és érvényesülő dokumentumot felmutatni, amely konzekvensen kijelöli azokat a sarokköveket, amelyek mentén építkezik a közigazgatás feladat- és szervezetrendszere, személyzeti politikája és egész működése. Vannak ágazati stratégiák szép számmal, különösen a digitalizáció területén volt aktív a stratégiaalkotás az utóbbi időben, azonban továbbra is hiányzik egy átfogó, a közigazgatás egészét felölelő stratégia. Jelen tanulmány a hazai stratégiaalkotást és különösen e téren a közigazgatás központi szerveinek elhanyagoltságát, gyakran öletszerű alakulását, átalakulását vizsgálja.

KULCSSZAVAK:

közigazgatási stratégia, Magyary Program, központi szervek, közigazgatási szervezetrendszer

A system of organisation and tasks with given measures, such as public administration, cannot be without strategies to ensure its medium- and long-term operation. And still can! Today, we cannot present an accepted and valid document in Hungary, which consistently marks the cornerstones along which the organisational system and personnel policy of the public administration are built up. There are several sectoral strategies, especially in the field of digitization, where strategy-making has been active recently, but a comprehensive, wide public administration strategy is still lacking. The present study examines domestic strategy-making and, in particular, the neglect and often an unimaginative development and transformation of the central bodies of public administration.

KEYWORDS:

strategy of public administration, Magyary Programme, central authorities, public administration system

1. A STRATÉGIAALKOTÁS SZEREPE ÉS JELENTŐSÉGE A KÖZIGAZGATÁSBAN

A közigazgatás-tudomány világában általánosan elfogadott álláspont szerint – a hatalom-megosztásra épülő államszervek rendszerében – a közigazgatás általános feladata nem más, mint a törvényhozó által kinyilvánított állami akarat gyakorlati végrehajtásának megszervezése. Amikor a közigazgatás ezt cselekszi, akkor azt:

- *sui generis* (saját) feladatellátása érdekében,
- *sui generis* szervezetrendszer útján,
- sajátos jogállású személyzettel, valamint
- sajátos működés révén valósítja meg.

Erre figyelemmel kimondható, hogy a közigazgatásnak négy összetevője van: a feladat, a szervezetrendszer, a személyzet és a működés. Nem véletlen, hogy Magyary Zoltán *Magyar közigazgatás* című munkájában is az alapfogalmakat követő II. részben a magyar közigazgatás szervezetét, és azon belül a feladatokat, a szervezetet és a személyzetet tárgyalja, a III. részben pedig a közigazgatás működését.¹

Hasonló következtetésre jutott a Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Programot (MP) jegyző közigazgatási és igazságügyi miniszter is, hiszen a 11.0 és a 12.0 verziót rögzítő, 2011. és 2012. évi kiadás egyaránt lényegében ezt a szerkezetet követi azzal, hogy a beavatkozási területeknél nem a feladatból, hanem a szervezetből indul ki, és a működés megelőzi a személyzetet.²

Mindezeket azért bocsátottuk előre, mert álláspontunk szerint a közigazgatás megújítását célzó reformtörekvések csak akkor vezethetnek igazán eredményre, ha azok érintik a közigazgatás egészét, annak mind a négy szektorát. Erre azonban egy népnek, nemzetnek a történelem csak ritkán ad lehetőséget: ilyen volt például az 1989/90. évi rendszervált(oz)ás. Éppen ezért, itt és most kell egyértelművé tenni: a rendszerszemélet megkövetelné mind a négy elem tárgyalását, ez azonban messze meghaladná a rendelkezésünkre álló kereteket. Ugyanakkor tudatában vagyunk annak is, hogy nem szerencsés a négy elem közül egyetlen elem kiemelése, mert az gyakran csak korlátozott eredményre vezethet.³ Ezzel persze „nem fújjuk le előre a mérkőzést”, de jelezzük korlátainkat. Mindezek hangsúlyozása mellett, kellő szerénységgel a jelen tanulmányban – amint arra a címben is utalunk – egyetlen elemet, a szervezetrendszert emeltük ki, és azon belül is „csak” a közigazgatás központi szerveit.

A stratégia kifejezés a görög sztrategia (hadvezetés), illetve sztrategosz (tábornok, hadvezető) szóból származik, így eredete nyilvánvalóan a háború megnyerésének művészetéhez,

¹ Magyary Zoltán: *Magyar közigazgatás*. Budapest, Királyi Egyetemi Nyomda, 1942.

² *Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program* (MP 11.0 és MP 12.0). Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, Budapest, 2011 és 2012.

³ Vö. Józsa Zoltán: *Önkormányzati reformok az elmúlt évtizedben: Anglia, Hollandia, Németország, Svájc, Magyarország. Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica*, 63. (2003), 10.

a hadművészethez kötődik. Mai magyar katonai szakkifejezése a hadászat. Ellentéte a taktika, amely a hadászatnak az alkotóelemeként a harcászatot, a harc elméletét és gyakorlatát jelenti. A későbbi évszázadok során a fogalomhoz különböző jelzőket illesztettek (katonai, diplomáciai, gazdasági, üzleti, fogyasztói, fejlesztési stb. stratégia), és számos változatát kidolgozták attól függően, hogy milyen szempontból használják e fogalmat.⁴ A különböző álláspontok és nézetek közös elemeinek mintegy összefoglalásaként megalkotható a stratégia fogalma. E szerint a stratégia:

- egy bizonyos célállapot elérése érdekében,
- végzendő cselekvések,
- hosszabb távú terve, amely
- a végrehajtáshoz szükséges erőforrások biztosítását,
- időben kiterjedten, előre gondolkodva teremti meg.⁵

Ezen fogalmi elemek figyelembevételével álláspontunk szerint a stratégia olyan alaposan megtervezett, hosszabb távú és átfogó cselekvéssorozatot jelent, amely a végrehajtáshoz szükséges erőforrások biztosításával lehetővé teszi – bármilyen akadály ellenére – egy vagy több kitűzött célnak az elérését.⁶ A stratégia középpontjában tehát a változás, legalábbis a változtatás szándéka áll.

A magyar közigazgatás-tudomány meglehetősen ritkán használta és használja a stratégia fogalmát.⁷ Ennek némileg ellentmond, hogy egy 2015-ben készült kormányzati dokumentum szerint „kialakult a stratégiai tervdokumentumok egységes, hierarchikus rendszere. Elkészült továbbá a stratégiai [...] adatbázis. Jelenleg a több mint 130 stratégiai tervdokumentum közül mintegy 86 hatályos. Az elkészült tervek (azonban) több esetben is technokrata szövegezésűek, nem közérthetőek, sokszor szükségtelenül nagy terjedelműek, nehezen értelmezhetőek [...]”⁸

A stratégia kifejezéssel szemben – a változás, változtatás szándéka esetében – lényegesen gyakrabban került (kerül) sor a közigazgatási reform, a közigazgatás fejlesztése, a közigazgatási modernizáció, a közigazgatás racionalizálása vagy éppen a közigazgatási struktúraváltás kifejezések használatára.⁹ Az általunk adott stratégiafogalomban és az itt felsorolt

⁴ A stratégia, illetve a stratégiai tervezés fogalmának különböző változatai gyűjteményét lásd például Richard D. Young: *Perspectives on Strategic Planning in the Public Sector*. London, SAGE, 2002.

⁵ Kádár Krisztián: *A közigazgatás stratégiai tervezésének és fejlesztésének módszertana*. Budapest, Nemzeti Közigazgatási Egyetem, 2012. 4.

⁶ Lásd: <https://wikiszotar.hu/ertelmezo-szotar/Strat%C3%A9gia>

⁷ Példaként említhető a „Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020” című dokumentum. Magyarország Kormánya: *Közigazgatási és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020* (2015).

⁸ Magyarország Kormánya (2015): i. m. 18.

⁹ Egy-egy példa e kifejezésekre: Lőrincz Lajos: Közigazgatási reformok: mítoszok és realitás. *Közigazgatási Szemle*, 1. (2007), 2. 3–13.; Török Éva: A közigazgatás fejlesztése és az Európai Közösségekkel történő jogi harmonizáció összefüggései. *Magyar Közigazgatás*, 44. (1994), 1. 35–43.; Lőrincz Lajos: A kormányzás modernizációja. *Magyar Közigazgatás*, 56. (2006), 11. 641–645.; Magyary Zoltán: *A magyar közigazgatás racionalizálása*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1930; Torma András: Közigazgatási struktúraváltás Magyarországon. *Magyar Közigazgatás*, 54. (2004), 12. 713–725.

fogalmakban közös pont tehát a változás, a változtatás szándéka, amely „természetesen” rendszerint felülről, a közigazgatási vagy a politikai vezetés részéről irányul a közigazgatás egészére vagy egy-egy jól körülhatárolt részére: csak a szervezetre, a személyzetre vagy a működésre.

A magunk részéről – ha választanunk kellene, akkor – a stratégia kifejezés helyett inkább a reform fogalmat használnánk. Éppen azért, mert a közjog, közigazgatási jog világában ez a fogalom lényegesen elterjedtebb, mint a stratégia fogalma. Ugyanakkor tény az is, hogy a stratégia fogalmának használata a 21. században egyre divatosabb, modernebb, vagy legalább is modernebbnek tűnik, mint a reform vagy a racionalizálás fogalma.¹⁰ Ráadásul a Kormány 2012-ben kiadta a kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012. (III. 12.) Korm. rendeletét, amely meghatározza a stratégiai dokumentumok nevét, tartalmi elemeit, elkészítésének, nyomon követésének, értékelésének és felülvizsgálatának rendjét. A rendelet 11. §-a szerint azonban a lehetséges kilenc közül mindössze három viseli (viselheti!) a stratégia megnevezést: a nemzeti középtávú, a szakpolitikai, valamint az intézményi stratégia.

Visszatérve a reform kifejezés használatára: aligha esünk túlzásba, amikor azt állítjuk, hogy a magyar közigazgatás története reformok, pontosabban be nem teljesült, meg nem valósult reformok, reformtorzók története. Ahogyan Lőrincz Lajos fogalmazott helyesen 2007-ben: „Magyarország az elvetélt közigazgatási elképzelések országa volt.”¹¹ Tényleg csak „volt”? És mi történt 2007 után, illetve 2007 és 2022 között? Voltak-e közigazgatási reformok (stratégiák) és azok megvalósultak-e, vagy csupán mind-mind elődeik sorsára jutottak? A kérdés megválaszolásához segítségünkre van Lőrincz professzor, aki szerint a nemzetközi szakirodalomban elfogadott az a tétel, miszerint egy változást (változtatást) akkor nevezhetünk reformnak, illetve reform értékűnek, ha négy kritériumnak felel meg:

- a) realizálásához az alkotmány módosítása szükséges;
- b) a változás globális, tehát a közigazgatás minden szintjét és területét érinti;
- c) kidolgozott, végig gondolt és a különböző politikai erők által egyaránt elfogadott koncepció alapszik;
- d) megvalósult, vagyis megtörtént az elméleti koncepciónak az életbe való átültetése.¹²

2007 után, napjainkig egy egész sor közigazgatás-fejlesztési koncepció, stratégia, reform-elképzelés született, amelyek azonban sem külön-külön, sem összességében nem feleltek meg maradéktalanul a reform ismertetett négy fogalmi elemének. A 2007. év utáni események és dokumentumok közül kiemelkedik a 2011-ben elfogadott Alaptörvényen alapuló

¹⁰ Megjegyzés: A stratégia fogalma lényegében ugyanazt a pályát futotta és futja be, mint a „menedzsment” fogalma, amely az angolszász kifejezések térhódítását jelenti a magyar kifejezések fölött. A menedzsment, közmenedzsment, közigazgatási szakmenedzsment és közintézményi menedzsment fogalmáról lásd például: Torma András: A közigazgatás vezetésének egyes elméleti kérdései. In Csefkó Ferenc (szerk.): *Közjog és Jogállam. Tanulmányok Kiss László professzor 65. születésnapjára*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2016. 285–294.

¹¹ Lőrincz (2007): i. m. 3.

¹² Lőrincz (2007): i. m. 3.

MP 10.0 és 12.0 Program, bár kétségtelen az is, hogy még az sem élvezte valamennyi politikai erő támogatását, így a négy kritérium közül még ez esetben is „csak” három teljesüléséről beszélhetünk.

Ráadásul a MP 12.0 program után elmaradt a folytatás, pedig a terv az volt, hogy minden év elején megvizsgálják a program teljesítését, és ha szükséges, megteszik a továbbfejlesztéshez szükséges lépéseket. A MP osztatlan sikert aratott a közigazgatással foglalkozó szakemberek körében, mert szakmailag megalapozott, logikusan építkező, a tudomány és a gyakorlat eredményeit egyaránt hasznosító, valamint az egész magyar közigazgatásra kiterjedő igazi reformcsomag volt. Olyan reformcsomag (stratégia), amely – mint a megnevezése is mutatja – történeti alapokon nyugszik, sőt jogi alapjai is stabilak, hiszen az Alaptörvényen alapszik. Egyértelműen megmutatta a közigazgatás fejlesztésének főbb irányait, és kijelölte a legfontosabb intézkedéseket a „Jó állam és jó közigazgatás” megteremtése érdekében. 2013-ban, 2014-ben és azt követően is elmaradt azonban a Program folytatása, ami – megítélésünk szerint – igazi veszteség a magyar közigazgatás számára.¹³

Hiába írta a MP 12.0 Bevezetőjében Navracsics Tibor miniszter 2012-ben, hogy a Program „szándékunk szerint nem pusztán az egy évvel ezelőtt tett ígéret megtartása, hanem [...] további erőt ad a folytatáshoz”.¹⁴ Ma, 2022-ben már tudjuk, hogy – mint arra fentebb már utaltunk – a folytatás elmaradt.

Hiába írta Navracsics miniszter úr volt közigazgatási államtitkára, illetve a Magyar Közigazgatási és Szervezetfejlesztési Kutatóintézet kuratóriumi elnöke 2014-ben, hogy a *Gondolatok a Magyar Program 2020 elé* című tanulmánya „továbbfejleszti és kibontja a Magyar Program ún. jó állam fogalmát, végigpásztázza, hogy az elmúlt négy évben [...] milyen eredményeket és lemaradásokat lehet látni, végezetül 7 pontban összefoglalja, hogy egy új típusú Magyar Programban melyek lesznek azok a jelentős kihívások, amelyekre [...] jó választ kell adni”.¹⁵ Ma, 2022-ben már tudjuk, hogy – mint arra fentebb már szintén utaltunk – a Magyar Program folytatása elmaradt.

Hiába írta a Miniszterelnökséget vezető Lázár János miniszter úr egy évvel később, 2015-ben, hogy az általa jegyzett „A Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020 című dokumentum (a továbbiakban: Stratégia) az egész közigazgatás fejlesztését célozza [...]; és bár felépítésében, beavatkozási logikájában néhol eltér a megkezdett reform alapjául szolgáló Magyar Programoktól [...], azok alapvető céljaival és fejlesztési irányával nem szakít.”¹⁶ Hiába írta a miniszter úr, mert a Kormány által a 1052/2015. (II. 16.) Korm. határozattal elfogadott Stratégia nem tekinthető a Magyar Program(ok) folytatásának, még akkor sem, ha egyébként – bizonyos szempontból, valóban – irányt mutató

¹³ A Magyar Programok értékeléséről lásd például: Balázs István: A „jó közigazgatás” illúziója. In Csefkó Ferenc (szerk.): *Közjog és Jogállam. Tanulmányok Kiss László professzor 65. születésnapjára*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2016. 31–43.

¹⁴ *Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (12.0)*. Budapest, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, (2012. augusztus 31.) 4.

¹⁵ Gál András Levente: *Gondolatok a Magyar Program 2020 elé. Polgári Szemle*, 10. (2014), 1–2. 207–223.

¹⁶ *Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020*. Budapest, Miniszterelnökség, 2015. 6.

kormányzati dokumentumként szolgált a 2015 utáni közigazgatási fejlesztések számára. A Stratégia célja ugyanis, immár a MP-ban célzott „Jó állam és a jó közigazgatás” szlogenel szemben az, hogy 2020-ra megvalósuljon a „Szolgáltató állam és a szolgáltató közigazgatás” modell. Ennek megfelelően a Stratégiában három további célt határoztak meg: a szolgáltató állam, illetve közigazgatás professzionális (megbízható), költséghatékony (versenyképes) és szervezett (ügyfélközpontú) kell hogy legyen. A fő cél és a további célok rögzítését követően a Stratégia négy intézkedést nevesít, majd részletez: 1. a szolgáltató közigazgatás szervezési feltételeinek fejlesztése; 2. a közigazgatás emberierőforrás-gazdálkodásának fejlesztése; 3. a közszolgáltatások színvonalának javítása; 4. az elektronikus támogatások fejlesztése (Digitális Állam felépítése).¹⁷ Ahogyan a Stratégia 8. fejezete fogalmaz: „Tekintettel a hosszú tervezési ciklusra, kiemelt jelentőséggel bír egy olyan monitoringrendszer föllállítása, amely biztosítja a végrehajtás szakszerű és átfogó ellenőrzését.”¹⁸ A monitoring(ok) eredményeiről és a Stratégia lezárásáról azonban nekünk nincs hivatalos tudomásunk, így nem ismerjük azt sem, hogy napjainkban, 2022 márciusában hogyan és mennyiben valósult meg Magyarországon a „Szolgáltató állam és a szolgáltató közigazgatás”. Pedig a 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet a kormányzati stratégiai irányításról 42. §-a szerint a legmagasabb szintű dokumentumot, az ország-előrejelzést, valamint az azt követő második dokumentumot, a nemzeti középtávú stratégiát első alkalommal 2013. december 30-ig kellett elkészíteni. Ilyen dokumentumokról nincs tudomásunk, hacsak nem a Stratégia az. Ez esetben azonban felmerül a kérdés, hogy miért nem utal erre – sőt még a Kormányrendeletre sem – a Stratégia.

A fentiekben feltett kérdésre tehát egyértelmű a válaszunk. Nem, nem beszélhetünk 2007 után sem ténylegesen megvalósult közigazgatási reformról, vagy ha úgy tetszik: közigazgatás-fejlesztési stratégiáról. Ennek pedig egyenes következménye az, hogy a Magyar Program és a Stratégia is – elődei sorsát osztva – közigazgatási reformtorzó maradt.

Végezetül indokolt föltenni a következő kérdést: 2022-ben vagy az azt követő években szükség van-e reformra (stratégiára), valamilyen államreformra és annak részeként a közigazgatás reformjára? Meggyőződésünk szerint nincs szükség, mert az államszervezet és a közigazgatás keretei, vagy ha úgy tetszik alapjai, adottak. Mélyreható változtatásra tehát nincs szükség, finomhangolásra azonban igen. Hogy a finomhangolás során milyen típusú stratégiai dokumentumot kell (indokolt) elkészíteni, arra mi nem tudunk választ adni, mert a kormányrendelet számunkra nem egyértelmű.

Ugyanakkor azt mindenképpen kiemeljük, hogy a reform szükségességének hiánya nem menti fel a kormányzatot a közép- és hosszú távú tervezés és tervezhetőség megteremtésének kötelezettsége alól. A stratégia szerepe láthatóan túlmutat a változás (reform) előmozdításán, egyben a stabilitásnak is alapja kell hogy legyen. Mindenkor i igazodási pont, amely átfogóan rögzíti a rendszer alapköveit, amelyekre építve valósulhat meg a folyamatos igazítás az aktuális kihívásokhoz.

¹⁷ Lásd: Magyarország Kormány: *Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020*. Budapest, Miniszterelnökség, 2015. 25.

¹⁸ Magyarország Kormány (2015): i. m. 99.

Visszatérve a finomhangolásra, leszögezzük: az utóbbi évek történései – a Covid-19-világjárvány, az energiaválság, az orosz–ukrán háború és az EU-val folytatott jogállamiság-vita, hogy csak a legfontosabbakat említsük – bebizonyították, hogy folyamatosan reflektálni kell a világban bekövetkezett változásokra. Nincsen tehát kész rendszer, amely mindig minden helyzetben az alkalmas univerzális szerszámként funkcionál, a fejleszthetőség és az alakíthatóság legalább olyan fontos, mint a stabilitás. A stratégiák tehát éppen azért fontosak, hogy megteremtsék azt a keretet, amely megfelel a reziliencia igényeinek is, és éppen ezért kellően rugalmasak. A két kívánalom, a stabilitás és rugalmasság, nem zárja ki egymást, de egyik vagy másik szempont negligálása rövid távon is kikezdi a rendszer hatékonyságát. A koncepció nélküli avagy stratégia keretein kívüli változtatások lehet, hogy rövid távú megoldásokat jelentenek egy-egy akut problémára, azonban a rendszer hatékonyságát komolyan veszélyeztetik, mert erodálják az elemeinek koherenciáját.

A következőkben a fenti állítások bizonyításaként a hazai „stratégiákra” vetítve eleve-
nítjük fel a központi szervek alakulását, bizonyítva, hogy a jogalkotói tevékenység jóval aktívabban foglalkozott e területtel, mintsem az a stratégiákból következne.

2. A MAGYAR KÖZIGAZGATÁS KÖZPONTI SZERVEINEK VÁLTOZÁSAI 2010-TŐL

Igazodva eredeti gondolatmenetünkhöz, a változásokat a MP-tól kezdve vizsgáljuk.

Magyarországon a 21. század első évtizedének vége nemcsak új kormányzati erő megválasztását hozta el, hanem ezzel együtt egy merőben más koncepció kidolgozását is, amely az egész magyar közigazgatási rendszer „megreformálását” tűzte ki céljául, hogy egy hatékonyabb, ügyfélközpontú szolgáltató állam jöhessen létre. A reformelképzelés háttérében számos külföldi példa tanulmányozása mellett jelentős részben az új közmenedzsment-elképzelések álltak. Ennek egyik eleme a centralizáció jegyében új alapokon nyugvó központi szervek mellett, egy átalakított területi közigazgatási rendszer kiépítése volt. A közigazgatás központi szintjén a korábbiakhoz képest nem történt változás, legalábbis abban a tekintetben, hogy a szervezetrendszer továbbra is a Kormány által irányított államigazgatási szervekre és az ettől elkülönített, a Kormány által felügyelt önkormányzati szervezetrendszerre tagozódott.

A közigazgatási központi szervek rendszerének alapját a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény és a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (Alkotmány) adta. Az Alkotmány – 2010-ben – a Kormány mellett szót ejtett az egyes rendvédelmi szervekről,¹⁹ 2011. január 1. napjától a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről (PSZÁF)²⁰ és 2011. január 2. napjától a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóságról (NMHH) mint

¹⁹ 1949. évi XX. törvény A Magyar Köztársaság Alkotmánya, VIII. fejezet.

²⁰ Alkotmány VIII/A. fejezet.

központi szervekről. A 2010. évi XLIII. törvény [1. § (2) bek.] jelentős mértékben nem változtatta meg a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény központi szervekről szóló rendelkezéseit, mivel mind a két törvény a Kormányt, a kormánybizottságokat, a minisztériumokat, az autonóm államigazgatási szerveket, a kormányhivatalokat, a központi hivatalokat és a rendvédelmi szervek országos parancsnokságait jelölte meg központi államigazgatási szervekként. A két jogszabály közötti különbség az 1. § (2) bekezdés c) pontjában található, ahol 2010. május 25. napjától a Miniszterelnöki Hivatalt a Miniszterelnökség váltotta fel.

A 2012. január 1. napján hatályba lépő, az Alkotmányt felváltó Alaptörvény²¹ a Kormányt²² és az önálló szabályozó szerveket²³ nevesítette a központi közigazgatási szervek közül. Az alaptörvényi felhatalmazás alapján a 2010. évi XLIII. törvény központi államigazgatási szervekről szóló rendelkezései közé is bekerült az önálló szabályozó szerv kategória,²⁴ míg a rendvédelmi szervek országos parancsnokságai helyébe a rendvédelmi szerv és Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat szervei kerültek. Az önálló szabályozó szervek körébe a korábban az Alkotmányban rögzített NMHH és a PSZÁF²⁵ nyert beiktatást.

Az Alaptörvényben nevesített két központi közigazgatási szerv szabályozása napjainkban is hatályos, mivel jogszabályba emelésük óta szövetszerű változtatást sem hajtottak végre az érintett cikkeken. Nem úgy, mint a 2010. évi XLIII. törvényen. A Miniszterelnökség 2014-ig a miniszterelnök munkaszerve volt, amely – többek között – a korábbi Miniszterelnöki Hivatal politikai funkcióit látta el.²⁶ 2014. június 6. napjától azonban a Miniszterelnökség „kikerült” a 2010. évi XLIII. törvényből, ám ez a dereguláció csak egy átalakulásnak a jogszabályi kivetülése volt, mivel a Miniszterelnökség munkaszerv pozícióját „lecserélte” minisztériumi rangra.²⁷ A Miniszterelnökség mellett a Miniszterelnöki Kabinetiroda is „előrelépett”, és 2015. október 13. napjától a miniszterelnök politikai munkáját segítő, politikai koordinációt ellátó minisztériummá vált.²⁸ A 2014–2018-as időszakban számos központi hivatal és minisztériumi háttérintézmény szűnt meg vagy alakult át, feladataikat főként minisztériumok vették át.²⁹

A 2018-as országgyűlési választásokat követően a központi szervek rendszerében elsőként egy változás következett be. Létrehozták a Miniszterelnöki Kormányirodát,³⁰ amely a miniszterelnök kormányzati igazgatási munkaszervezeteként működő, különös

²¹ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.).

²² Alaptörvény 15–22. cikk.

²³ Alaptörvény 23. cikk.

²⁴ 2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról, 1. § (2) bek. i) pont.

²⁵ 2010. évi XLIII. törvény 1. § (6) bek.

²⁶ Balázs István: *A közigazgatás központi szervei*. Budapest, Nemzeti Köszolgálati Egyetem, 2014. 12.

²⁷ 2014. évi XX. törvény Magyarország minisztériumainak felsorolásáról, 1. § (1) bek. a) pont.

²⁸ 2014. évi XX. törvény 1. § (1) bek. b) pont.

²⁹ 378/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet egyes központi hivatalok és költségvetési szervek formában működő minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálatával összefüggő jogutódlásáról, valamint egyes közfeladatok átvételéről.

³⁰ 2010. évi XLIII. törvény 1. § (2) bek. d) pont.

hatáskörű központi államigazgatási szerv jogállását nyerte el. A központi szervek rendszerét 2019. január 1. napjával átalakították. A 2010. évi XLIII. törvény négy kategóriába sorolja a központi szerveket. Az önálló szabályozó szerv, az autonóm államigazgatási szerv, a rendvédelmi szerv és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat mellett, új belépőként létrehozták a központi kormányzati igazgatási szerveket. Központi kormányzati igazgatási szerv pedig a korábban is nevesített Kormány, a Miniszterelnöki Kormányiroda, a minisztérium és a központi hivatal lett.³¹ A Kit. központi kormányzati szerveinek felsorolásából hiányzik még egy szerv, a kormányzati főhivatal,³² amely technikailag a korábbi kormányhivatalok újradefiniált megnevezése.

A központi kormányzati igazgatási szervek mellett 2020. január 1. napjával létrehozták a különleges jogállású szervek³³ kategóriáját, amely bár több központi kormányzati igazgatási szervet (önálló szabályozó szervek és autonóm államigazgatási szervek) is magában foglal (például Közbiztonsági Hatóság, Országos Atomenergia Hivatal), igazgatásukat el kell különíteni a kormányzati igazgatási szervektől, éppen a különleges jogi státuszok miatt.³⁴ Napjainkban a korábban ismertett központi szervezetrendszeri struktúra működik. Kiemelést érdemel továbbá az önálló szabályozó szervek kategóriája, tekintettel rendeletalkotási jogukra. 2011 januárjában a PSZÁF és az NMHH létrehozásával teremtették meg ennek a kategóriának az alapját, a szervek összefoglaló nevét viszont csak az Alaptörvény rögzíti. Ebbe a kategóriába napjainkban már négy szerv tartozik, az NMHH maradt meg az eredeti párosból, és kiegészült a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatallal, a Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatóságával és az Országos Atomenergia Hivatallal.

Az ilyen jogszabályi háttérben megvalósult közigazgatási reformok (központi szervezeti változtatások) alapját a 2011-ben megalkotott Alaptörvény jelentette. Ez a dokumentum szerkezetileg ugyan megtartotta a korábbi struktúra legfontosabb elemeit, ugyanakkor egyértelműen a centralizáció jegyében fogalmazták meg. Ezt támasztja alá többek között a Kormány feladat- és hatásköreinek „újradefiniálása”, ami újfajta megközelítésben gyakorlatilag mindent oda sorol, amit maga az Alaptörvény vagy más jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe. Álláspontunk szerint, ez már önmagában is egyértelműen a centralizáció legerősebb eleme és bizonyítéka, hiszen a Kormány cselekvési lehetőségeit „szinte korlátlanul” kiszélesítette. Az Alaptörvény rendelkezései szerint továbbra is a Kormány tekintendő hazánk közigazgatási rendszere csúcshatóságának, amely a korábbi jogosítványok birtokában – kivétel egy-két esetben, amikor csökkenti, például a szervezetalakítás tekintetében a jogosítványait – látja el széles körű feladatait. A korábbi évtizedek gyakorlata abból a szempontból nem szakadt meg, hogy az újonnan megválasztott pártszövetség – természetesen – a saját elképzeléseihez igazítva hozta létre a minisztériumi

³¹ 2018. évi CXXV. törvény a kormányzati igazgatásról (a továbbiakban: Kit.) 2. § (2) bek.

³² Kit. 2. § (2) bek. d) pont.

³³ 2019. évi CVII. törvény a különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról.

³⁴ Hazafi Zoltán – Ludányi Dávid (szerk): *Kommentár a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvényhez*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2021. 32.

struktúrát. Ennek jegyében minisztériumok szűntek meg, olvadtak össze, illetve újak is születtek. Ezt pozitív változásnak ítéljük, mert csökkent a szocializmustól örökölt ágazati széttagoltság, illetve a minisztériumok (miniszterek) száma, és a rendszer lényegesen átláthatóbb lett.

Az Alaptörvény által bevezetett egyik új elem az önálló szabályozó szervek csoportja, amelyeket a törvény a Kormány mellett szabályoz. Ennek jegyében például a vezetői kinevezések menete a szervezetek élére megegyezik a minisztériumok élére kinevezett miniszterekkel. Itt jegyezzük meg, hogy a szintén sok elemben hasonló felépítésű autonóm államigazgatási szervek viszont – általunk érthetetlen módon – kimaradtak az alaptörvényi szabályozásából, noha továbbra is működtek, működnek.

A területi szinten megkezdett átalakítások lényegében egy megyei szinten működő és szervezetenként integrált szervezetrendszer létrehozásában valósultak meg, ami a megyei és fővárosi kormányhivatalok 2011-es felállításával vette kezdetét.

A változásokat az alábbi, 1. táblázattal szemléltetjük, a könnyebb átláthatóság reményében.

1. táblázat • A központi szervek szervezeti változásai 2010-től

Időintervallum	Jogforrás	Központi szervek
2010. május 25. előtt	Alkotmány → 2006. évi LVII. törvény →	Kormány Központi államigazgatási szervek: Kormány, kormánybizottságok, Miniszterelnöki Hivatal, minisztériumok, autonóm államigazgatási szervek, kormányhivatalok, központi hivatalok, rendvédelmi szervek országos parancsnokságai
A következőkben csak a változásokat tüntetjük fel, a meg nem említett szervek változatlanok a fentiekhez képest:		
2010. május 25. – 2011. január 1.	Alkotmány → 2010. évi XLIII. törvény →	(Miniszterelnöki Hivatal) → Miniszterelnökség
2011. január 1. – 2012. január 1.	Alkotmány → 2010. évi XLIII. törvény →	Kormány, Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete, Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság
2012. január 1. – 2014. június 5.	Alaptörvény → 2010. évi XLIII. törvény →	Kormány, önálló szabályozó szervek önálló szabályozó szervek, (rendvédelmi szervek országos parancsnokságai) → rendvédelmi szerv és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat
2014. június 6. – 2018. május 17.	Alaptörvény → 2010. évi XLIII. törvény →	Miniszterelnökség → minisztérium
2018. május 18. – 2018. december 31.	Alaptörvény → 2010. évi XLIII. törvény →	Miniszterelnöki Kormányiroda

2019. január 1. – 2019. december 31.	Alaptörvény → 2010. évi XLIII. törvény → Kit. →	központi kormányzati igazgatási szervek, önálló szabályozó szervek, autonóm államigazgatási szervek, rendvédelmi szerv és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat Központi kormányzati igazgatási szerv: Kormány, Miniszterelnöki Kormányiroda, minisztérium, kormányzati főhivatal, központi hivatal
2020. január 1. – 2021. szeptember 30.	Alaptörvény → 2010. évi XLIII. törvény → 2019. évi CVII. törvény →	különleges jogállású szervek
2021. október 1. – 2021. december 31.	Alaptörvény → 2010. évi XLIII. törvény → 2019. évi CVII. törvény →	önálló szabályozó szerv: Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatósága
2022. január 1. – ...	Alaptörvény → 2010. évi XLIII. törvény → 2019. évi CVII. törvény →	önálló szabályozó szerv: Országos Atomenergia Hivatal

Forrás: a szerzők szerkesztése

Összegezve a változtatásokat és a folyamatokat könnyen belátható, hogy ilyen jellegű változások nem voltak kiolvashatók sem a MP, sem a Stratégia soraiból. Találkozunk ugyanakkor olyan rendelkezéscsomagokkal, amelyek magyaráznak egyes nagyobb változásokat, mint például a Kit. indoklásában is rögzített bürokráciacsökkentési program, vagy a visszatérő hivatkozás a közszolgálatban dolgozók jogállásának rendezésére (Kit. és Küt.). Több esetben pedig maga a jogalkotó nem is tartotta fontosnak tisztázni, hogy milyen céllal változik meg egy-egy központi szerv jogállása (például az atomenergia-felügyeleti szerv jogállásával összefüggésben, egyes törvények módosításáról szóló 2021. évi CXIV. törvényben, amely az Országos Atomenergia Hivatal jogállását változtatta meg). Ezen indokok – de különösen a hiányuk – önmagukban mégis kevésnek tűnnek ahhoz, hogy kellően meghatározzák a szervezetrendszer kialakításának mikéntjét.

A *de facto* változások és a stratégiák vizsgálatából nem derül ki tehát, hogy milyen elvek szerint szerveződik a hazai központi közigazgatás szervezeti rendszere, ezért a következő pontban azokat a tényezőket vesszük számba, amelyeknek – álláspontunk szerint – kiindulási alapot kellene képeznie e kérdés megválaszolása során.

3. A KÖZIGAZGATÁS SZERVEZETRENDSZERÉT MEGHATÁROZÓ TÉNYEZŐK

Ahogy az az első fejezetben megállapítottuk, a modern államok közigazgatási szervezetrendszerének átalakítása (jobb esetben az egyes rendszerelemek finomhangolása) egy soha véget nem érő folyamat, hiszen a közigazgatás szervezetrendszerének mindenkor illeszkednie kell a működési közegét jelentő társadalmi környezethez. Természetesen nem

vitatjuk azt, hogy egy átfogó elemzéshez vizsgálódásunkat ki kellene terjeszteni minimalisan az ellátandó feladatok sajátosságaira, azok elosztására, a hatáskörök telepítésére és a közigazgatás személyi állományának szerepére is (mivel ezek hiányában nem kaphatunk teljes képet), de ez utóbbiak vizsgálatára – a rendelkezésünkre álló keretek szűkössége miatt – nem vállalkozhatunk.

A központi közigazgatási szervek és ezek területi-helyi szerveinek vizsgálatát az indokolja, hogy hazánkban az elmúlt bő egy évtizedben sikerült olyan programokat megvalósítani, amelyeknek célja a közigazgatás megújítása és az állam alkotmányos szerkezetéhez igazítása volt. Ennek során sikerült fixálni és – minden bizonnyal hosszabb időtartamra is – megnyugtató módon rendezni a korábban kiüresített és elbizonytalanított közigazgatási középszint helyét a rendszerben (ez a megállapítás különösen az alsó középszintre igaz). Felmerül a kérdés, hogy a napjainkban működő rendszert mennyire tekinthetjük időtállóknak, képes lesz-e a rendszer reagálni az új kihívásokra, rendelkezik-e a szükséges önkorrekciós képességgel. A megválaszoláshoz a következőkben tekintsük át röviden, hogy melyek azok a tényezők és elvek, amelyek egy adott állam közigazgatási szervezetrendszerének felépítésére hatással lehetnek vagy vannak.

Bármely modern államra vonatkoztatva kijelenthető, hogy különböző típusú államszerveihez eltérő szervezetrendszer tartozik, ami az általuk ellátandó állami feladatok különbözőségére vezethető vissza. A törvényhozó szervek által ellátandó feladat egységes és központosított szervet kíván, hasonló mondható el az igazságszolgáltatási szervekről is, azzal a kiegészítéssel, hogy ebben az esetben már területileg tagolt szervezetrendszert igényel az ellátandó feladat jellege. Lényeges eltérés figyelhető meg a közigazgatási szerveknél, amelyek esetében az ellátandó feladat hatalmas tömege és sokrétűsége rendkívül összetett és változatos szervezeti rendszer működtetését követeli meg. Formai szempontból általában magas szintű jogszabályok határozzák meg egy adott állam közigazgatási szerveinek feladat- és jogkörét, típusát, tagolódását, elnevezését. Ugyanakkor az egyes államok szervezetrendszerének nyilvánvaló különbözősége ellenére is megfigyelhetők az eltérő struktúrákban bizonyos igazgatástudományi törvényszerűségek.

Egy adott állam közigazgatási szervezetrendszere akkor tekinthető racionális felépítésűnek, ha az legszorosabban a közigazgatás által ellátandó feladatokhoz kapcsolódik, hiszen közigazgatási szervet soha nem öncélúan, hanem minden esetben valamely közigazgatási feladat ellátására kell létrehozni. Kijelenthető tehát, hogy a közigazgatási szervezetrendszerek felépítése és a mindenkori közigazgatás által ellátandó feladatok között nagyon szoros a kapcsolat, de mégsem tehetünk egyenlőségjelet a szervezetrendszerek felépítését, valamint a közigazgatás feladatait meghatározó tényezők közé. Ennek az a magyarázata, hogy minden modern államban találunk olyan, a struktúra kialakítására hatással lévő tényezőket, amelyek túlmutatnak az igazgatástudományi törvényszerűségeken, amelyek racionális indokokkal nehezen magyarázhatók, és sem közvetlen, sem pedig közvetett hatással nincsenek az adott állam közigazgatása által ellátandó feladatokra. Azt mondhatjuk tehát, hogy a közigazgatás társadalmi környezetét alkotó tényezők vannak a legnagyobb hatással a szervezetrendszerre, de nem lehet figyelmen kívül hagyni

a közigazgatás technológiai, technikai, informatikai környezetét, továbbá a földrajzi/geográfiai adottságokat és a közlekedési-infrastrukturális adottságokat sem.

Egy adott állam közigazgatási szervezetrendszerének feladat alapján való tagozódása a minőségi munkamegosztás eredményeként alakul ki, és ez legmarkánsabban a központi szervek rendszerében jelenik meg. Ha a minisztériumok felsorolását vizsgáljuk, azt kell megállapítanunk, hogy a legrégebben kialakult, a klasszikus minisztériumok közé tartozó szervek elnevezése és feladata sem maradt érintetlen. Érdemes volna annak a vizsgálata, hogy az állam által ellátandó feladatok körében merült-e fel olyan jellegű/olyan léptékű változás, amely indokoltá tette a korábbi struktúra megváltoztatását, vagy ezek a szervek is a későbbiek során ismertető politikai-hatalmi és gazdasági-financiális tényezők áldozatai lettek-e.³⁵ Ugyancsak érdemes lenne annak a vizsgálata is, hogy a központi közigazgatási szervek rendszerében mi indokolta a központi kormányzati igazgatási szervek kategóriájának megalkotását, továbbá egyes központi szervek jogállásának módosítását vagy a tárca nélküli miniszterek számának változását. Álláspontunk szerint szükséges volna a tárca nélküli miniszterek feladatkörének, tevékenységének (vagy legalább ezek kereteinek) normatív szabályozása a tartósság igényével. Ezek a miniszterek nem egy konkrét igazgatási ágazat felelős vezetői, hanem egy-egy konkrét feladatot látnak el, számukat pedig – különösen koalíciós kormányzás esetén – nem az igazgatástudományi törvényszerűségek határozzák meg, hanem adott esetben a kormányzó pártok politikai erőviszonyai. Ez a körülmény nyilvánvalóan a kormányzati munkamegosztás és szervezeti rendszer stabilitása ellen hat.

A mennyiségi munkamegosztás eredményezi minden, számottevő földrajzi kiterjedéssel rendelkező államban a szervezetrendszer terület szerinti tagolódását. Ez arra a törvényszerűsége vezethető vissza, hogy a központi szervek jelentős része által ellátandó feladat jellege miatt szükség van olyan szervekre, amelyek – egy vagy két – alsóbb szinten, a központi szervek meghosszabbított karjaként biztosítják a központi akarat egységes végrehajtását és érvényesítését. Hazánkban, az utóbbi évtizedben a szakigazgatási tevékenységet végző szervek jelenlegi rendszerének kiépítésével sikerült ezt a célt megvalósítani. A szakigazgatási szervek illetékességi területe – kevés kivételtől eltekintve (ilyenek például a vízügyi szervek) – követi az állam hivatalos területi beosztását. A járások újbóli kialakításával sikerült hosszabb időszakra megnyugtató módon rendezni a települések és a megye közötti, legalsó területi szinten működő államigazgatási szervek helyzetét. Az itt működő szakigazgatási szervek szakmai irányítása megoldott. A korábban működött kistérségek elsősorban területfejlesztési és statisztikai szempontból kialakított területi egységek voltak, nem is volt céljuk a korábban is létező járások – mint területi államigazgatási szervek – pótlása. Szólnunk kell még egy létező/nem létező területi egységről, a régióról. A megyénél nagyobb területű közigazgatási egységek kialakítására korábban is volt már szándék, de egyetlen megoldás sem bizonyult életképesnek. Az Európai Unióhoz (EU) való csatlakozás (és a NUTS-szintekhez illeszkedés) jegyében került sor a tervezési és statisztikai célú

³⁵ Megjegyzés: az államok többségével szemben hazánkban például önálló környezetvédelmi tárca nem működik.

területi egységek, a régiók kialakítására. Ezek a régiók (7 + 1) ma is léteznek, de csekély a valószínűsége, hogy a közeli jövőben átvennék a megyei szint szerepét.³⁶

A gazdasági-financiális tényezők befolyása sem elhanyagolható. Az állam redisztribúciós tevékenysége, az állami szerepvállalás mértéke szintén hatással van a szervezeti rendszerre. A szociális gondoskodás, a társadalmi méretű bizonytalansági tényezők csökkentése, a munkanélküliekről való gondoskodás egyaránt a közigazgatási szervek feladata. Ezek a feladatok az állam eltérő gazdasági fejlettségű régióiban nem azonos mértékben jelentkeznek, márpedig ez a körülmény a konkrétan jelentkező feladatokhoz igazodni képes szervek kiépítését teszi szükségessé.

A külpolitikai tényezőkre a legerősebb hatással egy adott állam nemzetközi kapcsolatai lehetnek. Hazánk stabil tagja az ENSZ-nek, az Európa Tanácsnak, az OECD-nek, az EU-nak és a NATO-nak (továbbá egy egész sor, témánk szempontjából kevésbé fontos más nemzetközi szervezetnek). Várhatóan ez így is marad, ily módon – megítélésünk szerint – a nemzetközi szervezetekhez való tartozás a közeli jövőben nem fogja számottevő módon befolyásolni a magyar közigazgatási struktúrát. A külpolitikai tényezők egyébként általában két vonatkozásban hatnak a szervezeti rendszerre. Az államok közötti, a nemzetközi együttműködéssel kapcsolatban jelentkező, szokványos feladatok jól tervezhetők és kiszámíthatók, de a háborús helyzetben vagy természeti/ipari katasztrófa esetén jelentkező tömeges migráció rendkívül rövid idő alatt ró jelentős terhet a közigazgatás szervezeti rendszerére. Ez utóbbi feladatokra nem lehet jól tervezhetően felkészülni.

A belpolitikai-hatalmi viszonyok hatása szintén jelentős lehet. A közrend, közbiztonság fenntartása, a belső rend folyamatos biztosítása mindig a közigazgatási szervek feladata volt, és az ma is.

A technológiai, informatikai környezet struktúraalakító hatását az elmúlt években testközelből tapasztalhattuk. Ezek a modern technikák és technológiák korábban soha nem látott mértékben gyorsították meg a közigazgatási munka nyersanyagának, az információnak a megszerzését, feldolgozását és továbbítását, vagyis a közigazgatási feladatok elvégzését.

Szólnunk kell végül a földrajzi, közlekedési tényezőkről is. A geográfiai adottságokon általában nem tudnak változtatni az egyes államok, legfeljebb a közlekedési lehetőségek bővítésével tudják ellensúlyozni a hátrányokat. A korábbiakhoz képest ennek a tényezőnek szerepe, napjainkra még csökkent is valamelyest, mivel a közigazgatás technológiai-technikai környezete egyre inkább ellensúlyozni képes a földrajzi értelemben vett távolságot.³⁷ A területen élő lakosság száma korábban sem befolyásolta számottevően a kialakítandó

³⁶ A megyék megszüntetéséről és egy regionális szintű közigazgatás megvalósításáról egész könyvtárnyi irodalom született az utóbbi 20 évben, különösen a 2000-es évek első évtizedében. Ezek kiemelését itt nem látjuk célszerűnek, ezért eltekintünk tőle.

³⁷ Megjegyzés: az informatikában, illetve a számítástechnikában végbement forradalmi változás mindenki számára elérhető közelségbe vitte/hozta a gyors és hatékony ügyintézés lehetőségét. Lásd például a kormányablakok működését.

közigazgatási egységeket. A napjainkban működő járások lakosságszámában is rendkívül nagy aránytalanságok figyelhetők meg.

A fentebb ismertetett tényezőkön kívül léteznek olyan elvek is, amelyek hatással vannak, vagy legalábbis lehetnek egy adott állam közigazgatási szervezetrendszerére. Ilyeneknek ítéljük meg – Magyary Zoltán után – a következőket: a centralizáció, a decentralizáció, az autonómia és az integráció elve.³⁸ A centralizáció elve alatt a jelen kérdéskörben, a közigazgatási szervezet rendszerében érvényesülő kormányzati politikai akarat erősségét, mértékét értjük. Annál erősebben centralizált egy állam közigazgatási rendszere, minél erősebb jogosítványai vannak a mindenkori kormánynak a közigazgatás működésével kapcsolatban. Álláspontunk szerint nem teljesen ördögtől való, ha a kormányzati szándék domináns módon érvényesül az államigazgatási szervek tevékenységében. A decentralizáció és az autonómia elve azt jelenti, hogy egy adott államban bizonyos közigazgatási feladatokat a hierarchián kívül működő szervekre bíznak. Ezeknek a szerveknek viszonylagos önállósága van.

Álláspontunk szerint e szempontokat figyelembe véve és e szempontokra kellően figyelve indokolt, illetve kell elkészíteni azt a közigazgatás-fejlesztési stratégiát/reformot, vagy annak finomhangolását, amely Magyarország közigazgatási szervezeti rendszerének felépítését meghatározza.

4. ÖSSZEGZŐ GONDOLATOK

A jelen értekezésben hitet tettünk amellet, hogy a demokratikus jogállamban is szükséges valamiféle hosszú távú elképzelés felvázolása nem csupán a magyar államszervezet egésze, hanem a közigazgatás – annak feladatai, szervezete, személyzete és működése – tekintetében is. Az igaz, hogy az Alaptörvény – részben legalábbis – kielégíti e követelményt, a jogi alapok tehát adottak, de álláspontunk szerint szükséges lenne egy megvalósítható reformkoncepció is, az említett és kellően indokoltnak ítélt finomhangolás elvégzése céljából. Ennek segítségével ugyanis a jövőben elkerülhető lenne még annak a látszata is, hogy a közigazgatás szervezeti rendszerét adott esetben konkrét személyekhez igazítjuk, igazítja a jogalkotó.

Vizsgálataink során megállapítottuk, hogy a közigazgatás szervezetrendszerét – annak központi, területi és helyi szerveit – meghatározó stratégia alkotására tehát igény volt, van és lenne. Nem véletlenül írja Lőrincz Lajos professzor azt, hogy a magyar közigazgatás végig nem vitt reformok (reformtorzók) története. Nem fér tehát kétség ahhoz, hogy sok-sok reformelképzelés született az utóbbi évszázadokban, évtizedekben és években, de mégsem tudjuk kijelenteni, hogy van ma hazánkban egy olyan központi kormányzati elképzelés, amely mindenki számára egyértelművé teszi, hogy milyen célok érdekében, milyen elvek mentén történik meg a közigazgatási feladatok szétosztása, és hogyan

³⁸ Lásd erről Magyary Zoltán: *Magyar közigazgatás*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942.

alakul az egyes közigazgatási szervek jogállása és ebből adódóan a szervezetrendszer felépítése. Ez a hiátus magában hordozza a közigazgatás szervezeti rendszere (központi, területi és helyi szervei) instabilitásának veszélyét, egyidejűleg pedig akadályát képezi a tervezhetőségnek (előrelátásnak) és a hatékony működésnek.

Meggyőződésünk tehát, hogy szükség van a közigazgatás egészét átfogó stratégiá(k)ra, és ezen belül az egyes meghatározó területek, mint a közigazgatás feladatai, szervezetrendszer, működési-eljárási szabályai és személyzete, vagy éppen az olyan horizontális terület, mint a digitalizáció rendszerszintű, de önállóan is értelmezhető, hosszú távú meghatározására.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. Balázs István: *A közigazgatás központi szervei*. Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem, 2014. Online: <https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/handle/20.500.12944/10456>
2. Balázs István: A „jó közigazgatás” illúziója. In Csefkó Ferenc (szerk.): *Közjog és Jogállam. Tanulmányok Kiss László professzor 65. születésnapjára*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2016. 31–43.
3. Gál András Levente: Gondolatok a Magyar Program 2020 elé. *Polgári Szemle*, 10. (2014), 1–2. 207–223.
4. Hazafi Zoltán – Ludányi Dávid (szerk.): *Kommentár a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvényhez*. Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem, 2021.
5. Józsa Zoltán: Önkormányzati reformok az elmúlt évtizedben: Anglia, Hollandia, Németország, Svájc, Magyarország. *Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica*, 63. (2003), 10. 1–52.
6. Kádár Krisztián: *A közigazgatás stratégiai tervezésének és fejlesztésének módszertana*. Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem, 2012.
7. Lőrincz Lajos: A kormányzás modernizációja. *Magyar Közigazgatás*, 56. (2006), 11. 641–645.
8. Lőrincz Lajos: Közigazgatási reformok: mítoszok és realitás. *Közigazgatási Szemle*, 1. (2007), 2. 3–13.
9. Magyarország Kormánya: *Közigazgatási és Közszerológiai-fejlesztési Stratégia 2014–2020*. Budapest, Miniszterelnökség, 2015. Online: https://2015-2019.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_feljeszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia_.pdf
10. Magyar Zoltán: *A magyar közigazgatás racionalizálása*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1930.
11. Magyar Zoltán: *Magyar közigazgatás*. Budapest, Királyi Egyetemi Nyomda, 1942.
12. Torma András: Közigazgatási struktúraváltás Magyarországon. *Magyar Közigazgatás*, 54. (2004), 12. 713–725.

13. Torma András: A közigazgatás vezetésének egyes elméleti kérdései. In Csefkó Ferenc (szerk.): *Közjog és Jogállam. Tanulmányok Kiss László professzor 65. születésnapjára*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2016. 285–294.
14. Török Éva: A közigazgatás fejlesztése és az Európai Közösségekkel történő jogi harmonizáció összefüggései. *Magyar Közigazgatás*, 44. (1994), 1. 35–43.
15. Young, Richard D.: *Perspectives on Strategic Planning in the Public Sector*. London, SAGE 2002. Online: www.ipspr.sc.edu/publication/perspectives%20on%20strategic%20planning.pdf

Jogi források

1. 1949. évi XX. törvény A Magyar Népköztársaság Alkotmánya
2. Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
3. 2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról
4. 2014. évi XX. törvény Magyarország minisztériumainak felsorolásáról
5. 2018. évi CXXV. törvény a kormányzati igazgatásról
6. 2019. évi CVII. törvény a különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról
7. 378/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet egyes központi hivatalok és költségvetési szervek formában működő minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálatával összefüggő jogutódlásáról, valamint egyes közfeladatok átvételéről

Torma András CsC, egyetemi tanár, rector emeritus, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Államtudományi Intézet, Közigazgatási Jogi Tanszék. Szakterületei a közigazgatási jog, a közjog, az európai közigazgatás, a jogi informatika, szervezési és vezetési ismeretek és az állam- és jogtudományok.

Czékmann Zsolt PhD, intézeti tanszékvezető egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Államtudományi Intézet, Közigazgatási Jogi Tanszék. Szakterületei: infokommunikációs jog, IT, jogi informatika, e-közszolgáltatások, közigazgatási jog, közszolgálati jog.

Nyitrai Péter PhD, egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Államtudományi Intézet, Közigazgatási Jogi Tanszék. Szakterületei: közigazgatási jog, rendészeti igazgatás.

Szabó Balázs PhD, egyetemi tanársegéd, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Államtudományi Intézet, Közigazgatási Jogi Tanszék. Kutatási szakterületei: közigazgatási jog, európai közigazgatás, közigazgatás fejlesztése, jogi informatika, infokommunikációs jog, erdészeti/vadászati/rendészeti szakigazgatás.

Ritó Evelin tanársegéd, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Államtudományi Intézet, Közigazgatási Jogi Tanszék. Kutatási terület: okosváros, településfejlesztés, e-kormányzás.

Czibrik Eszter PhD-hallgató, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Államtudományi Intézet, Közigazgatási Jogi Tanszék. Kutatási területei: hatósági eljárás, közigazgatási szerződések.

Cseh Gergely tanársegéd, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Államtudományi Intézet, Közigazgatási Jogi Tanszék. Kutatási területei: közigazgatás, felsőoktatás – köznevelés, e-(ön)kormányzás, digitális társadalom, helyi közszolgáltatások.

Szegvári Péter

A MAGYAR TELEPÜLÉSHÁLÓZAT-FEJLESZTÉS KIHÍVÁSAI ÉS LEHETSÉGES IRÁNYAI

The Challenges and Potential Deals of Hungarian Settlement Network Development

Dr. Szegvári Péter címzetes egyetemi docens, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, city.consultbt@gmail.com

Érdemes számot vetni azzal, hogy a következő stratégiai tervezési időszakban a magyar közigazgatás a településhálózat-fejlesztéssel kapcsolatban milyen kihívásokkal és dilemmákkal néz szembe, figyelemmel a térségi versenyképesség és a jóllét (well-being) szempontjaira. A kihívások körében meghatározható a szuburbanizáció, a főváros európai városhálózatba integrálása, a regionális nagyvárosok szerepkörének kialakulatlansága, a megyeszékhelyek gyengülése, valamint a város és vidéke kapcsolatrendszerének rendezetlensége. Ezekre egy új településhálózat-fejlesztési stratégia keretében kell megoldásokat találni, amiben az európai világvárosi központ mellett a regionális nagyvárosok (speciális regionális szerepkörrel rendelkező központok), a megyei városok (megyei/térségi szervező funkciókat ellátó települések), a középvárosok (a városkörzeti funkciót betöltő települési központok), a kisvárosok (sajátos funkcióra épülő települések), illetve a falvak hálózata képzelhető el, hierarchikus, ám az adottságok alapján rugalmasan változó rendszerben. Ehhez adekvát közigazgatási intézményrendszer, fiskális decentralizáció és megújult területpolitika szükséges, ami lehetővé teszi a hazai településhálózati rendszer kiegyensúlyozott fejlődését és területi versenyképességét, figyelemmel a jóllét (well-being) szempontjaira.

KULCSSZAVAK:

település, stratégia

Starting a new strategic planning period should be important to review the challenges and dilemmas of the Hungarian settlement-network development, regarding the territorial competitiveness and well-being. As challenges could be described the sub-urbanisation, the integration of the capital city into the European city-network, the lack of description on the regional role of the big cities

and agglomeration areas. Hence, the new Settlement Network Development Strategy should be focusing on the functional hierarchy of the several cities of Hungary, regarding to the institutional cooperation and flexible regulatory system. The new settlement network system requires an adequate public administration system, fiscal decentralisation and a renewed regional policy.

KEYWORDS:

settlement, strategy

1. BEVEZETÉS

Egyetértve a tematikus lapszám szerkesztőinek felfogásával, magam is úgy vélem, hogy egy új stratégiai-fejlesztési ciklus szempontjait ma már kevésbé az uniós támogatások logikája, sokkal inkább Magyarország versenyképességi céljai határozzák meg még akkor is, ha nem lehet figyelmen kívül hagyni ebből a szempontból az európai városhálózati regionális rendszerbe való integrálódásunkat és az ezzel járó globális kihívásokat. Éppen ezért érdemes számot vetni azzal, hogy a következő stratégiai tervezési időszakban a magyar közigazgatás milyen kihívásokkal és dilemmákkal néz szembe, figyelemmel a hazai településhálózat-fejlesztés és a térségi versenyképesség szempontjaira.

Az országos területi folyamatok, az európai uniós törekvésekkel összhangban szükségessé teszik, hogy a települések fejlődését meghatározó tényezőkre – különös tekintettel a városok egymás közötti kapcsolatára, valamint a város és vidéke viszonyrendszerre – orientáló, a településhálózat távlatait meghatározó országos stratégiai tervezési folyamat valósuljon meg, amely támpontot ad a kormányzati és önkormányzati politika alakításához. E stratégiai tervezési folyamat tárgya a településhálózat, amely a települések térbeli és funkcionális viszonyrendszerének összességét jelenti. A települések nem önmagukban álló, zárt egységek, hanem társadalmi, gazdasági, kulturális szerveződések, amelyek kiegészítik egymást. A településhálózat-fejlesztési törekvések e viszonyrendszer fejlődésének orientálását tűzhetik ki célul.¹

2. A MAGYAR TELEPÜLÉSHÁLÓZAT-FEJLESZTÉS KIHÍVÁSAI

A központi tervutasításos rendszerről a piacgazdaságra való átállás során a településhálózat fejlődésének keretei gyökeresen megváltoztak. Háromezer fölé emelkedett a helyi önkormányzatok száma, és a piacgazdaság kiépülésével a települések versenye is felerősödött. Hirtelen nagyszámú település került a települések szabad verseny jellemezte „piacára”, amelyen egymáshoz viszonyított pozíciójukat földrajzi helyzetük, adottságaik, és az azokat kihasználó helyi politikájuk határozta meg. A területfejlesztési politika a felerősödő területi különbségeket, aránytalanságokat térségi szinten próbálta mérsékelni, de a fejlesztéspolitika meghatározó kedvezményezettjei továbbra is a települések maradtak. A fejlesztések, beruházások, illetve a közszolgálati feladatellátás településszintű, településközi koordinációja elmaradt, és az ehhez kapcsolódó országos iránymutatás hiányos, ahogyan ezt több empirikus vizsgálat is megállapítja.²

¹ VÁTI: *A magyar településhálózat helyzete és távlatai. Összefoglaló.* Munkaváltozat 2.1. 2008.

² Bordás Péter – Bartha Ildikó – Horváth M. Tamás: *Jobban teljesít: Centralizáció és minőség. Politikatudományi Szemle*, 29. (2020), 1. 73–96.; Rechnitzer János: *A jövő terei, a tér jövője. Magyar Tudomány*, 177. (2016), 8. 922–936.; Finta István: *Az önkormányzati képesség dimenziói községi szinten.* Budapest, Nemzeti Közzolgálati Egyetem, 2019; Kákai László – Vető Balázs: *Állam vagy/és önkormányzat? Adalékok az önkormányzati rendszer átalakításához. Politikatudományi Szemle*, 28. (2019), 1. 17–41.

Miközben a társadalmi-gazdasági erőforrások a városokban, urbanizált területeken koncentrálódnak, és a piaci folyamatok indukálta koncentrációt az állami beavatkozások és beruházások tovább erősítik, hiányzik a városi fejlesztések hálózati szemléletű koordinációja, és az ahhoz szükséges szakpolitika, annak ellenére, hogy a várospolitikai megjelenik számos, különböző legitimitású és különböző szintű dokumentumban, illetve az európai politikákban, egyezményekben. Külön gondot jelent, hogy a vidéki települések integrálása a városok által hordozott vérkeringésbe nem valósult meg, a város-vidék viszonyt ellentmondások jellemzik, integrált megközelítésük – az európai szemlélettel ellentétben – nem jelenik meg, az ehhez kapcsolódó eszközök nem szervesen illeszkednek a település- és területfejlesztés szakpolitikai rendszerébe.³

„Tényszerűen a városi önkormányzatok (társzervező központok) rendszerszerű elhelyezését az önkormányzati szektor működésében az elmúlt tíz évben sem sikerült megoldani”,⁴ s ezzel együtt a közigazgatás-szervezésben elveszni látszik a területi szemlélet, ami problémát jelent a közszolgáltatásokhoz való egyenlő hozzáférés biztosításában éppúgy, mint a területfejlesztésben célként kitűzött területi különbségek mérséklésének megvalósításában.

Napjaink legjelentősebb nemzetközi trendje a globalizáció felgyorsulása, amely jelentős hatást gyakorol a településhálózatra is. A globalizáció erősödése maga után vonja a helyi, területi adottságok felértékelődését. A verseny egyre inkább települések, városok között zajlik, amelyek „helyi terméküket” több célcsoportnak kívánják eladni.

Az információs-kommunikációs technológiák (IKT) növekvő ütemű fejlődése ellentmondásosan hathat a településhálózatra. Egyrészt a gyors ütemű IKT-fejlődés lehetőséget teremt a korábbi periférikus, nehezen megközelíthető településeknek a gazdasági vérkeringésbe való bekapcsolódásra. A gyakorlatban azonban az IKT-fejlődés hatásának másik oldala jelentkezik erősebben, mivel a magas hozzáadott értékű, tudásalapú gazdasági szektorok továbbra is a nagyvárosokban, innovációs pólusokban koncentrálódnak világszerte. A településhálózatban tehát az IKT fejlettségi különbségei újratermelődnek. Az informatikai és közlekedési hálózatok fejlődése, a személygépkocsi-használat terjedése átforgalmazza a korábbi, hagyományos város-vidék dichotómián alapuló településközi viszonyokat. A mind szélesebb körben terjedő szuburbanizációt követően, illetőleg azzal párhuzamosan bontakozik ki a reurbanizáció, a városok, főképpen a nagyvárosok belső megújulása, megerősödése, amely nem feltétlenül jár együtt a népesség városközpontokba való visszaáramlásával. Nyugat-Európa urbanizált térségeiben egyre több helyen figyelhető meg, hogy a nagyvárosok körüli gyűrűben társzközpontok alakulnak ki, amelyek a központi városokkal mellett jelentős társzervező erővel rendelkeznek.⁵

³ VÁTI (2008): i. m.

⁴ Somlyódy Péter Edit: A területi szemlélet és a közpénzügyi kiegyenlítés lehetséges kapcsolata az önkormányzati rendszerben. In Agg Zoltán – Zongor Gábor (szerk.): *Comitatus 30 év/könyv 1991–2021*. Veszprém, Comitatus Könyvek, 2021. 176.

⁵ VÁTI (2008): i. m.

A felgyorsult globalizáció és az informatikai fejlődés a városok, urbanizált térségek hierarchikus rendszerében globális és nemzetközi szinteket hoz létre. Ezek a szintek a nagyobb népességű, nemzetközi jelentőségű városoktól (London, Párizs, Brüsszel, Amszterdam, Frankfurt, Hamburg, Milánó), Európa nagytérségi központjain (Berlin, Bécs, Róma, Madrid, Budapest, Prága), a kisebb és periférikusabb helyzetű fővárosokon (Dublin, Lisszabon, Ljubljana, Tallinn, Szófia) túl a regionális jelentőségű központokig (50–200 ezres nagyságrendű városok) meghatározhatók. Az EU-integrációt és regionális politikát meghatározó alapozó tanulmányok szerint az így létrejött növekedési pólusok közötti együttműködésre épülő verseny és hálózatosodás adhat alapot a jelentős térségi különbségek mérséklésére.⁶

A funkcionális városi területek vizsgálata szerint a városhálózat Nyugat-Európa középső területén a legsűrűbb: az Angliától Hollandián, Belgiumon, Nyugat-Németországon és Észak-Franciaországon át húzódó térségben, amely folytatódik az Alpoktól nyugatra Észak-Olaszország és keletre Csehország, Szlovákia, Magyarország és Dél-Lengyelország felé. A városi térségek legnagyobb európai koncentrációja a London, Hamburg, Párizs, München és Milánó által kijelölt „Pentagon térség”. Az európai területfejlesztés fontos célja, hogy a versenyképesség fokozása érdekében az integráció erősítésével a London–Párizs–Milánó–München–Hamburg által meghatározott európai „Pentagon térség” mellett további globális integrációs zónák alakuljanak ki. Közép-Európában a Prága–Bécs–Pozsony–Budapest térségben jöhet létre egy integrációs zóna.⁷

Budapest és térsége Magyarország olyan „mono-centrikus agglomerációja”,⁸ amelyben a helyi önkormányzatok kölcsönös egymásrautaltságban látják el feladataikat. E térség együttes tervezésére és fejlesztésére, illetve a településüzemeltetés és -igazgatás közös elvek mentén való menedzselésére a közigazgatási határookra tekintettel nem létezik lokális és területi szinten közhatalommal rendelkező önkormányzati szervezet. Az önkormányzati autonómiára épülő együttműködés azonban biztosíthatja a térség partnerségen alapuló hatékony működését és fejlesztését.

A decentralizációs – szuburbanizációs – dezurbanizációs folyamatok során a város-falu dichotómia – amelyben a vidék függő viszonyban van a várossal mind gazdasági, mind politikai tekintetben – tompul, meg is szűnik: az urbanizáció által érintett vidéki települések (községek, városok) lesznek a nagyvárosokból kiáramló lakosság és gazdasági tevékenységek célterületei, a szabadidő eltöltésének vonzó terei. A feszültségek nem tűnnek el, hanem átrendeződnek, és térben polarizálódnak. Megjelennek a nagyvárosok belsejében és azokon a külső-belső perifériákon, amelyeket a társadalmi-gazdasági fejlődés hatásai nem érnek el.⁹

⁶ Bernard Funck – Lodovico Pizzati (szerk.): *European Integration, Regional Policy, and Growth*. Washington, D. C., IBRD – The World Bank, 2003.

⁷ *ESPON 2019: European Territorial Reference Framework: Synthesis Report*. Luxembourg, 2019.

⁸ Lovász János: A Budapesti Világvárosi Terület. In *A főváros távlati fejlődésének lehetőségei és azok hatása Pest megyére*. Kézirat. Budapest, 1979. 9.

⁹ VÁTI (2008): i. m. 7.

Az Európai Unió országában nincs egységes településfejlesztési politika, így nem egységes a területi tervezés gyakorlata sem, de a tagországokkal szembeni elvárás közvetten a közös alapelveken, a kohéziós politikán és az alapidokumentumokon keresztül megfogalmazódik. Az Európai Unió ugyanis nem „egységes gyakorlathoz” való igazodást vár el a tagállamoktól, hanem az azonos alapelvek érvényesítését, a szükséges közös elemek, kapcsolódási pontok beépítését a gyakorlatba. Ennek egyik alapvető dokumentuma a 2007-ben elfogadott Lipcsei Charta, amelynek egyik fő célkitűzése a policentrikus településhálózati stratégia kidolgozása az egyes országokban. A gazdasági növekedés elősegítése önmagában nem biztosítja a kiegyensúlyozott és fenntartható térszerkezet kialakítását, sőt a jelentős növekedés gyakran jár a területi különbségek erősödésével. A különböző típusú és funkciójú települések hatékony és fenntartható hálózatként való működésének elősegítéséhez hálózatfejlesztési stratégiára van szükség.¹⁰

Az EU 2007-ben elfogadott, 2011-ben időszerűsített „Területi Agenda 2020” és a 2020. december 1-jén megújított „Területi Agenda 2030” dokumentumaiban meghatározott fejlesztéspolitikai elvek legfőbb iránya többek között az a törekvés, amely kiegyensúlyozott, policentrikus településhálózatot céloz meg. A legfontosabb célkitűzések közé tartozik a többközpontú (policentrikus) városrendszerek kialakítása mellett az új kapcsolatok teremtése város és vidék között; az infrastruktúrához és az információkhoz, tudáshoz való kiegyensúlyozott, térségi alapon való hozzáférés biztosítása; valamint a fenntartható és integrált városfejlesztés jegyében a természeti és kulturális örökség védelme.

E fejlesztéspolitikai elveknek a megvalósítása azonban a hazai településhálózat problémái miatt jelentős kihívásokkal szembesül. Egyrészt a hazai regionális tudomány megállapítása szerint is napjainkban egyre erőteljesebben zajló folyamat a szuburbanizáció, amely alapvetően rendezi át a településközi viszonyokat, elsősorban a nagyvárosok körül, de gyakran, egyre növekvő mértékben a középvárosok környékén is. Legerőteljesebben a lakosság kiáramlásában érvényesülnek a szuburbanizációs folyamatok, azonban számos esetben gazdasági, sőt intézményi funkciók is az elővárosi gyűrűben telepednek le. A szuburbanizációs folyamatok révén alapvetően változik meg a városi tér nagysága és szerkezete. A nagy fokú kitelepüléssel a városok funkcionális tere kiterjedtté válik, a vidékies térségek egyre növekvő mértékben válnak városiassá, ami jelentős területhasználati konfliktusokhoz vezethet, a városok körüli ökológiai, zöld gyűrű eltűnésének veszélyét hordja magában.¹¹ A szuburbanizációból adódó problémák Magyarországon a rendszerváltozás óta robbanásszerűen jelentkeznek, településhatárokon átívelnek, azonban az erre adandó válaszaink kialakulatlanok (például a stratégiai és területhasználati tervezés, a szervezett együttműködések, az „agglomerációs kormányzás” szabályozottsága) és jelentős késéssel,

¹⁰ VÁTI (2008): i. m.

¹¹ Rechnitzer János – Berkes Judit (szerk.): *Nagyvárosok Magyarországon*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021.

gyakran csak formailag próbálják kezelni a kihívásokat, de érdemben a problémák megoldása nem hatásos.¹²

Másrészt a hazai településhálózat egyik legfontosabb gyengesége, hogy hiányoznak azok a regionális szintű csomópontok, amelyek tágabb térségüket érdemben szerveznék és dinamizálnák, azt magasabb szintű szolgáltatásokkal ellátnák, a középvárosokat a nagytérségi-nemzetközi rendszerekre felfűznék. A különbség a főváros és a regionális központok között még nagyobb, ha nem a fővárost, hanem egyre bővülő agglomerációs terét vetjük össze az ország többi funkcionális várostérségével. A pólusok jelenleg nem képesek régiójukat érdemben dinamizálni, az EU-integráció előrehaladtával egyre erősebb hatást gyakorol regionális szerepük betöltésére a határon túli nagyvárosok (Pozsony, Kassa, Nagyvárad, Temesvár) jelenléte.

Harmadrészt problémát jelent, hogy a magyar településhálózat fejlődésében hagyományosan fontos funkciót betöltő megyeszékhelyek, illetve megyei jogú városok mint hagyományos középszintű térségi központok térszervező funkciója gyengült. Ez részben következik a megyei jogú városok és a megye irányításának szétválásából, és veszélybe kerülhet, amennyiben az állami ellátás központi funkcióit a regionalizációs folyamatok elvonják innen, esetleg a közlekedési hálózatok modernizációja miatt a hasonló központokhoz képest periférikus helyzetűvé válnak, és megindul a magasan képzett munkaerő elszívása a regionális központok és a főváros irányába.

Negyedrészttel kihívást jelent a településhálózati rendszer kiegyensúlyozott fejlesztése szempontjából a központi funkciókat alacsonyabb, kisvárosi szinten is hatékonyan ellátni képes központok viszonylag egyenletes jelenlétének hiányossága. A jogállásuk szerint városi rangú települések ma már bőségesen lefedik az ország területét. A városi cím elnyerhetőségének utóbbi évtizedben meghonosodott gyakorlata következtében így elvileg már nem beszélhetünk városhiányos területekről, de számos olyan térség található, ahol a valódi központ szerepét betöltő kisváros nem vagy csak részlegesen képes feladatát betölteni, illetve az ilyen központok nem érhetők el, így a lakosság egy része nem fér hozzá a magas szintű szolgáltatásokhoz.¹³

A problémát felerősíti, hogy a települések közötti együttműködés gyenge, amit súlyosbít az a tény, hogy az önkormányzati rendszer elaprózott. A gyenge kooperáció oka a versenyhelyzet, az együttműködés kultúrájának hiánya, szervezeti képességek és készségek, a térségi és stratégiai szemlélet elégtelensége, a területi tervezés partnerségi jellegének hiányosságai vagy az integráció gyengesége.¹⁴ A településközi együttműködés hiányzik a városok közötti kooperációban (például funkciómegosztásban, klaszterjellegű együttműködésben) és hiányzik helyi, településközi és térségi szinten is.

¹² Farkas Andrea: A magyar közszolgáltatások feladatai a klímaváltozással és a hosszú távú globális kihívásokkal kapcsolatban. In Földi László – Hegedűs Hajnalka (szerk.): *Éghajlatváltozás okozta kihívások és lehetséges válaszok*. Budapest, Dialóg Campus, 2020. 290.

¹³ Somlyódy Péter: *A városok szerepe a területi kormányzásban*. Budapest, Nemzeti Községi Intézet, 2019.

¹⁴ Somlyódy Péter: *Önkormányzati integráció és helyi közigazgatás*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2003.

A településhierarchia mentén ráadásul eltérők az önkormányzatok pénzügyi és szervezeti/menedzsment adottságai. Emellett hiányos a településhálózat tudatos irányítására való stratégiai törekvés, gyenge ennek országos, térségi koordinációja. A településhálózati funkciók, szintek, szerepek, pozíciók definiálatlanok, ami nem teszi lehetővé a tudatos állami feladattelepítést, a regionális koordinációt, és nehezíti a települések hálózati magatartásának (együttműködés, sajátos pozícióra szabott stratégia) optimalizálását.¹⁵

3. A TELEPÜLÉSHÁLÓZAT-FEJLESZTÉS LEHETSÉGES IRÁNYAI

A fentiekben vázlatosan felsorolt településhálózat-fejlesztési kihívások figyelembevételével érdemes áttekinteni azokat a dilemmákat, amelyek a következő tervezési stratégiaalkotás folyamatában meghatározhatják a hazai településhálózat fejlesztésének lehetséges irányát, figyelemmel a térségi versenyképesség és a jóllét kritériumaira.

A térségi versenyképesség indikátorainál alapvetően a gazdasági mutatók a meghatározók, amelyek közül a GDP-mutatók mellett olyan elemek is szerepet játszanak, mint a kiművelt emberfők száma és a képzett munkaerő mértéke; a K+F+I befektetések aránya; a térségi megközelíthetőség és a közlekedési, az energia és IT-infrastruktúra elérhetősége és minősége.¹⁶ A gazdasági versenyképesség mellett azonban az egyes településeken és térségekben élők számára a fejlődés a közösségi jóllét (*well-being*) szemléletével is értékelhető, ahol nemcsak a jövedelem és a fogyasztás növekedése értékelési szempont, hanem az életminőség javulása is.¹⁷ Ezért is fontos, hogy a hazai településhálózat-fejlesztés lehetséges irányainál erre a szempontra is ráirányítsuk a figyelmet.

A stratégiai tervezésben arra érdemes kiemelt figyelmet fordítani, hogy létrejöjjön a hazai településhálózat olyan struktúrája, amelyben a hangsúly az európai városhálózati rendszerhez való kapcsolatokban, a nemzetközi versenyképességet meghatározó tényezők kijelölésében, a jóllét biztosításában, a településhálózatok alakítását szolgáló eszköz- és intézményrendszer működtetésében jelenik meg, illetve olyan általános elvek meghatározásában nyilvánul meg, amely a településhálózati hierarchia egyes elemeinek ajánlott funkcióit és azok egymáshoz való viszonyát rögzíti.¹⁸

A jövőbeni településhálózati rendszer egyik lehetséges változata egy olyan modellben képzelhető el, amelyben az európai világvárosi központ mellett a regionális nagyvárosok (speciális regionális szerepkörrel rendelkező központok), a megyei városok (megyei/térségi

¹⁵ VÁTI (2008): i. m.

¹⁶ Farkas Beáta – Lengyel Imre (szerk.): *Versenyképesség – regionális versenyképesség*. Szeged, JATEPress, 2000; Lukovics Miklós: A magyar megyék és a főváros versenyképességének empirikus vizsgálata. *Területi Statisztika*, 46. (2006), 2. 148–166.; ESPON 2019... (2019): i. m.

¹⁷ Carrie Exton – Michal Shinwell: *Policy Use of Well-Being Metrics: Describing Countries' Experiences*. SDD Working Paper, No. 94. OECD, 2018.

¹⁸ Vö. Rechnitzer János: Lehetséges irányok a magyar településhálózat fejlesztésére. In Kocziszky György (szerk.): *Miskolci Egyetem Gazdaságtudományi Kar. VII. Nemzetközi Konferencia. Miskolc–Lillafüred, 2009. május 19–20*. Miskolc, Miskolci Egyetem Gazdaságtudományi Kar, 2009. 202.

szervező funkciókat ellátó települések), a középvárosok (a városkörzeti funkciót betöltő települési központok), a kisvárosok (sajátos funkcióra épülő települések), illetve a falvak rendszer képzelhető el, egy hierarchikus, ám az adottságok alapján rugalmasan változó rendszerben.

A fenti modellel a közigazgatási rendszerben az azonos jogállású, de eltérő feladatkörű, differenciált hatáskörrel és fiskális eszközökkel rendelkező önkormányzati szabályozásban célszerű meghatározni, figyelemmel a decentralizáció és a szubszidiaritás alapelveire. Az Alaptörvényben meghatározott települési (községi, városi, megyei jogú városi) és területi (megyei) közigazgatási szintek mellett célszerű a településhálózati rendszerben új funkciókat találni a településközi (városkörzeti/járási) és területközi (nagy térségi/regionális) együttműködési szintek alkalmazására, elsősorban a decentralizáció elvének alapján.

Ebben az értelemben a városkörzeti funkciót betöltő települési központok, középvárosok köré az Alaptörvény felhatalmazása alapján¹⁹ célszerű lenne törvényben szabályozni a településközi (városkörzeti/járási) kötelező önkormányzati társulások létrehozatalának feltételeit a kötelező önkormányzati feladatok tekintetében. Ez lehetővé tenné azt, hogy a szubszidiaritás elvének figyelembevételével azokban a térségekben, ahol a kisvárosok nem képesek hatékonyan és teljeskörűen ellátni a települési önkormányzati feladataikat, a közszolgáltatások elemi szinten való biztosítását, ott az érintett települések képviselő-testületei többségének, vagy a lakosság többségét kitevő települési önkormányzatoknál a kezdeményezésére kötelező legyen önkormányzati intézményfenntartó vagy közszolgáltató társulást létrehozni. Ehhez persze adekvát jogi és pénzügyi rendszert is indokolt alkalmazni, amely nemcsak az átláthatóságot és a hatékonyságot, hanem az elszámoltathatóságot is megfelelően érvényesíti.

A városhálózati rendszerben célszerű újraértelmezni a térségi funkciókat ellátó megyei városok szerepét. Ez elképzelhető Bibó István gondolatmenetét figyelembe véve a „város-megyei” konstrukció létrehozatalával,²⁰ ami egyben a megyei önkormányzat megszüntetésével, területi funkcióinak átvételével is járna, összefüggésben a közigazgatás reformjával és a regionális demokrácia kérdésével. Ugyanakkor elképzelhető a megyei önkormányzatok szerepének megerősítésével is, amelyben a regionális szerepkört betöltő (az EU NUTS II rendszerének megfelelő, legalább 800 ezer fő népességgel rendelkező) „nagy megyés rendszer” valósítja meg a regionális versenyképességi követelményeket,²¹ amivel összefüggésben azonban indokolt a megyei önkormányzat választási rendszerében biztosítani a megyei városok polgárainak részvételét is.

A policentrikus fejlesztés megerősített infrastrukturális és intézményi bázisai lehetnek a jövőben a regionális szerepkört betöltő nagyvárosok. A megerősödött nagyvárosok agglomerációs területe dinamikusán fejlődhet, regionális intézményeik révén térségi

¹⁹ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) 34. cikk (2) bekezdés.

²⁰ Bibó István: Közigazgatási területrendezés és az 1971. évi Településhálózat-fejlesztési Konceptió. In *Válogatott tanulmányok*. Harmadik kötet. Budapest, Magvető, 1975.

²¹ Verebélyi Imre: Válságban a magyar középszintű közigazgatás – hogyan tovább? In Verebélyi Imre – Imre Miklós (szerk.): *Jobb közigazgatás helyben járás és visszafejlődés helyett*. Budapest, Századvég, 2009. 96–122.

befolyásuk érzékelhető lehet. A regionális központok nemzetközi versenyképessége fokozódhat, de az egyedi fejlesztési koncepcióknál nagymértékben támaszkodni kell a szomszédos országok regionális központjainak intézményi bázisára, illetve azok fejlesztési irányaira. Célszerű nemzetközi fejlesztési szövetségeket létesíteni, hogy a párhuzamosságok elkerülhetőek legyenek, s a verseny és a kooperáció elve érvényesüljön. Itt is ki kell építeni azonban a nagyvárosi „agglomerációs kormányzás” intézményi és pénzügyi szabályozási rendszerét.²²

Budapest és térsége (szűkebb értelemben a mintegy 80 települést magában foglaló agglomerációs térség – tágabb értelemben Budapest és Pest megye területét lefedő közép-magyarországi régió) Európa egyik legversenyképesebb metropoliszrégiója, amelyben közigazgatási határokat és a NUTS II rendszerben meghatározott területfejlesztési régiókat átívelő térségi együttműködésre van szükség Budapest Főváros Önkormányzata és az érintett Pest megyei önkormányzatok között. Ennek intézményes formáit részben a szabad társulás elve szerint is ki lehet alakítani, de a törvényi szabályozásban kötelezően elő is lehet írni az érintett budapesti és agglomerációs önkormányzatok számára, aminek bővebb kifejtését egy másik tanulmány részletezi.²³

A településhálózat-fejlesztési stratégia megvalósításához a területpolitika megújítására is szükség van. Egyrészt ennek keretében tovább kell folytatni a hagyományos, az EU NUTS-rendszerére alapozott területpolitikai eszköz- és intézményrendszer mellett kialakított funkcionális térségekre koncentráció („*area-based*”) integrált fejlesztési programok tervezését és végrehajtását. Ebben a körben azonban indokolt lenne a fővárosi agglomerációt is „kiemelt térségként” meghatározni a területfejlesztési törvényben, s valamennyi kiemelt térségben biztosítani az integrált regionális tervezési stratégiák megvalósításához a „fiskális decentralizáció” és a „tervszerződés” új elemeit.

A településhálózat-fejlesztése egyúttal szükségessé teszi a területpolitikai narratívák és paradigmák felülvizsgálatát és újragondolását, új elemekkel való bővítését is. Egyetértve Kaiser Tamás ezzel összefüggő gondolataival:

„az újraelosztáson és a hátrányos helyzetű térségek kompenzációján alapuló »régi« és a területalapú megközelítésen alapuló »új« területpolitikák a »terület-érzékeny« megközelítéssel bővíthetők, amelynek egyik innovatív fejlesztési irányát a jóllét (well-being) szemléletének és szempontrendszerének adaptív felhasználása, valamint ezzel összefüggésben a regionális fejlettség GDP-alapú értékelésének új, alternatív mérési rendszerekkel történő kiszélesítése jelent”.²⁴

²² Rechnitzer (2009): i. m. 201.

²³ Szegvári Péter: Aktuális-e még a főváros és az agglomeráció önkormányzati és közigazgatási rendszerének reformja? In Agg Zoltán – Zongor Gábor (szerk.): *Comitatus 30 év/könyv 1991–2021*. Veszprém, Comitatus Könyvek, 2021. 182–191.

²⁴ Kaiser Tamás: Területpolitika 2020 után: narratívák és paradigmák szintézise felé? In Agg Zoltán – Zongor Gábor (szerk.): *Comitatus 30 év/könyv 1991–2021*. Veszprém, Comitatus Könyvek, 2021. 150–159.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. Bordás Péter – Bartha Ildikó – Horváth M. Tamás: Jobban teljesít: Centralizáció és minőség. *Politikatudományi Szemle*, 29. (2020), 1. 73–96. Online: <https://doi.org/10.30718/POLTUD.HU.2020.1.73>
2. Bibó István: Közigazgatási területrendezés és az 1971. évi Településhálózat-fejlesztési Koncepció. In *Válogatott tanulmányok*. Harmadik kötet. Budapest, Magvető, 1975. 141–298.
3. *ESPON 2019: European Territorial Reference Framework: Synthesis Report*. Luxembourg, 2019.
4. Exton, Carrie – Michal Shinwell: *Policy Use of Well-Being Metrics: Describing Countries' Experiences*. SDD Working Paper, No. 94. OECD, 2018. Online: <https://doi.org/10.1787/18152031>
5. Farkas Beáta – Lengyel Imre (szerk.): *Versenyképesség – regionális versenyképesség*. Szeged, JATEPress, 2000.
6. Finta István: *Az önkormányzati képesség dimenziói községi szinten*. Budapest, Nemzeti Közszelektori Egyetem, 2019.
7. Funck, Bernard – Lodovico Pizzati (szerk.): *European Integration, Regional Policy, and Growth*. Washington, D. C., IBRD – The World Bank, 2003. Online: <https://doi.org/10.1596/0-8213-5395-0>
8. Kaiser Tamás: Területpolitika 2020 után: narratívák és paradigmák szintézise felé? In Agg Zoltán – Zongor Gábor (szerk.): *Comitatus 30 év/könyv 1991–2021*. Veszprém, Comitatus Könyvek, 2021. 150–159.
9. Kákai László – Vető Balázs: Állam vagy/és önkormányzat? Adalékok az önkormányzati rendszer átalakításához. *Politikatudományi Szemle*, 28. (2019), 1. 17–41. Online: <https://doi.org/10.30718/POLTUD.HU.2019.1.17>
10. Lovász János: A Budapesti Világvárosi Terület. In *A főváros távlati fejlődésének lehetőségei és azok hatása Pest megyére*. Kézirat. Budapest, 1979.
11. Lukovics Miklós: A magyar megyék és a főváros versenyképességének empirikus vizsgálata. *Területi Statisztika*, 46. (2006), 2. 148–166.
12. Nemes-Nagy József: *Terek, helyek, régiók. A regionális tudomány alapjai*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2009.
13. Rechnitzer János: A jövő terei, a tér jövője. *Magyar Tudomány*, 177. (2016), 8. 922–936. Online: www.matud.iif.hu/2016/08/05.htm
14. Rechnitzer János – Berkes Judit (szerk.): *Nagyvárosok Magyarországon*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021.
15. Somlyódy Péter: *Önkormányzati integráció és helyi közigazgatás*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2003.
16. Somlyódy Péter: *A városok szerepe a területi kormányzásban*. Budapest, Nemzeti Közszelektori Egyetem, 2019. Online: https://nkerpo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/14639/Somlyodyine_A_varosok_szerepe_a_teruleti_2019.pdf?sequence=1

17. Somlyódyné Pfeil Edit: A területi szemlélet és a közpénzügyi kiegyenlítés lehetséges kapcsolata az önkormányzati rendszerben. In Agg Zoltán – Zongor Gábor (szerk.): *Comitatus 30 év/könyv 1991–2021*. Veszprém, Comitatus Könyvek, 2021. 176–181.
18. Szegvári Péter: Aktuális-e még a főváros és az agglomeráció önkormányzati és közigazgatási rendszerének reformja? In Agg Zoltán – Zongor Gábor (szerk.): *Comitatus 30 év/könyv 1991–2021*. Veszprém, Comitatus Könyvek, 2021. 182–191.
19. VÁTI: *A magyar településhálózat helyzete és távlatai*. Összefoglaló. Munkaváltozat 2.1. 2008.
20. Verebélyi Imre: Válságban a magyar középszintű közigazgatás – hogyan tovább? In Verebélyi Imre – Imre Miklós (szerk.): *Jobb közigazgatás helyben járás és visszafejlődés helyett*. Budapest, Századvég, 2009. 96–122.

Szegvári Péter nyugdíjas jogász, címzetes egyetemi docens. Korábban kormányzati szakértőként területfejlesztéssel és közigazgatás-fejlesztéssel foglalkozott. Szakmai gyakorlatot szerzett a helyi közigazgatásban, 1990–1992 között mint a Fővárosi Önkormányzat főjegyzője, 2010–2018 között mint Budapest Főpolgármesterének főtanácsadója. A Települési Önkormányzatok Országos Szövetségének szakértője és a COMITATUS szerkesztőbizottságának tagja.

Hazafi Zoltán – Ludányi Dávid

EGY BEFEJEZETLEN TÖRVÉNY MARGÓJÁRA. A KÖZSZOLGÁLATI HRM FEJLESZTÉSI KERETRENDSZERE

To the Margins of an Unfinished Law. Development Framework for HRM in the Public Service

Dr. Hazafi Zoltán egyetemi docens, tanszékvezető, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Emberi Erőforrás Tanszék, hazafi.zoltan@uni-nke.hu

Ludányi Dávid tanársegéd, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Emberi Erőforrás Tanszék, ludanyi.david@uni-nke.hu

A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (Kit.) paradigmaváltást hozott a közszolgálati jogban. Jelentős közjogi deregulációt és decentralizációt valósított meg. Tudatosan végigvitte ugyan a karrierrendszer lebontását, de adós maradt az új személyzeti rendszer felépítésével. A munkáltatókra bízta a személyügyi tevékenység újraszabályozását. A legfőbb kritika ezért éppen azzal szemben fogalmazható meg, ami a törvényből kimaradt. A soron következő kormányzati ciklusnak ezért az egyik legfontosabb kihívása lesz, hogy befejezze a Kit. által megkezdett átalakítást. Mindezt abban a szellemiségben tegye meg, amely összhangban áll a Kit. jogalkotói célkitűzéseivel. Mivel a decentralizációt és deregulációt alkalmazó angolszász országok előrébb járnak, s rendszeresen szembesülnek a kockázatokkal is, elsőként részletesen megvizsgáltuk, hogy ezek az országok milyen rendszerkonform megoldásokat alkalmaznak a kockázatok kezelésére. Majd ezeket is felhasználva felvázolunk egy olyan hosszú távra szóló közszolgálati HRM (humán erőforrás-menedzsment) fejlesztési keretrendszert, amely biztosítja a fejlesztések sikerességét. Így a közelmúltban megvalósított decentralizációnak és deregulációnak köszönhető rugalmasságot a szervek úgy használhatják ki, hogy közben a kockázatok kezelésére is felkészülnek. A kettő együtt biztosítja a nagyobb szervezeti hatékonyságot.

KULCSSZAVAK:

közszolgálati jog, közszolgálati reform, angolszász modell, kiválasztás, díjazás, kiválósági modell

Act CXXXV of 2018 on Government Administration (Kit) brought a paradigm shift in civil service law. It has achieved significant deregulation and decentralisation of public law. Although the Act downsized the career system, it remained indebted to the construction of the new civil service system. It has entrusted employers with the re-regulation of human resource management. The main criticism, therefore, is precisely what is left out of the Act. One of the key challenges for the next government cycle will therefore be to complete the transformation initiated by the Kit. Do this in a spirit that is in line with the legislative objectives of the Act. As the Anglo-Saxon countries applying decentralisation and deregulation tend to progress faster and face potential risks, at first, we examined their system-conform approach towards managing potential risk factors. Based on that, we draw up a long-term HRM developmental framework, which ensures the success of the improvements. Thus, the organizations can utilise the flexibility allowed by the recent decentralisation and deregulation and prepare for mitigating risks simultaneously – this way, greater efficiency is achieved as a result.

KEYWORDS:

civil service law, civil service reform, Anglo-Saxon model, recruitment, remuneration, model of excellence

1. BEVEZETÉS

A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (Kit.) paradigmaváltást hozott a közszolgálati jogban.¹ Jelentős közjogi *deregulációt* és személyügyi (szabályozási és hatásköri) *decentralizációt* valósított meg. Megszüntette a karrierrendszert – felszámolta a senioritást, a besorolást, az érdemalapú előmenetelt –, de helyette nem épített ki új személyzeti rendszert. Logikusnak tűnt volna – a nemzetközi trendekkel összhangban – ha a jogalkotó a karrierrendszert a munkaköralapú személyzeti rendszerrel váltja fel, de nem ezt az utat választotta. Olyannyira figyelmen kívül hagyta a munkaköralapú szabályozást, hogy a Kit. még a „munkakör” fogalmát sem használja.² Márpedig valamennyi pragmatikaelem alapja a munkakör. A munkakör a szervezet legkisebb építőeleme, ezért a munkakör hiánya a szervezeti működés hatékonyságát is lerontja.

A Kit. valójában egy *befejezetlen törvény*. Tudatosan végigvitte a karrierrendszer lebontását, de adós maradt az új személyzeti rendszer felépítésével. Jobb híján a munkáltatókra bízta a személyügyi tevékenység újraszabályozását. A legfőbb kritika ezért éppen azzal szemben fogalmazható meg, ami a törvényből kimaradt.

A hiányos törvényi szabályozás miatt olyan közszolgálat képe rajzolódik ki, amelyben szervenként más és más tartalmú, *lokális státuszszabályok* születnek, a törvényi garanciák gyengülnek, s ezzel párhuzamosan a munkáltatói hatalom megerősödik. Ennek következtében elsősorban a változások hátrányait fogjuk megtapasztalni, míg az áhított nagyobb rugalmasság és a gyors alkalmazkodóképesség előnyeiből csak keveset fogunk érzékelni. A törvény *kontraproduktív* lesz, s ezért az eredetileg kitűzött célok sem fognak megvalósulni. A soron következő kormányzati ciklusnak ezért az egyik legfontosabb kihívása lesz, hogy *befejezze* a Kit. által megkezdett átalakítást. Mindezt olyan szellemiségben kell megtennie, amely összhangban áll a Kit. jogalkotói célkitűzéseivel.

Ebben a tanulmányban *nem foglalkozunk* a Kit. által megteremtett új paradigma helyesével. Űgyszintén *nem kívánunk állást foglalni* abban a kérdésben sem, hogy a jelen körülmények között mennyiben lenne továbbra is létjogosultsága a zárt életpályamodellnek, illetve kialakítható-e valamiféle vegyes személyzeti modell, amely egyformán merít a zárt és a nyitott rendszer elemeiből. Űgy gondoljuk, hogy egyrészt az ezekkel kapcsolatos viták már lezajlottak, sok újat nem lehet hozzájuk tenni, másrészt a Kit. ezt a kérdést egyértelműen eldöntötte. A Kit. utáni korszakban már *nem lehet követendő út* a visszatérés a közszolgálati életpályamodellhez, bármennyire is érvényesnek gondoljuk a modell értékeit és elveit még a mai körülmények között is. A Kit. értékválasztását (nagyobb rugalmasság és több mérlegelési lehetőség, kevesebb szabály és kötöttség) ezért adottságnak kell tekinteni a további rendszerépítéshez. Ez azt jelenti, hogy csak olyan eljárásokkal, módszerekkel, eszközökkel operálhatunk a rendszerépítés befejezéséhez, amelyek megvalósíthatók a Kit.

¹ Közszolgálati jog alatt a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvényt (Ktv.), valamint később a helyébe lépő jogállási törvényeket, s azok végrehajtási jogszabályait értjük.

² Csupán a Kit. új kormányzati igazgatási szervre való kiterjesztésének szabályai (1/A. §), a jogviszonyváltás szabályai (114. §), illetve az átmeneti rendelkezések (így például 283. §) között bukkan fel.

által meghatározott kereteken belül. Jelen tanulmányunkban kizárólag ilyen javaslatokat fogalmazunk meg.

2. A KIT. PARADIGMAVÁLTÁSA

A Kit. paradigmaváltásának lényege, hogy szakított az életpályamoddellel, s erőteljes közjogi deregulációt és szabályozási decentralizációt valósított meg. Több kérdésben is megszüntette a törvényi szintű szabályozást, s a munkáltató hatáskörébe utalta a szükséges döntéseket, illetve szabályok megalkotását. Ez az egyes *pragmatikaelemek* vonatkozásában az alábbi lényegesebb változásokat eredményezte.

Jogviszony keletkezése: A Kit. megengedi a munkaviszony létesítését a kormányzati igazgatási szerv feladatainak ellátására.³ A munkáltató szabadon mérlegelheti,⁴ hogy az álláshelyet kormánytisztviselői kinevezéssel vagy munkaszerződéssel⁵ tölti be.⁶ A Kit. deregulálta a szakképesítési előírásokat, és a munkáltatót hatalmazta fel arra, hogy megállapítsa az álláshely betöltésének szakmai követelményeit.⁷ Ezzel a munkáltató arra is mozgásteret kapott, hogy az általa meghatározott követelményeket bármikor megváltoztassa, illetve bizonyos álláshelyek esetében akár eltekintsen a szakképesítési követelményektől. A jogszabály csupán annyi kötöttséget tartalmaz, hogy figyelembe kell venni a kormányzati igazgatási szerv szakmai összetételét, a kormányzati igazgatási szerv által ellátandó feladatok jellegét és a helyi munkaerőpiac helyzetét.⁸ Nehéz pontosan megmondani, hogy ezek az általános követelmények a gyakorlatban hogyan értelmezhetőek, de nagy valószínűséggel arra utalnak, hogy az éppen aktuális munkaerő-piaci viszonyok között nagyon keresett, s emiatt nehezen megszerezhető „szakértelem” egy másikkal is kiváltható, feltéve, hogy így is biztosítható a feladatok szakszerű és hatékony ellátása.

A munkáltató – törvényi kötöttség nélkül – szabadon mérlegelheti, hogy határozatlan vagy határozott időre adja a kinevezést. Általános szabály szerint a munkáltató egyoldalúan is módosíthatja a kinevezést,⁹ nincs szükség a kormánytisztviselő beleegyezésére.¹⁰

³ Kit. 279. § (1) bek.

⁴ Korlátozást jelent, hogy a munkaviszony keretében betöltött álláshelyek száma nem haladhatja meg a kormányzati igazgatási szerv alaplétszámának és a központosított álláshelyállományból a kormányzati igazgatási szerv számára betölteni engedélyezett álláshelyek 10%-át. Lásd Kit. 279. § (4) bek.

⁵ Lásd a kérdésköréről részletesen Kun Attila: A közszolgálati jogviszonyt keletkeztető jogi tények – kinevezés kontra szerződés. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, (2018), 2. 80–105.

⁶ Kit. 54. § (1) bek. d) pont.

⁷ Kit. 58. § (1) bek. b) pont.

⁸ 88/2019. (VI. 23.) Korm. rendelet a kormányzati igazgatási létszámgazdálkodásról, valamint a kormányzati igazgatási szerveket és azok foglalkoztatottjait érintő egyes személyügyi kérdésekről, 20. §.

⁹ Ezzel kapcsolatos veszélyekről lásd Petrovics Zoltán: A közszolgálati foglalkoztatási jogviszonyok megszűnése és megszüntetése. In Kiss György (szerk.): *Közszolgálati életpályák jogi szabályozása*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 187–188.

¹⁰ Kit. 89. § (1) bek.

„Minőségi csere” esetén a munkáltató egyoldalúan módosíthatja a betöltött álláshely szakmai követelményeit.¹¹

Besorolás: A Kit. az álláshelyek besorolásáról rendelkezik, és csak a besorolási kategóriákat állapítja meg.¹² A besorolás független a szolgálati időtől, illetve az iskolai végzettségtől (bár a munkáltatói jogkör gyakorlója figyelembe veheti e szempontokat is).¹³ Az egyes álláshelyek besorolására az irányító, illetve felügyelő miniszter tesz javaslatot.¹⁴ Ennek szempontjait a munkáltató szabadon dönti el.

Előmenetel: A Kit. nem ismeri az előmenetelt, a kormánytisztviselő számára nem garantált a karrier.¹⁵ A munkáltató mérlegelésétől függően egy pályakezdő a legmagasabb besorolású álláshelyen is kezdeni pályafutását, de akár a legalacsonyabb kategóriájú álláshelyen töltheti el teljes pályafutását, s mehet onnan nyugdíjba. Ezen nem változtat az sem, hogy valakinek van-e felsőfokú iskolai végzettsége vagy sem. Nincs címadományozás.¹⁶

Illetmény: A Kit. felhatalmazza a munkáltatót arra, hogy – a törvényben megállapított sávokon belül – a szakmai képességek, a képzettség, a gyakorlat, valamint a teljesítmény mérlegelésével határozza meg az illetményt.¹⁷ Ugyanakkor jogszabály nem határozza meg, hogy az említett szempontok hogyan, milyen mértékben befolyásolhatják az illetmény összegét. A törvény még azt sem írja elő, hogy a differenciáláshoz a munkáltató használja fel a teljesítményértékelést. Az csupán lehetőség, akkor válik kötelezővé, ha a kormánytisztviselő kéri.¹⁸ Garanciális elem viszont, hogy az illetmény összegét a munkáltató a tárgyévben csak korlátozott mértékben változtathatja, teljesítményértékeléstől függően. Annak viszont semmi akadálya, hogy az álláshely besorolásának megváltoztatásával a munkáltató a korlátot átlépve, nagyobb mértékben módosítsa az illetmény összegét.¹⁹

Továbbképzés: Megszűnt a jogszabály által egységesen előírt továbbképzési kötelezettség, programminősítés és tanulmányi pontrendszer. A szervek saját maguk állapíthatják meg a tárgyévi továbbképzési kötelezettség alapján teljesítendő tanulmányi pontok mértékét, valamint a belső továbbképzések tekintetében az egyes továbbképzési programok

¹¹ Kit. 108. §.

¹² Kit. 57. § (1) bek.

¹³ Kit. 58. § (2)–(3) bek.

¹⁴ Kit. 51. § (2)–(3) bek., 52. § (3) bek., 57. § (6) bek.

¹⁵ Leginkább az álláshelyváltás hasonlít a besorolásban való előmenetelre. Az álláshelyváltás a besorolásban való előmenetelhez képest ugyanakkor nem automatikus. Ilyenkor a munkáltatói jogkör gyakorlója a kormánytisztviselőt a kormányzati igazgatási szerv egyik álláshelyéről ugyanazon kormányzati igazgatási szerv másik álláshelyére helyezi. Így tehát előfordulhat az is, hogy a munkáltatói jogkör gyakorlója egy magasabb illetmény-sávval rendelkező álláshelyre helyezi a kormánytisztviselőt, ami előrelépést jelenthet. Lásd: Kit. 59. §.

¹⁶ A Nemzeti Adó- és Vámhivatal nem teljesen ezt az utat választotta, lásd például: Magasvári Adrienn: A Nemzeti Adó- és Vámhivatal szerepe, szervezete, feladatai, személyi állománya. In Erdős Ákos (szerk.): *Integrált pénzügyőri ismeretek I.* Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozata, 2021. 25–43.

¹⁷ Kit. 65. § (3) bek.

¹⁸ Kit. 96. § (1)–(2) bek.

¹⁹ Kit. 134. § (5) bek.

tanulmányi pontjainak értékét.²⁰ A központi és területi kormányzati igazgatási szerv²¹ közszolgálati szabályzatában alakíthatja ki az általa szervezett belső továbbképzési programok jóváhagyásának rendjét.²² A továbbképzésnek nincs garantált előmeneteli jogkövetkezménye.

A deregulációnak, illetve a decentralizációnak köszönhetően növekedett a munkáltató szabályozási hatásköre, ami lehetővé teszi a *helyi sajátosságok* érvényesítését. A kormányzati igazgatási szervek közszolgálati szabályzatukban kilenc tárgykörben alkotnak belső szabályokat (így például a kormányzati szolgálati jogviszony létesítésével, módosításával, megszűnésével és megszüntetésével kapcsolatos eljárásrendet érintően; az együttalkalmazási tilalomra és az összeférhetetlenségre, valamint a munkaidőre, a pihenőidőre és a szabadságra vonatkozóan).²³ A megváltozott jogi környezetben a szervezetek autonóm módon alakítják ki saját HRM-folyamataikat (így például a toborzást, kiválasztást, előmenetelt, díjazást, értékelést, fejlesztést stb.). Ez nemcsak lehetőség, hanem kényszer is, mivel a korábbi jogi normák hiányában szabályozatlan maradna az emberierőforrás-gazdálkodás.

A szabályzat a munkáltató olyan *önszabályozása*, amelyből jogok és kötelezettségek származhatnak. A kinevezés elfogadásával a közszolgálati szabályzatban foglaltak „automatikusan” beépülnek a munkáltató és a kormánytisztviselő között létrejövő jogviszony tartalmába, ezért fontos, hogy a szabályozás feleljen meg a jóhiszeműség és tisztesség követelményének, és ezt garanciák biztosítsák. A munkajogban a belső szabályzat „(mint ÁSZF) leginkább akkor tekinthető »tisztességtelennek«, ha aránytalan sérelmet okoz a munkavállaló(k)nak”.²⁴

A decentralizációnak köszönhetően szerвенként eltérő szabályok jönnek létre. A dereguláció és a decentralizáció azonban *önmagában nem érték*, pusztán a nagyobb rugalmasságban rejlő lehetőség arra, hogy növekedjen a szervezet teljesítménye. Ehhez azonban arra van szükség, hogy a megváltozott szabályozási paradigmához igazodjon az emberierőforrás-gazdálkodás.

A *régi paradigma* arról szólt, hogy a kormánytisztviselők státuszát, foglalkoztatásuk feltételeit jogszabályok szabályozták, vagyis az egyes HRM-folyamatokat a szervezetek az egységes jogi keretek között alakították ki, s a személyügyi tevékenységgel szembeni legfőbb vezetői elvárás a jogszabályi rendelkezések végrehajtása, illetve a jogszabályoknak

²⁰ 338/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet a kormányzati igazgatási szervek kormánytisztviselőinek kötelező képzéséről, továbbképzéséről, átképzéséről, valamint a közigazgatási vezetőképzéséről, 3. § (4) bek.

²¹ A kormányhivatalok kormánytisztviselőiről lásd részletesebben: Hegyesi Zoltán – Juhász Dezső: A kormányhivatalok kormánytisztviselői (270. §, 277. §). In Hazafi Zoltán – Ludányi Dávid (szerk.): *Kommentár a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvényhez*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2021. 777–789.

²² 338/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet, 5. § (1) bek., 6/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról, 12. § (5) bek.

²³ 88/2019. (VI. 23.) Korm. rendelet, 19. §.

²⁴ Gyulavári Tamás – Kun Attila: A munkáltatói szabályzat az új Munka Törvénykönyvében. *Magyar Jog*, 60. (2013), 9. 556–566.

megfelelő munkáltatói intézkedések meghozatala volt. Ezzel szemben az új paradigma a piaci versenyszféra viszonyait veszi át. A szervezetek emberierőforrás-gazdálkodását a keretjellegű jogi normák legfeljebb befolyásolják, a konkrét szabályokat azonban belső szabályzatok *guide*-ok vagy különféle *code of conduct*-ok határozzák meg.²⁵ Jogi hatásukat tekintve ezek is számonkérhetőek, megsértésük esetén a munkavállaló akár el is bocsátható, illetve a munkáltatóval szemben jogvita kezdeményezhető. Ugyanakkor a belső szabályzatok *nélkülözik a stabilitást és a kiszámíthatóságot*, hiszen a munkáltató azokat bármikor megváltoztathatja. Ha mégis kialakul egyfajta stabilitás és kiszámíthatóság, az annak köszönhető, hogy a munkavállalónak és munkáltatónak egyaránt érdeke a foglalkoztatás hosszú távú fenntartása. Ez azonban nem jogi, hanem gazdasági kényszer, amely a közgazdaságban nem értelmezhető.

A decentralizált szabályozási rendszernek azonban a legnagyobb *hátránya*, hogy nélkülözi az egységes kormányzati személyzetpolitikát, hiszen mindegyik szerv önállóan alakítja ki saját toborzási és kiválasztási, díjazási, fejlesztési stb. politikáját. A munkaerőigény tervezése is parciálisan történik. A központi személyzetpolitika hiánya miatt képtelenség szabni annak, hogy a rendszer atomizálttá váljon. Így az úgynevezett méretgazdasági előnyök nem fordíthatók a hatékonyság növelésére.

Ha kitekintünk a *nemzetközi szintésre*, akkor azt látjuk, hogy az angolszász modellhez tartozó országok is hasonló problémákkal küzdenek, ezért érdemes részletesen megvizsgálni ezeket az országokat abból a szempontból, hogy milyen rendszerkonform megoldásokat alkalmaznak a problémákra. Nem titkolt szándékunk, hogy ezeket akár mintának is vehetjük a Kit. által félbehagyott rendszer kialakításának befejezéséhez, azzal a fenntartással, hogy természetesen jelen esetre is irányadónak tekintjük, nem lehet kritikátlanul, automatikusan átvenni olyan megoldásokat, amelyek más társadalmi, politikai, közigazgatási környezetben fejlődtek ki. Ugyanakkor nem lehet figyelmen kívül hagyni azt sem, hogy a Kit. célkitűzései sok tekintetben az angolszász modellre emlékeztetnek.

3. SZABÁLYOZÁSI ELVEK AZ ANGOLSZÁSZ KÖZSZOLGÁLATOKBAN

Az *angolszász modellhez* tartozó Nagy-Britannia, Ausztrália, Új-Zéland, Kanada és az Amerikai Egyesült Államok²⁶ közös jellemzője a politikai semlegességet biztosító intézményrendszer, valamint a munkakör- és teljesítményalapú díjazás.²⁷ Így tehát a modell két mértékadó *alapelve* a depolitizáltság és az érdemek elsődlegessége, amelyeket a köztisztviselők általános magatartási követelményei egészítenek ki (integritás, tisztesség,

²⁵ Kiss György: A közszolgálati életpálya („career”, „Laufbahn”, „carriere”) jogi szabályozásának alapja. In Kiss György (szerk.): *Közszolgálati életpályák jogi szabályozása*. Budapest, Dialóg Campus, 2019a. 19.

²⁶ Linder Viktória: *Személyzeti politika – humánstratégia a közigazgatásban*. Doktori értekezés. Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2010. 27.

²⁷ Hazafi Zoltán: Közszolgálati minták, modellek és trendek az Európai Unió tagállamaiban. *Belügyi Szemle*, 69. (2021), 8. 1285–1307.

objektivitás és pártatlanság).²⁸ Erre tekintettel, a személyzetpolitikával foglalkozó szakirodalom gyakran érdemalapú rendszernek, *merit systemnek* nevezi az angolszász modellt.²⁹ Az angolszász jogrendszer jellegzetességei ugyanakkor megmutatkoznak a *köztisztviselői rendszer szabályozásában* is.³⁰ Nem találunk – a kontinentális megoldásokhoz hasonló – egységes közszolgálati jogi kódexeket, de egy-egy jogviszonyelem tekintetében is csak elvétve olvashatunk jogszabályi formába foglalt munkavégzési szabályokat. Ezek is elsősorban keretjellegűek, garanciális szervezeti és eljárási kérdéseket tartalmaznak, valamint a szabályozás tartalmát meghatározó alapelvi normákat fogalmazzák meg.³¹ A szabályozás tehát sok esetben törvényi felhatalmazás alapján a miniszterelnök vagy más vezető által kiadott utasítás, irányelv formájában történik. Így e körből kiemelhetjük a Köztisztviselői Menedzsment Kódexet (*Civil Service Management Code*), amely a köztisztviselők foglalkoztatási szabályainak, karrierrendszerének keretszabályait tartalmazó gyűjtemény.³² Mindebből jól látható, hogy *decentralizált* jogi szabályozás jellemzi az angolszász modellt, aminek következtében a szervezetalakítás és a HRM-folyamatok kialakítása is decentralizáltan történik.

Ugyanakkor korán megmutatkoztak a decentralizált működés *hátrányai*; a favoritizmus eluralkodása a közigazgatásban, az igazságtalan és aránytalan bérezés, illetve az erős szervezeti fragmentáció. A közös modell tehát nemcsak közös jellemzőket eredményezett, de közös problémákhoz is vezetett.³³ Az egyes problémák megoldására különféle javaslatok, kormányzati intézkedések születtek. Az alábbiakban azt vizsgáljuk meg, hogy ezekkel hogyan kívánták orvosolni a diszfunkciókat, illetve mennyiben voltak összeegyeztethetők a rendszer alapelveivel.

Hangsúlyozni kell, hogy az angolszász modellben a HRM-folyamatok (toborzás–kiválasztás, utánpótlás-politika, karriermenedzsment, teljesítményértékelés, javadalmazás és ösztönzés) egységes, integrált rendszert alkotnak, amelynek alapja a munkakör-értékelés és a kompetenciamenedzsment (*Civil Service Competency Framework*).³⁴

²⁸ Government of the United Kingdom: *Civil Service Code* (2015. március 16.). Vö. Kiss György: A közszolgálati foglalkoztatási jogviszonyok tartalmát meghatározó elvek. In Kiss György (szerk.): *Köztisztviselői jogi szabályozása*. Budapest, Dialóg Campus, 2019b. 82. A részét képezi a következő törvénynek: Constitutional Reform and Governance Act (Az alkotmányos reformról és a kormányzásról szóló törvény) 2010. Az elvekkel kapcsolatban lásd még Petrovics Zoltán: A közszolgálati jogviszony tartalmának integrálása és differenciálása. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, (2018), 1. 151–152.

²⁹ György István: Egyesült Királyság. In Hazafi Zoltán – Ludányi Dávid (szerk.): *Összehasonlító európai közszolgálat*. Budapest, kézirat. 2019.

³⁰ Például Lőrincz Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*. Budapest, HVG-ORAC, 2010. 272, 274.

³¹ György (2019): i. m.

³² Paksi-Petró Csilla: Munkaköralapú humán erőforrás gazdálkodás intézményesítésének nemzetközi gyakorlata országtanulmány: Egyesült Királyság. In Gáspár Máttyás – Szakács Gábor (szerk.): *Munkaköralapú humán erőforrás gazdálkodás intézményesítésének nemzetközi gyakorlata (országtanulmányok)*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2020. 281; Government of the United Kingdom: *Civil Service Management Code* (2013. július 1.).

³³ Hazafi Zoltán: Európai modellek. In Hazafi Zoltán (szerk.): *Kormányzati személyzetpolitika*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 77.

³⁴ Paksi-Petró (2020): i. m. 270–301.

A politikasemlegesség és az érdekek elsődlegességének hagyományosan nagy jelentősége van a brit köztisztviselők *kiválasztásában*. A favoritizmus felszámolása érdekében 1854-ben létrehozták a kormánytól független Közszolgálati Bizottságot (*Civil Service Commission*), amelynek már ekkor egyik fő feladata a nyílt versenyvizsgán alapuló kiválasztás lefolytatása volt.³⁵ Ma a köztisztviselők kiválasztására irányadó *eljárások* alapelveit határozza meg, illetve a kiválasztási rendszer működését *irányítja*.³⁶ A Közszolgálati Bizottság legutóbb 2018-ban fogalmazta meg a kiválasztási eljárás szabályait, amelyet valamennyi minisztériumra és ügynökségre irányadó *iránymutatásként* tett közzé.³⁷ A Közszolgálati Bizottság tagjai a *közszolgálati biztosok* (*Civil Service Commissioners*), akiket a közszolgálati miniszter (tehát a miniszterelnök) javaslatára az uralkodó nevez ki.³⁸ A közszolgálati biztosok számos követelménynek meg kell hogy feleljenek. A követelményeket az úgynevezett Személyzeti Gyakorlati Szabályzat (*Code of Practice for Staff*) határozza meg. A szabályzat a korábban említett négy alapértéket (integritás, tisztesség, objektivitás és pártatlanság) tölti meg speciális tartalommal. A szabályzat egyúttal rendezi a Bizottság elszámoltathatóságát, felelősségi kérdéseit, e szerint a Bizottság független és hatékony működéséért végső soron a közszolgálati miniszter felel a Parlament előtt. A tagokra összeférhetetlenségi szabályok vonatkoznak, s a szabályzat kitér az integritás, átláthatóság követelményeire is.³⁹

A kiválasztás jelentőségének angolszász felfogását jól jellemzi Lőrincz Lajos megállapítása, amely szerint „a felkészületlen vagy rosszul felkészült köztisztviselő képtelen az egyszerű ügyek elintézésére is, állandó segítségre szorul, hibái mások munkáját is késleltetik”.⁴⁰

Meghatározó szerepét mutatja az is, hogy egyetlen jogviszonyelemként a kiválasztást *szabályozza törvény*.⁴¹ A törvény – egyéb kérdések között – a kiválasztás alapelveit határozza meg.⁴² A törvény rendelkezései szerint a kiválasztásnak az érdemeken kell alapulnia (*merits*), illetve tisztességes (*fair*) és nyitott (*open*) verseny alapján kell történnie.⁴³ A Bizottság iránymutatása szerint az *érdem* azt jelenti, hogy azt a pályázót kell az állásra kinevezni, aki megfelel a közzétett követelményeknek, képes azoknak megfelelően dolgozni, méghozzá a pályázók közül a legjobban.⁴⁴ A *tisztességesség* elve előírja, hogy a kiválasztási eljárásnak elfogulatlannak, objektívnek, pártatlannak és következetesnek kell

³⁵ Hazafi (2019): i. m. 77.

³⁶ György (2019): i. m.

³⁷ Civil Service Commission: *Recruitment Principles* (2018. április). (Kiválasztási alapelvek).

³⁸ Lásd: <https://civilservicecommission.independent.gov.uk/recruitment/>; <https://civilservicecommission.independent.gov.uk/about-the-commission/civil-service-commissioners/>

³⁹ Civil Service Commission: *Code of Practice for Staff October 2010* (2010).

⁴⁰ Lőrincz (2010): i. m. 379. Ezt ugyan a képzés, továbbképzés fontosságával kapcsolatban fogalmazta meg, ám ugyanúgy érvényes a kiválasztásra nézve is.

⁴¹ Lásd az alkotmányos reformról és a kormányzásról szóló törvényt.

⁴² Lásd az alkotmányos reformról és a kormányzásról szóló törvényt, 10–11. §.

⁴³ Kiválasztási alapelvek 3. pont.

⁴⁴ Kiválasztási alapelvek 4. pont. Vö. György (2019): i. m.

lennie.⁴⁵ A *nyílt verseny* a jogegyenlőség elve alapján az álláslehetőség nyilvános meghirdetését jelenti, aminek keretében közzé kell tenni az állás betöltéséhez szükséges információkat és a pályázati eljárás követelményeit is.⁴⁶

A *kiválasztási eljárás* kialakításáért és lebonyolításáért az egyes közigazgatási szervek felelnek. Az eljárások a kiválasztás tárgyát képező állás jellemzőinek megfelelően különbözhetnek egymástól (sőt, ha szükséges, különbözniük is kell), a közös alapelveket és eljárási szabályokat azonban valamennyi esetben követni kell. A közös szabályok betartása és a pályázók alkalmasságának megítélése az egyes *kiválasztási bizottságok* feladata.⁴⁷ Egy kiválasztási bizottság (*selection panel*) legalább két főből áll, és vezetője egy köztisztviselő vagy a legmagasabb szintű köztisztviselőknél az egyik közszolgálati biztos.⁴⁸ A bizottságnak kell biztosítania a pályázók pártatlan (objektív és részrehajlásmentes) értékelését (így a pályázati feltételeknek való megfelelést), valamint a bizottságnak kell döntenie a legalkalmasabb pályázó kiválasztásáról is.⁴⁹ A bizottság tagjai összeférhetlenségi szabályoknak kell hogy megfeleljenek,⁵⁰ ami ugyancsak a pártatlanság követelményét erősíti. A bizottság elnöke felelős a törvényi feltételek és iránymutatások betartásáért. Ennek érdekében például ellenőrzi az álláshoz előírt alkalmassági feltételeket, a pályázathoz csatolt munkaköri leírást, a követendő toborzást és szelekciót, valamint a bizottsági tagok alkalmasságát (így például összeférhetlenségét). Az eljárásról annak befejeztével feljegyzést kell készítenie. Probléma vagy jogsérelem esetén az eljárást felfüggesztheti annak elhárításáig, és a Közszolgálati Bizottságot is tájékoztathatja erről.⁵¹

A *toborzás* során a közigazgatási szerveknek közzé kell tenni minden lényeges információt a betölthető állás jellegéről és szintjéről, az alkalmazási feltételekről, a követendő kiválasztási eljárásról, valamint a díjazás elemeiről.⁵² A szerveknek minden pályázóval szemben ugyanazt az eljárást kell követniük (kivéve, ha egyes életkörülmények eltérő eljárást követelnek). A pályázati felhívást olyan felületen és annyi ideig kell közzétenni, hogy az minden pályázó számára egyenlő hozzáférést biztosítson.⁵³ Fontos garanciális szabály, hogy a szerveknek tájékoztatniuk kell a pályázókat a jogorvoslati lehetőségeikről, amelynek szabályait az alkotmányos reformról és a kormányzásról szóló törvény tartalmazza.⁵⁴ Ha egy szerv a pályázatban rögzített illetménytől legalább 20%-kal magasabb összeget szeretne fizetni, az ajánlattétel módosítása előtt a Közszolgálati Bizottság jóváhagyását kell kérnie.⁵⁵

⁴⁵ Kiválasztási alapelvek 5. pont. Vö. György (2019): i. m.

⁴⁶ Kiválasztási alapelvek 6. pont. Vö. György (2019): i. m.

⁴⁷ Kiválasztási alapelvek 7–8. pontok. Vö. György (2019): i. m.

⁴⁸ Kiválasztási alapelvek 9–10. pontok. Vö. György (2019): i. m.

⁴⁹ Kiválasztási alapelvek 11. pont. Vö. György (2019): i. m.

⁵⁰ Kiválasztási alapelvek 12. pont.

⁵¹ Kiválasztási alapelvek 13–15. pontok. Vö. György (2019): i. m.

⁵² Kiválasztási alapelvek 16. pont. Vö. György (2019): i. m.

⁵³ Kiválasztási alapelvek 17–19. pontok. Vö. György (2019): i. m.

⁵⁴ Kiválasztási alapelvek 22. pont.

⁵⁵ Kiválasztási alapelvek 24. pont.

A szelekció során a pályázókat érdemeik alapján kell megítélni, és nem szabad személyes (baráti, családi stb.) kapcsolataikat ennek során figyelembe venni.⁵⁶ A pályázóknak meg kell felelniük a Köztisztviselői Kódex által meghatározott integritás, tisztesség, objektivitás és pártatlanság követelményeinek.⁵⁷ Ezek a követelmények számos részkötelezettséget magukban foglalnak. Így például az *integritás* kiterjed a közpénzek és az egyéb források megfelelő és hatékony felhasználásának kötelezettségére; a *tisztességesség* a harmadik személy általi befolyásolás elutasítására; az *objektivitás* az elfogulatlan ügyintézés követelményére, míg a *pártatlanság* általános és politikai értelemben is keretek közé szorítja a köztisztviselő magatartását.⁵⁸ Ha egy pályázó korábban politikai tevékenységet folytatott, a kiválasztási bizottságnak meg kell győződnie arról, hogy a pályázó képes követni a Kódexben foglalt szabályokat, ennek biztosítása érdekében rögzíteni kell vele szemben az elvárásokat.⁵⁹

Az eljárás nem szorítkozik kizárólag a tények vizsgálatára, többnyire *versenyvizsgálattal* jár együtt. A megmérettetés több napos is lehet. Az írásbeli részben statisztikai táblákat kell elemezni, tanácsokat kell megfogalmazni egy-egy kormányzati probléma megoldására. A szóbeli fordulóban pedig tanúbizonyosságot kell adni a megfelelő kifejezőképességről.⁶⁰

Az összes tény számbavételét követően a kiválasztási bizottság *sorrendbe állítja* a pályázókat az érdemeik alapján, majd ennek megfelelően az első helyre rangsorolt pályázó kinevezését *javasolhatja*. Amennyiben az első helyre rangsorolt pályázó mégsem fogadná el a kinevezést, a közigazgatási szerv vagy az érdemek szerint a sorrendben következő pályázót nevezheti ki, vagy lezárhatja az eljárást kinevezés nélkül.⁶¹ Akik nem kapják meg az állást, *tartaléklísta*ra kerülnek, amelyben elért eredményeik alapján 12 hónapon keresztül lehetőségük van másik ugyanolyan vagy hasonló állás megszerzésére.⁶² A *kinevezés joga* többnyire az adott minisztérium közigazgatási államtitkáráé, illetve más típusú központi államigazgatási szervezetben az első számú köztisztviselőé.⁶³

A dokumentum *speciális szabályokat* fogalmaz meg a határozott időre történő foglalkoztatásra, a miniszterek kiválasztási eljárásba való bevonására, az állandó titkári (*permanent secretary*) versenyvizsgákra, a közszolgálati biztosok közvetlen részvételével zajló versenyvizsgákra, a különleges tanácsadókra, valamint a kivételekre vonatkozóan.⁶⁴

Mint korábban említettük, Nagy-Britanniában, az Amerikai Egyesült Államokban és Kanadában egyaránt problémák és igazságtalanságok merültek fel a közigazgatási

⁵⁶ Kiválasztási alapelvek 27. pont. Vö. György (2019): i. m.

⁵⁷ Kiválasztási alapelvek 28. pont.

⁵⁸ Government of the United Kingdom: *Civil Service Code* (2015. március 16.). (Köztisztviselői Kódex). Vö. Kiss (2019b): i. m. 82–83.

⁵⁹ Kiválasztási alapelvek 29. pont.

⁶⁰ György (2019): i. m.

⁶¹ Kiválasztási alapelvek 31–33. pontok. Vö. György (2019): i. m.

⁶² Kiválasztási alapelvek 34–35. pontok. Vö. György (2019): i. m.

⁶³ György (2019): i. m.

⁶⁴ Kiválasztási alapelvek 36–38., 39–43., 44–49., 50–57., 58., 59–63., 72–103. pontok.

illetményrendszerben. Mielőtt azonban áttekintենek ezeket a problémákat és az ezekre adott válaszokat, szükséges röviden ismertetni a díjazás rendszerét.

A brit közszolgálati rendszer korábbiakban jelzett sajátosságai miatt – tehát, hogy a közszolgálati jogviszony egyes kérdéseiről nem mindig találunk pontosan szabályozó jogforrásokat –, az illetményrendszerre nézve sem találunk részletező törvényi szabályokat.⁶⁵ A Köztisztviselői Menedzsment Kódex⁶⁶ foglalja össze a legfontosabb keretjellegű szabályokat, aminek részletes kidolgozását egyúttal az egyes közigazgatási szervekhez delegálja.⁶⁷ A Menedzsment Kódex az illetmény és juttatások (*pay and allowances*) pont alatt tárgyalja a legfontosabb irányadó szabályokat.⁶⁸ A Menedzsment Kódex felhívja a szervezeteket, hogy saját szabályzataikat jellemzően kézikönyv (*Handbook*) formájában adják ki, és tegyék elérhetővé minden köztisztviselő számára.⁶⁹ Fontos garanciális szabály, hogy a Kabinetiroda (*Cabinet Office*) felügyeli a munkáltatói szintű szabályok megalkotását, tartalmát stb.⁷⁰ Egyúttal a szabályozás elkészítése során is figyelemmel kell lenni a Kabinetiroda véleményére, valamint a korábbi jó gyakorlatokra (*best practices*).⁷¹

Az illetményrendszerek kialakítására nézve a következő *alapelveket* határozza meg a Menedzsment Kódex. A közigazgatási szervnek saját illetményrendszere kidolgozása során érvényesítenie kell a *racionalis közpénzfelhasználás* követelményét, a *penzügyi kontroll* gyakorlását, a *díjazási rendszer rugalmasságát*, valamint ügyelni kell arra, hogy szoros és hatékony kapcsolat jöjjön létre a köztisztviselők teljesítménye és díjazása között.⁷² Amennyiben egy-egy szerv jelentősebben átalakítja illetményrendszerét, úgy annak szabályait el kell küldenie a Kabinetirodának, amelynek szerkezetátalakítási eljárást (*restructuring business case*) kell lefolytatnia.⁷³ Hatálybalépésük után három évvel, majd hároméves rendszerességgel folyamatosan értékelni kell az illetményrendszereket, mégpedig a központi alapelvek és egyéb szervezeti célkitűzések alapján.⁷⁴

⁶⁵ György (2019): i. m.

⁶⁶ A Köztisztviselői Menedzsment Kódexet az alkotmányos reformról és a kormányzásról szóló törvény felhatalmazása alapján adta ki a közszolgálati miniszter a közszolgálat irányításával kapcsolatos szabályozás megalkotására és utasítások kiadására, a köztisztviselők foglalkoztatási viszonyainak meghatározására vonatkozó feladatkörében eljárva.

⁶⁷ Paksi-Petró (2020): i. m. 281. Vö. Köztisztviselői Menedzsment Kódex. Lásd: „7.1.1. Departments and agencies have authority to determine the terms and conditions relating to the remuneration (excluding pensions) of their own staff outside the Senior Civil Service and the payment of allowances to all staff, subject to the following conditions.”

⁶⁸ Ezek kötelező szabályok, amit a következőképpen fogalmaz meg a Köztisztviselői Menedzsment Kódex. Lásd: „Introduction 6. When exercising the delegated powers permitted by this Code, departments and agencies should remember that existing rights cannot be altered arbitrarily.”

⁶⁹ Paksi-Petró (2020): i. m. 282. Vö. Köztisztviselői Menedzsment Kódex. Lásd Introduction 5.

⁷⁰ Paksi-Petró (2020): i. m. 282. Vö. Köztisztviselői Menedzsment Kódex. Lásd Introduction 7.

⁷¹ Paksi-Petró (2020): i. m. 283.

⁷² Paksi-Petró (2020): i. m. 283. Vö. Köztisztviselői Menedzsment Kódex. Lásd 7. Pay and allowances – 7.1. Remuneration of Staff – Conditions 7.1.2. a–d.

⁷³ Köztisztviselői Menedzsment Kódex. Lásd 7. Pay and allowances – 7.1. Remuneration of Staff – Conditions 7.1.3.

⁷⁴ Köztisztviselői Menedzsment Kódex. Lásd 7. Pay and allowances – 7.1. Remuneration of Staff – Conditions 7.1.4.

Az egyes szervek, munkakörök és köztisztviselők közötti indokolatlan jövedelmi aránytalanságok elkerülése céljából irányelvek és útmutatók alkalmazásával védekeznek. Be kell tartani az Esélyegyenlőségi Bizottság egyenlő díjazásra vonatkozó rendelkezéseit, amiket a Bizottság az Egyenlő Bérezési Gyakorlat Kódexében (*Code of Practice on Equal Pay*) határoz meg.⁷⁵ Az egyes szervek illetményrendszerük tekintetében folyamatos tájékoztatói és adatszolgáltatási kötelezettséggel tartoznak a Kabinetiroda felé.⁷⁶

A Menedzsment Kódex további keretszabályokat fogalmaz meg egyes juttatásokra, a nyugdíjrendszerre vagy éppen a főtisztviselői (*senior civil service*) karra kiterjedően.⁷⁷ Az illetményrendszer bizonyos értelemben azonban az *előmeneteli rendszerrel* is összekapcsolódik. Az előmenetel rendje szintén a szervek által alakítható. Csak általános előírásokat határoz meg számukra a Menedzsment Kódex.⁷⁸ Így például megfogalmazza, hogy az előmenetel és mobilitás során a munkáltatói döntés kizárólag a köztisztviselő *érdemein* alapulhat. Kifejezetten figyelemmel kell kísérni, hogy a köztisztviselő alkalmas-e az így megváltozott feladatok ellátására. Ugyancsak irányadó szabály az előmenetelre és a mobilitásra, hogy a szervek ilyen rendszereik megtervezése és fejlesztése során a Kabinetiroda által megfogalmazott szabályok és a konzultációkon elhangzottak szerint járnak el. A Menedzsment Kódex előírja a szervek számára, hogy rendelkezzenek előmenetelre és mobilitásra vonatkozó személyzeti kézikönyvvel. (Ami végső soron hozzájárul az előmenetel, és ezen keresztül a díjazás tervezettségéhez is.) További követelmény, hogy az előmenetelnek összhangban kell lennie a kiválasztási alapelvekkel. Végül, a Menedzsment Kódex speciális követelményekhez köti a köztisztviselők főtisztviselői pozícióba való előléptetését is. A Menedzsment Kódex az alapelvek betartására (betartatására) vonatkozóan lényeges *felelősségi szabályokat* határoz meg.⁷⁹ A gyakorlat azt mutatja, hogy az illetménytáblák helyett illetménysávokat (*pay ranges*) és illetményosztályokat (*pay bands*) alkalmaznak, amelyeknek minimuma és maximuma van.⁸⁰ A központi közigazgatásban leggyakrabban öt különböző besorolást alkalmaznak, amelyekben belül többféle munkakör is elkülöníthető.⁸¹ A díjazás többnyire tekintettel van a besorolási rendszerre, így a magasabb kategóriákban és ezek munkaköreiben magasabb illetményeket fizetnek.⁸²

A Miniszterelnökség és a Kincstár együttes irányelvéből kiolvasható a brit közszolgálat díjazására vonatkozó *kormányzati politika*.⁸³ Az irányelv ugyancsak a kereteket fogalmazza meg, amelyen belül az irányelv hatálya alá sorolt közigazgatási szervek – így például

⁷⁵ Köztisztviselői Menedzsment Kódex. Lásd 7. Pay and allowances – 7.1. Remuneration of Staff – Conditions 7.1.4.

⁷⁶ Köztisztviselői Menedzsment Kódex. Lásd 7. Pay and allowances – 7.1. Remuneration of Staff – Conditions 7.1.5.

⁷⁷ Köztisztviselői Menedzsment Kódex. Lásd 7. Pay and allowances.

⁷⁸ Köztisztviselői Menedzsment Kódex. Lásd 6.4. Promotion and Lateral Transfers.

⁷⁹ Köztisztviselői Menedzsment Kódex. Lásd Conditions 6.4.2.

⁸⁰ Paksi–Petró (2020): i. m. 284.

⁸¹ Grade Structures of the Civil Service. *Institute for Government*, 2019. május 1.

⁸² György (2019): i. m.

⁸³ Government of the United Kingdom: *Guidance. Civil Service Pay Remit Guidance 2021/22* (2021. március 25.). A kormányzat minden évben új irányelvet ad ki. Lásd: Paksi–Petró (2020): i. m. 283.

a minisztériumok és az ügynökségek – meghatározzák saját bérpolitikájukat, majd ennek alapján a köztisztviselők pontos illetményét, illetve az illetmények alakulásáról szóló jelentéseket.⁸⁴ Az irányelv tehát nem jogi természetű, inkább a díjazás évről évre frissülő bérpolitikai és költségvetési megfontolásait szabja meg.

Az elmúlt évek bérpolitikájának alakulásával kapcsolatban az alábbi fő trendek körvonalazódtak. A kormányzat felhagyott a korábban folytatott gyakorlatával, amely szerint minden évben 1%-os általános *illetményemelést* engedélyeztek minden köztisztviselő számára egységesen a költségvetésben. 2018-tól amellet, hogy valamelyest növekszik az összeg (1,5%–2,5%), minden minisztérium közigazgatási államtitkárának kell eldöntenie, hogy ki, mekkora illetménynövekedésben részesül. A 2020-as évben a pénzügyminiszter azonban bejelentette, hogy átmenetileg befagyasztják az illetmények emelését.⁸⁵ Ezt a 2021–2022. évre kiadott irányelv továbbra is fenntartotta.⁸⁶

Mindezen jogi és költségvetési keretek mentén a közigazgatási szervek a következő *személyzetpolitikai megfontolásokat* veszik figyelembe a bérszínvonal meghatározása során. Egyrészt a fizetés képes legyen a köztisztviselők befektetett munkaerejét ellentételezni, tehát kompenzáljon. Másrészt ösztönözze a köztisztviselőket a hatékony és eredményes teljesítményre, tehát motiváljon. Harmadrészt legyen versenyképes a versenyszféra béreivel való összehasonlításban, tehát tartson meg. Végül pedig biztosítsa, hogy a tehetséges fiatal szakemberek, pályakezdekők is a közszolgálatot válasszák, tehát legyen vonzó.⁸⁷

Talán nem véletlen, hogy az Egyenlő Bérézési Gyakorlat Kódexe fontos garanciális szabályokat tartalmaz az *esélyegyenlőség előmozdítására*. Mint azt már említettük, számos esetben irányelvek, kézikönyvek segítik a szabályok törvényi előírásoknak való megfelelését. Egy ilyen kézikönyvnek, útmutatónak tekinthető *Will Hutton* 2011-ben elkészített jelentése is, amely – a fentebb már bemutatott problémákra reagálva – az igazságosabb díjazási rendszer kialakítására tett különféle javaslatokat az egyes közigazgatási szervek számára. „*Víziója*” alapján az illetményeknek pontosan tükröznie kell a betöltött besorolásnak és munkakörnek megfelelő felelősségi szinteket. Az illetményeknek nyomon követhető teljesítményekhez kell kapcsolódnuk, ennek megfelelően akár a közvélemény előtt is igazolhatók a magasabb fizetések. Ez utóbbiból következik szerinte, hogy az illetmények nemcsak igazságosak, hanem annak is tűnnek a társadalom számára, mivel átláthatók. Ennek folyománya, hogy az igazságos díjazás és a társadalom megbecsülése növeli a közszolgálat munkaerővonzó és -megtartó képességét a tehetségek körében. A közszolgálat „minősége” így fenntarthatóvá válik, hiszen az állampolgárok meggyőződhetnek arról, hogy a közpénzeket a közigazgatási szervek bölcsen használják fel, s így bízhatnak a közszolgálatban.⁸⁸

⁸⁴ Government of the United Kingdom (2021): i. m.

⁸⁵ Civil Service Pay. *Institute for Government*, 2021. január 27.

⁸⁶ Government of the United Kingdom (2021): i. m.

⁸⁷ Ranjana Mukherjee: *Total Rewards for Civil Servants. Civil Service Pay and Rewards*. World Bank Group, (é. n.). Hivatkozta György (2019): i. m.

⁸⁸ *Hutton Review of Fair Pay in the Public Sector*. Final Report. 2011. március. Vö. Hazafi (2019): i. m. 77.

Hutton *javaslatát* ennek mentén fogalmazta meg. Szerinte ugyanis a Kormány ugyan nem korlátozhatja adminisztratív módon a béreket, de kötelezheti a szervezetet arra, hogy évente közzé tegyék a legmagasabb, „*top*” fizetéseket. Ezzel összhangban szerinte az egyes szervezetek jelentést kell készítenie a főtisztviselői bérekről, amelyben be kell mutatniuk a fejlődési trendeket, a változások okait. Emellett a Kormánynak referenciaértéket kell megállapítania az autonóm szervek vezetői béreinek felülvizsgálatához. Megítélése szerint a Kormánynak azt is meg kell követelnie a közigazgatási szervektől, hogy az egységes struktúrában közzétett illetményadatok hozzáférhetőek és elemezhetőek legyenek az állampolgárok számára is, mindezt olyan módon, hogy az adatok tükrözzék a felelősségi szinteket és az elért teljesítményeredményeket. Végül, Hutton óvatosságra figyelmeztet, a Kormánynak szerinte ugyanis tartózkodnia kell attól, hogy a miniszterelnök vagy más politikusok fizetését vegyék mintául a főtisztviselők díjazásához. Ennek – akárcsak a köztisztviselők esetében – tükröznie kell a munkaköri sajátosságokat és a nyújtott teljesítményt.⁸⁹

A jelentésből külön kiemelhetjük az úgynevezett *Fair Pay Code* megalkotására tett javaslatot. Hutton szerint a *méltányos illetményrendszer* három átfogó követelménynek kell hogy megfeleljen. Egyrésztől tisztességes és megfelelő illetményszintekből kell hogy álljon; másrésztől az illetmény megállapítása során a munkáltatónak méltányos eljárásrendet kell kialakítania és követnie; harmadrésztől biztosítani kell az elszámoltathatóság és átláthatóság követelményeit.

Az *első követelmény* azt jelenti, hogy a vezető illetményének tükröznie kell munkájának szervezeti célkitűzésekhez való arányos hozzájárulását. Az illetménynek követnie kell a betöltött pozíció jellemzőit (méretét és súlyát), valamint a köztisztviselői munkateljesítményt. A Kódex különféle szempontokat ír elő, amelyek segítségével pontosan értékelhető a betöltött pozíció jellemzői. A dokumentum ide sorolja a komplexitást, amely a döntéshozatalban való részvétel, az együttműködés és kapcsolattartás mértéke és az ellátott feladat összetettsége alapján értékelhető. Az anyag ugyancsak itt említi az egyes erőforrásokra (így például a pénzügyi és emberi erőforrásokra) és a társadalomra (így például az egyes közszolgáltatásokra) gyakorolt hatásokat. Fontos szempontnak tekinti a feladat- és hatásköröket, így a döntési jogkört, a döntési autonómia fokát, továbbá a feladatellátás szervezeti szintjét. Végül kitér a vezető készségeire, képességeire, a feladatellátáshoz szükséges ismeretekre. A Kódex a munkateljesítménnyel összefüggésben megállapítja, hogy a vezetői illetményeknek mindenképpen az egyéni teljesítményeket kell tükrözniük. A vezetők illetményének teljesítményhez kapcsolódó elemeit egyértelműen a teljesítéshez kell kötni a szervek hosszú távú céljai és alapvető funkciói alapján. Az összes vezetőnek el kell egy bizonyos szintű teljesítménynormát érnie ahhoz, hogy a teljes illetményre jogosulttá váljon. Ha a vezetők teljesítménye meghaladja az előírt normát, akkor további jutalom állapítható meg számukra alapilletményük bizonyos hányadában számítva. A teljesítményalapú

⁸⁹ Hutton Review of Fair Pay in the Public Sector (2011): i. m. Vö. Hazafi (2019): i. m. 77.

díjazás mértékének differenciálásakor a szolgálati időt kell figyelembe venni. A vezetők változó bérezési rendszerének alapos teljesítményértékeléseken kell alapulnia.

A *második követelmény* szerint az illetmény megállapítása stabil keretkritérium-rendszerben történik, az illetményről való döntés nem szubjektív szempontokon, hanem tény-szerű értékelésen alapszik. Az illetménynek illeszkednie kell a szerv közigazgatáson belül betöltött szerepéhez, és figyelemmel kell lenni a vezető és a beosztottak közötti bérkülönbség mértékére. Ennek megfelelően valamennyi szervnek rendelkeznie kell *formális előmeneteli és illetményrendszerrel*, ami tervezhetőséget biztosít a szerv minden szintjén dolgozó tisztviselők számára. Független díjazási bizottságoknak kell a pontos vezetői illetményeket megállapítania. A bizottságok felépítését és működését (jogállását) részletesen szabályozni kell. Azokban a szervezetben, ahol a vezetők díjazásáról választott politikusok döntenek, döntésüket független, szakértői vélemények, tanácsok alapján kell meghozniuk.

A *harmadik követelmény* lényege pedig, hogy az illetmények az állampolgárok előtt is átláthatók legyenek. Hutton ezeket a követelményeket ugyan a vezetőkre vonatkoztatva ismerteti, ám megítélésünk szerint ezek közül számos rész követelmény minden további nélkül alkalmazható lenne a *beosztotti állomány foglalkoztatási viszonyaiban* egyaránt.⁹⁰

Mint arra már utaltunk, más angolszász közszolgálatok hasonló megoldásokkal próbálkoznak. Kanadában úgynevezett *kockázati díjazást* (*pay at risk*) vezettek be, amelynek lényege, hogy a rendszeres havi illetmény meghatározott részét vissza kell fizetnie a magas beosztású köztisztviselőnek, ha az előre meghatározott teljesítménycélokat nem tudta teljesíteni. A teljesítménycélok túlteljesítése esetén azonban bónusz jár.⁹¹

Ausztráliában a decentralizációnak köszönhetően a nagyobb önállósághoz *extrém felelősséget* társított a politika. A közigazgatás átalakítására a személyügy területén bevezették a szerződéses alkalmazást, a munkáltatói jogköröket legalsóbb szintre, a szervek vezetőihez telepítették, akik saját hatáskörben dönthetnek a bérekről és a munkafeltételekről. Ez magával vonta a normatív szabályozás leépítését.

A hagyományos, bürokratikus irányítási viszonyokat a szerződéses kapcsolatok rendszere váltotta fel. Szerződésben határozták meg, hogy a „kapcsolatban” milyen felelősséggel és jogokkal rendelkeznek a „felek”, illetve a biztosított költségvetési támogatásért cserében milyen mennyiségű, minőségű és számonkérhető „terméket”, valamint szolgáltatást kell nyújtaniuk a köztisztviselő-menedzsereknek. Ilyen kényszerítő körülmények között a teljesítésért szerződésben kötelezettséget vállalt bürokraták kevésbé értékelték az autonómiával együtt járó cselekvési szabadságot, sokkal inkább teherként fogták fel a teljesítménykényszert. A „*hagyjuk a bürokratákat menedzselni!*”-elvet a „*Kényszerítjük a bürokratákat, hogy menedzseljenek!*”-elv váltotta fel.⁹²

Az előre meghatározott és számon kért teljesítménykövetelmények hajszolása azzal járt, hogy a vezetők kizárólag saját teljesítményükre koncentráltak, s figyelmen kívül hagyták,

⁹⁰ Hutton Review of Fair Pay in the Public Sector (2011): i. m. 85–92.

⁹¹ Hazafi (2019): i. m. 77–78.

⁹² Richard Shaw – Isabelle Richet: La nouvelle gestion publique en Australie: passé, présent et futur. *Pouvoirs*, 141. (2012), 2. 122.

hogy az elért eredmények nem önmagukban, hanem együttesen valósítják meg a szakpolitikai célok elérését. Ez egy olyan struktúrát eredményezett, amelyben a szervezeti fragmentáció, a partneri együttműködés és a koordináció hiánya lett a jellemző. Mindez azt váltotta ki, hogy másként kezdtek el gondolkodni a jövőbeni reformokról. Az *Ahead of the Game. Blueprint for the Reform of Australian Government Administration* című jelentés a kiválasztási és munkafeltételek uniformizálását, az ügynökségek közötti együttműködés ösztönzését javasolja, s bár a jelentés kifejezetten ezt nem mondja ki, de közvetetten utal bizonyos mértékű centralizációra.⁹³

Akármelyik előbbieken vázolt jogintézményt és rendszert is vesszük alapul, jól látható, hogy az alapelvi szintű szabályozás mellett nagy szerep hárul a különféle *bizottságokra*, független központi *tanácsadó szervekre*. Ezek funkciója elsősorban a decentralizációból fakadó különbségek kiegyenlítése, egyfajta koordináció, az egyes közigazgatási szervek közötti átlátható működés biztosítása, illetve a törvényi szabályoknak megfelelő egységes joggyakorlat elősegítése. Ezek nemcsak Nagy-Britanniára jellemzők, hanem az angolszász minta más közszolgálati rendszereiben is megtalálhatók. A brit Közszolgálati Bizottsághoz hasonló intézményt hoztak létre az Amerikai Egyesült Államokban a politikai zsákmányrendszer megszüntetésére. Majd Ausztráliában és Új-Zélandon ugyancsak hasonló intézményrendszert alakítottak ki (1902, 1912). A sorból Kanada sem maradt ki, 1908-ban hozták létre a kanadai Közszolgálati Tanácsot (*Commission du service civil*).⁹⁴ Azonban nem csak az angolszász jogi és igazgatási kultúrkörben található ilyen intézmény. Erre példaként hozható a szlovák közszolgálati törvény, amely szabályozza a Közszolgálati Tanács⁹⁵ (és nem a Közszolgálati Hivatal!) jogállását. A Tanács jogállását a szlovák jogalkotó független, koordinációs és ellenőrző feladatokkal és hatáskörökkel felruházott autonóm közigazgatási szervként határozza meg. A Tanács tehát nem operatív végrehajtó hivatal, hanem a joggyakorlat egységes biztosítására, a közszolgálat alapelveinek érvényesítésére és a Köztisztviselői Etikai Kódex normatartalmának betartatására létrehozott felügyeleti hatóság.⁹⁶

4. HIÁNYZÓ ELEMELK A KIT. ÁLTAL BEVEZETETT RENDSZERBEN

Az angolszász államok gyakorlatából a *kiválasztást* és a *díjazást* emeltük ki, mivel ez a két pragmatikaelem kulcsszerepet játszik a HRM-folyamatok között. Ráadásul a Kit. szabályozási hiánya pont ennél a két folyamatnál mutatkozik meg a leglátványosabban. Még mielőtt részletesen kitérnénk erre a két folyamatra, le kell szögeznünk, hogy a törvény egyik nagy hiányossága, hogy ezeket (így a toborzás és kiválasztást, az utánpótlás-politikát,

⁹³ Shaw–Richtel (2012): i. m. 126.; Advisory Group on Reform of Australian Government Administration: *Ahead of the Game. Blueprint for the Reform of Australian Government Administration* (2010. március).

⁹⁴ Hazafi (2019): i. m. 76.

⁹⁵ Act No. 55/2017 Coll. on the Civil Service Article 12.

⁹⁶ OECD: *Slovak Republic: Better Co-ordination for Better Policies – Services and Results*. Paris, OECD Publishing, 2015. 113.

a karriermenedzsmentet, a teljesítményértékelést, a javadalmazást és ösztönzést) nem kezeli egységes integrált rendszerként, amelynek az alapja a munkakörértékelés és a kompeten-
ciamenedzsment. Ezt legfőbbsképp azért mulasztja el, mert – mint ahogy már korábban
említettük – nem ismeri a munkakör fogalmát, s ezzel együtt a munkaköri kompetenci-
ákat. Márpedig valamennyi HRM-folyamatnak ez az alapja, ami nélkül integrált rendszer
sem alakítható ki.

A kiválasztási feltételekről csupán annyit szól a Kit., hogy – az általános törvényi köve-
telményeken túl – a munkáltatói jogkör gyakorlója meghatározza az álláshely betölté-
sének szakmai feltételeit, s ehhez figyelembe kell vennie kormányrendeletben meghatáro-
zott szempontokat.⁹⁷ A rendelet ehhez annyit tesz hozzá, hogy a kormányzati igazgatási
szerv szakmai összetétele, az ellátandó feladatok jellege alapján és a helyi munkaerőpiac
helyzetének figyelembevételével kell a követelményeket megállapítani, úgy, hogy biztosít-
ott legyen az álláshelyen ellátandó feladatok szakszerű és hatékony ellátása.⁹⁸

A kiválasztás módjáról a munkáltató szabadon dönthet. Meghívásos vagy pályázati eljá-
rást alkalmazhat. Pályázati eljárás esetén kinevezést adni csak olyan személynek lehet,
aki a pályázaton részt vett és a pályázati feltételeknek megfelelt.⁹⁹ Közszolgálati szabályzatban
kell meghatározni a kormányzati szolgálati jogviszony létesítésének rendjét, a kiválasztási
eljárás – kormányzati igazgatási szerven belüli – szabályait.¹⁰⁰

A fenti szabályozásból az látszik, hogy a szervek felhatalmazást kaptak a kiválasztási fel-
tételek és a kiválasztási folyamat meghatározására. Ugyanakkor a kiválasztási feltételek
meghatározására munkakörök hiányában nincs lehetőség. Ha viszont nincsenek munka-
körönként meghatározott szakmai feltételek, akkor a kiválasztás sem alapulhat az érde-
meken, a tisztességen és a versenyen.

A fenti hármas követelményrendszer teljesítéséhez arra is szükség van, hogy központilag
meghatározzák azokat a feltételeket, amelyek teljesülése nélkül nem beszélhetünk érde-
meken alapuló, tisztességes és versenyalapú kiválasztásról. Például fontos lenne annak
egységes meghatározása, hogy milyen kiválasztási módszerek, technikák alkalmazása elé-
gíti ki a szakmailag hiteles kiválasztás követelményét.¹⁰¹ Hogyan kell kialakítani az egyes
folyamatokat ahhoz, hogy megfelelően érvényesüljenek az esélyegyenlőség, a diszkriminá-
ciómentesség, a szakmai teljesítmény, a tisztesség és a teljesítmény elvei.

Ugyan a jelenleg hatályos szabályozás alapján arra is lehetőség van, hogy a szervek meg-
keresésére a Személyügyi Központ lefolytassa a *fair* kiválasztást,¹⁰² de ez egyrészt kiveszi

⁹⁷ Kit. 58. § (2)–(3) bek.

⁹⁸ 88/2019. (VI. 23.) Korm. rendelet, 20. §.

⁹⁹ Kit. 83. § (1) bek.

¹⁰⁰ 88/2019. (VI. 23.) Korm. rendelet, 19. § a) pont.

¹⁰¹ Lásd erről például: Hazafi Zoltán – Kajtár Edit: A COVID-járvány hatása a közszolgálati HRM fejlődésére. In Rixer Ádám (szerk.): *A járvány hosszútávú hatása a magyar közigazgatásra*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2021. 255–256.

¹⁰² 716/2021. (XII. 20.) Korm. rendelet a személyügyi központról és a Közszolgálati Személyügyi Szolgáltatási Keretrendszerrel, valamint ezzel összefüggésben egyes kormányrendeletek módosításáról, 12–24. §.

a szervek kezéből a folyamatot, másrészt az eljárás eredménye nem köti a szerveket.¹⁰³ Ez a szabály alapvetően megkérdőjelezi a lefolytatott eljárás hitelességét, hiszen olyan személyt nevezhetnek ki, aki nem a legalkalmasabb az eljárás eredménye alapján.

A Kit. *illetménymegállapítási* szabályai több szempontból is aggályosak. Arról már beszéltünk, hogy a Kit. megszüntette a korábbi kötött besorolási, előmeneteli és díjazási szabályokat, s helyettük széles körű felhatalmazást adott a munkáltatóknak. Önmagában a karrierrendszer elemeinek megszüntetése még nem kifogásolható, hiszen nemzetközi szinten több példa is akad arra, hogy az egységes, kötött karrierelvű szabályokat differenciált, többnyire a munkaköri kompetenciákra, illetve teljesítménykövetelményekre épülő díjazás váltotta fel. A már bemutatott angolszász modellre is ez a jellemző. Az aggályok azzal kapcsolatban merülnek fel, hogy a leépített törvényi szabályok helyébe olyan munkáltatói döntések léptek, amelyek magukban hordozzák az önkényes „mérlegelés” veszélyét.

Hosszú folyamat vezet az egyéni illetmények megállapításához, amelynek több bukta-tója is van. Kezdjük azzal, hogy a Kormány – a miniszter javaslatára – határozatban dönt az alaplétszámba tartozó álláshelyek besorolásáról.¹⁰⁴ A besorolás előkészítéséhez, illetve magához a döntéshez sem a törvény, sem pedig a kapcsolódó kormányrendelet nem határoz meg szempontokat.¹⁰⁵ Így az álláshelyek besorolási struktúrája a munkáltató szabad belátásától függően alakul ki. A besorolási kategóriák döntik azt el, hogy az egyes álláshelyek tekintetében milyen illetménysávokat kell alkalmazni.¹⁰⁶ Ez adja tulajdonképpen az álláshely besorolásának jelentőségét. Az *álláshelyek besorolása* jelentős mértékben *befolyásolja az egyéni illetményeket* azáltal, hogy a besorolási kategóriához tartozó illetménysáv nem léphető át. Vagyis az álláshelyek besorolása különbséget tesz a kormánytisztviselők között, de ez a különbségtétel nincs összefüggésben az elvégzett munka természetével, minőségével, mennyiségével, a munkakörülményekkel, a szükséges szakképzettséggel, fizikai vagy szellemi erőfeszítéssel, tapasztalattal, felelősséggel, valamint a munkaerőpiaci viszonyokkal.¹⁰⁷ Más lenne a helyzet, ha az álláshelyeket – vagy még inkább a munkaköröket – az elvégzendő feladatra, a szükséges képzettségre, kompetenciákra tekintettel kellene besorolni. Jelenleg azonban az ezekkel kapcsolatos döntést a munkáltatónak már azután kell meghoznia, hogy a Kormány döntött az alaplétszám meghatározásáról és az álláshelyek besorolásáról.

A Kormány döntését követően kerül sor az álláshelyek betöltéséhez szükséges szakmai feltételek meghatározására. Ehhez a kormányzati igazgatási szerv szakmai összetételét, a feladatok jellegét és a helyi munkaerőpiac helyzetét kell figyelembe venni, s biztosítani

¹⁰³ 716/2021. (XII. 20.) Korm. rendelet, 21. § (1) bek.

¹⁰⁴ Kit. 51. § (1)–(3) bek.

¹⁰⁵ A Kit. az álláshely betöltésének szakmai feltételeit sorolja fel példalázó jelleggel [58. § (2) bek.], A 88/2019. (VI. 23.) Korm. rendelet a miniszter javaslatának tartalmi elemeit sorolja fel [3. § (2) bek.].

¹⁰⁶ Kit. 134. § (1) bek.

¹⁰⁷ Vö. 2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről, 12. § (3) bek.

kell az álláshelyen ellátandó feladatok szakszerű és hatékony ellátását.¹⁰⁸ Ezt a rendelkezést a jogalkalmazó számára nehéz értelmezni, mivel *logikai és tartalmi* fogyatékoságban szenved. Ugyanis nem lehet egyértelműen megmondani, hogy milyen összefüggést látott a jogalkotó a szakmai összetétel, a helyi munkaerőpiaci helyzet, illetve a szakmai követelmények tekintetében. Ebben a helyzetben a jogalkalmazónak kényszerűségből mérlegelnie kell a rendelkezés egyes tartalmi elemeit.¹⁰⁹ Például kreatív módon meg kell próbálnia kikövetkeztetni, hogy a szerv szakmai összetétele, illetve a helyi munkaerőpiaci helyzete hogyan függ össze egy álláshely szakmai követelményeinek meghatározásával. Lényegében ki kell találnia, hogy mire gondolhatott a jogalkotó, amikor ezeket a szempontokat meghatározta. Például arra, hogy ha a személyi állományon belül hiány van valamilyen szakképzettségből, s a helyi munkaerőpiac is szűkölködik ebben, akkor az egyébként indokolt szakképzettséget milyen másikkal lehetne kiváltani.

További kérdésként merül fel, hogy a munkáltató milyen szakképzettségeket tekint olyannak, mint amelyek egymásnak megfeleltethetők, így egymás alternatívái lehetnek. S ez lényegében egészen odáig vezet, hogy a munkáltatók *szabad belátásuk* szerint – akár racionális indokok nélkül is – alakíthatják, változtathatják a szakmai követelményeket. Lényegében az önkényes döntésnek egyetlen korlátja van, a munkáltató józan belátása. Ha ez mégis hiányozna, a jogi szabályozásba akár az is „beleferne”, hogy míg a legmagasabb kategóriába tartozó álláshely tekintetében érettségi végzettséget ír elő, addig a legalacsonyabb kategóriába tartozó álláshely betöltéséhez több diplomát is. Ez nyilvánvalóan nem lenne racionális döntés, de jogszabályba mégsem ütközne. S ez nemcsak a szervek között, hanem szervek belül is indokolatlan különbségeket eredményezhet.

Miután a munkáltató kialakította az álláshelyek besorolási struktúráját, a besorolási kategóriához tartozó *illetmény-sávokon belül* megállapítja az egyéni illetményeket. Ez alól egy kivétel van, amikor a *tartósan távollévő* kormánytisztviselő álláshelyét töltik be határozott idejű jogviszony keretében. Ilyenkor ugyanis az álláshely besorolási kategóriájától eggyel alacsonyabb, illetve eggyel magasabb besorolási kategóriához tartozó illetmény-sávba eső illetmény is kifizethető.¹¹⁰

Azonban ez a rendelkezés is *erősen aggályos*, mivel a hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütközik. A tartósan távollévő kormánytisztviselőket és a helyettesítésükre határozott időre kinevezett kormánytisztviselőket egyszerre kezeli hátrányosan. Pusztán azon az alapon tesz indokolatlan különbséget az ugyanazt a munkát végző kormánytisztviselők között, hogy határozott vagy határozatlan időre szóló kinevezéssel rendelkeznek. Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (Ebkvtv.) alapján közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek minősül az olyan rendelkezés, amelynek eredményeként egy személy vagy csoport valós vagy vélt foglalkoztatási jogviszonyának *határozott időtartama* miatt részesül kedvezőtlenebb bánásmódban, mint

¹⁰⁸ 88/2019. (VI. 23.) Korm. rendelet, 20. §.

¹⁰⁹ Kántás Péter: A mérlegelés dilemmái. *Jogelméleti Szemle*, (2001), 3.

¹¹⁰ Kit. 134. § (1a) bek.

amelyben más, összehasonlítható helyzetben levő személy vagy csoport részesül, részesült vagy részesülne.¹¹¹

Az egyéni illetmények megállapításához a munkáltatónak figyelembe kell vennie a szakmai képességeket, a képzettséget, a gyakorlatot, valamint a teljesítményt.¹¹² Ez a rendelkezés ugyanúgy tartalmi és logikai fogyatékoságban szenved, mint az álláshelyek betöltéséhez szükséges szakmai feltételek meghatározása. A szabályozásnak hiányzik az a része, amelyből kiderülhetne, hogy a szakmai képességeket, a képzettséget, a gyakorlatot és a teljesítményértékelést *hogyan*, milyen eljárásokat követve kell figyelembe venni az illetmény megállapításához.

Az *angolszász modell* szabályozás elvei alapján ez a hiány azonban pótolható. *Méltányos illetményrendszer*ről akkor beszélhetünk, ha tisztességes és megfelelő illetményszintekből áll, az illetmény megállapítása során a munkáltató méltányos eljárásrendet követ, illetve érvényesül az elszámoltathatóság és átláthatóság. A Kit. jelenleg egyik feltételnek sem felel meg a hiányos szabályozás miatt. Akkor tisztességes és megfelelő az illetmény mértéke, ha tükrözi a munkakör (!) szervezeti célkitűzésekhez való arányos hozzájárulását, a betöltött pozíció jellemzőit (méretét és súlyát), valamint az egyéni munkateljesítményt. A méltányos eljárásrend azt jelenti, hogy az illetmény megállapítása stabil keretkritérium-rendszerben történik, az illetményről való döntés nem szubjektív szempontokon, hanem tényszerű értékelésen alapszik. S végül az elszámoltathatóság és átláthatóság akkor érvényesül, ha a rendszer az állampolgárok számára is átlátható, értelmezhető.

A közigazgatás *működési költségeinek* legnagyobb részét a bérköltségek teszik ki, ezért a létszám növekedése jelentős költségvetési terhet jelent, illetve fordítva, a létszám csökkentésével számottevő költségvetési források szabadíthatók fel a gazdasági növekedés támogatására. Ebből az következne, hogy az optimális létszám racionálisan megközelíthető kérdés. Valójában azonban ez nem így van. A közszolgálat „optimális” létszáma sokkal inkább politikai szempontok mérlegelése alapján dől el, mintsem racionális létszámgazdálkodás eredményeként. Sokkal inkább függ attól, hogy a kormányoknak milyen igényei vannak, illetve milyen szerepet szánnak az államnak a közszolgáltatások nyújtásában. Az eredeti kérdést ezért nem úgy kell feltenni, hogy mekkora létszám az optimális, hanem a létszám hogyan befolyásolható az optimális irányba.¹¹³

Érzékelve a létszámproblémát, a Kit. bevezette az álláshelyalapú, kötött *létszámgazdálkodást*. Ez azt jelenti, hogy a Kormány közvetlen ellenőrzése alá vonta a közigazgatási szervek létszámát. Kizárólag a Kormány döntésével lehet az álláshelyek számát növelni, illetve az álláshelyek besorolását megváltoztatni. Ezen a ponton tehát megtörik a Kit. által szorgalmazott decentralizáció. Ez felveti azt a kérdést, hogy a decentralizált személyügyi tevékenység hatékonyságnövelő hatása érvényesül-e egy központosított létszámgazdálkodás keretei között. Bármi is legyen a válasz, az biztosra vehető, hogy távlatos munkaerő-tervezés

¹¹¹ Ebktv. 8. § r) pont.

¹¹² Kit. 65. § (3) bek.

¹¹³ Hazafi Zoltán – Székér Enikő: Személyügyi döntéstámogatás informatikai rendszerének bevezetése a magyar közszolgálatban. *Belügyi Szemle*, 69. (2021), 8. 1340.

nélkül nem alakítható ki hatékony létszámgazdálkodás. Márpedig jelenleg a magyar közigazgatásban nem működik stratégiai munkaerőtervezés.

5. KÖZSZOLGÁLATI HRM-FEJLESZTÉSI KERETRENDSZER

A fentiekben bemutatott hiányosságokat pótolni kell, máskülönben valóban kontra-produktívvá válik a törvény, s nem valósulnak meg az eredetileg kitűzött célok. Hangsúlyozni kell azonban, hogy a pótlás nem merülhet ki a jogalkotásban. Ellenkezőleg, a jogalkotás csupán eszköz, a tartalmat jól definiált személyügyi fejlesztések adják, amelyeknek a kidolgozása és megvalósítása csak többéves időszak eredménye lehet. Ennek a programozott fejlesztésnek az eszköze a *közzszolgálati HRM fejlesztési keretrendszere* (Keretrendszer).

A Keretrendszer *célja* olyan HRM-fejlesztési szolgáltatások nyújtása, amelyek segítségével versenyképes, professzionális, megfelelő létszámú és összetételű személyi állomány, illetve hatékonyan menedzselhető személyügyi rendszer alakítható ki a kormányzati igazgatásban. A Keretrendszer biztosítja, hogy a közelmúltban megvalósított decentralizációnak és deregulációnak köszönhető nagyobb rugalmasságot a szervek kihasználják, és nagyobb szervezeti hatékonyságot érjenek el.

A rendszerből hiányzó HRM-folyamatok belső szabályozását, valamint az egységes követelményeket úgynevezett *soft* szabályozási eszközökkel célszerű meghatározni. Ezt szolgálhatja a minőségirányítási rendszerek elveire épülő *HRM kiválósági modell* (Kiválósági modell), amely az egyes HRM-folyamatok egységes integrált rendszerének általános működési modelljét írja le. Alkalmazásával növekszik a személyügyi tevékenység hatékonysága és eredményessége, valamint a szervezet átláthatóbb lesz, a felelősségi és hatásköri viszonyok egyértelművé válnak. A Kiválósági modell folyamatszemplétű, ezért lehetővé teszi a fejlesztést is. Alkalmazása egyszerre biztosítja a helyi folyamatok rugalmas kialakítását és a minőségi követelmények egységes érvényesítését. Akkreditációs rendszerrel való kiegészítése lehetővé teszi a folyamatok ellenőrzését, illetve a kiválóság tanúsítását az állampolgárok mint a közzszolgáltatások felhasználói felé.

A Kiválósági modell valójában egy *minőségbiztosítási szabvány*, amelynek célja, hogy minőségi standardok alapján keretet nyújtson a HRM-folyamatok optimális kialakításához, valamint folyamatos fejlesztéséhez. A HRM-folyamatok mentén meghatározott minőségi követelmények biztosítják, hogy *egységes kormányzati igények* alapján történjen a szervekhez decentralizált személyügyi rendszer kialakítása és folyamatos fejlesztése. A Kiválósági modell megalapozza a hazai és nemzetközi személyügyi gyakorlatok benchmarkingját is.

A Kiválósági modell bevezetése kötelezően is elrendelhető, de ösztönzőkkel (például Kiválósági díj), fakultatívan is bevezethető. A minősítéshez szükség van egy független akkreditációs szervezetre is, amelynek tagjait a közzszolgálati személyzetpolitikáért felelős miniszter nevezi ki és menti fel. A minősítésre való felkészüléshez tanácsadásra és képzésre van szükség. Ennek feltételeit a Nemzeti Közzszolgálati Egyetem biztosíthatja.

A közszolgálati HRM alapja a *stratégiai tervezés*, amelynek előfeltétele, hogy a szervezetek (kormányzat) rendelkezzenek a személyzetpolitikai döntések meghozatalához szükséges adatokkal, információkkal. A stratégiai munkaerő-tervezés alapozza meg a személyi állomány demográfiai (létszám- és korösszetételi) fejlődésének, ezek hatásának modellezését, a kiszervezés (PPP, kiszereződés stb.) lehetőségeinek vizsgálatát, a személyi állomány vertikális és horizontális mobilitásának támogatását (értsd kinevezéstől eltérő ideiglenes foglalkoztatási), valamint a hatékonysági tartalékok (például az e-közszolgálatban rejlő lehetőségek, új technológiák, munkavégzési lehetőségek stb.) feltárását.

A *Kormányzati Személyügyi Döntéstámogató Rendszer* (KSZDR) olyan adatvagyonot biztosít, amellyel hatékonyan és átfogóan lehet támogatni hosszú távú személyzetpolitikai stratégiák kidolgozását. A KSZDR azonban nemcsak a kormányzati személyügyi döntéshozatalt szolgálja ki statisztikai adatokkal, hanem támogatást nyújt a kormányzati igazgatási szervek számára is saját szervezetük kialakításához, átszervezéséhez, fejlesztéséhez. A rendszer nemcsak arra ad választ, hogy bizonyos HRM-folyamatok bekövetkezése a múltban milyen okokra vezethető vissza, hanem azt is előre jelzi, hogy bizonyos döntések a jövőben milyen következményekkel járhatnak. Mindezeknek a funkcióknak az igénybevétele tudományos, kutatási-módszertani megoldások alkalmazását feltételezi, amelyekkel a kormányzati igazgatási szervek nem rendelkeznek.

A KSZDR adatainak elemzésére felhasználhatók az *üzleti intelligencia* (standard riportok, *ad hoc* riportok, a mérőszámok bemutatása földrajzi – például régió – vagy idő – például évek – dimenzióban), és az *üzleti elemzés* (statisztikai elemzés, előrejelzés, prediktív modellezés, optimalizáció) eszközei. A standard táblák, valamint a monitoringmutatók a KSZDR *Döntéstámogató Központjában* (DTK) hozzáférhetők. Ugyanakkor az *ad hoc* riportok tartalmát, valamint a mérőszámok dimenzióit a megrendelői igények alapján kell meghatározni. Az üzleti elemzési eszközök közszolgálati alkalmazásának nincs gyakorlata, ezért megfelelő módszertan kidolgozása szükséges.

Mivel jelenleg folyik a KSZDR-adatok feltöltése, ezért múltbéli adatok alapján csak abban az esetben végezhető prediktív elemzés, ha kialakítanak a korábbi évek adatait tartalmazó adatbázist. A Belügyminisztérium már az 1990-es évek eleje óta – különböző adatgyűjtések keretében, KÖZIGTAD, KSA, KÖZSTAT – maga is gyűjtött adatokat a közigazgatás személyi állományáról, amelyekből visszamenőlegesen éves statisztikák készíthetők. Ezekből kialakítható egy olyan *történeti adattár*, amely a DTK-ba integrálható, s így a történeti adatok beépülhetnek a jelenkori statisztikákba, elemzésekbe is, s azok alapján prediktív elemzések végezhetőek.

A közszolgálatot érintő kormányzati döntések (közszolgálati személyzetpolitika) megalapozásához célszerű lenne létrehozni a Kormány mellett működő *Közszolgálati Tanácsot*, amely tanácsadó, véleményező, javaslattevő és koordinációs joggal rendelkezik. Tagjait – a közszolgálati személyzetpolitikáért felelős miniszter javaslatára – a miniszterelnök kéri fel a közszolgálat elismert és kimagasló szaktudású elméleti, gyakorlati szakemberei közül. A Tanács többek között:

- véleményt nyilvánít a közigazgatást és személyi állományát érintő jogszabályok tervezetéről: elemzi a jogszabályok hatályosulását, és javaslatot dolgoz ki a jogi szabályozás továbbfejlesztésére;
- szakmai, módszertani ajánlást dolgoz ki a közszolgálatban dolgozók kiválasztására, minősítésére (értékelésére), képzésére és továbbképzésére;
- a KSZDR alapján elemzi és értékeli a létszám-, képzettség-, illetményviszonyok alakulását, a változás okait.

A Ktv. már egyszer rendelkezett egy hasonló jogállású tanácsról, de a testület felállítására sohasem került sor. Most talán ez a hiány is pótolható.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. Advisory Group on Reform of Australian Government Administration: *Ahead of the Game. Blueprint for the Reform of Australian Government Administration* (2010. március). Online: www.apsreview.gov.au/sites/default/files/files/Ahead%20of%20the%20Game%20-%20Blueprint%20for%20the%20Reform%20of%20Australian%20Government.pdf
2. Civil Service Pay. *Institute for Government*, 2021. január 27. Online: www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/civil-service-pay
3. Grade Structures of the Civil Service. *Institute for Government*, 2019. május 1. Online: www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/grade-structures-civil-service
4. György István: Egyesült Királyság. In Hazafi Zoltán – Ludányi Dávid (szerk.): *Összehasonlító európai közszolgálat*. Budapest, kézirat. 2019.
5. Gyulavári Tamás – Kun Attila: A munkáltatói szabályzat az új Munka Törvénykönyvében. *Magyar Jog*, 60. (2013), 9. 556–566. Online: <http://real.mtak.hu/81492/>
6. Hazafi Zoltán: Európai modellek. In Hazafi Zoltán (szerk.): *Kormányzati személyzetpolitika*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 72–77. Online: <http://hdl.handle.net/20.500.12944/13031>
7. Hazafi Zoltán: Közszolgálati minták, modellek és trendek az Európai Unió tagállamaiban. *Belügyi Szemle*, 69. (2021), 8. 1285–1307. Online: <https://doi.org/10.38146/BSZ.2021.8.1>
8. Hazafi Zoltán – Kajtár Edit: A COVID-járvány hatása a közszolgálati HRM fejlődésére. In Rixer Ádám (szerk.): *A járvány hosszútávú hatása a magyar közigazgatásra*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2021. 247–264.
9. Hazafi Zoltán – Székér Enikő: Személyügyi döntéstámogatás informatikai rendszerének bevezetése a magyar közszolgálatban. *Belügyi Szemle*, 69. (2021), 8. 1335–1360. Online: <https://doi.org/10.38146/BSZ.2021.8.3>

10. Hegyesi Zoltán – Juhász Dezső: A kormányhivatalok kormánytisztviselői (270. §, 277. §). In Hazafi Zoltán – Ludányi Dávid (szerk.): *Kommentár a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvényhez*. Budapest, Nemzeti Közszerzői Társaság, 2021. 777–789. Online: <http://hdl.handle.net/20.500.12944/16458>
11. *Hutton Review of Fair Pay in the Public Sector*. Final Report. 2011. március. Online: https://dera.ioe.ac.uk/2562/1/hutton_fairpay_review.pdf
12. Kántás Péter: A mérlegelés dilemmái. *Jogelméleti Szemle*, (2001), 3. Online: <http://jesz.ajk.elte.hu/kantas7.html>
13. Kiss György: A közszolgálati foglalkoztatási jogviszonyok tartalmát meghatározó elvek. In Kiss György (szerk.): *Közszolgálati életpályák jogi szabályozása*. Budapest, Dialóg Campus, 2019b. 79–94. Online: <http://hdl.handle.net/20.500.12944/12671>
14. Kiss György: A közszolgálati életpálya („career”, „Laufbahn”, „carriere”) jogi szabályozásának alapja. In Kiss György (szerk.): *Közszolgálati életpályák jogi szabályozása*. Budapest, Dialóg Campus, 2019a. 19–22. Online: <http://hdl.handle.net/20.500.12944/12671>
15. Kun Attila: A közszolgálati jogviszonyt keletkeztető jogi tények – kinevezés kontra szerződés. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, (2018), 2. 80–105. Online: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/ppbmk/article/view/1259/581>
16. Linder Viktória: *Személyzeti politika – humánstratégia a közigazgatásban*. Doktori értekezés. Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2010.
17. Lőrincz Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*. Budapest, HVG-ORAC, 2010.
18. Magasvári Adrienn: A Nemzeti Adó- és Vámhivatal szerepe, szervezete, feladatai, személyi állománya. In Erdős Ákos (szerk.): *Integrált pénzügyi ismeretek I*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyi Tagozata, 2021. 25–43.
19. Mukherjee, Ranjana: *Total Rewards for Civil Servants. Civil Service Pay and Rewards*. World Bank Group, (é. n.). Online: www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/mayseminar/Mukherjee.pdf
20. OECD: *Slovak Republic: Better Co-ordination for Better Policies – Services and Results*. Paris, OECD Publishing, 2015. Online: <https://doi.org/10.1787/9789264247635-en>
21. Paksi-Petró Csilla: Munkaköralapú humán erőforrás gazdálkodás intézményesítésének nemzetközi gyakorlata országtanulmány: Egyesült Királyság. In Gáspár Mátyás – Szakács Gábor (szerk.): *Munkaköralapú humán erőforrás gazdálkodás intézményesítésének nemzetközi gyakorlata (országtanulmányok)*. Budapest, Nemzeti Közszerzői Társaság, 2020. 270–340. Online: <http://hdl.handle.net/20.500.12944/15742>
22. Petrovics Zoltán: A közszolgálati jogviszony tartalmának integrálása és differenciálása. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, (2018), 1. 140–159. Online: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/ppbmk/article/view/2786/2044>
23. Petrovics Zoltán: A közszolgálati foglalkoztatási jogviszonyok megszűnése és megszüntetése. In Kiss György (szerk.): *Közszolgálati életpályák jogi szabályozása*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 177–200. Online: <http://hdl.handle.net/20.500.12944/12671>

24. Shaw, Richard – Isabelle Richet: La nouvelle gestion publique en Australie: passé, présent et futur. *Pouvoirs*, 141. (2012), 2. 117–132. Online: <https://doi.org/10.3917/pouv.141.0117>

Jogi források

1. 1992. évi XXIII. törvény a köztisztviselők jogállásáról
2. 2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról
3. 2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről
4. 2018. évi CXXV. törvény a kormányzati igazgatásról
5. 6/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról
6. 88/2019. (VI. 23.) Korm. rendelet a kormányzati igazgatási létszámgazdálkodásról, valamint a kormányzati igazgatási szerveket és azok foglalkoztatottjait érintő egyes személyügyi kérdésekről
7. 338/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet a kormányzati igazgatási szervek kormánytisztviselőinek kötelező képzéséről, továbbképzéséről, átképzéséről, valamint a közigazgatási vezetőképzéséről
8. 716/2021. (XII. 20.) Korm. rendelet a személyügyi központról és a Közszolgálati Személyügyi Szolgáltatási Keretrendszeréről, valamint ezzel összefüggésben egyes kormányrendeletek módosításáról

Külföldi jogi források

- Act No. 55/2017 Coll. on the Civil Service
- Government of the United Kingdom: *Civil Service Code* (2015. március 16.). Online: www.gov.uk/government/publications/civil-service-code/the-civil-service-code
- Civil Service Commission: *Recruitment Principles* (2018. április). Online: <https://civilservicecommission.independent.gov.uk/recruitment/>
- Government of the United Kingdom: *Civil Service Competency Framework* (2012. július 31.). Online: www.gov.uk/government/publications/civil-service-competency-framework
- Government of the United Kingdom: *Civil Service Management Code* (2013. július 1.). Online: www.gov.uk/government/publications/civil-servants-terms-and-conditions
- Civil Service Commission: *Code of Practice for Staff October 2010* (2010). Online: https://civilservicecommission.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2019/03/01b_Code-of-Practice-for-Staff.pdf
- Constitutional Reform and Governance Act 2010. Online: www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/25/contents
- Equality and Human Rights Commission: *Equal pay Statutory Code of Practice* (2011). Online: www.equalityhumanrights.com/sites/default/files/Equalpaycode.pdf

Government of the United Kingdom: *Guidance. Civil Service Pay Remit Guidance 2021/22* (2021. március 25.). Online: www.gov.uk/government/publications/civil-service-pay-remit-guidance-202122/civil-service-pay-remit-guidance-202122

Dr. Hazafi Zoltán jogász, tanszékvezető, egyetemi docens a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen, szakmai főtanácsadó a Belügyminisztériumban. Tanulmányait a Janus Pannonius Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán, az Ecole Nationale d'Administration francia vezetőképzőben, az ELTE Jogi Továbbképző Intézetben, valamint a Budapesti Műszaki Egyetemen végezte. Jogi végzettsége mellett európai jogi szakjogászi és minőségmenedzser szakképzettséget is szerzett. Több mint 25 éve dolgozik a közigazgatásban a közszolgálat fejlesztése és a kormányzati személyzetpolitika területén. Szűkebb szakterülete a közszolgálati jog és a korszerű HR-megoldások elterjesztése a közigazgatásban, de foglalkozott közigazgatási minőségfejlesztéssel és szervezetfejlesztési projektekkel is.

Ludányi Dávid okleveles közigazgatási szakértő, tanársegéd a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen. Tanulmányait a Nemzeti Közszolgálati Egyetem igazgatásszervező alapképzési szakán és közigazgatási mesterképzési szakán végezte. Jelenleg a közszolgálati jog oktatásával és kutatásával foglalkozik. Szakértőként rendszeresen részt vesz a közigazgatási továbbképzési programok és tananyagok fejlesztésében.

Majó-Petri Zoltán

HUMÁN ERŐFORRÁS, IRODAI MUNKA, PLATFORMGAZDASÁG ÉS ÉRTÉKAJÁNLATOK. MI ÉRDEKES ÉS MI FONTOS A COVID UTÁNI KILÁBALÁSBAN?

Human Resources, Office Work, Platform Economy and Value Propositions. What is Interesting and Important in the Post-Covid Recovery?

Dr. Majó-Petri Zoltán egyetemi docens, Szegedi Tudományegyetem, Gazdaságtudományi Kar, Üzleti Tudományok Intézete, Marketing-menedzsment Szakcsoport, majoz@eco.u-szeged.hu

Az irodai munka évszázados múltra tekint vissza. Az iroda volt a befoglaló kerete a tervezési, szervezési, vezetési és kontrolltevékenységnek. A cikk az iroda falainak elmosódásán keresztül teoretikus keretek között mutatja be, hogy milyen kihívások érik az irodai munkát a Covid-19 után. A munka világában a változások egy „új normális” kialakulása felé mutatnak, ami egyben a válásból való kilábalás eszközrendszereként is alkalmazható. Egyszerre kellene a cikkben bemutatott hatékonysági – bonyolultsági – nélkülözhetetlenségi koordináta-rendszerben az irodai munkavégzést fejleszteni úgy, hogy közben egyre többet tudunk a generációs jellemzőkről és különbségekről. Az irodai munka átalakulása kapcsán a cikk arra is kísérletet tesz, hogy a permanens technológiai innováció mellett a munkatársak felhatalmazására lenne érdemes koncentrálni a mobilitás, a kognitivitás és a megértés megújuló eszközrendszerén keresztül.

KULCSSZAVAK:

irodai munka, távmunka, tudásmenedzsment

Office work goes back centuries. The office was the framework for the planning, organisation, management and control activities. Through the blurring of office walls, this article provides a theoretical framework for the challenges of office work after Covid-19. In the world of work, changes are pointing towards the emergence of a “new normal”, which can also be used as a toolbox to recover from the crisis. We should simultaneously improve office work in the efficiency – complexity – indispensability coordinate system presented in this article, while learning more and more about generational characteristics and differences. In the context of the

transformation of office work, the article also attempts to argue that, in addition to permanent technological innovation, it would be worth focusing on empowering staff through the use of a renewed toolbox of mobility, cognition and understanding.

KEYWORDS:

office work, remote work, knowledge management

1. AZ IRODAI MUNKA FEJLŐDÉSE

Az amerikai *Wired* magazinban Katz 1997 szeptemberében egy felmérés adatai alapján az internethasználókat (*digital citizen*) optimistáknak, toleránsnak és a változásra nyitottnak láttatta¹ cikkében. Úgy festette le az előttünk álló jövőt, mint ami szabadabb és humánusabb lesz az internet elterjedése által. Az azóta eltelt negyedszázad alatt az információs korszakkal kapcsolatban sok tapasztalattal lettünk gazdagabbak: Katz jövőképét azóta sok tényező árnyalja. Az internet az életünk szerves része lett: optimizmusra, pesszimizmusra és pragmatizmusra egyaránt okot adhat, hiszen a kérdés ma már inkább az, hogy mire és hogyan használjuk az infokommunikációs technológiát. A használatban pedig nincs hiány: nemcsak az üzleti élet minden szegmese, de a magánélet, a szabadidő és természetesen a közsféra is telítődött infokommunikációs megoldásokkal.

1.1. Automatizációs törekvések

Abban biztosak lehetünk, hogy az irodai munka érdemben változott, fejlődött ezen megoldások mentén. Eltűnt az irodákból a gépiró és telefonközpontos munkakör, jött helyette az ügyfélszolgálatos és a titkár, születőben a virtuális üzleti asszisztens. Ha példaképpen csak a magyar bíróságok gyakorlatát vennénk górcső alá, akkor az írnokok írógépes munkáját lépésről lépésre felemésztette a technológia. Eljutottunk a hangszalagon, kazettás magnón, majd a diktafonon keresztül a digitális hang- és képrögzítésen át a beszédfelismerő rendszerekig. Ez a technológiai fejlődés sokunkat foglalkoztat, és kétségtelen, hogy a modernizáció egyik, de korántsem egyetlen motívuma. Az irodai munkát, elsősorban a rögzítési, adattovábbítási és -tárolási feladatokat valóban sikerült úgynevezett „mediatörések” nélkül automatizálni (ma már szinte elképzelhetetlen kitölteni és kinyomtatni egy éves személyi jövedelemadó-bevallást, majd azt újra egy operátorral számítógépes rendszerbe rögzíteni). A Covid-krízissel járó szeparáció és izoláció ennek az automatizálásnak a társadalmi elfogadottságát lényegében befejezte, és közben megbontotta az iroda évszázados falait is. Meglehet, eljött az ideje az irodai munkáról való tudásunk újragondolására.

¹ Jon Katz: The Digital Citizen. *Wired*, 1997. december 1.

1.2. A kilábalással kapcsolatos forgatókönyvek

A kilábalásra a Covid-19-es válsággal összefüggésben Brammer, Branicki és Linnenluecke három különböző forgatókönyvet javasol:

- *Visszatérés a normális helyzethez (Let's get back to normal)*, amikor azt vonalat képviseljük, hogy gyorsan abba kell hagyni a védekezést, és meg kell nyitni a gazdaságot. Ezen irány képviselői gyakran bírálják a kormányokat az általuk feleslegesnek vélt járványügyi védekezések miatt.
- *Nem lehet visszatérni a normál helyzethez (There's no going back to normal)* felfogás azt jelenti, hogy olyan új szabályozásokat kell bevezetni, amelyek felkészítik a társadalmat arra, hogy hasonló globális járvány ne törhessen ki a világban.
- *A jelenleginél jobb és új normalitáshoz térjünk vissza (Let's strive for a new and better normal)* irányvonal azon a tapasztalatokon alapszik, hogy a Covid-19 olyan magas szintű összefogást és együttműködést eredményezett a társadalmi-gazdasági élet különböző területein, amelyekre új, eddig nem alkalmazott szabályozásokat lehet építeni.²

Az első három hullámból származó empirikus adataink (koronavírusválság-kihívások és HR-válaszok³): a munka világában egy „új normális” kialakulása felé mutatnak, egyben a válságból való kilábalás közrendszerként is alkalmazhatók. A hibrid munkavégzés elterjedése, a munka világának komplex digitalizációja egyrészt beleillik a formálódó platformgazdaság-koncepciókba,⁴ másrészt abba a diskurzusba, hogy a munkahelyi sokszínűség (*workplace diversity*) versenyelőnyt hordoz a megszokott munkahelyi monokultúrákkal szemben.⁵

1.3. Az iroda mint a munka befoglaló környezete

A Brammer és szerzőtársai által felvetett kérdést vállaltan elsősorban az irodai munka szemszögéből tartom érdemesnek körbejárni. Az iroda volt a befoglaló környezete a tudás előállításának, legyen szó közgazdaságtanról, jogról vagy közigazgatásról. Tágabb értelemben az iroda a tudás gyártásának „üzemcsarnokaként” szolgált. Itt is megtaláljuk azokat a „futószalagokat”, amelyek összeszerelési és felhasználási szabályait először a bürokratikus adminisztráció, majd a folyamatszabályzó programok és algoritmusok tartották

² Stephen Brammer – Layla Branicki – Martina K. Linnenluecke: COVID-19, Societalization, and the Future of Business in Society. *Academy of Management Perspectives*, 34. (2020), 4. 493–507.

³ Poór József et al.: *Koronavírus-válság kihívások és HR-válaszok első-második-harmadik hullám összehasonlítása*. Gödöllő, Magyar Agrár és Élettudományi Egyetem, 2021.

⁴ Illéssy Miklós – Makó Csaba – Pap József: Munkavégzés a platformalapú gazdaságban. A foglalkoztatás egy lehetséges modellje? *Közgazdasági Szemle*, 67. (2020), 11. 1112–1129.

⁵ Zádori Iván – Nemeskéri Zsolt – Szabó Szilvia: Deglobalizáció vagy reglobalizáció? Munkaerőpiac a vírus előtt, alatt és után. *Új Munkaügyi Szemle*, 1. (2020), 3. 2–13.

egyben. Ezek mind megkövetelték azt az absztrakciós szintet, amivel az emberi munka tartalma elvált annak fizikai mibenlététől.

Az irodák története egészen a 18. századig nyúlik vissza. Ugyan már a Római Birodalomban találunk úgynevezett „regisztrációs rendszereket”, és a templomoknak is volt egy leválasztott része, ahol a tekerccseket, iratokat tárolták, ami ellátta az „iroda” szerepét, és az egyiptomiak esetében a piramisokban is fellelhető „irodák funkció”, a ma ismert iroda mégis Londonhoz köthető.

Szinte egyszerre készült el egy igazgatási és egy kereskedelmi iroda is. Az egyik 1726-ban a királyi haditengerészet számára Londonban, a „The Old Admiralty Office”, amely az első célirányosan megtervezett és megépített iroda. Ezt szorosan követi az 1729-ben nyílt Kelet-Indiai Társaság irodaháza a Leadenhall Streeten, amely később már több száz alkalmazottnak adott munkahelyet.

Köszönhetően a „technológiai fejlődésnek”, 1879-ben forgalomba került az izzó, így a munkanapok is hosszabbá váltak. Az 1900-as évek elején az acélvázás szerkezet és felvonók feltalálásával lehetővé vált már akár tízeleletes épületek megépítése is, ami lehetővé tette, hogy minél kisebb elfoglalt földterületen, minél több munkavállaló tudjon dolgozni. Az első ilyen épület a Beaver Building volt New Yorkban.

Az 1900-as évek közepe újabb áttörést hozott az irodák terén. A Johnson Wax Company bemutatta első nyitott területű irodáját, egy több mint 200 fős értékesítési csapatot egy nyitott terű emeleten elhelyezve. Ebben az időben a taylorizmus segítette elő a napjainkig is használt nyílt terű irodák bevezetését, aminek célja az optimalizálás volt a vállalaton belüli munkafeladatok szervezése és megosztása révén.⁶

A Kelet-Indiai Társaság példáján keresztül jól szemléltethető az irodai munka századokon át tartó masszív evolúciós fejlődése: tervezési, szervezési, vezetési és kontrollfunkciók garmadája rakódik az irodákba, és formálódik a ma ismert és használt tudás folyamata. Már itt is az irodákban dolgozók végzik egy nyilvánosan működő részvénytársaság igazgatási feladatait, pénzt gyűjtenek az egyes utak finanszírozására. Már ezekben az irodákban is elválnak egymástól a reál és humán ügyintézési szint, ami a döntéshozatali módszerek fejlődését hozza. Az ügyeket több tucat igazgató intézte, ahol nem egyszer érdekkonfliktusok is kialakultak azok között, akik csak London belvárosában dolgoztak, és azok között, akik életük egy részét Indiában töltötték. Ez az érdekkonfliktus mind a mai napig nyomon követhető.⁷

Ebben az irodaevolúcióban meglátásom szerint két helyen is azonosítható egy élethosszig tartó kihívás: az egyik az iroda falainak elmosódása, a másik pedig a munkavégzésre való felhatalmazás kérdésköre.

⁶ Irodatorténelem. Hogyan alakultak ki az irodák? Merre fejlődtek? Mire számítsunk később? – I. rész. *House of Business*, 2021. szeptember 1.

⁷ A Kelet-Indiai társaság sikere és bukása, vezetőinek személyes felelőssége jól feldolgozott téma, amiről külön szócikk is található a Wikipédián.

2. AZ IRODA FALAINAK ELMOSÓDÁSA

Az iroda mint az „intellektuális üzem”, a munkafolyamatok befoglaló környezete egészen robusztus konstrukciónak tűnt évszázadokon keresztül. Ahogyan a gyári munkás nem tudta hazavinni a munkáját a munkahelyén meglévő berendezések és gyártási folyamatok miatt, ahogy a villamosvezető nem tud otthon dolgozni a kötött infrastruktúra miatt, az iroda is betöltötte ezt a befoglaló szerepet. Lehet kötött vagy kötetlen munkaidő, lehet túlórákkal vagy anélkül, mégis a digitalizáció térhódítása előtt az iroda volt a tudásfolyamatok befoglaló és lehatároló környezete. Az irodai munka az értékteremtés folyamatában a csapatmunka helyszíne, ami az együtt, egy helyen, egy időben dolgozók közös erőfeszítéseiben nyilvánul meg.

2.1. A „time online” effektus és következményei

Mi történik akkor, ha az irodai munka falai elmosódnak az alkalmazott infokommunikációs technológiák miatt, ha a helyzet, ha a munka „elvihetősége” (hazavihetősége) egy atipikus pozícióból tipikus, azaz mindennapos pozícióba kerül?

A 2000-es évek elejétől működő intézeti kutatócsoportunk több kvantitatív felmérést is végzett annak érdekében, hogy bemutassa ennek a folyamatnak a komplexitását.⁸ Hiszen nemcsak arról van szó, hogy az irodai munka „hazavihetővé” vált az információs technológiai vívmányok következtében, hanem a munkahelyen is lehetővé válik szabadidős, családi, baráti ügyeink intézése. Ezeknek a határoknak az elmosódása pedig a 21. századi irodai munka egyik mindennapos kihívását, egyben anomáliáját teremtette meg mikro- és makroszinten egyaránt.

Mit engedjünk meg munkahelyi vezetőként? Mit bízunk a kulturális és csoportnormákra? Mit tegyünk kézikönyvek és szerződések részévé? Mit szabályozzon az állam? Ezek a kérdések folyamatosan újratermelődnek minden irodában és munkakörben. Olyan egyszerű helyzetekben is, amikor a munkahelyi e-mail-címeken magánlevelezés is bonyolódik, mobiltelefon számhordozási kérdéseiről kezdünk el gondolkozni, de akkor is ezeknek a határoknak az elmosódásáról döntünk, amikor adatkezelési, GDPR- és információs önrendelkezési jogok adaptálásán dolgozunk. A témával foglalkozók számára bizonyára ismerősen cseng a kikapcsoláshoz való jog („*Right to Disconnect*”) kérdésköre,⁹ ami az elmúlt időszak egyik legfrissebb szabályozási ügye, amely Portugáliában már törvényi szintre is emelkedett.

Ebben a helyzetben, ha az irodai munkát érő kihívásokról átfogó képet szeretnénk kapni, érdemes az irodákban dolgozó munkatársak szemszögét is megismerni, attitűdjeiket

⁸ Lásd még ebben a témában írt doktori dolgozatot: Majó Zoltán: *e-HRM: az elektronikus emberi erőforrás menedzsment jelenségvilága – the webolution of HR*. Szeged, Szegedi Tudományegyetem Közgazdaságtani Doktori Iskola, 2007.

⁹ Rácz Ildikó: Right to disconnect. *Pro Futuro*, 8. (2019), 4. 50–66.

azonosítani. Ezek lehetnek a munkavállalók által érzékelt egyéni kihívások, napi problémák, anomáliák, amelyek hatással vannak a munkavégzésre, az egyéni és szervezeti hatékonyságra.

2.2. Motívumok az irodai munkát végzők körében

Longitudinálisan, 2006 óta ismétlődő felméréseinkben 12 befoglaló motívumot azonosítottunk, amelyek összefoglalóan a következők:

1. táblázat • Az irodai munkához tapadó munkavállalói motívumok

Az egyszerűség motívuma
A könnyebbség motívuma
A gyorsaság motívuma
„Egyszerre előny és hátrány” motívuma
„Egyszerre gyorsabb és nehezebb” motívuma
„Dupla munkavégzés” motívuma
„Szűkülő időhorizont” motívuma
Nélkülözhetetlenség motívuma
Elképzelhetetlenség motívuma
Elengedhetetlenség motívuma
Függőség motívuma
Korlátozottság motívuma

Forrás: a szerző szerkesztése

A motívumokat tartalomelemzési technikával alakítottuk ki, interjúk szövegeiből. Részletes bemutatásuk nem célja ennek a cikknek, de pár magas kontextusú részlet segít ezeket a munkavállalói attitűdöket tárgyasítani.

Függőség motívuma: A feladatom egy 5 fős csapat vezetése volt. Ügyviteli és Irattározási Osztály néven működtünk. A munkánk legjelentősebb része körlevelek elkészítése, nyomtatása és postázása volt a dél-alföldi régióban működő postahivatalok részére. 2012-ben még nem volt internet a postákon, ezért minden utasítást, rendelkezést körlevél formájában kapott meg a postavezető. 2013-ban azonban minden postára bekötötték az internetet. Ettől kezdve már minden e-mailben érkezett, amelyet nem kellett Szegedről kiküldeni. A budapesti központ az egész országot el tudta érni. Ezért a munkaköreink kiüresedtek, a megmaradt feladatokat 2 fő el tudta látni, ezért létszámleépítés történt [...] (Interjú A).

Korlátozottság motívuma: Különbségek leginkább a szellemi állomány foglalkoztatottjainak körében figyelhető meg. Az idősebb generáció tagjai szinte mindent papíralapon szeretnek kezelni és tárolni. Ennek okán rengeteg papír halmozódik fel, amelyben a keresés sem megoldott. A fiatalabb generáció tagjai már digitális bennszülöttek. Számukra alapvető, hogy mindent elektronikusan tárolnak. Sokkal többet e-maileznek kollégáikkal. Ha kérdés merül fel, nem mennek át két ajtóval távolabb ülő kollégájuk irodájába, hanem

e-mailt írnak. Ezt az idősebb generáció tagjai nehezebben kezelik. Számukra fontos a személyes jelenlét és kommunikáció [...] (Interjú B).

Szűkülő időhorizont motívuma: Általános a kollégák körében az, hogy munkahelyi postafiókjuk szinkronizálva van okostelefonjukkal, ezért rengeteg e-mailt kapnak munkaidőn kívül is. Ez azt eredményezi, hogy gyakorlatilag soha nem tudnak kikapcsolni, mivel egyes kollégák szeretnek éjszaka dolgozni, leveleket küldözgetni. Úgy gondolom, hogy ez hosszabb távon rendkívül káros. Sok kolléga nem tud prioritizálni, stresszes lesz ezeknek az e-maileknek az elolvasásakor, és a pihenését teszi tönkre, ami később a teljesítményére is kihat [...] (Interjú C).

A könnyebbség motívuma: Háromgyerekes édesanya vagyok, akit abban a pillanatban elbocsátott a cég, ahogy a legkisebb gyermekem is betöltötte harmadik életévét. Gyermekvállalásom előtt HR- és munkaügyi területen dolgoztam. Rengeteg, a szakmámban történő részmunkaidős állás keresése után adódott egy lehetőség: könyvelés előkészítését végezhetem itthonról, távmunkában. Hála az internetnek csak az anyagok leadásához és új anyagok felvételéhez kell bemennem a munkahelyemre, amely 30 perc autótút az otthontól, de ez minimális időt vesz el az életünkből. Nagyon nagy segítséget jelent a mindennapjainkban, hogy itthonról végezhetem munkám [...] (Interjú D).

Elképzeltetlenség motívuma: A tavaly végzett vállalati kultúrafelmérésünk eredményei azt mutatják, hogy a régi munkatársak nehezen tudják elfogadni az újabb generációs munkavállalók szükségszerűen más szemléletét, munkához való hozzáállását. Amit legtöbbször kifogásolnak, az a munka iránti alapvető alázat és a lojalitás hiánya. Az újonnan belépők viszont jobban reagálnak a kor kihívásaira, a gyors változásokra, illetve készségi szinten használják az internetet, számítógépet [...] (Interjú E).

A tartalomelemzés módszerével elkészült adattörzs mára több száz dokumentumból tevődik össze. Az egyes megkérdezettek válaszaiban egyszerre több motívum is előfordul, keveredik. A közölt gyűjtés kifejezetten igazgatási szemléletű, 2018–2020 közötti annak érdekében, hogy bemutassa azokat a csomósodási pontokat, amelyekre érdemes a következő időszakban koncentrálni. Ha az információ szűrése során megkapott motívumokat tovább vizsgáljuk, és megpróbálunk egy faktorstruktúrát kialakítani, akkor egy háromdimenziós modellhez juthatunk, amelyet az alábbi, 2. táblázat tartalmaz:

2. táblázat • Az irodai munka motívumainak háromdimenziós modellje

<i>A hatékonyság motívuma (easy to do)</i>	<i>A bonyolultság motívuma (difficult to do)</i>	<i>A nélkülözhetetlenség motívuma (need to do)</i>
Egyszerűbb munkafolyamat	Dupla munkavégzés problémája	Az üzleti kapcsolatok alapja
Könnyebb kapcsolattartás	Jogosultsági problémák	A működés alapja (belső)
Gyorsabb ügyintézés	Szűkülő időhorizont	A munkavégzés alapja
Alacsonyabb költségek	Korlátozás problémája	A kapcsolattartás alapja
„sokkal olcsóbb, hatékonyabb, gyorsabb, praktikusabb, egyszerűbb és naprakész!”	„rendkívül nehéz a lényeges információk kiszűrése”	„a kütyük használata ma elengedhetetlen és nélkülözhetetlen a munkánk során”

Forrás: a szerző szerkesztése

A Covid-vírusválság ezeket a motívumokat még plasztikusabbá tette, sok esetben felerősítette. Egyszerre kellene ebben a hatékonysági – bonyolultsági – nélkülözhetetlenségi koordinátarendszerben az irodai munkavégzést fejleszteni úgy, hogy közben egyre többet tudunk a generációs jellemzőkről és különbségekről. Vonzóvá tenni az irodai munkát úgy, hogy az Y generáció, akik 1981 és 1995 között születtek már rendelkeznek többek között a multitasking kompetenciával, elutasítják a túlszabályozottságot, és fontos számukra a munka és magánélet egyensúlya, egyáltalán nem triviális feladat. Ebben segíthetnek az olyan identitásprofilok, amelyet például Csutorás készített 2020-ban: felmérése szerint már majdnem minden harmadik munkavállaló az Y generációhoz tartozik a magyar igazgatási szerveknél.¹⁰

3. A FELHATALMAZÁS KÉRDÉSKÖRE: MOBILITÁS, KOGNITIVITÁS, MEGÉRTÉS

A Covid-válság után az irodai munka és a humánerőforrás-menedzselés metszetében a munkavégzéshez szükséges felhatalmazás kérdéskörében is kereshetünk új nézőpontokat, amelyek a közszolgáltatások és közigazgatás fejlesztésében az információs és automatizálási technológiák mellett bevetethők. A munkavégzés folyamatainak modellezése, a bürokratikus kontrollrendszerek, vagy éppen sztenderdizálás a hosszú 20. században jó szolgálatot tett. Robusztus, minőségi rendszerek alakultak ki, amelyek teljesítménye megbízható volt, legyen az egy komplex gyártási vagy többszereplős igazgatási folyamat. Azonban, ahogyan a kompetenciák között a kitartás, álhatatosság erényéből reziliencia és rugalmasság lett, úgy lenne érdemes az irodai munkában a *szabályozottság, racionalitás, objektivitás* koordináta-rendszerének felülvizsgálatára a Covid utáni irodai munkában.

Természetesen ne ellentétpárokra asszociáljunk, mint a szabályozatlanság, szubjektivitás és irracionális hármasa, hanem egy új felhatalmazási keretrendszert, a *mobilitás, kognitivitás, megértés* hármását vehetnénk elő, aminek mára számottevő tudományos és szakmai előzménye van.

3.1. Szabályozottság és mobilitás

Jim Collins a *Jóából kiváló* című könyvében¹¹ már az évtized elején alapvető értékválasztásnak vélte, hogy elsőként nem stratégiát, célokat, terveket kellene a szervezet elé tűzni, hanem legelőször összeállítani egy kiváló csapatot (a hajó legénységét), majd ezek után kitűzni azokat a célokat, amelyeket el szeretnénk érni (merre akarunk hajózni). Ez egyben

¹⁰ Csutorás Gábor: Az Y generációs munkaerő identitásprofilja a magyar központi és területi kormányzati igazgatási szerveknél. *Új Munkaügyi Szemle*, 3. (2022), 1. 45–56.

¹¹ William C. Finnie – Stanley C. Abraham: Getting from Good to Great: A Conversation with Jim Collins. *Strategy & Leadership*, 30. (2002), 5. 10–14.

hozzáségít ahhoz is, hogy turbulens környezetben is jól teljesítsen a szervezet (viharban is tudjunk hajózni). Egy „mobilis szervezet” egy turbulens, többváltozós gazdasági társadalmi ökoszisztémában azt jelentheti, hogy képesek vagyunk a fegyelem kultúráját felhasználva a meglévő szabályrendszert úgy alkalmazni, hogy a kivételeket, az anomáliákat is kezelni tudja az adott egység. A szabályokon pedig csak akkor változtatunk, ha azok atipikusból tipikussá válnak. Ehhez természetesen szükséges egy erősebb vezetői és szervezeti felhatalmazás. A példa erejével élve, amennyiben a szabályozottság mellett a mobilitás koordinátáját is megnyitjuk, akkor egyedi esetben vagy egy aluszabályozott kérdés esetén, egy anomália megoldása érdekében van relevanciája egy szervezeti/vezetői mobilitási döntésnek. A mobilitás, mobilis szervezet fogalma az elmúlt évtizedben új tartalmakkal bővült,¹² olyan szerveződési módok együttese, amelyek a munkatársak számára bizonyos mozgásteret biztosítanak, autonómiát és rugalmasságot abban, hogyan, mikor, hol és kivel dolgozzanak, illetve hogyan döntsenek. A mobilitás a „folyékony szervezet” metaforájával is jól érzékeltethető,¹³ ami kifejezi azt, hogy a mobilitás egy összetett, többdimenziós jelenség, amely a munka és a karrier megszervezésének sajátos módjait alakítja ki, és amelyet a kortárs munkavállalók különböző módon valósítanak meg.

3.2. Racionalitás és kognitivitás

Döntési helyzetekben gyakran nem észszerűen, a lehetséges kimenetelleket pontosan felmérve választunk, hiszen sem információfeldolgozási, sem érzelmi kapacitásunk nem korlátlan. Az egyes szituációkban ráadásul mindig akadhat valami az emberi tulajdonságainkból, ami befolyásolja döntésünket. A racionálisan döntő *homo economicus* mítoszát minden bizonnyal érdemes otthagyni a 20. században. A tanuló algoritmusok, a mesterséges intelligencia, a szingularitás kérdésével foglalkozva eljön az ideje annak, hogy már nem az a kérdés, hogy a mesterséges intelligencia legyőzi-e sakkban, GO-ban, videójátékokban, kártyacsatákban az embert. Egyetérthetünk Mérő Lászlóval, hogy inkább mára az a kérdés, hogyha az egyik oldalon az egyik ember és a mesterséges intelligencia, a másik oldalon egy másik ember és a mesterséges intelligencia ül le a bábuk elé, akkor mi történik? Ki fog nyerni? Hogyan fogunk ilyen helyzetben viselkedni?

A Yale Egyetemen tartott úttörő előadássorozata alapján Cass R. Sunstein¹⁴ gondolatébresztő műve ötvözte a jogelméletet a viselkedési közgazdaságtannal, friss érveket fogalmazott meg a kormányzat hatásköréről, az elhízás, a dohányzás, az élelmiszer-biztonság

¹² Emma Jeanes et al. (szerk.): *Mobilities in Contemporary Worlds of Work and Organizing*. *Ephemera*, 15. (2015), 4.

¹³ Jerzy Kociatkiewicz – Monika Kostera (szerk.): *Liquid Organization: Zygmunt Bauman and Organization Theory*. London, Routledge, 2014.

¹⁴ Magyarországon is tartott előadást a Neumann-díj átvételekor, lásd: https://mta.hu/mta_hirei/mi-fan-terem-a-viselkedesi-kozgazdasagtan-richard-h-thaler-eloadasa-videon-108038

és több nagy horderejű közügy kapcsán.¹⁵ Ha a racionalitás helyett a kognitivitás koordináta-tengelyét választjuk, eljutunk a viselkedés-gazdaságtan témájához. Már egy évtizede megszületett a „Nudge” (oldalba bökés), amely sokakat inspirál, előtérbe helyezve a meggyőzés (befolyásolás) lehetőségét. A viselkedési közgazdaságtan eredményeit már a főáramú közgazdaságtan is számontartja, az elmúlt években az üzleti szféra és a gazdaságpolitika döntéshozói is élénk érdeklődést mutattak iránta akár Magyarországon is, közben persze sok vitát is generál.¹⁶

3.3. Objektivitás és megértés

Ahhoz, hogy egy ilyen kognitív szemlélettel kapcsolatos fejlesztés a közigazgatásban megindulhasson, nem árt az objektivitáshoz és természetesen a szubjektivitáshoz való viszonyunk felülvizsgálatát is megkezdenünk. Talán ez az egyik legmeglepőbb teoretikus javaslat. Azonban nem kell túl messzire menni: hiszen John Lukács egyik utolsó könyvében már javaslatot tesz arra, hogy végre engedjük el ezt az ugyan páratlanul népszerű, de felettébb megosztó gondolkodásmódot. Az *Isten veled* című könyvében negyedórás figyelmet kér, és javaslatot is tesz arra, hogy történelmi, államelméleti, akár bürokráciával kapcsolatos gondolataink esetén szakíthatunk az objektivitás és a szubjektivitás kínzó dichotómiájával. Korát megelőzve nézőpontokat javasol, és szó szerint így fogalmaz:

„Az objektivitás eszménye téves, mert az emberi tudás – sőt az emberi élet – célja nem a pontosság, még csak nem is a bizonyosság, hanem a megértés. [...] Az objektivitás eszménye teljesen, antiszeptikusan elválasztja a tudót a tudottól. A megértésben viszont benne foglaltatik a megközelítés, a közelebb kerülés.”¹⁷

Korunk egyik elismerésre méltó történésének e megállapítása szokatlan perspektíva az objektivitás mellett akár a személyes vezetői munkában, akár az ügyfélkezelés szempontjából, akár igazgatási kérdésekben. Mégis a megértés és az objektivitás kérdéskörét lukácsi értelemben ma már megkerülhetetlennek tartom. A megértő vezető vagy egy megértő szervezet értékeinek modellezése és kidolgozása sok kérdést felvet, gondoljunk csak az empatikus kommunikáció fontosságára, amit a közigazgatásban is érdemes lenne mester szinten művelni az objektivitás mellett.

¹⁵ Thomas C. Leonard: Richard H. Thaler, Cass R. Sunstein, Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness. *Constitutional Political Economy*, 19. (2008), 4. 356–360.

¹⁶ Kovács Kármén: Gondolatok a viselkedési közgazdaságtan aktuális helyzetéről. *Köz-Gazdaság*, 13. (2018), 2. 237–249.

¹⁷ John Lukacs: *Isten velem*. Budapest, Európa, 2009. 8–9.

4. ÖSSZEGZÉS

Az elmúlt időszak nemcsak a vállalatokat, intézményeket, de sokunkat megtaníthatott arra, hogy akár az egyik napról a másikra megváltozik egy olyan stabil peremfeltétel, amelyhez azonnal alkalmazkodni kell. Lehet ezt úgy is megélni, mint az elkerülhetetlen krízist, egy szükséges rosszat, vagy akár egy új lehetőséget. Mindhárom érthető és vállalható hozzáállás, és akár keveredhet is bennünk az idő múlásával. Abban azonban biztosak lehetünk, hogy van három-négy a társadalmi-gazdasági-kulturális ökoszisztéma peremfeltételeit folyamatosan alakító téma, ami miatt egy új normális keresése és kialakítása nem odázható. Ilyen a vírusválság, a klímaváltozás és a negyedik ipari forradalom, ami a munkaerőpiacon keresztül átalakulást (foglalkoztatási krízist) okozhat, és az évek óta tartó menekültválságokról sem feledkezhetünk meg. Hívhatjuk ezeket megakríziseknek, paradigmaváltásnak, de meglátásom szerint a munka világában hatásmechanizmusukat tekintve, a cikkben leírtakat figyelembe véve a felhatalmazás kérdésköre válik döntő tényezővé a következő évtizedben, a szűken vett technológiai megoldások helyett.

A cikkben bemutatott okok miatt mindkét irányba láthatunk majd lépéseket. Egyszerre jön majd a pontosabb meghatározása a munkafeladatnak és a tényleges céloknak (felprogramozás, *taskification*), ami csökkenti a felhatalmazás mértékét; miközben szükség lesz olyan munkatársakra, akik megértetik a nem strukturált problémát és önállóan képesek megoldást találni. Akiket nem kell ellenőrizni, hogy mikor, hol és hogyan dolgozott akár az iroda falain kívül is. Álláspontom szerint egy olyan sokdimenziós döntési térben, mint a közigazgatás, a munkatartalom szervezetre és személyre szabása során nem kerülhetjük meg, hogy munkatársi (ügyintézői) szintről indulva, egy alulról felfelé építkező szemlélet mellett dinamizáljuk a 2. fejezetben bemutatott mobilizálás, megértés és kognitivitás dimenzióit.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. Brammer, Stephen – Layla Branicki – Martina K. Linnenluecke: COVID-19, Societalization, and the Future of Business in Society. *Academy of Management Perspectives*, 34. (2020), 4. 493–507. Online: <https://doi.org/10.5465/amp.2019.0053>
2. Csutorás Gábor: Az Y generációs munkaerő identitásprofilja a magyar központi és területi kormányzati igazgatási szerveknél. *Új Munkaügyi Szemle*, 3. (2022), 1. 45–56. Online: <https://f.metropolitan.hu/upload/7911f1486f3b7be37e1c50d7f53907b09514416e.pdf>
3. Finnie, William C. – Stanley C. Abraham: Getting from Good to Great: A Conversation with Jim Collins. *Strategy & Leadership*, 30. (2002), 5. 10–14. Online: <https://doi.org/10.1108/10878570210442506>
4. Illéssy Miklós – Makó Csaba – Pap József: Munkavégzés a platformalapú gazdaságban. A foglalkoztatás egy lehetséges modellje? *Közgazdasági Szemle*, 67. (2020), 11. 1112–1129. Online: <https://doi.org/10.18414/KSZ.2020.11.1112>

5. Irodattörténelem. Hogyan alakultak ki az irodák? Merre fejlődtek? Mire számítunk később? – I. rész. *House of Business*, 2021. szeptember 1. Online: <https://houseofbusiness.hu/blog/irodattortenelem-1-resz/>
6. Jeanes, Emma – Bernadette Locker – Martyna Śliwa – Richard Weiskopf (szerk.): *Mobilities in Contemporary Worlds of Work and Organizing*. *Ephemera*, 15. (2015), 4. Online: www.ephemerajournal.org/sites/default/files/pdfs/issue/15-4ephemera-nov15.pdf
7. Katz, Jon: *The Digital Citizen*. *Wired*, 1997. december 1. Online: www.wired.com/1997/12/netizen-29/
8. Kociatkiewicz, Jerzy – Monika Kostera (szerk.): *Liquid Organization: Zygmunt Bauman and Organization Theory*. London, Routledge, 2014. Online: <https://doi.org/10.4324/9781315887388>
9. Kovács Kármén: Gondolatok a viselkedési közgazdaságtan aktuális helyzetéről. *Közgazdaság*, 13. (2018), 2. 237–249. Online: <https://doi.org/10.14267/RETP2018.02.18>
10. Leonard, Thomas C.: Richard H. Thaler, Cass R. Sunstein, Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness. *Constitutional Political Economy*, 19. (2008), 4. 356–360. Online: <https://doi.org/10.1007/s10602-008-9056-2>
11. Lukacs, John: *Isten velem*. Budapest, Európa, 2009.
12. Majó Zoltán: *e-HRM: az elektronikus emberi erőforrás menedzsment jelenségvilága – the webolution of HR*. Szeged, Szegedi Tudományegyetem Közgazdaságtani Doktori Iskola, 2007. Online: <http://doktori.bibl.u-szeged.hu/id/eprint/4173/>
13. Poór József – Dajnoki Krisztina – Jarjabka Ákos – Pató Gáborné: *Koronavírus-válság kihívások és HR-válaszok első-második-harmadik hullám összehasonlítása*. Gödöllő, Magyar Agrár és Élettudományi Egyetem, 2021.
14. Rácz Ildikó: Right to disconnect. *Pro Futuro*, 8. (2019), 4. 50–66. Online: <https://doi.org/10.26521/Profuturo/2018/4/2878>
15. Zádori Iván – Nemeskéri Zsolt – Szabó Szilvia: Deglobalizáció vagy reglobalizáció? Munkaerőpiac a vírus előtt, alatt és után. *Új Munkügyi Szemle*, 1. (2020), 3. 2–13. Online: www.metropolitan.hu/upload/95cf806e80df3cd163b916c6ceb661943cc1e321.pdf

Dr. Majó-Petri Zoltán PhD, egyetemi docens a Szegedi Tudományegyetem Gazdaságtudományi Karának Üzleti Tudományok Intézetében. Doktori tanulmányait a Miskolci Egyetemen végezte. Az SZTE GTK távoktatási bizottságának elnöke. Fő kutatási területe az információs társadalom gazdasága és az információmenedzsment.

Csutorás Gábor Ákos

KOMPLEX, GENERÁCIÓTUDATOS, IGÉNYVEZÉRELT MUNKAERŐ-MEGTARTÁSI MODELL A MAGYAR KÖZIGAZGATÁSBAN

A Complex, Generation-Conscious, Demand-Driven Employee Retention Model in the Hungarian Public Administration

Dr. Csutorás Gábor Ákos főosztályvezető, Központi Statisztikai Hivatal,
Humánstratégiai és oktatási főosztály, Gabor.Csutoras@ksh.hu

A munkaerő megtartásával kapcsolatos munkaerőpiaci kihívásoktól és a megtartás-menedzsmenttel összefüggő HR-trendektől a közigazgatási szervek sem tarthatják távol magukat. Ahhoz, hogy a magyar közigazgatási személyzetpolitika integráns részeként minél hatékonyabban kezelje a munkaerő-megtartás kérdését, munkámban megosztom elméleti és empirikus kutatási eredményeimet és az azokból épített modellt. Eredményeim bemutatását mindazokból a munkaerő megtartására ható tényezőkből képzett csoportosítással kezdem, amelyeket az eddigi tudományos vizsgálatok számításba vettek, majd röviden bemutatom a hazai közigazgatási személyzetpolitikában és gyakorlatban eddig alkalmazott stratégiákat. Ezután ismertetem a magyar központi és területi kormányzati igazgatási szervekre kiterjedt kérdőíves kutatásom eredményeit, aminek keretében többek között vizsgáltam a munkahelyen maradást befolyásoló legfontosabb tényezőket is. Végül, elméleti és empirikus kutatásaim alapján felvázolok a magyar központi és területi kormányzati igazgatási szervek tisztviselőire egy stratégiai alapú, komplex, generációtudatos, igényvezérelt megtartási modellt, amelynek átfogó megközelítése által lehetővé válik hatékonyabb közigazgatási személyzetpolitika kidolgozása és megfelelőbb HR-intézkedések bevezetése a munkaerő megtartása érdekében.

KULCSSZAVAK:

generáció, igényvezérelt, közigazgatás, megtartásra ható tényezők, modell, munkaerő-megtartás, munkaerőpiac, személyzetpolitika

Public administration cannot stay away from challenges on the labour market and HR policies related to retention management. In order to treat the issue of employee retention as effectively as possible as an integral part of the Hungarian public administration employment policy, in this work I share my theoretical and empirical research results and my model based on those results. I will start by presenting my results by grouping together the factors influencing employee retention, that have been taken into account in previous scientific studies, and then I briefly describe the strategies that have been used in Hungarian public administration employment policy and practice. Next I outline some results of my survey among employees of Hungarian central and regional government administration, including the most important factors influencing job retention. Finally, on the basis of my theoretical and empirical research, I outline a strategic, complex, generationally conscious, demand-driven retention model for civil servants in Hungarian central and regional government administration, which, through a comprehensive approach will support the development of more effective public service employment policies and the introduction of more appropriate HR policy measures to retain employees.

KEYWORDS:

demand-driven, employee retention, generation, labour market, model, public administration, public service employment policy, retention factors

1. A MEGTARTÁSMENEDZSMENT MEGJELENÉSE NAPJAINK SZERVEZETEIBEN

Az emberierőforrás-menedzsmenttel foglalkozó szakemberek számára évtizedek óta nyilvánvaló, hogy a munkaerő megtartása több tényezőtől függ. A megtartással összefüggésben olyan tényezőkről kell rendszerszinten gondolkodni, mint a kompenzáció, a képzés-fejlesztés, a foglalkozási biztonság, a támogató vezetési kultúra és a munkakörülmények.¹ Napjaink szervezeteinél egy hatékony munkaerő-megtartási stratégia több emberierőforrás-menedzsment tevékenységi területre kiterjedő intézkedéseket foglal magában, ideértve a beillesztési, mentori, illetve karriermenedzsment-programokat, az ösztönzés-menedzsmentet és az egyéni fejlesztési igények kielégítését. A környezeti kihívásokra reagálva a hagyományos HR-funkciók tartalma folyamatosan bővül: új feladatok jelennek meg, vagy éppen integrálják a korábban szeparáltan ellátott tevékenységeket. Ma ezért beszélhetünk már „megtartásmenedzsmentről” is, mint HR-funkcióról.²

A munkaerő-megtartással kapcsolatos legújabb trendek között említhető, hogy a szervezetek minél inkább fenntartható megoldásokban gondolkodnak az emberierőforrás-menedzsmentben. Munkáltatói oldalról egyes szervezetek arra törekednek, hogy munkatársaikra mint belső ügyfelekre tekintsenek, akik számára a munkáltató céljai jól ismertek és akikkel körültekintően ápolják kapcsolataikat, foglalkoznak a munkahelyi szocializációjukkal, valamint karrierjük során az életciklusukhoz igazodóan változó, speciális elvárásaikat kielégítő munkakörülményeket és munkahelyi szolgáltatásokat biztosítanak. A megtartás kapcsán egyre inkább szerepet kap a generációs sajátosságok megértése és megfelelő kezelése is. Néhol úgynevezett „megtartó specialistát” alkalmaznak, aki e téren képzett szakemberként támogatja a menedzsmentet a fluktuációval járó költségek mérséklése és a munkaerő teljesítményének fokozása érdekében.³ Munkavállalói oldalról ezzel szemben – különösen a fiatalabb, szellemi munkavállalók esetében – észlelhető egy úgynevezett „gig economy” tendencia, amelynek nyomán a hagyományos, teljes munkaidős, hosszú távú elhelyezkedés helyett gyakorivá válnak a rövidebb idejű vagy projektekre kötött munkaszerződések, a távoli munkavégzés, illetve több szerepkör betöltésére egy vagy akár egyszerre több szervezetnél.⁴

Nyilvánvalóan az elmúlt években a koronavírus-világjárvány – ahogy a gazdasági életre és munkaerőpiacra – e HR-funkcióra is meghatározó befolyással volt a szervezeteknél. Hatásait mindmáig számos kutatás vizsgálja. Ezek között egy széles körű, két fázisban (előbb 508, majd 1041 szervezet részvételével) zajlott 2020-as magyarországi

¹ Palwasha Bibi – Faizuinah B. Pangil – Johanim B. Johari: HRM Practices and Employees' Retention: The Perspective of Job Embeddedness Theory. *Asian Journal of Multidisciplinary Studies*, 4. (2016), 5. 41–47.

² Dajnoki Krisztina – Héder Mária: „Új szelek fújnak” – a HR válasza a globalizáció és a változás kihívásaira. *Hadtudomány*, 27. (2017), E-szám. 84–93.

³ Roger E. Herman: HR Managers as Employee-Retention Specialists. *Employment Relations Today*, 32. (2005), 1–7.

⁴ Diwakar Singh: A Literature Review on Employee Retention with Focus on Recent Trends. *International Journal of Scientific Research in Science, Engineering and Technology*, 6. (2019), 1. 430.

kutatás összehasonlító jelentése is bemutatta, hogy a pandémiás helyzettel kapcsolatos második, illetve harmadik legnagyobb kihívás a HR-területen a munkatársak megtartása volt.⁵ Ugyanezen kutatás arra is rávilágított, hogy mindkét fázisban a válaszadók körülbelül fele szerint nagyon jellemző állítás volt, hogy a kulcsemberek és tehetségek megtartása különösen fontossá vált a szervezet számára, és lépéseket is tettek ennek érdekében.⁶ Végül kiemelhető, hogy a válaszadók körülbelül 28%-a úgy ítélte meg mindkét fázis során, hogy a válság következtében potenciálisan fejlődő, erősödő HR-területek között lesz a megtartásmenedzsment (amivel 16 funkció közül a 6. helyet foglalja el).

Noha egy sajátos foglalkoztatási jogviszonyról van szó, a munkaerőpiaci jelenségek és a HR-trendek változásai alól a közigazgatás sem lehet kivétel. Ebben a szektorban is olyan ösztönzési politika és munkafeltételek kialakítása járhat sikerrel a tisztviselők megtartása tekintetében, amely megfelel korunk munkavállalói igényeinek, elismeri teljesítményüket. A korszerű közigazgatásban is szükséges kidolgozni a munkaerő megtartásának stratégiáját, amelynek olyan vezérelvek mentén kell haladnia, mint a világos elvárások és HR-politikák meghatározása, nem túlterhelésre épülő, hanem kihívást jelentő munkafeladatok biztosítása a tisztviselők számára, illetve megbecsülésük, munkájuk megfelelő értékelése, befektetés a karriermenedzsmentjükbe és szakmai fejlesztésükbe, az igényekhez illeszkedő juttatási csomagok biztosítása, valamint a transzparens és nyílt kommunikáció kultúrájának megteremtése.⁷

Az OECD „*fit for purpose*” közszolgálati biztosítására vonatkozó 2019-es ajánlásában alapelveként jelent meg a szükséges képességekkel és kompetenciákkal rendelkező dolgozók vonzása és megtartása a munkaerőpiacról. Ennek érdekében elvi szinten rögzítették, hogy a közszolgálati munkáltatók valós választási lehetőséggé váljanak, és ehhez olyan munkáltatói márkával rendelkezzenek, amely megfelel a jelentkezők értékeinek, olyan motivációinak, mint a közjóért való tenni akarás. Rögzítették azt is, hogy meg kell tudni határozni, mi vonzza és tartja meg a képzett munkaerőt és ezt fel kell használni a foglalkoztatással kapcsolatos intézkedésekhez, ideértve a kompenzációt és az anyagi ösztönzőket is, tehát a megfelelő bérezést, versenyképes fizetés biztosítását a közigazgatásban, figyelembe véve az adott ország gazdasági fejlettségi szintjét és körülményeit. Végül meghatározták azt is, hogy proaktív módon szükséges keresni a lehetőségeit az alulreprézantált kompetenciakészlettel rendelkező csoportok vonzásának.⁸

⁵ Poór József et al. (szerk.): *Koronavírus-válság kihívások és HR válaszok. Első–második–harmadik hullám összehasonlítása*. Gödöllő, Magyar Agrár- és Élettudományi Egyetem, 2021. 43.

⁶ Poór et al. (2021): i. m. 44–46.

⁷ Marwa Gaber Ahmed Fahim: *Strategic Human Resource Management and Public Employee Retention. Review of Economics and Political Science*, 3. (2018), 2. 20–39.

⁸ OECD: *Recommendation of the Council on Public Service Leadership and Capability*. OECD/LEGAL/0445 (2019).

2. A MUNKAERŐ MEGTARTÁSÁRA HATÓ TÉNYEZŐK

A munkaerő megtartására ható tényezőket évtizedek óta vizsgálja számos kutató. Ezekből csak néhány példát említve Christeen 2014-ben nyolc megtartó tényezőt azonosított: menedzsment, támogató munkakörnyezet, szociális támogatás és fejlődési lehetőségek, önállóság, kompenzáció, megfelelő munkaterhelés, munka-magánélet egyensúlya.⁹ Walker korábban hét befolyásoló tényezőt azonosított, amelyekkel foglalkozni szükséges az elkötelezettség növelése érdekében: kompenzáció és az elvégzett munka elismerése, kihívást jelentő feladatok, előmeneteli és fejlődési lehetőségek, befogadó munkahelyi légkör, jó munkatársi kapcsolatok, munka-magánélet egyensúly, jó kommunikáció. Hausknecht pedig összesen 12 megtartási tényezőt azonosított, amelyek az elmúlt 60 évben megjelentek a különböző szakirodalmakban. Kutatása alapján a legtöbbször említett maradási okok a munkával való elégedettség, a pénzbeli ösztönzők, a szervezeti elköteleződés, a szervezet presztízse voltak.¹⁰

A fentiekén túl, speciálisan a közigazgatásban a munkaerő megtartására hathat még egyes források alapján a közszolgálati értékek szakmán belüli képviseletének támogatása és az oktatási rendszerben való megjelenítése, ezen értékek népszerűsítése, a munkavállalást megelőzően szakmai gyakorlati, ismerkedési lehetőség biztosítása a potenciális jövőbeli munkatársak számára. A közigazgatás esetében érdemes lehet eleve olyan munkatársak kiválasztása, akik számára értéket jelent a „köz szolgálatába állni”, így az ilyen jellegű feladatok ellátása jó eséllyel lehet megtartó tényező a saját értékrendjük és az intézmény értékei közötti összhang megteremtése által. Ezzel kapcsolatban fontos lehet biztosítani a megfelelő lehetőséget az új belépőknek, hogy megismerkedjenek a szervezet ezen értékeivel, küldetésével, történetével és az értékeket tükröző, elvárt viselkedéssel, valamint olyan teljesítményértékelési rendszert, amely az ennek megfelelő hozzáadott értéket el is ismeri. Érdemes olyan munkaköröket kialakítani, amelyekben egyértelmű a feladatot ellátó számára, milyen konkrét társadalmi haszna és jelentősége van a tevékenységnek, illetve olyan kihívást jelentő feladatokat definiálni, amelyek kapcsán világos, azok hogyan járulnak hozzá a szervezeti, illetve a nemzeti sikerekhez, továbbá az ösztönzési rendszert is kellően összhangba kell állítani a szervezet küldetésével és elért eredményeivel.¹¹

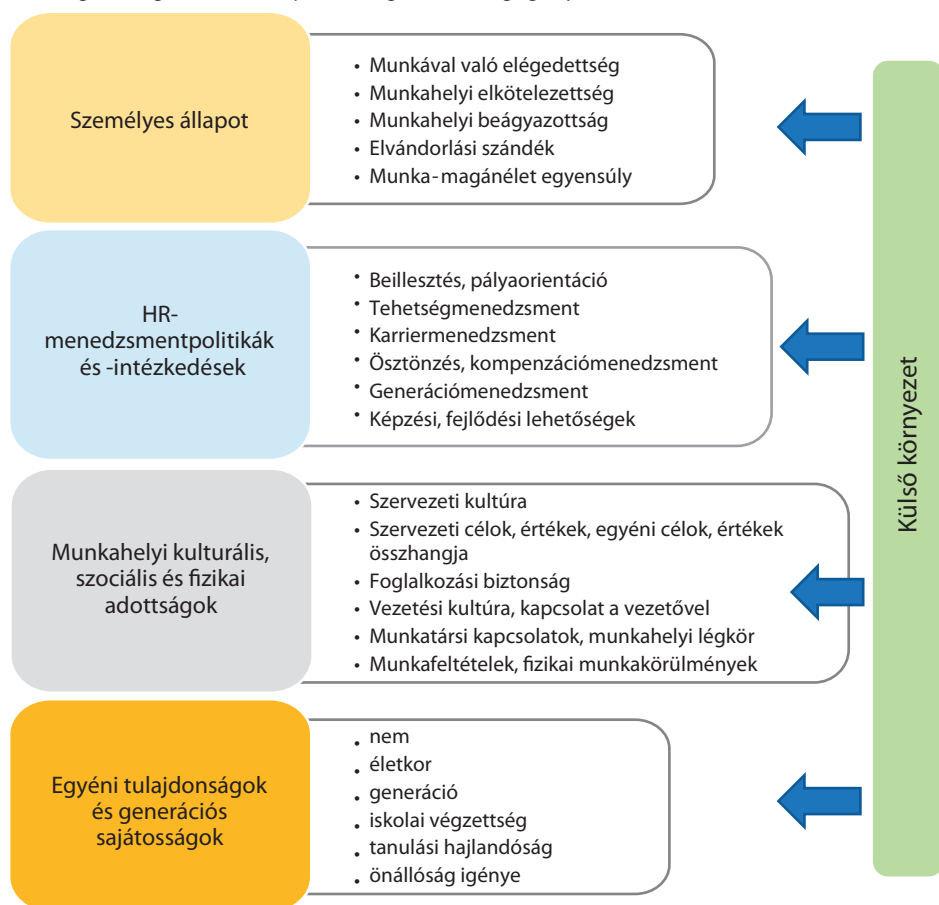
A témában zajlott kutatásaim során kialakítottam egy egyéni csoportosítást azokból a munkaerő megtartására ható tényezőkből, amelyeket az eddigi tudományos vizsgálatok számításba vettek. A tényezőkből így képzett négy csoport az alábbi (1. ábra):

⁹ Bodjrenou Kossivi – Ming Xu – Bomboma Kalgora: Study on Determining Factors of Employee Retention. *Open Journal of Social Sciences*, 4. (2016), 261–268.

¹⁰ Bidisha Lahkar Das – Mukules Baruah: Employee Retention: A Review of Literature. *IOSR Journal of Business and Management*, 14. (2013), 2. 9.

¹¹ Laurie E. Paarlberg – James L. Perry – Annie Hondeghem: From Theory to Practice: Strategies for Applying Public Service Motivation. In Perry James L. – Annie Hondeghem: *Motivation in Public Management*. Oxford, Oxford University Press, 2008. 286.

1. személyes állapot (és ennek komplex mutatói): a munkával való elégedettség, a munkahelyi elkötelezettség, a munkahelyi beágyazódás, elvándorlási szándék, a munkamagánélet egyensúlya;
2. HR-menedzsmentpolitikák és -intézkedések: a munkakör kialakítása, beillesztés és pályaorientáció, tehetségmenedzsment, karriermenedzsment, ösztönzésmenedzsment, kompenzációmenedzsment, képzési-fejlődési lehetőségek, generációmenedzsment;
3. munkahelyi kulturális, szociális és fizikai adottságok: szervezeti kultúra, vezetési kultúra és stílusok, a vezetővel való kapcsolat, a foglalkoztatási biztonság, a szervezeti vízió, értékek és célok, valamint az egyéni értékek és célok összhangja, munkatársi kapcsolatok és munkahelyi légkör, a (rugalmas) munkavégzés feltételei, infrastruktúra, technológia és fizikai munkakörülmények;
4. egyéni tulajdonságok és generációs sajátosságok: nem, életkor, generációs identitás, végzettség, tanulási hajlandóság, önállóság igénye.



1. ábra • A munkaerő megtartására ható tényezők összesítése

Forrás: a szerző szerkesztése

2.1. A külső környezet hatása a munkaerő megtartására

Fentiek mellett további, ötödik csoportként kezelhető a *külső környezet*, hiszen természetesen a gazdasági, társadalmi helyzet, különösen a válságok vagy éppen egy világjárvány, illetve az aktuális munkaerőpiaci helyzet is alapvető befolyással vannak a munkaerő megtartására. A közigazgatás esetében idesorolható a foglalkoztatás jogi, szabályozási környezete, a kormányzati személyzetpolitika meghatározó jellege is. Ezek azonban már mind olyan tényezők, amelyekre sem az egyén, sem adott szervezet nem lehet érdemi befolyással. A később bemutatott empirikus kutatásomban is ezért fókuszáltam inkább a ténylegesen befolyásolható elemekre.

A külső környezet kapcsán is érdemes külön említeni a munkahelyi elvárásokkal kapcsolatos (olykor „generációs” vélt) különbségeket, amelyek akár abból is adódhatnak, hogy egyes generációk képviselői eleve más munkaerőpiaci helyzetben kezdenek el dolgozni, ami alatt globális és lokálisabb körülményeket egyaránt érthetünk. Jelentősége lehet, hogy az adott „történelmi” időszak munkakultúrájában jobban meghatározott a munkaidő vége, vagy természetes a túlóra, ebből adódóan pedig mennyire nyer teret a munkahelyi stressz, és mennyire szempont a munkaerőpiacon jelen lévő szervezetek számára a családbarát munkakörnyezet biztosítása. Míg korábban domináltak a személyes kapcsolatok a munkavégzés során, ma már nem is feltétlen találkoznak egymással az együtt dolgozó munkavállalók. A koronavírus-világjárvány nyomán a szellemi munkát végzők esetében mára szinte alapelvárásként jelenik meg az otthoni vagy az úgynevezett „hibrid” munkavégzés lehetősége, amely bár a fenti csoportosításban a HR-menedzsmentpolitikák és -intézkedések, valamint a munkahelyi adottságok közé tartozik, súlyát mégis a külső környezet változása növelte meg. Olyannyira, hogy az OECD és az Európai Unió közös kezdeményezése, a SIGMA-program keretében kiadtak egy ötlettárat kifejezetten közigazgatási szervek és azok HR-szakemberei, vezetői számára is, amelyek támogatják a megváltozott körülményekhez való alkalmazkodást, ideértve többek között a távmunka lehetőségének biztosítását.¹²

Amikor a munkaerőpiac telítettebb, a követelmények is egyre magasabbak. A mai generációk már olyan digitális világban élnek, ahol a munkaerőpiaci boldogulásnak alapfeltételévé vált az informatikai jártasság, számítógépes ismeretek nélkül lassan elképzelhetetlen a szellemi munkavégzés. A külső környezet változásából is származtatható új elvárásokat persze a szervezetek vezetői és idősebb munkavállalói általában kritikusan fogadják, pedig azok megértésére érdemesebb helyezni a hangsúlyt. A bizalom és az ezekben nyújtott támogatás eredményezhet jól képzett és elkötelezett utánpótlást a munkáltatónak.¹³

A munkaerőpiaci helyzetre értelemszerűen a tágabb értelemben vett gazdasági prosperitás jelentős hatással van, ahogy a gazdasági válságok is befolyásolják a munkahelyhez való

¹² SIGMA: *Human Resource Management in the Context of Coronavirus (COVID-19)*. (2020). 9.

¹³ Karen Myers – Kamiab Sadaghiani: Millennials in the Workplace: A Communication Perspective on Millennials' Organizational Relationships and Performance. *Journal of Business and Psychology*, 25. (2010), 2. 235.

hozzaállást. Gazdasági recesszió időszakában a munkavállalók szempontjai közül előtérbe kerülnek a foglalkoztatási biztonság és a pénzügyi ösztönzők. Ezekkel a változásokkal tisztában kell lenniük a HR-tevékenységeket végzőknek és a vezetőknek, hiszen a gazdaság állapotától függően más stratégiát kell alkalmazniuk a munkaerő vonzása és megtartása érdekében. Recesszió idején a jó fizetésekre és a stabilitásra kell helyezniük a hangsúlyt a toborzás során, míg konjunktúra alatt a karrierlehetőségek, a munkakörnyezet és a tartalmas munkafeladatok kerülhetnek előtérbe a kommunikációban is. Mindezek a generációktól függetlenül érvényre juttatható megoldások.¹⁴

Mindemellett egy válság óhatatlanul előidézhethet költségcsökkentési igényt, így a közigazgatásban akár létszámcsökkentési kényszereket, aminek idején némiképp maga a munkaerő-megtartás is háttérbe szorul, ezzel ellentétes célok jelölhetők ki. A közigazgatás egyik sajátossága lehet még ilyen szempontból a „zsákmányrendszer” érvényesülése is, amelynek révén adott esetben a megtartás igénye sem merül fel, különösen vezetői pozíciókban például politikai változásokat követően, vagy akár politikai párton belüli erőviszonyok változásaikor.

Az előbb kifejtett külső hatásokra vagy a mindenkori jogszabályi környezetre egy adott munkáltatónak vagy a munkavállalónak kevésbé van bármiféle ráhatása, ezért jelen munkámban sem ezeket taglalom részletesebben, hanem egy olyan modellt vázolok majd fel – a későbbiekben bemutatandó empirikus és az eddig röviden vázolt elméleti kutatási eredményeimet egyaránt figyelembe véve –, amely a magyar kormányzati igazgatási szervek tisztviselőinek megtartása érdekében valamennyi tényezőt integrálja.

3. MEGTARTÁSI STRATÉGIÁK A MAGYAR KÖZIGAZGATÁSI SZEMÉLYZETPOLITIKÁBAN

Magyarországon a rendszerváltást követően az élethosszig való alkalmazás modelljének érvényesülését elősegítő, zárt típusú, alapjellegetben kötött rendszerű foglalkoztatásról beszélhetünk a közigazgatásban,¹⁵ ami eleve a kinevezett tisztviselők hosszú távú megtartására épített. Ugyanakkor olyan személyzetpolitika sosem létezett, amely hosszú vagy legalább középtávra meghatározó célokat, alapelveket nevesített volna a foglalkoztatottak jogviszonyának elemeit illetően. Ezt leginkább a jogi szabályozás helyettesítette, ami viszont máig gyakorta változik.¹⁶ A közszolgálati életpályához 2011-től a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Programok (Programok) adtak elméleti alapot, a karrierrendszer előnyeit

¹⁴ Ipkín A. Wong – Yim King Penny Wan – Jennifer Hong Gao: How to Attract and Retain Generation Y Employees? An Exploration of Career Choice and the Meaning of Work. *Tourism Management Perspectives*, 23. (2017), 148.

¹⁵ Petró Csilla – Stréhli-Klotz Georgina: Formálódó új közszolgálati életpálya, különös tekintettel a munkakör-alapú rendszer bevezetése irányába tett hazai kísérletekre. *Polgári Szemle*, 10. (2014), 3–6. 370.

¹⁶ Linder Viktória: A közszolgálat modernizációjának irányai Magyarországon a nemzetközi tendenciák összefüggésében – irányváltások és útkeresés az ezredforduló után. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, (2018), 4. 85.

megőrizve a változásokhoz való rugalmas alkalmazkodást feltételező hatékonyság és a teljesítmény értékeivel ötvözve.¹⁷ Míg a Programok rendszerszintű javaslati „weberiánus” elemeket tartalmaztak, a szervezeti szintű változtatások inkább a *New Public Management* elveihez köthetők. A személyzeti igazgatást centralizált formában vázolták, ugyanakkor a szervezeti szintű HR-tevékenységben hangsúlyozták a menedzsmenteszközök alkalmazását.¹⁸

Később elkészült a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia (Stratégia) is az Európai Unió fejlesztéspolitikai ciklusához igazodóan a 2014–2020-as időszakra, ami felépítésében, logikájában néhol eltért a Programoktól, de alapvető céljait és fejlesztési irányait tekintve azok folytatásának, átdolgozásának tekinthető.¹⁹ A Stratégia a legfontosabb feladatok között azonosította a kulcsfontosságú tevékenységeket ellátó, kimagasló teljesítményű tisztviselők megtartását, a szakértői életpályára helyezéssel, valamint vonzó szakértői karrierutak kialakításával, egyénre szabott karriermenedzsmenttel, a munkakörök relatív értékéhez és a teljesítményhez igazított bérezéssel. A Stratégiában a generációs szemlélet is megjelent azáltal, hogy az életpályával való elégedettséget növelő tényezőként határozta meg azon jóléti, szociális és egyéb szolgáltatásokat, amelyek az egyes életpályaszakaszokat jellemző sajátos problémák megoldásában segítenek. Az életpályamodell szükséges tartalmi elemeként definiálta a megoldásokat az egyes életpályaszakaszok sajátos problémáira is, így a pályakezdés szakaszában a családalapítás és otthonteremtés támogatására, nyugdíjazás előtt pedig az egészségvédelem és a tudásátadás támogatására. A Stratégia hangsúlyozta az életciklus-alapú megközelítés előnyeit nemcsak a munkavállalói, hanem a munkáltatói oldalról a generációváltás miatt fellépő problémák kezelésében is. Bár a dokumentum következetesen „egyéni szabott karriermenedzsmentet” említ, ezzel összefüggésben az egyének generációs különbségei helyett inkább életciklus-alapú különbségeket nevesít. Az eltérő életpályaszakaszokhoz kötött beavatkozások és az esetleges generációs vonatkozás leginkább mint „generációváltás”, azaz fiatalok és idősek be-, illetve kiáramlása skáláján jelent meg.²⁰ E Stratégia időszaka már lejárt, így jelenleg nincsen publikált, átfogó stratégiai dokumentum, amelyből kiderülnének a megtartásmenedzsmenttel kapcsolatban irányadó aktuális célkitűzések.

A Stratégia alapfeltételként rögzítette az egyes közszolgálati életpályák kialakításához és működtetéséhez a stratégiai szemléletű, kompetenciaalapú, integrált emberierőforrás-gazdálkodási rendszer kidolgozásának igényét. Ennek megfelelően rendszermodellben foglalták egységbe azokat a tényezőket, amelyek nélkül nem lehetséges a hatékony közszolgálati emberierőforrás-gazdálkodás. A modellben nehéz lenne egyetlen helyét megtalálni a munkaerő megtartásának, hiszen e tevékenységek több HR-folyamatnál is szerepet

¹⁷ Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium: *Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program 11.0* (2011. június 10.). 44.

¹⁸ Rosta Miklós: Az új közszolgálati menedzsment és a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program viszonyáról. *Polgári Szemle*, 8. (2012), 3–6. 32–65.

¹⁹ Magyarország Kormánya: *Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020* (2015). 6.

²⁰ Magyarország Kormánya (2015): i. m. 68.

kapnak, kezdve a megfelelő toborzástól, a beillesztésén át az ösztönzésmenedzsmentig. Ha azt vizsgáljuk, hogy konkrétan hol nevesíti a modell magát a megtartást, akkor egyértelműen a harmadik HR-folyamatnál, azaz az emberierőforrás-áramlás és -fejlesztésnél (közszolgálati életpálya-menedzsment) történik meg. E folyamaton belül pedig a közszolgálati életpálya-menedzsment keretfeltételei között szereplő humán funkció a munkaerő-tervezés, a létszámgazdálkodás, a munkaerő biztosítása és annak lehetőség szerinti megtartása. A munkaerő-megtartás és a generációs megközelítés ugyanakkor előtérbe kerülhet a közszolgálatba való bekerülés funkciója során a beillesztési politika kidolgozásával és végrehajtásával kapcsolatos (például mentorálási) feladatellátás, az életpályán való előrehaladás menedzsmentjében a szakértői és vezetői utánpótlás biztosítása, valamint, ahogy korábban láthattuk a közszolgálatból való kiáramlással összefüggésben, a kilépéskor végzett interjúk és azok tapasztalatainak összesítése, értékelése és javaslatkészítés kapcsán is.²¹ A közszolgálati személyzetpolitika céljai megvalósításának részleteit a „Versenyképes közszolgálat személyzeti utánpótlásának stratégiai támogatása” elnevezésű KÖFOP-2.1.5-VEKOP-16-2016-00001 azonosítószámú, kormányzati projektből ismerhetjük meg meg.²² A munkaerő megtartása ebben a projektben célként jelenik meg, és célterületként ehhez kapcsolódik a pályakezdők beillesztése, a pályaorientáció, valamint a mentori rendszer és a kiválasztás-tehetséggondozás.²³

A Programokban és a Stratégiában előirányzott egységes közszolgálati életpályamodell és az alapját képező munkaköri rendszer bevezetése a gyakorlatban elakadt. Az elmúlt években egymástól eltérő koncepciójú jogállási törvények születtek a közigazgatásban, a rendvédelemben és a honvédelemben, ezek munkaköri struktúráját nem hangolták össze. A közigazgatáson belül az autonóm szervek külön szabályozása, illetve például a Nemzeti Adó- és Vámhivatal sajátos szabályozása, valamint a helyi önkormányzatok autonómiája mind az egységes életpályamodell ellenében hatottak.²⁴ A civil közigazgatás személyi állománya is háromféle jogállásban látta el a feladatait 2018-ban, egyes tisztviselők pedig néhány éven belül több különböző törvény hatálya alá is tartozhattak.²⁵ A stratégiai törekvések egyértelműen a zárt rendszertől való elmozdulást jelezték, amiben a különböző rendszerek elemei keverednek és egy „eklektikus jogi környezetet alkotnak”, amely ebben a formájában nem szolgálhatja a közszolgálat stabilitását.²⁶ Ezzel együtt a jelenleg hatályos, kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (Kit.) preambulumban a jogalkotó úgy fogalmazta meg fő jogpolitikai céljait a törvénnyel, hogy az többek között a magyar kormányzati tisztségviselők szolgálatának nagyobb anyagi elismerését, valamint

²¹ Szakács Gábor: *Stratégiai alapú, integrált emberi erőforrás gazdálkodás a közszolgálatban*. 2014. 13.

²² Hazafi Zoltán (szerk.): *Kormányzati személyzetpolitika*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 83.

²³ Kovácsné Székér Enikő: *KÖFOP-2.1.5-VEKOP-16-2016-00001 beszámoló a projekt előrehaladásáról és a KIT. törvénnyel való összefüggéseiről*. A közigazgatás személyügyi tevékenységeinek változásai a kormányzati igazgatási törvény tükrében – közigazgatási szakmai konferencia II. 2019.

²⁴ Hazafi (2019): i. m. 80.

²⁵ Linder (2018): i. m. 80.

²⁶ Balázs István: *A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2016. 119.

a közszolgálat és a családi élet összeegyeztethetőségét szolgálja, amelyek végső soron a munkaerő jobb megtartására irányulnak.²⁷

4. MEGTARTÁSMENEDZSMENT A HAZAI KÖZIGAZGATÁSI GYAKORLATBAN

A Kit. bevezetését követően a gyakorlatban a közigazgatási tisztviselői pálya biztonsága csökkent,²⁸ hiszen egy nyílt, álláshelyalapú rendszer állt működésbe a kormányzati igazgatási szervezeteknél,²⁹ a munkáltatói jogkört gyakorló vezetők számára nagy mozgásteret engedő rendelkezésekkel. Kiemelendő ugyanakkor, hogy a Kit. magával hozta az illetmények emelésének lehetőségét is, aminek korábbi problémáit a munkaerő közigazgatásban tartása vonatkozásában a legtöbb hazai empirikus kutatási eredmény azonosította. E kutatások kiemelték, hogy amíg a bérrrel kapcsolatos kérdések nem rendeződnek, többen csak az utánpótlás kinevelését látják megoldásnak, akár „saját erőből”, belső képzési rendszerek megvalósításával, vagy külső források, együttműködések révén lépve e téren. Ennek ellenére karrier- és utánpótlás-menedzsment program még mindig kevés munkáltatónál létezik, ahogy az atipikus foglalkoztatási lehetőségek is csak szűk körben jellemzők.³⁰

A jelenleg működtetett humán funkció hatékonyságának, eredményességének, erős és gyenge oldalainak beazonosítására, illetve az általánosságban még nem alkalmazott humán funkciókkal kapcsolatos elvárások megismerésére az elmúlt években a Nemzeti Közszolgálati Egyetem folytatott empirikus kutatásokat. A közszolgálati HR-tudás-transzfer kiépítése érdekében végzett 2017-es kutatás jelentéséből például kiderül, hogy a legfontosabb ismeretátadáshoz kapcsolódó témaigény egy közszolgálati HR szakmai fórumon a közszolgálati HR-szakemberek számára a munkaerő-megtartás, munkaerő-elemzés lenne. Ezt több mint 30 tudásmegosztási témakör közül értékelték a legkiemelkedőbbnek.³¹

Honvédelmi területen kutatók által is megfogalmazódott, hogy mielőbb választ szükséges találni a hivatás attraktivitását érintő kérdésekre, ami alapján további fontos kutatási területként azonosítható többek között a versenyképes megtartóerő, vagy éppen a motivációs eszközök kombinációs lehetőségei. A téma jelentőségét és aktualitását az is növeli, hogy az elmúlt évtized gazdasági válsága és az ezt követő fellendülés szakemberhiányt hozott magával. A közszolgálat jövőjét érintően kidolgozott elképzelések, stratégiák is arra

²⁷ 2018. évi CXXV. törvény a kormányzati igazgatásról, Preambulum.

²⁸ Merkóvity Norbert: Személyzetpolitikai kultúrák. In Hazafi Zoltán (szerk.): *Kormányzati személyzetpolitika*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 126.

²⁹ Linder (2018): i. m. 81.

³⁰ Poór József et al.: Az alkalmazottak fluktuációjának és munkaerőhiányának elemzése a közszférában egy országos empirikus kutatás tükrében. *Opus et Educatio*, 6. (2019), 3. 322.

³¹ Kriskó Edina – Szabó Szilvia: A közszolgálati HR szakmai fórum bevezetését megalapozó kutatási jelentés. In Csóka Gabriella – Szakács Gábor (szerk.): *A közszolgálat emberierőforrás-gazdálkodási rendszerének fejlesztését szolgáló kutatások jelentései III.* Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2018. 157.

ösztönöznek, hogy kiemelten foglalkozunk a fiatalokkal, felkészítésükkel, előmenetelükkel.³²

Maga a HR-menedzsment stratégiai szintre emelése ugyanakkor a mai napig komoly kihívást jelent a közigazgatásban. A változtatásokra szervezeti szinten – talán a munkavégzés jellegzetességeiből, „hivatásszerűségéből”, valamint a szűkebb jogi, költségvetési, hierarchikus működési kereteből adódóan – még mindig nem mindenhol fordítanak kiemelt figyelmet. Hiába változtak meg a körülmények és a munkavállalói attitűdök, sok helyen a korábbi időszakban kialakult rutinok szerint folytatják az emberierőforrás-menedzsmenttel kapcsolatos munkavégzést.³³ Jellemző a korszerűtlen fejlettségi szinten álló, elsődlegesen adminisztratív, reaktív jellegű, kiemelten munkajogi szemléletű, az egyes HR-funkciókat egymással nem integráltan működtető klasszikus „személyzeti munka”, ami a tehetséges, új elvárásokkal érkező fiatal munkaerő megtartásában egyre versenyképtelenebb. Bizonyosnak látszik, hogy érdemi változtatások nélkül a legjobb munkaerő megtartására az ilyen közigazgatási szerveknél kevés az esély.³⁴

A megfelelő utánpótlás biztosításához és az életpálya vonzóvá tételéhez valójában egy új utánpótlás-stratégia kidolgozására lenne szükség, hiszen a közigazgatási karrier eleve kevésbé van a köztudatban, gyakran nem tudatos a pályára lépés, az utánpótlás-csatornák szűkek, összességében nincs koherens utánpótlás-politikai rendszer,³⁵ továbbá mindezek alapfeltételeként elengedhetetlen lenne egy alapvetéseit tekintve állandósult foglalkoztatási jogszabályi környezet. A közigazgatásban fejlesztett utánpótlási, illetve vezető-utánpótlási programok³⁶ azt feltételezik, hogy a stratégia jelentős ráfordításokkal képzett és belső úton „kinevelt” jövőbeli munkaerőre, vezetőkre épül. Emiatt komoly költségeket, mérhető veszteséget jelent (és akár kilátástalan helyzeteket eredményezhet) az, ha a szervezetek sikertelen megtartási stratégiák nyomán elveszítik a kiválasztott tehetségeiket.

Összességében kijelenthető, hogy a versenyszférában működő szervezetekhez hasonlóan a megtartásmenedzsment egy kiforrottabb HR-funkcióként kellene hogy megjelenjen a következő években a közigazgatásban is, természetesen a mindenkor aktuális foglalkoztatási szabályozásokhoz igazodóan. Ehhez először is fel kellene tárni a munkatársak távozási és munkahelyen maradási okait egyaránt, amire jelenleg nincsenek általánosan, egységesen alkalmazott eszközök, felmérések, interjúk. Ahol vannak, ott sem feltétlenül tervezetten vagy rendszeres jelleggel, hanem inkább reaktív módon valósulnak meg.

³² Zsezerán Anikó: A stratégiák szerepe a közszolgálat emberi erőforrás utánpótlás rendszerében, különös tekintettel a Honvédelmi Minisztérium új szakmai szakornoki programjára. *Hadmérnök*, 13. (2018), KÖFOP-szám. 264–286.

³³ Szakács Gábor: *A közszolgálat személyi állományának összetételéről, a vezetőkről és a munkahelyi mobilitásról*. Közszolgálati Humán Tükör, 2013. 55.

³⁴ Szakács Gábor: *Stratégiai alapú, integrált emberi erőforrás gazdálkodás a közszolgálatban*. ÁROP – 2.2.21 Tudás-alapú közszolgálati előmenetel. 2013. 6–7.

³⁵ Paksi-Petró Csilla: Utánpótlás-politikai kihívások a közigazgatásban. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, (2018), 2. 108.

³⁶ Csutorás Gábor Ákos – Hollósy-Vadász Gábor – Krepelka Ágnes: *Koncepció a közigazgatás vezető utánpótlását biztosító tehetséggondozási program bevezetéséhez*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, KÖFOP-2.1.5-VEKOP-16-2016-00001, 2018.

A stratégiákat és az alacsonyabb szinteken született döntéseket, intézkedéseket azonban fontos lenne megfelelő empirikus információkra, tudományos eredményekre, ismert jó gyakorlatokra alapozni, szemben a szubjektív vagy csak kiemelt esetekből származó egyéni benyomások, negatív tendenciák észlelését követő pánikreakciók helyett.³⁷

Tényalapú megtartási stratégia kidolgozásához tudatosan, különböző módszerekkel gyűjtött és értelmezett adatoknak kellene rendelkezésre állniuk, ideértve például fluktuációs elemzéseket, fókuszcsoporthoz beszélgetéseket vagy elégedettségvizsgálatokat,³⁸ amelyek intézményesített formában nincsenek jelen a hazai szervek gyakorlatban. Általánosan, de csak szervezeti szinten sem vázolható valószínűleg egyetlen, kizárólagos sikerrel alkalmazható megoldás, hiszen a megtartásra ható tényezőknek nincsen minden egyént teljesen egyformán befolyásoló kombinációja. Nem is lehetséges a különböző életkörülmények közt élő, eltérő igényű egyénekre egységes tervet lefektetni. Ugyanakkor törekedni lehet olyan HR-politika kidolgozására a közigazgatásban is, amely többféle megoldást kínál akár életrészekben, akár generációs sajátosságokra is figyelemmel, és ehhez tényadatokat, tudományos és központi, illetve szervezeti szinten végzett empirikus kutatási eredményeket is felhasznál.³⁹

5. EMPIRIKUS KUTATÁSI EREDMÉNYEK

A 2020. január 23. és 2020. február 7. közötti időszakban online kérdőíves kutatást folytattam a magyar központi és területi kormányzati igazgatási szervek foglalkoztatottjai körében. Az államigazgatási szervek körét szűken értelmeztem, aminek oka egyrészt, hogy a teljes magyar közigazgatást lefedő kutatásra egyénileg reálisan nem vállalkozhattam, másrészt viszont megpróbáltam egy minél nagyobb létszámú, olyan tisztviselői kört elérni, akiknek foglalkoztatására a hatályos jogszabályi környezetben lehetőleg egyazon jogszabály terjed ki (Kit.), ugyanakkor autonóm államigazgatási szervek foglalkoztatottjai esetében ez a különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról szóló 2019. évi CVII. törvény (Küt.) volt.

A kutatásom keretében 30 magyar közigazgatási szerv (20 kormányhivatal, 7 minisztérium, 2 központi hivatal és 1 autonóm államigazgatási szerv) HR-vezetőjét kerestem meg azzal, hogy továbbítsa kérdőívemet szervezetek munkatársainak, amit követően összesen 1338 választ kaptam. A megkeresettek közül 3 minisztérium, illetve 1 központi hivatal nem vett részt a felmérésben, illetve nem adott visszajelzést. A szervezetek mindegyikénél legalább 500 fő volt a foglalkoztatottak létszáma, ugyanakkor mivel létszámuk a kitöltés

³⁷ Leigh Branham: *The 7 Hidden Reasons Employees Leave*. New York, American Management Association, 2005. 5.

³⁸ David G. Allen – Phillip C. Bryant – James M. Vardaman: Retaining Talent: Replacing Misconceptions with Evidence-Based Strategies. *Academy of Management Perspectives*, 24. (2010), 2. 61.

³⁹ Csutorás Gábor Ákos: Új generáció a közszolgálati életpályán. *Új Magyar Közigazgatás*, 13. (2020), 2. 19.

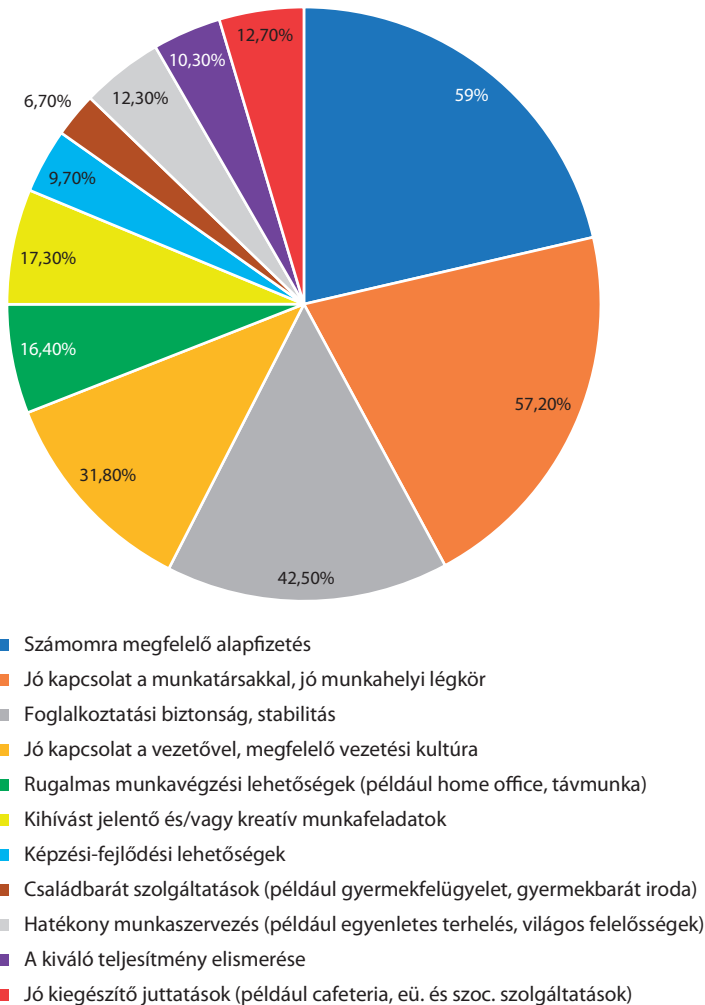
időszaka alatt is napról napra változhatott, valamint az egyes szervezetek létszáma nem is nyilvános, a pontos válaszadási arány nem meghatározható. A tisztviselők közvetlen elektronikus elérhetőségéhez nem volt hozzáférésem, ahogy azt sem követhettem nyomon, hogy a HR-vezetők pontosan hány munkatársnak továbbították a kérdőívet. A kitöltése önkéntes volt, kitöltésre ösztönző eszközt nem alkalmaztam, illetve kötelezés sem történt. Más korábbi, hasonló felmérések során beérkezett válaszadói számokhoz képest megglátásom szerint magasnak tekinthető a több mint 1300 fő válasza, és ezúton is köszönetemet fejezem ki mindazoknak, akik részt vettek a kutatásban, vagy bármilyen módon segítették annak megvalósulását.

5.1. A munkaerő megtartását befolyásoló három legfontosabb tényező

Kutatásom keretében megvizsgáltam, hogy a központi és területi kormányzati igazgatásban foglalkoztatott tisztviselők – többek között generációk szerinti bontásban – miként vélekednek azokkal a munkaerő-megtartást befolyásoló tényezőkkel kapcsolatban, amelyek az elméleti kutatásaim alapján áttekintett szakirodalmakban leggyakrabban előfordultak, és amelyekre ténylegesen hatással lehetnek a közigazgatási munkáltatók az aktuális jogszabályi környezetben. A kapcsolódó kérdőíven a három legfontosabb tényezőt kellett megjelölni, amelyek miatt a lehető leghosszabb ideig a munkahelyen maradna a válaszadó.

Az eredményekből kiderül, hogy az összes válaszadó 59%-a jelölte meg a számára megfelelő alapfizetést, 57,2% a jó kapcsolatot a munkatársakkal és a munkahelyi légkört, míg 42,5% a foglalkoztatási biztonságot, stabilitást az összesen 17 feltüntetett tényező közül. A további, leggyakrabban választott tényezők már kevésbé nagy arányban fordultak elő, így a jó kapcsolat a vezetővel és a vezetési kultúra a válaszadók 31,8%-a szerint került be a legfontosabb három tényező közé, míg a kihívást jelentő, kreatív munkafeladatokat 17,3%, a rugalmas munkavégzési lehetőségeket (például otthoni munkavégzés, távmunka) pedig 16,4% sorolta ide. Érdekes lenne megvizsgálni, hogy az utóbbi jelentősége a pandémiát követő időszakban mennyiben értékelődhetett fel a tisztviselők körében.

A felmérés meglepő eredménye volt, hogy az 1335-ből mindössze 64 válaszadó tartotta számon a legfontosabb három tényező között az elvégzett munka társadalmi értékét, és elvértve említették e körben az ergonomikus, modern fizikai munkakörnyezetet (17 fő), a nemzetközi tapasztalatszerzési lehetőséget (11 fő) és az egyéni tehetségmenedzsmentet, mentorálást (5 fő). Természetesen az eredményekből nem vonható le olyan következtetés, hogy ezeket ne tartanak fontosnak, hiszen összesen 17 tényezőt kellett a legfontosabb hármat kiválasztaniuk, de az egyértelműen látható, hogy a válaszadók döntő többsége számára ezek nem kerültek be a legkiemelkedőbb három befolyásoló tényező közé (2. ábra).



2. ábra • A munkaerő megtartását befolyásoló legfontosabb három tényező
 Forrás: a szerző kutatási eredményei

Összességében az látható, hogy a vizsgált időszakban és tisztviselői körben az adott tisztviselő számára megfelelő fizetés volt a legfontosabb szempont a munkahelyen maradásban (annak vizsgálata nélkül, hogy egyébként az aktuális fizetésük mértékével elégedettek-e), de hasonlóan lényegesek számukra a jó munkatársi kapcsolatok is, továbbá elég meghatározó még a foglalkoztatási biztonság.

Az összesített eredmények rövid áttekintése után érdemes kitérni az esetleges különbségekre abban is, hogy a válaszadók közel egyharmadát kitevő Y generáció (az 1981 és 1995 között született tisztviselők) miként vélekedett az átlaghoz képest. Az eredményekből az derül ki, hogy a megfelelő alapfizetés az Y generáció körében is az első helyen szerepel

a legfontosabb tényezők között, sőt esetükben még nagyobb súllyal jelent meg, több mint kétharmaduk megjelölte ezt a tényezőt. Náluk a jó munkatársi kapcsolatok is valamivel fontosabbnak látszanak, mint ha a teljes válaszadói kört vizsgáljuk (őket is beleértve). Van még két további olyan tényező, amelyeket ez a generáció nagyobb arányban sorol a legfontosabb három közé az átlaghoz képest: ezek a rugalmas munkavégzési lehetőségek és a családbarát szolgáltatások (a kettő között feltételezhető összefüggés is a gyakorlatban, hiszen a rugalmas munkafeltételek nem kizárólag, de a családosoknak biztosan kedveznek).

Lényegében minden más tényezőt az átlaghoz képest kevésbé tekintettek fontosnak az Y generációsok. Következésképpen megfogalmazható, hogy a három legfontosabb, megtartást befolyásoló tényező valójában nem tér el az idősebb és fiatalabb generációk esetében, így e tényezőkhöz kapcsolódó intézkedésekkel generációktól függetlenül sikeres lehet a közigazgatási szerv a munkaerő megtartásában. Ettől függetlenül az újabb generációk eltérő elvárásai is azonosíthatók a megtartás terén az alapján, hogy a jó kiegészítő juttatásoktól eltekintve valamennyi tényezőt az átlagtól némiképp eltérő arányban említettek a legfontosabbak között, valamint az átlagnál fontosabbnak látják a rugalmasságot és a családbarátságot.

A kérdőív emellett számos további érdekes eredményt hozott, amelyeket további publikációkban tesztek részletesebben közzé.

6. KOMPLEX, GENERÁCIÓTUDATOS, IGÉNYVEZÉRELT MUNKAERŐ-MEGTARTÁSI MODELL

Elméleti és empirikus kutatásaim eredménytermékeként komplex, generációtudatos, igényvezérelt megtartási modellt vázoltam fel a magyar központi és területi kormányzati igazgatási szervek tisztviselőire.

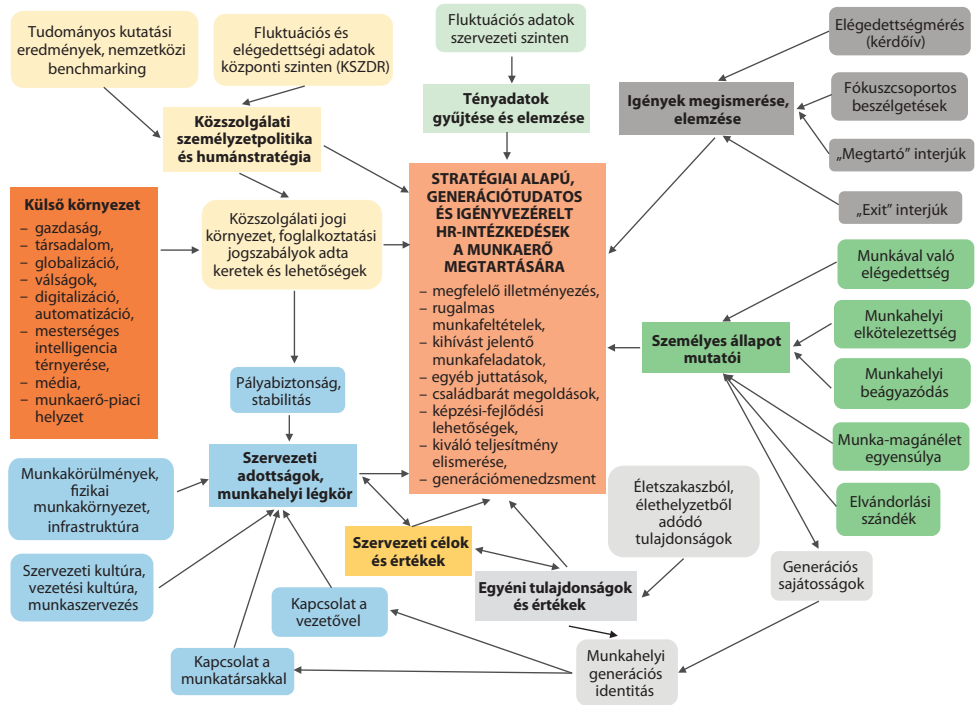
A kidolgozott komplex megtartási modell jelentősége az alábbiakban foglalható össze:

- *tudományos kutatásokon és eredményeken alapul*: számításba veszi a témakörben releváns széles körű nemzetközi és hazai szakirodalmi tartalmat és tudományos kutatási eredményeket, továbbá szervezeti jó gyakorlatokat;
- *illeszkedik a közszolgálati személyzetpolitikához*: kapcsolódási pontokkal rendelkezik kormányzati személyzetfejlesztési projektek célrendszeréhez, az aktuális közszolgálati jogi keretrendszerhez, valamint illeszthető a stratégiai alapú, integrált közszolgálati emberierőforrás-gazdálkodás rendszermodelljéhez is;
- *komplex megközelítésű*: figyelembe veszi a munkaerő megtartására ható valamennyi külső (környezeti) és belső (helyi, szervezeti) tényezőt, körülményt;
- *tényadatokra és empirikus adatokra egyaránt épít*: egyaránt alapoz a fluktuációval kapcsolatos tényadatokra és tisztviselők körében végzett (elvégzendő) központi és szervezeti szintű felmérések empirikus adataira és az ezekből származtatható igényekre, továbbá a vizsgálatok adatai alapján a foglalkoztatottak aktuális személyes állapotáról képezhető mutatókra;

– *figyelembe veszi az egyéni és generációs különbségeket is:* tekintettel van az egyéni életciklusból, életrszakaszból adódó jellemzőkre és a speciális személyes tulajdonságokra, illetve a (munkahelyi) generációs identitásra is.

A modell mindezen szempontok, körülmények és adatok integrációjával definiálja a munkaerő megtartását befolyásoló (az empirikus kutatási eredmények által kiemelt) legfontosabb stratégiai emberierőforrás-menedzsment intézkedéseket.

A komplex modellt az alábbi, 3. ábra mutatja be.



3. ábra • Komplex, generáció tudatos, igényvezérelt munkaerő-megtartási modell a közigazgatásban

Forrás: a szerző szerkesztése

7. ÖSSZEZÉS ÉS JAVASLATOK

Elméleti és empirikus kutatási eredmények igazolják, hogy a jövőben a hatékonyabb munkaerő-megtartás érdekében a közigazgatási személyzetpolitikában sem kerülhető meg a megtartásmenedzsment eszközkészletének rendszerbe illesztése egy olyan komplex megközelítésben, amely stratégiai alapú, generáció tudatos, valamint a munkaerőpiac változásai által is alakított tisztviselői oldali igényeket is figyelembe veszi. Minderre természetesen a hatályos közszolgálati jogi környezetbe integrálható módon van szükség.

Mindenekelőtt fontos lenne a magyar közigazgatási személyzetpolitika következő időszakához új, tudományos eredményekre, nemzetközi tapasztalatokra és jó gyakorlatokra is alapozó stratégia megalkotására, amelyben tisztázottak az életpályával, illetve a hagyományos, élethosszig való foglalkoztatással kapcsolatos szándékok is. E stratégia egyértelművé tehetné a munkaerő-megtartással kapcsolatos célokat, az elmúlt években a foglalkoztatást illetően ténylegesen megvalósult jogi szabályozást is figyelembe véve. A megtartásmenedzsmenthez kapcsolódóan jelenleg is zajlanak központi (és helyenként szervezeti szintű) fejlesztések, és a jogi keretek is biztosítanak ehhez rugalmas mozgásteret, azonban a témáról – súlyának megfelelően – mint az egyik legfontosabb személyzetpolitikai kihívásról, egy komplex, modellszerű formában történő gondolkodás támogathatja leginkább a célok elérését. A témakör átfogó, központi szintű megközelítése és értelmezése támogathatja a szervezeti szinteken szigetszerűen esetleg már meglévő jó gyakorlati megoldások rendszerbe helyezését, egyben arra is rávilágíthat, hogy hol vannak hiátusok, és hol lehet leginkább tere további új (vagy már bevezetni tervezett), centralizáltan kezelt módszertani fejlesztéseknek és ajánlások kidolgozásának. Természetesen láthatóan szükség lenne a szervezeti kultúrák, vezetői, illetve HR-kompetenciák fejlesztésére is.

A folyamatosan változó környezet és elvárások fényében, a személyi állománnyal kapcsolatos tényadatok a közszolgálati döntéstámogatási rendszer keretében való gyűjtése és felhasználása mellett, célszerű lenne hangsúlyt fektetni a tisztviselői oldal igényeinek megismerésére is empirikus úton. Nemcsak *ad hoc* jelleggel, átfogó projektek keretében, hanem rendszerbe illesztett, szervezett módon, szervezeti szinten is és rendszeresen, ezáltal időben összehasonlíthatóan. A stratégiában a közigazgatási személyi állomány megfelelő utánpótlásának biztosítása érdekében szükséges lenne többek között megjeleníteni az egyéni életciklus-alapú megoldások mellett egy generációs megközelítést is. Javasolható olyan HR-politika alkalmazása, amelyben egyaránt hangsúly van a személyi állomány minden generációja számára univerzálisan megtartó erőt jelentő megoldásokon, az egyéni életpályaszakaszokhoz illeszkedő megoldásokon, továbbá az egyes generációk esetében kiemelhető szempontokon is.

Fentiek támogatása érdekében kutatási eredményeim alapján kidolgoztam egy olyan komplex modellt, amely úgy jut el a munkaerő megtartása érdekében alkalmazható stratégiai alapú, generációtudatos és igényvezérelt HR-menedzsment intézkedésekhez, hogy alapul veszi először is a munkaerő megtartását mindenkor befolyásoló aktuális külső környezetet, ideértve a gazdasági-társadalmi és munkaerőpiaci helyzetet, megatrendeket, válságokat. Az elméleti modellben a központi és szervezeti szinten alkalmazható intézkedésekhez olyan kormányzati személyzetpolitika ad keretet, amely figyelembe veszi a közszolgálat személyi állományára vonatkozóan központi szinten gyűjtött fluktuációs és elégedettségi adatokat és nemzetközi gyakorlatokat, valamint tudományos kutatási eredményeket is, és mindezekre építve alakítja ki a közszolgálati foglalkoztatás jogi szabályozását.

A modell felhívja a figyelmet arra is, hogy a legsikeresebb, szervezeti szintű megoldások kidolgozásához célszerű helyben is empirikus úton a tisztviselők igényeinek minél jobb megismerése különféle módszerekkel, így például kérdőíves felmérés, valamint „megtartó”

és kilépő interjúk, illetve felhasználhatók a szervezeti szinten gyűjtött tényadatok is, különösen a fluktuáció alakulása vonatkozásában. Emellett a modell szerint a legmegfelelőbb intézkedések figyelembe veszik az adott szervezeti körülményeket és kultúrát, munkatársi kapcsolatokat, a szervezeti célok és értékek mellett. Utóbbiak összhangjának megteremtése is lényeges a tisztviselők egyéni értékeivel, tulajdonságaival, amelyekhez számításba kell venni az egyéni életrészekből, élethelyzetből adódó sajátosságokat és a generációs jellemzőket. Végül a modell nem feledkezik meg az egyes tisztviselők aktuális személyes állapotáról képezhető mutatókról sem, amelyek elégedettségüket, munkahelyi elkötelezettségüket, „beágyazódásukat”, vagy épp elvándorlási szándékukat, illetve a munka-magánélet egyensúly mértékét fejezik ki.

Meggyőződésem, hogy modellem stratégiai alapú, igényvezérelt és generációtudatos, átfogó megközelítése alapján lehetséges hatékonyabb közigazgatási személyzetpolitika kidolgozása és megfelelőbb HR-intézkedések bevezetése a munkaerő megtartása érdekében.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. Allen, David G. – Phillip C. Bryant – James M. Vardaman: Retaining Talent: Replacing Misconceptions with Evidence-Based Strategies. *Academy of Management Perspectives*, 24. (2010), 2. 48–64. Online: <http://misweb.cbi.msstate.edu/~COBI/faculty/users/jvardaman/files/files/AllenAMP.pdf>
2. Balázs István: *A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszer-váltástól napjainkig*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2016.
3. Bibi, Palwasha – Faizuinah B. Pangil – Johanim B. Johari: HRM Practices and Employees' Retention: The Perspective of Job Embeddedness Theory. *Asian Journal of Multidisciplinary Studies*, 4. (2016), 5. 41–47. Online: <https://core.ac.uk/download/pdf/42984851.pdf>
4. Branham, Leigh: *The 7 Hidden Reasons Employees Leave*. New York, American Management Association, 2005.
5. Csutorás Gábor Ákos: Új generáció a közszolgálati életpályán. *Új Magyar Közigazgatás*, 13. (2020), 2. 10–21.
6. Csutorás Gábor Ákos – Hollósy-Vadász Gábor – Krepelka Ágnes: *Koncepció a közigazgatás vezető utánpótlását biztosító tehetséggondozási program bevezetéséhez*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, KÖFOP-2.1.5-VEKOP-16-2016-00001, 2018. Online: <https://fejlesztprogramok.uni-nke.hu/document/fejlesztprogramok-uni-nke-hu/Koncepci%C3%B3%20a%20k%C3%B6zigazgat%C3%A1s%20vezet%C5%91%20ut%C3%A1np%C3%B3tl%C3%A1s%C3%A1t%20biztos%C3%ADt%C3%B3%20tehets%C3%A9ggondoz%C3%A1si%20program%20bevezet%C3%A9s%C3%A9hez.pdf>

7. Dajnoki Krisztina – Héder Mária: „Új szelek fújnak” – a HR válasza a globalizáció és a változás kihívásaira. *Hadtudomány*, 27. (2017), E-szám. 84–93. Online: <https://doi.org/10.17047/HADTUD.2017.27.E.84>
8. Fahim, Marwa Gaber Ahmed: Strategic Human Resource Management and Public Employee Retention. *Review of Economics and Political Science*, 3. (2018), 2. 20–39. Online: <https://doi.org/10.1108/REPS-07-2018-002>
9. Hazafi Zoltán (szerk.): *Kormányzati személyzetpolitika*. Budapest, Dialóg Campus, 2019.
10. Herman, Roger E.: HR Managers as Employee-Retention Specialists. *Employment Relations Today*, 32. (2005), 1–7. Online: <https://doi.org/10.1002/ert.20058>
11. Kossivi, Bodjrenou – Ming Xu – Bomboma Kalgora: Study on Determining Factors of Employee Retention. *Open Journal of Social Sciences*, 4. (2016), 261–268. Online: <https://doi.org/10.4236/jss.2016.45029>
12. Kovácsné Székér Enikő: *KÖFOP-2.1.5-VEKOP-16-2016-00001 beszámoló a projekt előrehaladásáról és a KIT. törvénnyel való összefüggéseiről*. A közigazgatás személyügyi tevékenységeinek változásai a kormányzati igazgatási törvény tükrében – közigazgatási szakmai konferencia II. 2019. Online: https://bmprojektek.kormany.hu/download/3/f8/82000/Kov%C3%A1csn%C3%A9drSzek%C3%A9r%20Enik%C5%91_%C3%81ttekint%C5%91el%C5%91ad%C3%A1s.pdf
13. Kriskó Edina – Szabó Szilvia: A közszolgálati HR szakmai fórum bevezetését megalapozó kutatási jelentés. In Csóka Gabriella – Szakács Gábor (szerk.): *A közszolgálat emberierőforrás-gazdálkodási rendszerének fejlesztését szolgáló kutatások jelentései III*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2018. 118–170. Online: https://fejlesztisprogramok.uni-nke.hu/document/fejlesztisprogramok-uni-nke-hu/Kutatasi_jelentes_III_jav.pdf
14. Lahkar Das, Bidisha – Mukules Baruah: Employee Retention: A Review of Literature. *IOSR Journal of Business and Management*, 14. (2013), 2. 8–16. Online: <https://doi.org/10.9790/487X-1420816>
15. Linder Viktória: A közszolgálat modernizációjának irányai Magyarországon a nemzetközi tendenciák összefüggésében – irányváltások és útkeresés az ezredforduló után. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, (2018), 4. 76–95.
16. Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium: *Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program 11.0* (2011. június 10.). Online: https://infoter.hu/attachment/0011/10551_magyary_program.pdf
17. Magyarország Kormánya: *Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020* (2015). Online: https://2015-2019.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_feljeszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia_.pdf
18. Merkóvity Norbert: Személyzetpolitikai kultúrák. In Hazafi Zoltán (szerk.): *Kormányzati személyzetpolitika*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 61–72.

19. Myers, Karen – Kamiab Sadaghiani: Millennials in the Workplace: A Communication Perspective on Millennials' Organizational Relationships and Performance. *Journal of Business and Psychology*, 25. (2010), 2. 225–238. Online: <https://doi.org/10.1007/s10869-010-9172-7>
20. OECD: *Recommendation of the Council on Public Service Leadership and Capability*. OECD/LEGAL/0445 (2019). Online: www.oecd.org/gov/pem/recommendation-on-public-service-leadership-and-capability-en.pdf
21. Paarlberg, Laurie E. – James L. Perry – Annie Hondeghem: From Theory to Practice: Strategies for Applying Public Service Motivation. In James L. Perry – Annie Hondeghem: *Motivation in Public Management*. Oxford, Oxford University Press, 2008. 268–293.
22. Paksi-Petró Csilla: Utánpótlás-politikai kihívások a közigazgatásban. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, (2018), 2. 106–127.
23. Petró Csilla – Stréhli-Klotz Georgina: Formálódó új közszolgálati életpálya, különös tekintettel a munkaköralapú rendszer bevezetése irányába tett hazai kísérletekre. *Polgári Szemle*, 10. (2014), 3–6. 369–389. Online: <https://polgariszemle.hu/archivum/91-2014-oktober-10-evfolyam-3-6-szam/tudomany-toertenelem-tarsadalom/631-formalodo-uj-koezszolgalmati-eletpalya-kueloenoek-tekintettel-a-munkakoeralapu-rendszer-bevezetese-iranyaba-tett-hazai-kiserletekre>
24. Poór József – Juhász Tímea – Hazafi Zoltán – Szakács Gábor – Kovács Ádám: Az alkalmazottak fluktuációjának és munkaerőhiányának elemzése a közszférában egy országos empirikus kutatás tükrében. *Opus et Educatio*, 6. (2019), 3. 310–324. Online: <https://doi.org/10.3311/oep.331>
25. Poór József – Dajnoki Krisztina – Jarjabka Ákos – Pató Gáborné Szűcs Beáta – Szabó Szilvia – Szabó Katalin – Tóth Arnold: *Koronavírus-válság kihívások és HR válaszok. Első–második–harmadik hullám összehasonlítása*. Gödöllő, Magyar Agrár- és Élettudományi Egyetem, 2021. Online: http://real.mtak.hu/134063/1/POOR_et-al_Korona_HR_1-vs-2-vs-3.pdf
26. Rosta Miklós: Az új közszolgálati menedzsment és a Magyar Zoltán Közigazgatásfejlesztési Program viszonyáról. *Polgári Szemle*, 8. (2012), 3–6. 32–65. Online: https://polgariszemle.hu/images/content/pdf/psz_2012._3-6.szam_4.pdf
27. SIGMA: *Human Resource Management in the Context of Coronavirus (COVID-19)* (2020). Online: www.sigmaweb.org/publications/SIGMA-HRM-coronavirus-inventory-ideas-09072020.pdf
28. Singh, Diwakar: A Literature Review on Employee Retention with Focus on Recent Trends. *International Journal of Scientific Research in Science, Engineering and Technology*, 6. (2019), 1. 425–431. Online: <https://doi.org/10.32628/IJSRST195463>
29. Szakács Gábor: *A közszolgálat személyi állományának összetételéről, a vezetőkről és a munkahelyi mobilitásról*. Közszolgálati Humán Tükör, 2013.
30. Szakács Gábor: *Stratégiai alapú, integrált emberi erőforrás gazdálkodás a közszolgálatban*. ÁROP – 2.2.21 Tudásalapú közszolgálati előmenetel. 2013.

31. Szakács Gábor: *Stratégiai alapú, integrált emberi erőforrás gazdálkodás a közszolgálatban*. 2014.
32. Wong, Ipkin A. – Yim King Penny Wan – Jennifer Hong Gao: How to Attract and Retain Generation Y Employees? An Exploration of Career Choice and the Meaning of Work. *Tourism Management Perspectives*, 23. (2017), 140–150. Online: <https://doi.org/10.1016/j.tmp.2017.06.003>
33. Zsezserán Anikó: A stratégiák szerepe a közszolgálat emberi erőforrás utánpótlás rendszerében, különös tekintettel a Honvédelmi Minisztérium új szakmai gyakoronoki programjára. *Hadmérnök*, 13. (2018), KÖFOP-szám. 263–288. Online: www.hadmernok.hu/180kofop_16_zsezseran.pdf

Jogi forrás

2018. évi CXXV. törvény a kormányzati igazgatásról

Dr. Csutorás Gábor Ákos főosztályvezető, a Központi Statisztikai Hivatal Humánstratégiai és oktatási főosztályának vezetője. Okleveles közigazgatási szakértő és vezetés-szervezés mesterszakos közgazdász végzettségekkel, illetve angol felsőfokú általános, valamint jogi és közigazgatási szaknyelvi nyelvvizsgálattal rendelkezik. 2021-ben szerzett doktori (PhD) fokozatot a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Doktori Iskolájában. Kutatási területe a közszolgálati stratégiai emberierőforrás-menedzsment és a generációmenedzsment. 11 éve dolgozik a közigazgatásban HR-területen, 7 éve vezetőként. Ezalatt részt vett számos szakmai projektben, szervezetfejlesztési feladatban és folyamatos nemzetközi szakmai aktivitást is tanúsított különböző munkacsoportokban és konferenciákon. Tudományos karrierje során részt vett a KÖFOP-2.1.5-VEKOP-16 „A versenyképes közszolgálat személyzeti utánpótlásának stratégiai támogatása” projekt keretében a Ludovika Kiemelt Kutatóműhelyben, valamint a KÖFOP-2.1.2.-VEKOP-15-2016-00001 „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” című projekt kutatómunkájában. Eredményeit folyamatosan publikálja hazai és nemzetközi tudományos folyóiratokban.

Publikációs felhívás

A Pro Publico Bono tudományos folyóirat Szerkesztősége várja azokat az angol vagy magyar nyelvű cikkeket, amelyek a közigazgatás- és jogtudomány, az államelmélet, a társadalom- és politikatudományok témakörébe eső kutatási eredményeket közölnek.

A Pro Publico Bono független, lektorált, az MTA IX. osztály szerint minősített „A” kategóriájú, negyedévente megjelenő folyóirat.

A szerzői útmutató a következő oldalon érhető el:

<https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/ppbmk/107>

A cikkek felöltése az alábbi oldalon történik:

<https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/ppbmk/about/submissions>

Tisztelettel:
Kis Norbert főszerkesztő,
egyetemi tanár

Call for papers

Pro Publico Bono is a peer-reviewed journal four-monthly published by the University of Public Service, Budapest. It covers researches based on public law, social and political sciences and interdisciplinary approach that explore future alternatives for fostering sustainable and innovative societies, good governance and for strengthening nation states as well as the European and transatlantic cooperation facing technological, ecological and cultural disruption in the increasingly complex and ambiguous 21st century.

The primary objective of the journal is to become an international platform of the highest scientific and professional debate. The international scientific forum is open to high quality scientific publications from worldwide resources, to professional discourses, including a synthesis of scientific opinions and comparative research. The journal would focus on sustainable and innovative societies, good governance and building nation states. In terms of its topics and content, the journal would be primarily theoretical but would also leave room to analytical works on legal, social and political sciences as well as professional forums and book reviews.

Contributions can be submitted through the Open Journal System of the University of Public Service, which is accessible via the following link

<https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/index/login>

See the detailed information on publication guidelines, attached to this call for papers which can be found at

https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/ppb/ppbjus_style_guide

Sincerely,
Prof. Dr. Norbert Kis
Editor in chief

Table of contents

Welcoming address	NORBERT KIS, TAMÁS KAISER	
Perspectives & strategies	TAMÁS PILZ	
	• Sustainability and Adaptability – or What can we Expect from the Hungarian Public Administration in the Coming Years?	8
	KATALIN UZSÁK	
	• Quality public service for the competitiveness, the sustainable and resilient society, and the economy	30
	ANDRÁS TORMA – ZSOLT CZÉKMANN – PÉTER NYITRAI – BALÁZS SZABÓ – EVELIN RITÓ – ESZTER CZIBRIK – GERGELY CSEH	
	• Thoughts about the Hungarian Administrative Strategy Making, with Special Regard to Central Authorities	46
	PÉTER SZEGVÁRI	
	• The Challenges and Potential Deals of Hungarian Settlement Network Development	66
Rethinking public HRM for the 21 st century	ZOLTÁN HAZAFI – DÁVID LUDÁNYI	
	• To the Margins of an Unfinished Law. Development Framework for HRM in the Public Service	78
	ZOLTÁN MAJÓ-PETRI	
	• Human Resources, Office Work, Platform Economy and Value Propositions. What is Interesting and Important in the Post-Covid Recovery?	106
	GÁBOR ÁKOS CSUTORÁS	
	• A Complex, Generation-Conscious, Demand-Driven Employee Retention Model in the Hungarian Public Administration	118

Table of contents

Call for papers	141
Table of contents in foreign language	143
Editorial Committee	145
Imprint	146

Szerkesztőbizottság

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG ELNÖKE: *Prof. Dr. Kiss György*, egyetemi tanár (Nemzeti Közszerzői Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar)

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG TÁRSELNÖKE: *Prof. Dr. Koltay András*, prorektor, egyetemi tanár (Nemzeti Közszerzői Egyetem)

FŐSZERKESZTŐ: *Prof. Dr. Kis Norbert*, fejlesztési rektorhelyettes, egyetemi tanár (Nemzeti Közszerzői Egyetem)

SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI TAGOK (2020. szeptember 1-jétől): *Dr. Bartóki-Gönczy Balázs*, tanszékvezető, egyetemi docens (Nemzeti Közszerzői Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Társadalmi Kommunikáció Tanszék) • *Dr. Biró Marcell*, elnök (Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatósága) • *Prof. Dr. Csehi Zoltán*, egyetemi tanár (Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar) • *Prof. Dr. Deli Gergely*, rektor egyetemi tanár (Nemzeti Közszerzői Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar) • *Dr. Fejes Zsuzsanna*, egyetemi docens (Nemzeti Közszerzői Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Kormányzástani és Közpolitikai Tanszék) • *Prof. Dr. Hörcher Ferenc*, intézetvezető, egyetemi tanár (Nemzeti Közszerzői Egyetem, Eötvös József Kutatóközpont, Politika- és Államelméleti Kutatóintézet) • *Dr. Kaiser Tamás*, tudományos dékánhelyettes, tanszékvezető, egyetemi docens (Nemzeti Közszerzői Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Kormányzástani és Közpolitikai Tanszék) • *Dr. Lapsánszky András*, tanszékvezető, egyetemi docens (Széchenyi István Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar) • *Dr. Marján Attila*, egyetemi docens (Nemzeti Közszerzői Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Európa-tanulmányok Tanszék) • *Prof. Dr. Menyhárd Attila*, egyetemi tanár (Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar) • *Dr. Orbán Balázs*, miniszterhelyettes, parlamenti és stratégiai államtitkár (Miniszterelnökség) • *Prof. Dr. Papp Tekla*, tanszékvezető, egyetemi tanár (Nemzeti Közszerzői Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Civilisztikai Tanszék) • *Prof. Dr. Patyi András*, prorektor, tanszékvezető, egyetemi tanár (Nemzeti Közszerzői Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Tanszék) • *Dr. Pongrácz Alex*, adjunktus (Nemzeti Közszerzői Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Kormányzástani és Közpolitikai Tanszék) • *Prof. Dr. Rixer Ádám*, tanszékvezető, egyetemi tanár (Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar) • *Prof. Dr. Smuk Péter*, prodékán, egyetemi tanár (Nemzeti Közszerzői Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar) • *Dr. Török Bernát*, igazgató (Nemzeti Közszerzői Egyetem, Eötvös József Kutatóközpont) • *Prof. Dr. Varga Zs. András*, egyetemi tanár (Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar) • *Dr. David Wineroither*, tudományos főmunkatárs (Nemzeti Közszerzői Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Kormányzástani és Közpolitikai Tanszék)

NEMZETKÖZI TANÁCSADÓ TESTÜLET: *Prof. Dr. Christopher Ball*, Quinnipiac University (Hamden, Connecticut, Amerikai Egyesült Államok) • *Dr. Philip Blond*, Egyesült Királyság • *Prof. Dr. Herbert Küpper*, Institut für Ostrecht München e. V., Wissenschaftszentrum Ost- und Südosteuropa Regensburg (Regensburg, Németország) • *Prof. Dr. Alexander Livshin*, M. V. Lomonoszov Moszkvai Állami Egyetem (Moszkva, Oroszország) • *Prof. Dr. Russell L. Weaver*, University of Louisville (Louisville, Kentucky, Amerikai Egyesült Államok)

SZERKESZTŐSÉGI TITKÁR: *Dr. Dúl János*, adjunktus (Nemzeti Közszerzői Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Civilisztikai Tanszék)

Editorial Committee

CHAIRMAN OF THE EDITORIAL BOARD: *György Kiss*, PhD, Professor (University of Public Service, Faculty of Public Governance and International Studies)

CO-CHAIRMAN OF THE EDITORIAL BOARD: *András Koltay*, PhD, Professor, Prorector (University of Public Service)

EDITOR-IN-CHIEF: *Norbert Kis*, PhD, Professor, Vice-Rector for Institutional Development (University of Public Service)

EDITORIAL BOARD (from 1 September 2020): *Balázs Bartóki-Gönczy*, PhD, Associate Professor, Head of Department (University of Public Service, Faculty of Public Governance and International Studies, Department of Social Communication) • *Marcell Biró*, PhD, President (Supervisory Authority of Regulatory Affairs) • *Zoltán Csehi*, PhD, Professor (Pázmány Péter Catholic University, Faculty of Law) • *Gergely Deli*, PhD, Rector, Professor (University of Public Service, Faculty of Public Governance and International Studies) • *Zsuzsanna Fejes*, PhD habil, Associate Professor (University of Public Service, Faculty of Public Governance and International Studies, Department of Governance and Public Policy) • *Ferenc Hörcher*, PhD, Professor, Head of Institute (University of Public Service, Eötvös József Research Centre, Research Institute for Politics and Government) • *Tamás Kaiser*, PhD, Associate Professor, Vice-Dean for Science Affairs, Head of Department (University of Public Service, Faculty of Public Governance and International Studies, Department of Governance and Public Policy) • *András Lapsánszky*, PhD, Associate Professor, Head of Department, (Széchenyi István University, Deák Ferenc Faculty of Law and Political Sciences) • *Attila Marján*, PhD, Associate Professor (University of Public Service, Faculty of Public Governance and International Studies, Department of European Studies) • *Attila Menyhárd*, PhD, Professor (Eötvös Loránd University, Faculty of Law) • *Balázs Orbán*, PhD (Deputy Minister, Minister of State (Prime Minister's Office)) • *Tekla Papp*, PhD, Professor, Head of Department (University of Public Service, Faculty of Public Governance and International Studies, Department of Civilistics) • *András Patyi*, PhD, Professor, Head of Department (University of Public Service, Faculty of Public Governance and International Studies, Lőrincz Lajos Department of Public Administration) • *Alex Pongrácz*, PhD, Assistant Professor (University of Public Service, Faculty of Public Governance and International Studies, Department of Governance and Public Policy) • *Ádám Rixer*, PhD, Professor, Head of Department (Károli Gáspár University of the Reformed Church in Hungary, Faculty of Law) • *Péter Smuk*, PhD, Professor, Prodean (University of Public Service, Faculty of Public Governance and International Studies) • *Bernát Török*, PhD, Director (University of Public Service, Eötvös József Research Centre) • *András Varga Zs.*, PhD, Professor (Pázmány Péter Catholic University, Faculty of Law) • *David Wineroither*, PhD, Senior Research Fellow (University of Public Service, Faculty of Public Governance and International Studies, Department of Governance and Public Policy)

INTERNATIONAL ADVISORY BOARD: *Christopher Ball*, PhD, Professor, Quinnipiac University (Hamden, Connecticut, United States of America) • *Philip Blond*, PhD, United Kingdom • *Herbert Kupper*, PhD, Professor, Institut für Ostrecht München e. V., Wissenschaftszentrum Ost- und Südosteuropa Regensburg (Regensburg, Germany) • *Alexander Livshin*, PhD, Professor, Moscow State University (Moscow, Russia) • *Russell L. Weaver*, PhD, Professor, University of Louisville (Louisville, Kentucky, United States of America)

SECRETARY OF THE EDITORIAL BOARD: *János Dúl*, PhD, Assistant Professor (University of Public Service, Faculty of Public Governance and International Studies, Department of Civilistics)

Impresszum

PRO PUBLICO BONO – MAGYAR KÖZIGAZGATÁS

Szerkesztőség

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG ELNÖKE: Prof. Dr. Kiss György egyetemi tanár (NKE ÁNTK)

FŐSZERKESZTŐ: Prof. Dr. Kis Norbert, fejlesztési rektorhelyettes
(NKE ÁNTK)

VENDÉGSZERKESZTŐ: Dr. Kaiser Tamás (NKE ÁNTK)

SZERKESZTŐSÉGI TITKÁR: Dr. Dúl János adjunktus
(NKE ÁNTK Civilisztikai Tanszék)

Cím: Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar,
NKE ÁNTK, 1083 Budapest, Üllői út 82.

POSTACÍM: 1441 Budapest, Pf. 60.

E-MAIL: ppb.mk.szerkesztoseg@uni-nke.hu

WEBLAP: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/ppbmk>

Impresszum

KIADÓ: Nemzeti Közszolgálati Egyetem,
Ludovika Egyetemi Kiadó Iroda

A KIADÁSÉRT FELEL: Deli Gergely rektor

Cím: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.

E-MAIL: info@ludovika.hu

WEOLDAL: www.ludovika.hu

OLVASÓSZERKESZTŐK: György László, Resofszki Ágnes

TÖRDELŐSZERKESZTŐ: Fehér Angéla

NYOMDAI MUNKÁK: Nemzeti Közszolgálati Egyetem

ISSN 2063-9058 (nyomtatott)

ISSN 2786-0760 (online)

Tartalom

KIS NORBERT – KAISER TAMÁS: A közigazgatás új perspektívái 2020 után: komplex kérdések, egyenes válaszok?	4
PILZ TAMÁS: Fenntarthatóság és alkalmazkodóképesség – avagy mi várhat a magyar közigazgatásra a következő években?	8
UZSÁK KATALIN: Minőségi közszolgálat a versenyképesség, a fenntarthatóbb, ellenállóbb társadalom és gazdaság szolgálatában	30
TORMA ANDRÁS – CZÉKMANN ZSOLT – NYITRAI PÉTER – SZABÓ BALÁZS – RITÓ EVELIN – CZIBRIK ESZTER – CSEH GERGELY: Gondolatok a magyar közigazgatási stratégiaalkotásról, különös tekintettel a központi szervekre	46
SZEGVÁRI PÉTER: A magyar településhálózat-fejlesztés kihívásai és lehetséges irányjai	66
HAZAFI ZOLTÁN – LUDÁNYI DÁVID: Egy befejezetlen törvény margójára. A közszolgálati HRM fejlesztési keretrendszere	78
MAJÓ-PETRI ZOLTÁN: Humán erőforrás, irodai munka, platformgazdaság és értékajánlatok. Mi érdekes és mi fontos a Covid utáni kilábalásban?	106
CSUTORÁS GÁBOR ÁKOS: Komplex, generációtudatos, igényvezérelt munkaerő-megtartási modell a magyar közigazgatásban	118