

A szakigazgatás átalakítása a járási hivatali rendszer tükrében

Dr. Wéber Gabriella

hivatalvezető

Baranya Megyei Kormányhivatal

Földhivatala

2014. április 17.

Előadás-vázlat

1. A modern kori eljárások kialakításának előzményei
2. A járási hivatalok jogállása, szervezeti felépítése, vezetése
3. Járási hivatalok irányítása
4. A járási szakigazgatási szervek feladat-hatásköre
5. Humánerőforrás, létszámadatok
6. A járási szakigazgatási szervek illetékességi területe
7. Munkáltatói jogkörök gyakorlása
8. Ügyfélfogadási kultúraváltás
9. Működtetési, üzemeltetési feladatok

1. A modern kori eljárások kialakításának előzményei

A Nemzeti Együttműködés Kormányának célja olyan modern kori eljárások kialakítása, melyek hozzájárulnak a mai közigazgatásnál alacsonyabb társadalmi költséggel működő rendszer létrejöttéhez.

A eljárások kialakítása a közigazgatás átfogó, a közjót szolgáló átalakításának, a Jó Állam kialakításának egyik eleme.

A Kormány által megfogalmazottak szerint **a eljárások az államigazgatás legalsóbb területi szintjét jelentő egységek, melyek az államigazgatási tevékenységek, szolgáltatások döntő többségét minden magyarországi állampolgár számára elérhető közelségben és magas minőségben biztosítják.**

A modern kori járások kialakításának előzményei

Jársók kialakításánál érvényesíteni kívánt cél:

- a területi államigazgatás újjászervezése kiemelkedő elemének megvalósítása
- az államigazgatási feladatok államigazgatási területi szervekhez telepítése
- az államigazgatás járási szintű szerveinek integrálása
- az identitásra, a közösségépítésre, a településszerkezeti adottságokra és a szakmai teljesítőképessegre alapozott, hosszú távon stabil járás létrehozása.

A modern kori járások kialakításának előzményei

Az előkészítést követően a járások kialakításának koncepcionális elveiről a Kormány az 1299/2011. (IX. 1.) Korm. határozatával (a továbbiakban: Korm. határozat) döntött. Mindezek alapján a Kormány szükségesnek tartotta a járás, mint az állam szervezetének legalacsonyabb szintű területi és szervezeti egységének a kialakítását a hatékonyabb, költségtakarékosabb és ügyfélközpontú területi közigazgatás megteremtése érdekében. A kialakítás alapelvei:

- gyors és könnyű hozzáférés biztosítása az államigazgatási szolgáltatásokhoz
- a létező ügyintézési helyszínek megőrzése
- a területi államigazgatási szervek illetékességi területeinek járási alapú rendezése
- a megyék határainak megőrzése.

A modern kori járások kialakításának előzményei

A járások határainak a megyehatárokhoz metszés nélkül igazodnia kellett. A járásszékhely települések kiválasztása során figyelembeveendő szempont volt továbbá a település központi helyzete, a településen már működő államigazgatási infrastruktúra léte, a település közúti és vasúti megközelíthetősége, illetve az, hogy a járásszékhely ne legyen távolabb 30 kilométernél a járásba tartozó egyetlen településtől sem. 2013 januárjától országszerte 175 járási, a fővárosban pedig 23 járási kerületi kormányhivatal kezdte meg működését.

A Korm. határozat rendelkezéseinek megfelelően a járási hivatalokról szóló törvény tervezete elkészült, amelyet az Országgyűlés a járások kialakításáról, valamint az ezzel összefüggő törvények módosításáról szóló 2012. évi XCIII. tv.-ként fogadta el. A járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 218/2012. (VIII. 13.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) pedig már tartalmazta a 2013. január 1.-én létrejövő járási hivatalok illetékességi területét, illetve a járási hivatalok székhelyeit.

A modern kori járások kialakításának előzményei

A járások és járási (fővárosi körzeti) hivatalok a fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti egységeiként kerültek felállításra 2013. január 1-jével. A járási hivatalok legfontosabb feladata a megyei szintnél alacsonyabb szinten intézendő államigazgatási feladatok ellátása. Ennek alapján a járási hivatalokhoz kerültek

- a jegyző hatáskörébe tartozó államigazgatási ügyek;
- a megyei kormányhivatalok szakigazgatási szervei kistérségi kirendeltségeinek, ügyfélszolgálatainak, irodáinak feladat- és hatáskörébe tartozó ügyek.

2. A járási hivatalok jogállása, szervezeti felépítése, vezetése

A járásokról szóló törvényi szabályozás a járási hivatalt kettős jogállású szervezetként statuálja. **A járási hivatal egyrészt a megyei kormányhivatal kirendeltsége**, a kormányhivatallal egységes költségvetési szervet képez. **Másrészt önálló, általános hatáskörű, elsőfokú hatóság.** A járási hivatal tehát belső szervezeti egység, amely szervi önállósággal nem rendelkezik, viszont sui generis hatáskör gyakorló.

A járási hivatal két szervezeti részre különül: **törzshivatal** és **szakigazgatási szervek**. A törzshivatalt a járási hivatalvezető „közvetlenül” vezeti, míg a járási szakigazgatási szerveknek önálló hatáskörrel rendelkező vezetői vannak.

A járási hivatalok jogállása, szervezeti felépítése, vezetése

A tipikus az, hogy a járási szinten jelenleg hat szakigazgatási szerv működik:

- építési hivatal,
- gyámhivatal,
- állategészségügyi igazgatóság,
- földhivatal,
- munkaügyi kirendeltség,
- népegészségügyi intézet.

A járási hivatalok jogállása, szervezeti felépítése, vezetése

A járási szakigazgatási szerveknek a jogszabály szerint osztály jogállású belső szervezeti egységei és kirendeltségei is lehetnek.

Jelenleg a járási földhivatalok osztályokra tagozódnak (földmérési-, ingatlan-nyilvántartási osztály).

A járási hivatalok jogállása, szervezeti felépítése, vezetése

A járási kirendeltség, mint szervezeti egység statuálása nem szerencsés megoldás, hiszen maga a járás is kirendeltségként, sőt a munkaügyi központ járási szerve is kirendeltségként van megjelölve. Szervezetigazgatási szempontból pedig nem célszerű egy-két főből álló kirendeltséget osztály jogállású szervként definiálni.

3. A járási hivatalok irányítása

A járási hivatal szakmai, szervei irányítása többpólusú, összetett rendszer. **A szervezetrányítási jogköröket a kormány megbízott gyakorolja** (*költségvetési gazdálkodás, funkcionális feladatok: humánpolitika, üzemeltetés, informatika, stb.*).

A szakmai irányítási jogkörök ketté válnak: a járási törzshivatal feladatkörébe tartozó ügyek tekintetében a kormány megbízott szakirányítása érvényesül (*kivéve okmányirodai feladatok, a KEK KH, illetve szociális feladatok, a megyei szociális és gyámhivatal szakmai irányítása alá tartoznak*).

A járási szakigazgatási szervek szakmai irányítását viszont a kormányhivatal megyei szakigazgatási szervei végzik.

A járási hivatalok irányítása

A szervezeti jogállás elemzése során látható, hogy a **járási rendszer bonyolult, összetett szerkezetű, osztott jogkörökkel, hatósági hatáskörökkel rendelkezik**, ami próbára teszi az egész kormányhivatal vezetését ellátó kormány megbízott szakmai, koordinációs, szervezési kapacitását.

4. A járási szakigazgatási szervek feladathatásköre

A kormányhivatal általános hatáskörű területi államigazgatási szerv, amely több ágazati szakterület integrációja révén alakult ki és kezdte meg működését 2011 januárjában. A szervezet sajátossága, hogy – az mellett hogy horizontálisan és vertikálisan is tagolt összetett rendszer – egy szervezeten belül kétszintű, önálló hatáskörrel rendelkező szervekre tagolódik (I. fok – II. fok).

A járási szakigazgatási szervek feladat- hatásköre

A járási hivatal általános hatáskörű elsőfokú államigazgatási szerv. A járási szakigazgatási szervek az általános hatásköri rendszeren belül speciális hatósági jogkörökkel rendelkeznek (*földügyi igazgatás, munkaügyi igazgatás, népegészségügyi igazgatás, építési igazgatás, stb.*). Ez tehát azt jelenti, hogy a járási elsőfokú hatóságok önállóan gyakorolják a hatáskörüket, a jogszabály értelmében **egyedi ügyben sem a kormány megbízott, sem a felettes (megyei) szakigazgatási szerv nem utasíthatja őket** (*hatáskör elvonás!*). Csupán szervei, szakmai irányítási eszközökkel van ráhatási lehetőség a járási szakigazgatási rendszerre.

5. Humánerőforrás, létszámadatok

Beszédesek a járási hivatali létszámadatok. A kormányhivatal összlétszáma például Baranyában 1444 fő (*második legnagyobb munkáltató a megyében*). A járások kialakítása előtt 846 fő volt a szakigazgatási szervek létszáma, ebből 324 fő a járási hivatalokba került (*járási szakigazgatási szervekhez*).

A járási szinttel is rendelkező megyei szakigazgatási szervek (*pl: földhivatal, munkaügyi központ*) létszáma jelentősen csökkent (*a földhivatal megyei létszáma pl. Baranyában 122 főről 12 főre csökkent*). Egyes szakigazgatási szerv vezetők erre hivatkozással a **megyei szint kiürítésének tartják** a szakigazgatási szervek kirendeltségeinek járási hivatalba telepítését.

Humánerőforrás, létszámadatok

A járási hivatalok összlétszáma – Baranyában – 692 fő ebből mint láttuk 324 fő – közel a fele – szakigazgatási létszám. Ez az adat is mutatja, hogy **a járások személyi állományának kialakítása csak részben történt az önkormányzati hivatalokból.**

Jelentős mennyiségű és minőségű hatáskörök maradtak a jegyzőnél (*pl. építési igazgatás, adóigazgatás, anyakönyvi igazgatás, szociális igazgatás, lakcímügyek, stb.*) ami **az alsószintű államigazgatás megkettőzését eredményezte.** Számos szakmai vélemény támogatja azt, hogy a járások vonatkozásában csupán az első lépés történt meg 2013. január 1-vel. A második körben szükség van az államigazgatási feladatok szervezeti egységesítésére. A lokális, helyi politikai érdekek ugyanis szakmailag nem írhatják felül az egységes, hatékony, ügyfélközpontú, összehangolt informatikai rendszereken alapuló helyi államigazgatási szint kialakítását.

Humánerőforrás, létszámadatok

A létszámadatokkal összefügg az illetményhelyzet. Ismert, hogy az önkormányzatoktól átvett köztisztviselők **hozták magukkal a korabeli illetményüket**, ami rendszerint magasabb volt, mint a járási illetmény (*eltérések, kiegészítések, pótlékok*). A járási hivatalba felvett köztisztviselők illetménye ugyanakkor a járási illetménytábla alapján alakul.

Az illetményrendszer jelentős belső ellentmondásokat hordoz. A járási szakigazgatási szervek esetében a korábbi megyei kirendeltségek vezetői főosztályvezetői besorolásúak voltak, az új járási besorolás szerint főosztályvezető-helyettesek.

Humánerőforrás, létszámadatok

A szabálysértési ügyintézők az elmúlt évben az önkormányzattól először a megyei kormányhivatalba kerültek, majd január 1-vel a járási hivatalhoz (ez 25 % *illetmény csökkenéssel járt*). Az örökségvédelmi ügyintézők pár hónapon belül regionális szintről járási szintre kerültek, viszont működési területük továbbra is megyei léptékű (25 % *kiegészítés csökkentés*).

Ezt a helyzetet látva a **Kormány elvként fogalmazta meg**: „*Lehetőleg senki ne szenvedjen hátrányt a járási átalakulással*”. A példaként említett kétségtelenül jogszerű, bár nem méltányos helyzeteket – a kormány szándékának is megfelelően – az **illetmény eltérítés** munkajogi eszközével lehet kezelni. Ez viszont tovább terheli a kormányhivatal egyébként is szűkös forrásait.

6. Járási szakigazgatási szervek illetékességi területe

A járási szakigazgatási szervek illetékességi területe jelentősen eltér a járási törzshivatalok illetékességi területétől.

Az úgynevezett **kereszt-illetékesség** a jellemző. Baranyában például 10 járási hivatal működik: gyámhivatal minden járásban, építési hivatal 3, munkaügyi kirendeltség 7 járásban. Állategészségügyi, népegészségügyi, földhivatali szakigazgatási szerv 5 járásban működik. Két járási hivatalban csak gyámügyi szakigazgatási szerv van (Pécsvárad, Bóly).

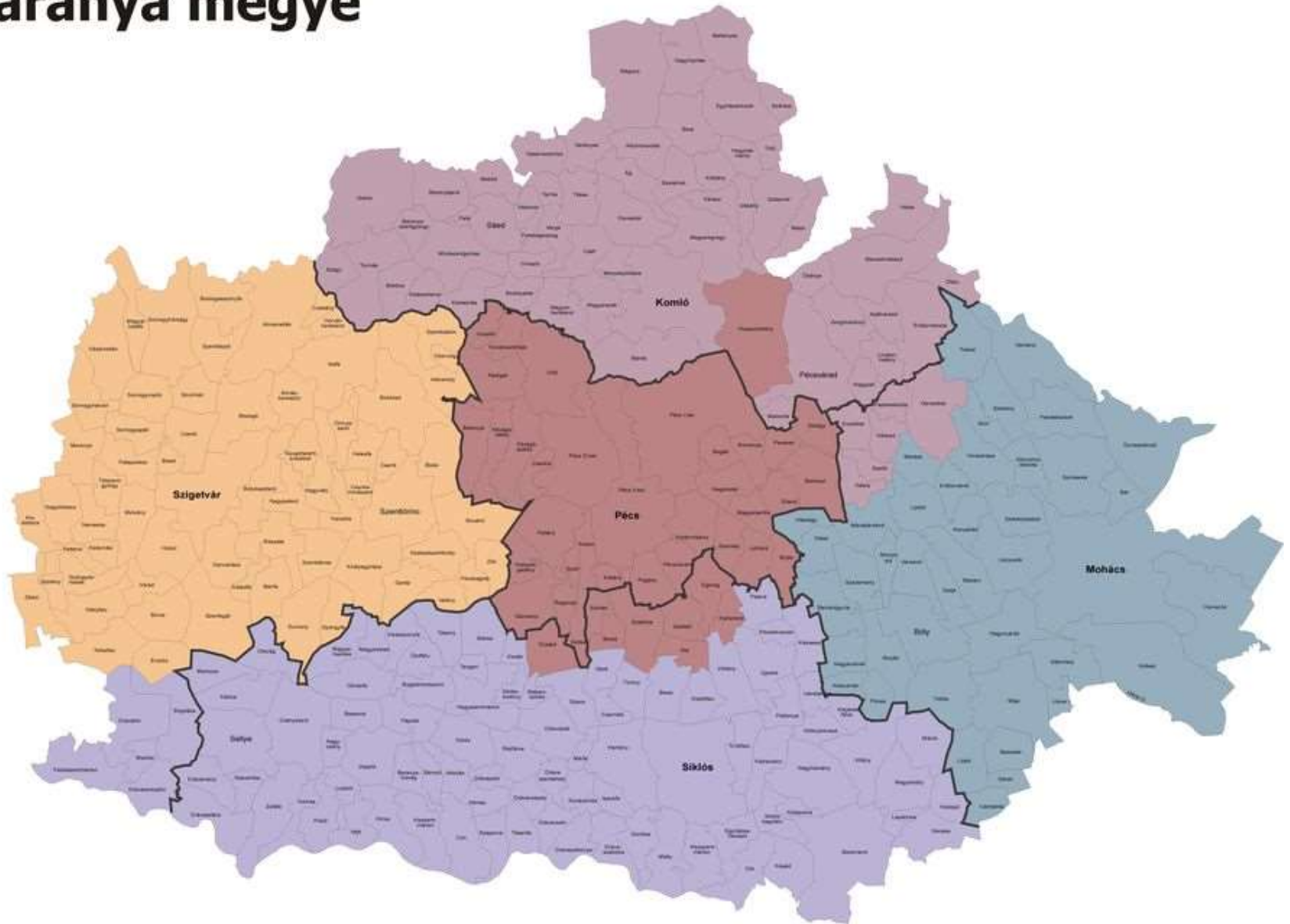
Járási szakigazgatási szervek illetékességi területe

A járások kialakításával a földhivatalok illetékességi területei is változtak. A járási (korábban körzeti) földhivatalok új illetékességi területeit a 149/2012. (XII. 28.) VM rendelet tartalmazza, mely 2013. január 1-jétől lépett életbe.

A földügyi igazgatásban változatlanul 118 járási földhivatal működik, egy járási földhivatalhoz több járás települései is tartozhatnak. Magyarország 167 települése volt érintett az egyes járási földhivatalok közötti átcsatolásban. A FÖMI irányításával és szervezésében a járási rendszerhez kapcsolódó községátcsatolási tevékenységek 2013. december 17-én lezárásra kerültek.

A változások minden megyét érintettek, a 118 járási földhivatalból 54 esetben elcsatolás következtében csökkent a földhivatal illetékességi területe, 49 esetben hozzácsatolás miatt nőtt. Balatonvilágos esetében megyeváltás is történt: a település Veszprém megyéből Somogyba került át, jelenleg a Siófoki Járási Földhivatalhoz tartozik. Egy esetben (Dorogi Körzeti Földhivatal) a hivatal megszűnése miatt az érintett 15 település az Esztergomi Járási Földhivatalhoz került át.

Baranya megye



Járási szakigazgatási szervek illetékességi területe

A járási szakigazgatási szervek új illetékességi területének kialakítása (a települések besorolása) 2013 végére befejeződött. **Azt el lehet mondani, hogy a legtöbb szakigazgatási szerv két járás területét fedi le.** *(Álláspontunk szerint ezért is szakmailag helyes volt az a korábbi javaslat, hogy pl. Baranyában 10 járás helyett 5 járást lett volna célszerű kialakítani.)*

Sajátos a helyzet a járási építési hivatal esetében amely – mint említettük – 3 járásban működik. A **műemléki hatósági feladatokat** ugyanakkor a megyeszékhelyen működő járási hivatal látja el az egész megyére nézve.

Járási szakigazgatási szervek illetékességi területe

Komoly szervezési feladat volt a – Baranyában – **7 járásban működő munkaügyi kirendeltség** illetékességébe tartozó települések besorolása is.

Az már látható, hogy – különösen az aprófalvas településszerkezetű megyékben – a lakosság érdekeit a közlekedési viszonyokat is figyelembe véve **több szakigazgatási ügyintézési helyszínt, vagy ügyfélszolgálatot is fent kell tartani** azokban a járásokban, ahol járási szakigazgatási szerv nem működik (*pld. munkaügyi kirendeltség, állategészségügyi szakigazgatás*).

7. Munkáltatói jogkörök gyakorlása

A törvény szerint a **járási szakigazgatási szerv vezetőjét** – a járási hivatal vezetőjének a javaslatára **a megyei szakigazgatási szerv vezetője nevezi ki és szünteti meg a jogviszonyát**. E két alapvető munkáltatói jogkörön kívül az egyéb (*munkavégzés, munkarend, munkafegyelem, utasítási jog*) jogkörökről a jogszabály külön nem rendelkezik. **Így tehát a főszabály érvényesül: „a járási hivatalvezető gyakorolja a munkáltatói jogköröket a járási hivatal kormánytisztviselői felett.”** (Természetesen a *kormány megbízott kifogásolási joga itt is érvényesül.*) A járási hivatal vezetőjének munkáltatói jogköre tehát – a járási szakigazgatási szerv vezetőjét érintő jogviszony létesítésén, megszüntetésén kívül – teljeskörű.

Munkáltatói jogkörök gyakorlása

Az elmondottak alapján tehát **a járási szakigazgatási szerv vezetője munkáltatói jogköröket nem gyakorol** az általa vezetett járási szakigazgatási szerv állományába tartozó kormánytisztviselők tekintetében *(megjegyzem, hogy a szakmai irányításért felelős megyei szakigazgatási szerv vezetője is csupán a neki szakmailag alárendelt járási szakigazgatási szerv vezetője vonatkozásában gyakorolja az említett jogkört).*

Munkáltatói jogkörök gyakorlása

Ezáltal a vezetői jogkörök nélkül a szakmai irányítás eszköztelen. Valóban előfordulhat kollízió a járási hivatalvezető és a járási szakigazgatási szerv vezetője intézkedései, döntései tekintetében. Sőt a megyei szakigazgatási szerv vezetőjének szakmai irányítási körben hozott döntései és a járási hivatalvezető munkáltatói intézkedése tekintetében is. Az esetleges súrlódásokat egyrészt a járási hivatalvezető vezetői koordinációs jogkörében lehet kezelni. **Végső esetben a kormány megbízott, mint az egész szervezetrendszer vezetője teheti meg a szükséges vezetői intézkedéseket.**

Munkáltatói jogkörök gyakorlása

A vázolt problémát a jogalkotó is érzékelte. A törvényi így arról rendelkezik, hogy **a kormány megbízott írásban indokolt döntést hozhat** arról, hogy a járási szakigazgatási szerv kormánytisztviselői feletti, munkavégzéssel összefüggő munkáltatói jogköröket a munkarend, munkaidő beosztás, utasításadás, rendkívüli munkaidő elrendelése, stb.-**ideiglenesen a megyei szakigazgatási szerv vezetője gyakorolja.** A rendelkezés indoka nyilvánvalóan a rendkívüli helyzetek, vis maior esetek kezelése (*pl. járványveszély, elemi kár*).

Az általános működés során viszont nem áll rendelkezésre a fentiekhez hasonló, szakmai irányítást támogató munkajogi eszköz. „Fentről” tehát nem lehet beavatkozni a járási hivatalvezető munkáltatói jogkör-gyakorlásába.

8. Ügyfélfogadási kultúraváltás

A járási hivatali program csúcsprojektje a kormányablakok rendszerének a kiépítése (*országosan 300 helyen, mintegy 2300 ügykörben lesz ügyintézési, közreműködési szerepük*). A járási szakigazgatási szervek (a megyei szervek is) jelenleg számos ügyfélszolgálatot működtetnek (*pl. állategészségügyi szakigazgatási szerv, munkaügyi központ járási kirendeltségi, földhivatal*).

A szakigazgatási ügyfélszolgálati rendszerek átmenetileg párhuzamosan működnek a kormányablakokkal. Azt követően beintegrálódnak az egységes járási kormányablak rendszerbe.

Ügyfélfogadási kultúraváltás



Ügyfélfogadási kultúraváltás

A szakigazgatási szerveknél ügyfélfogadási feladatokat ellátó köztisztviselőkkel szemben is kettős elvárás van: el kell sajátítani az új ügyfélszolgálati kultúrát és szemléletmódot, és – ha hosszútávon gondolkodnak – el kell végezni a kormányablak ügyintézők részére induló szakmai tanfolyamot.

A kormányhivatal rendszerében az ügyfélszolgálati integráció stratégiai kérdés. **A kormányablakok rendszerével kialakul az egységes szolgálat**, amely a szakigazgatási szervek igényeit is kezeli. Az pedig, hogy a szakigazgatási ügyfélszolgálat végül beépül az integrált rendszerbe szakmai kapacitásokat szabadít fel.

9. Működtetési, üzemeltetési feladatok

A kormányhivatal funkcionális feladatait központosítva, a kormányhivatal törzshivatala látja el (*humán erőforrás gazdálkodás, munkaügy, bérszámfejtés, költségvetési gazdálkodás, üzemeltetés, stb.*).

Ezen – a korábbi decentralizációs elképzelések ellenére – a járási hivatalok kialakítása sem változtatott. Álláspontunk szerint a szervezetrányítás, (*hivatali működés*) központosítva biztosítható a leghatékonyabban.

Működtetési, üzemeltetési feladatok

Természetesen egyes funkcionális feladatokat járási munkavégzési helyszíneken célszerű ellátni (*kisebb beszerzések, humánpolitikai döntések előkészítése, stb.*). A működtetési feladatok jelentős részét a kezdeti időszakban a **humán ügyintézés** tette ki. Folyamatos feladat az óriási ingatlan állomány fenntartása, működtetése.

A járási törzshivatalok elhelyezését – néhány kivételtől eltekintve – **az önkormányzatoktól megállapodással ingyenes használatba átvett ingatlanokban lehetett megoldani.** A járási szakigazgatási szervek többsége a korábbi kirendeltségek által használt épületekben működik. Ebből adódóan **a járási hivatalok szervezeti egységei elszórtan, a járás székhelyén, illetve más településen található.** Ez a probléma hosszútávú kezelést igényel.

Működtetési, üzemeltetési feladatok

Az egységes hivatali rendszer ugyanakkor lehetővé teszi már most is az **elhelyezés racionalizálását** (*más állami épületek hasznosítása, magántulajdonban lévő ingatlanok kiváltása*). **A kormányablakok új járási helyszíneinek kiépítése látványos eredményeket hoz ezen a területen.**

Az egységes járási hivatali szervezettel lehetővé váló **funkcionális integráció** más területeken is **tartalékokat szabadíthat fel**. Erre egy egyszerű példa a gépkocsi park hatékony, célszerű üzemeltetése. A hivatalok lehetőségei szűkösek ezen a téren is. A területigényes elsőfokú munka, az ügyfelek utazási feltételei könnyítésének igénye az ügyintézők lényegesen gyakoribb **helyszíni megjelenését** igényli. (*A központi gépkocsi vezénylés tűnik a leghatékonyabb megoldásnak azzal, hogy járásonként egy-egy gépkocsi biztosítása kezeli a nem tervezhető utazásokat.*)

Köszönöm megtisztelő figyelmüket!

Dr. Wéber Gabriella

hivatalvezető

Baranya Megyei Kormányhivatal

Földhivatala

weber.gabriella@bamkh.hu

+36-20/400-1397