



Összefoglaló a GINOP-5.3.5-18-2018-00058-as projekt IV. tanulmányához

2022.

SZÉCHENYI 2020



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE

Tartalom

Bevezetés	3
A IV. tanulmányról	4
A közigazgatás szervezetéről általában	4
A rendvédelmi igazgatás szervezete	4
A szervezetfejlesztés lehetőségei	5
Munkaerőpiaci és munkajogi alapvetések	6
Pályakezdekők igénye a közfoglalkoztatással kapcsolatosan – elérhető jogi eszközök.....	7
Összegzés	8

Bevezetés

A Hivatásos Tűzoltók Független Szakszervezete (HTFSZ) sikeresen pályázott konzorciumban a Független Büntetés-végrehajtási Szakszervezetek Országos Szövetségével (FBVSZOSZ) a GINOP-5.3.5-18 – Munkaerőpiaci alkalmazkodóképesség fejlesztését célzó tematikus projektek című pályázati felhívásra, ennek keretében a „Munkaerőpiaci előrejelzések a közigazgatás, védelem ágazatban” GINOP-5.3.5-18-2018-00058 című projekt megvalósításához 49 996 470 Ft vissza nem térítendő támogatást nyert el.

A projekt kiemelt célja, hogy előrejelzést mutasson a közigazgatás, védelem; kötelező társadalombiztosítás ágazatban munkaerő-igények és készségek vonatkozásában. Ezen cél megvalósítása érdekében a konzorciumi tagok a következő tevékenységeket vállalták:

- az előrejelzésekre vonatkozó tanulmány elkészítése, ennek témái között felmerül például:
 - o Kérdőíves kutatás eredményei
 - o Munkaerőpiac hatása a közigazgatásra
 - o Munkaerő-piaci előrejelzések különös figyelemmel a fiatal munkaerőre
 - o Közvetett foglalkoztatáspolitikai, avagy miért lehet jó megoldás a hivatásos szolgálati jogviszony a munkanélküliség kérdésére
 - o A szervezetfejlesztés lehetőségei
 - o Jogviszony megszűnés, megszüntetés a közszolgálatban, különös tekintettel annak munkaerőpiacra gyakorolt hatásaira
- a tanulmány alapján online szakmai tanácsadás biztosítása az érdeklődők számára
- az ágazat érintettjei számára tájékoztató rendezvények szervezése
- együttműködés kialakítása különböző megvalósítást elősegítő szervezetekkel, intézményekkel

A projekt hosszútávú célja az együttműködési platformok kialakítása, illetve az ágazat szervezetfejlesztési tevékenységeinek elősegítése.

A IV. tanulmányról

A projekt során elkészült négy tanulmány, mely rávilágít a közigazgatás, védelem ágazat jelenlegi kérdéseire és kihívásaira. A IV. tanulmány címe az „Szervezetfejlesztés, fluktuáció megelőzés a közigazgatás, védelem ágazatban”, mely az ágazat szervezetfejlesztési lehetőségeit tárgyalja. A tanulmányt Dr. Bankó Zoltán, Dr. Berke Gyula, Dr. Fábián Adrián, Dr. Kiss Gergely Árpád, Dr. Sipos Marcell, Dr. Takács Dóra, Dr. Varga Dóra, és Dr. Zaccaria Márton Leó készítette.

A közigazgatás szervezetéről általában

A közigazgatást hagyományosan két részre tagolható: államigazgatás (kormányzati igazgatás) és (helyi) önkormányzati igazgatás. Az államigazgatás tehát a közigazgatás egyik alrendszere. Az államigazgatás (hasonlóan az önkormányzati igazgatáshoz) közigazgatási feladatokat valósít meg, általában az állami feladatoknak azon körét, amelyeknek nincs közvetlen lokális kötődése, amelyek nem tekinthetők ún. helyi közügynek.

Az államigazgatás – eltérően az önkormányzati igazgatástól – „felülről” (kormányzati szintről) szerveződik, az államigazgatás szervezeti rendjére, működésére a Kormány meghatározó befolyást gyakorolhat (mint a „közigazgatás legfőbb szerve”, az államigazgatás legfelsőbb szintű irányítása keretében). A kormányzati igazgatásnak tehát három szintjét lehet megkülönböztetni Magyarországon: központi (országos), területi és helyi.

Az államigazgatási rendszeren belül tipikus a szervezeti alá-fölérendeltség, de számos relációban mellérendeltségi (kooperatív, koordinatív) kapcsolatok állnak fenn. Az államigazgatási szerveknek tehát rendszerint vannak hierarchikus, kooperatív és koordinatív kapcsolatai egyaránt.

A rendvédelmi igazgatás szervezete

Az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv központi szerve, megyei (fővárosi) rendőr-főkapitányságokra, rendőrkapitányságokra és határrendészeti kirendeltségekre tagozódik. Egyes feladatok ellátására törvény vagy kormányrendelet más rendőri szervet is létrehozhat.

A belső bűnmegelőzési és büntelődési feladatokat ellátó szerv és a terrorizmust elhárító szerv szervezeti egységeként kormányrendelet kirendeltséget hozhat létre. Az idegenrendészeti szerv központi szerve mellett kormányrendelet igazgatóságokat hozhat létre.

A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény 5. szakasza értelmében a katasztrófavédelem megszervezése és

irányítása a Kormány feladata. A 22. § kimondja továbbá, hogy a katasztrófavédelem megvalósításában részt vevő hivatásos katasztrófavédelmi szerv:

- a) az országos illetékességgel működő központi szerv,
- b) a megyei, fővárosi illetékességgel működő területi szervek,
- c) helyi szervek a katasztrófavédelmi kirendeltségek és a hivatásos tűzoltóságok.

A büntetés-végrehajtási szervezetről szóló 1995. évi CVII. törvény 2. § alapján a bv. szervezet működését a Kormány a büntetés-végrehajtásért felelős miniszter (a továbbiakban: miniszter) útján irányítja.

A főigazgató házelnöki rendelkezésben átruházott hatáskörben és ott meghatározott rendben egyes, az Országgyűlési Őrség irányításával összefüggő jogokat gyakorolhat. A 130. § alapján továbbá a rendészetért felelős miniszter a házelnök véleményének kikérésével rendeletben szabályozza

- a) az Országgyűlési Őrség szolgálati szabályzatát,
- b) az országgyűlési őrök képesítési követelményeit,
- c) az Országgyűlési Őrség egyenruházati szabályzatát, és
- d) a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló törvényben meghatározottak szerint az Országgyűlési Őrségre vonatkozó szabályokat,
- e) az Országgyűlési Őrség által használt kényszerítő eszközök rendszeresítésére vonatkozó szakmai követelményeket és eljárási szabályokat, valamint a rendszeresíthető kényszerítő eszközök típusát, fajtáját.

Ha a rendészetért felelős miniszter a házelnök véleményével nem ért egyet, egyeztetést kezdeményez a vitás kérdésekről.

A szervezetfejlesztés lehetőségei

Általában elmondható, hogy a közigazgatási szervezet hierarchikus felépítése során a lehető legkevesebb szintet indokolt létrehozni. A szintek számának túlzott megnövekedése ugyanis mindkét irányban (felülről lefelé, alulról fölfelé) lelassítja az információáramlást, és túlzottan bonyolulttá teszi az irányítást. Másfelől az is ártalmas, ha nincs elég államigazgatási szint, mert ez esetben túlzottan kiterjed az irányított (felügyelt, ellenőrzött) zóna.

A rendvédelmi igazgatási szervezet viszont önálló ága a közigazgatásnak, elkülönült jogi szabályozás vonatkozik erre a területre. A rendvédelmi igazgatás irányítása lényegében egységes: a Kormány a rendvédelem legfelső szintű irányítója, a közvetlen irányítás pedig – kevés kivételtől eltekintve – a belügyminiszter hatásköre. Az egységes irányítás a feladatok

minősége szempontjából abszolút indokolt. Az más kérdés, hogy a rendvédelem egyes ágazatai szervezeti önállóságot mutatnak.

A szervezetfejlesztés egyik útja az ágazatok egységes szervezetbe történő integrálása lehet, ennek azonban fontos korlátja a rendvédelmi, rendészeti feladatok szenzitív, polgárok életébe „beavatkozó” jellege. Reálisan csupán a katasztrófavédelem szervezeti integrációja vethető fel, de e tevékenység specialitása egyértelműen az elkülönült, ma is érvényben lévő szervezeti struktúra mellett szól.

A szervezetfejlesztés másik iránya a struktúra további differenciálása lehet. Ez a jelenleg meghatározott feladatok keretei között indokolatlannak látszik, viszont, amennyiben a rendészeti/rendvédelmi feladatok száma bővülne, akkor újabb elemek önállóan is az ágazat részét képezhetik.

A feladatok bővülése két irányból valósulhat meg: már meglévő közigazgatási feladatok kerülnek a rendvédelem körébe (pl. járványügyi igazgatás), vagy teljesen új rendvédelmi feladatokkal „gazdagodik” a magyar közigazgatás. Utóbbi lényegében újabb veszélyek, kockázatok megjelenésének és adaptálásának a függvénye.

Munkaerőpiaci és munkajogi alapvetések

A XVIII. századi abszolutista berendezkedésben is megfogalmazódtak a személyzetpolitikával kapcsolatos vezetői elvárások, amelynek során már II. József királyunk két pátensben is közzétette azon nézeteit, amelyeket az ideális közfoglalkoztatottal szemben támasztott. Hazafi nézetei szerint ezek a mai megfogalmazásban egyfajta menedzsment gondolatsornak is tekinthető, ugyanis az uralkodói pátensek kifejezetten utaltak a kívánalmak tekintetében a megfelelő kommunikációra, a tisztviselők motiválására, a foglalkoztatottak elégedettségére, az elkötelezettségre és példamutatásra, valamint – jelen vizsgálati terület egyik legjelentősebb elgondolására – az innovációra.

Ahhoz, hogy a közszolgálatban történő foglalkoztatást hatékonyá tegyük, elkerülhetetlen szükségszerűségként jelentkezik az az igény, hogy a fiatal pályakeresők vonzónak tartsák a közigazgatásban történő elhelyezkedést, továbbá a már közszolgálatban foglalkoztatottak munkahelyük megtartását prioritásként kezeljék. E kérdésben mindenképpen szükséges említeni az Állami Számvevőszék (a továbbiakban: ÁSZ) 2017. évben készített felmérését, amelynek során a kutató azt vizsgálta, hogy milyen mértékben van jelen a humánerőforrás fluktuációja az egyes állami szervekben.

Pályakezdők igénye a közfoglalkoztatással kapcsolatosan – elérhető jogi eszközök

Rugalmas munkaidő

Az egyre rugalmasabbá váló munkaerőpiac, a flexibilisebbé váló munkavégzésre irányuló szabályok gyökerei az atipikus munkaviszonyokra vezethetők vissza, így az e normák közszolgálati jogi környezetbe történő átültetéséhez a munka törvénykönyvéhez szükséges visszanyúlni. Az e körbe tartozó tevékenységek egyfajta önálló munkavégzésre történő alkalmasságot és arra történő felhatalmazást – és egy igen jelentős további elemet: a bizalmat – igényelnek, amely a munkaidő-beosztás jogának átengedése során egy elengedhetetlenül alapos mérlegelés körébe vonandó kérdés a munkáltató oldalán.

Hangsúlyozandó, hogy míg ez a munkavállalói oldalon jelentkező „szabadság” a piaci viszonyok között akár teljes körű is lehet, addig ez a közszolgálatban korlátozott formában jelenik meg. A közszolgálati tisztviselők esetében a Kttv. kapcsolódó ágazati rendeletben engedi a *részbeni* kötetlen munkarend alkalmazását, és azt is kizárólag távmunkavégzés esetén.

Önmagában már e tényező egyfajta riasztó hatást gyakorolhat a fiatalabb generáció közszférában történő munkavállalási kedvére nézve, hiszen a munkaidő-beosztással járó rugalmasság és egyfajta önállóság ilyesfajta megvonása ellentétesen hat e generáció munkavállalással kapcsolatos elvárásaikkal, illetve motivációkkal, ideértve különösen a fiatal munkavállalók intenzív problémamegoldás-központú, önállóságot igénylő munkavégzéseket.

Távmunkavégzés és otthoni munkavégzés

Mindenekelőtt szükségesnek tartjuk rögzíteni, hogy a távmunkavégzés és a home office, bár hasonló jelentéstartalommal bíró kifejezések, nem fedik egymást, a különbségtétel tehát ezért indokolt.

A Kttv. hatálya alatt álló közszolgálati tisztviselők esetében a távmunkavégzésre vonatkozó szabályokat a jogalkotó egy önálló jogszabályban, a közszolgálati tisztviselők munka- és pihenőidejéről, az igazgatási szünetről, a közszolgálati tisztviselőt és a munkáltatót terhelő egyes kötelezettségekről, valamint a távmunkavégzésről szóló 30/2012. (III. 7.) Korm. rendeletben (a továbbiakban: távmunka-rendelet) helyezte el.

E szabályozás önmagában a tanulmány álláspontja szerint üdvözlendőnek is tekinthető, hiszen a többletfeltételek a munkáltatói jogkör gyakorlójára vonatkoznak, amely egyúttal többletgaranciát – és kellő mértékkel és hatással bíró ösztönző erőt – is képes jelenteni a közszolgálati tisztviselőknek. Fontos ugyanakkor e kérdés kapcsán megjegyezni, hogy a távmunkavégzés keretei között történő foglalkoztatás nem kötelezettség – hiszen konszenzuális alapokon nyugszanak azok feltételei –, ekként az indokolatlanul szigorú jogszabályi feltételek megszabása a munkáltatókra negatív hatást gyakorolhat.

E körben jelentős különbségként kiemelhető, hogy míg a távmunkavégzésről a kinevezésben kell rendelkezni, addig az otthoni munkavégzés egy, a felek közötti – előzetesen nem szükségszerűen nevesített – megállapodásban meghatározható, továbbá – az iméntiekből következően – időtartamát tekintve a távmunka hosszú távú, míg az otthoni munkavégzés inkább rövid távúnak tekinthető.

További érdekesség, hogy a Hszt. a távmunkavégzésről nem rendelkezik, ugyanakkor ismeri az otthoni munkavégzés fogalmát. E körben a hivatásos állomány tagja kezdeményezheti az otthoni munkavégzést az állományilletékes parancsnoknál, és ha a törvény által támasztott követelmények teljesülnek, akkor az otthoni munkavégzés engedélyezhető. Ez feltehetően annak köszönhető, hogy a jogalkotónak nem állt szándékában hosszútávon lehetővé tenni a távoli munkavégzést.

A tanulmányból kiderül, hogy világosan megállapítható, hogy míg számos ágazatban az otthonról történő munkavégzéssel érintett munkavállalók száma akár 20%-kal is képes volt növekedni, addig a közigazgatásban ez az arányszám mindössze 5,8%-os maradt.

Összegzés

A tanulmány a fent említett témákat jóval részletesebben tárgyalja a témában. Az eredmények aktuális kérdésekre, problémákra mutat rá.

Bővebb információ a tanulmányról:

www.htfsz.hu és www.fbvszosz.hu