

Előre a helyes úton

Teljes megújulás a Fővárosi Földhivatalnál (1998-2014)

készítette: Klotz Péter¹

A kiinduló helyzet

A kilencvenes évek gazdasági-társadalmi átalakulása komoly hatással volt az ingatlanpiacra. Az önkormányzatok megkezdték bérlakásaik eladását, Budapesten az önkormányzati bérlakások állománya 50%-ról 12%-ra csökkent 1990 és 2001 között,² összesen pedig több mint egymillió lakástulajdon keletkezett. A kárpótlással, az állami tulajdonú vállalatok felszámolásával további ingatlanok (üzlethelyiségek, gyártelepek) kerültek magánkézbe, míg a kereskedelmi bankok térnyerésével élénkült a hitelezés, amely gyakran ingatlan-jelzálogjogok, terhelési és elidegenítési tilalmak bejegyzését igényelte. Az ingatlanok értéke ugrásszerűen megnőtt, egyre több állampolgár kívánt lakást venni vagy eladni, a nagymértékű kereslet pedig új lendületet adott a társasház-építésnek. Az ingatlan-nyilvántartás naprakész vezetése a földhivataloknak jelentős problémát okozott. Az elérhető nagy haszon és a nyilvántartás hiányosságai felkeltették a szervezett bűnözői körök érdeklődését: a visszaélésekkel számos ingatlant szereztek meg csalással vagy erőszakkal, földönfutóvá téve a korábbi tulajdonosokat.

Aki a kilencvenes évek végén a Fővárosi Kerületek Földhivatalnál ügyet szeretett volna intézni, komoly megpróbáltatásokkal kellett szembenéznie. Már a bejárat előtt gyanús alakokba, „nepperekbe” botlott, akik kéretlenül is felajánlották a segítségüket a gyors ügyintézéshez. A várakozó ügyfelek sora a bejárat előtt kigyózott, az ügyfélszolgálat pedig tömve volt reménytelenül várakozó ügyfelekkel. Az ügyfelek valóban csak a csodában reménykedhettek: a beérkező új ügyek száma messze meghaladta a hivatal ügyintézési kapacitását. Noha a jogszabály harminc napos ügyintézési határidőt írt elő, a többszázazres ügyhátralék ledolgozása a valóságban – változatlan feltételek mellett – 5-6 évre volt becsülhető. Az újságokban és az utcán osztogatott szórólapokon magukat hirdetőik 1000-6000 forint közötti összegeket kértek a tulajdoni lapok másolatáért, miközben az a Földhivatalban 250 forintba került. A városban



1. ábra: A Budafoki úti földhivatal előtt osztogatott szórólap 1998-ból

¹ A szerző ezúton mond köszönetet az esettanulmány elkészítéséhez nyújtott segítségéért Borsay Tamásnak, Budapest Főváros Kormányhivatalának Földhivatala (korábban Fővárosi Földhivatal) hivatalvezetőjének.

² Patay Gábor: Alig van bérlakás Magyarországon <http://mindennapi.hu/cikk/tarsadalom/alig-van-berlakas-magyarorszagon/2010-10-22/112>

legendák keringtek a lakásmaffia³ tevékenységéről, a földhivatali visszaélésekről, a rendőrség ugyanakkor tehetetlennek látszott.⁴

Döntési helyzet – Menni vagy maradni?

Ebben az időszakban a földhivatal munkatársainak sem volt könnyű dolguk. A földhivatali vezetők szinte évente váltották egymást: tehetetlenségükben vagy maguk mondtak fel, vagy az elégedetlen felsővezetők mentették fel őket. A hatalmas ügyteher miatt rendszeresek voltak a túlórák és a hétvégi munkavégzések. A földhivatal gyakran szerepelt a napi sajtóban a hatalmas sorok és az ügghátralék, vagy a lakásmaffia kisemmizett áldozatai kapcsán. Sokszor az ügyfelek sem fogták vissza magukat: tehetetlen dühüket gyakran az ügyintézőkre zúdították, akik néhány, a nepperekkel összejátszó tisztességtelen munkatársuk miatt is szégyenkezhetnek.

A tisztességes munkatársakban joggal merült fel a kérdés: hagyják ott munkahelyüket és szeretett hivatásukat, vagy maradjanak és bízzanak abban, hogy a helyzet idővel jobbra fordul? A többség szerencsére a maradás mellett döntött és az elkövetkező változtatások elkötelezett támogatójává vált.

Döntési helyzet – Elutasítani vagy igénybe venni?

A munkatársakon kívül a földhivatali szolgáltatásokat igénybe vevő ügyfelek is nehéz helyzetben voltak. Az utcán kígyózó sor látványa és a többórás várakozás lehangoló volt.

Ebben a helyzetben mindenki eldönthette, hogy törvénytisztelő állampolgárként beáll-e a sorba, vagy néhány ezer forintért kétes tisztességű nepperek segítségét veszi igénybe. E nepperekről persze nem lehetett tudni, hogy megbízható szolgáltatók, akik időt spórolnak meg vagy bűnözők, akik a földhivatali ügyintézők megvesztegetésével jutnak hozzá a kért szolgáltatásokhoz, esetleg visszaélnék

³ „A »lakásmaffia« fogalmával jelölt ingatlancsalások során kisebb bünszövetségek vagy egyéni elkövetők, esetenként korrumpált közhivatalnokok, ügyvédek, közvetítők, álvevők közbejöttével, hamisított közokiratok felhasználásával, valamint formailag kifogástalan, de kényszerrel vagy csalárd módon létrehozott szerződések segítségével helyzetfelismerésben, érdekérvényesítő képességben korlátozott, nehéz helyzetbe került, illetve mesterségesen súlyosan megalázó vagy szorult pénzügyi helyzetbe hozott személyeket fosztanak meg lakóingatlanukhoz fűződő tulajdonosi vagy bérlői jogaikról.” In: Póczik István: Lakásmaffia: a posztkommunista időszak egyik jellegzetes bűncselekménye társadalomtörténeti és kriminálszociológiai szempontból in: Magyar Tudomány, 2004/8 872. o.

⁴ Az ingatlan-nyilvántartásban megmutatózó anomáliák a politika ingerküszöbét is elérték. Az 1998-as Kormányprogram szerint: „Kritikus a helyzet a föld- és ingatlan-nyilvántartásban, ami a hitelezést és a földforgalmat akadályozza. Helyenként több éves az elmaradás az adatok átvezetésében. Elavultak a kataszteri térképek.” „Helyre kell állítani az állam által vezetett nyilvántartások közhitelességét, a föld- és ingatlan-nyilvántartást, valamint a jogszabály és cégnyilvántartást. Ezeket az adatokat könnyen és gyorsan igénybe vehető szolgáltatásként, naprakészen kell a polgárok és a gazdasági szereplők számára hozzáférhetővé tenni.” „Az ingatlan-nyilvántartási rendszer megreformálására szorul, mert a jelenlegi állapotok veszélyeztetik a jobbiztonságot.”

a birtokukba került hivatalos dokumentumokkal. Szerencsére az ügyfelek jelentős része nem élt a felkínált lehetőséggel.

Új vezető az ügyfélszolgálat élén

Ebben a helyzetben kapott vezetői kinevezést a Fővárosi Kerületek Földhivatala Budafoki úti ügyfélszolgálatának élére Borsay Tamás. A fiatal szakember elkötelezett volt a változások iránt és több éves földhivatali tapasztalata alapján jól látta a szükséges szervezeti változtatások irányát. Erről azonban először felettesét kellett meggyőznie.

Döntési helyzet: Feljelentések vagy szervezeti átalakítások?

Az új osztályvezető számára a kinevezésekor egyértelmű volt az elvárás: tegyen rendet a kirakatban, azaz az ügyfélszolgálaton. Bár a célokban egyetértés mutatkozott, a módszerek tekintetében lényeges volt a különbség. A minisztériumi felső vezetés az egyetlen megoldást a büntetőfeljelentések számának növelésében és a visszaéléseket elkövető munkatársak azonnali eltávolításában látta.

Az új ügyfélszolgálati vezető számára fontos döntési pont volt, hogy mechanikusan kövesse-e a minisztérium elvárását és osztályvezetői tevékenysége szorítkozzon a visszaéléseket elkövető munkatársakkal szembeni kemény fellépésre, vagy álljon ki saját szakmai véleménye mellett is, és kezdjen szervezeti átalakításokba, kockáztatva ezzel friss vezetői kinevezését? Az új osztályvezetőnek sikerült meggyőzően bemutatnia, hogy sokkal több eredménnyel és hosszú távon is fenntartható sikerrel kecsegtetnek a szervezet működését célzó átalakítások.

Az ügyfelek számának csökkentése

Az ügyfélszolgálat működését szinte megbénította, hogy naponta mintegy 2300 ügy, ügyfél, beadvány érkezett a Budafoki úti ügyfélszolgálatra. Ekkora mennyiségű ügyfél fogadására és kiszolgálására az 55 fős kapacitással működő ügyfélszolgálat és az ügyirat-kezelés képtelen volt. A fejlesztés fontos lépése volt a decentralizáció. Egy korábbi döntés eredményeként az Önkormányzati Csoport létrehozása már jelentős innovációnak számított, mely az ügyfélkapcsolatokat javította, a szolgáltató tevékenységet meggyorsította: már nemcsak a földhivatalban, hanem a kerületi önkormányzatok ügyfélszolgálati irodáiban is megrendelhették, átvehették a tulajdoni lap-, irat- és térképmásolatokat a kérelmezők.

A sorszámkiadó automata áthelyezése

Az egyik hosszú ügyfélszolgálati napon (7:00-18:00) az új osztályvezető a nyitvatartási idő lejárta előtt egy órával leállította a sorszámkiadó automatát, mivel nyilvánvalóvá vált, hogy a rendelkezésre álló idő alatt az újonnan érkező ügyfelekkel a munkatársak aznap már nem tudnak foglalkozni. A logikus intézkedésnek azonban váratlan hatása volt: a levett sorszámok alapján az addig hihetetlennek tűnő ügyféltömeg mintegy fél óra alatt eltűnt. Ekkor derült ki, hogy a sorszámkiadó automatát az épület

előtt álló nepperek is intenzíven használják és folyamatosan új sorszámokat igényelnek. A nepperek a várakozási időt megrövidítő sorszámokat az ügyfeleknek árulták és abban voltak érdekeltek, hogy aznap minél több sorszámot adjon ki az automata, hiszen annál több pénzt tudtak a sorszámokért elkérni. Az ügyfelek pedig kénytelenek voltak fizetni, ha nem akartak fél napokat eltölteni az ügyfélszolgálaton.

A bevezetett új rendszer alapján a sorszámkiadó automatát egy ügyfélszolgálati munkatárs kezelte, aki csak a kérelmet kitöltő ügyfeleknek adott sorszámot, egyúttal tanácsot és tájékoztatást is nyújtott számukra annak érdekében, hogy ügyüket minél hatékonyabban tudják elintézni. Ezzel az intézkedéssel a csak sorszámokkal kereskedő nepperek eltűntek az ügyfélszolgálat elől, az ügyintézés átláthatóbbá és kiszámíthatóbbá vált.

Az ügyfélszolgálat napi működésének átalakítása

Az ügyfélszolgálat egészét érintő változások mellett az új vezetőknek lehetősége nyílt számos, a napi működést érintő új szabály bevezetésére. Ezek közül az egyik legfontosabb a belső működést szabályozó dokumentumok – különösen az addig nem létező Ügyfélszolgálati Ügyrend – elfogadása, illetve felülvizsgálata volt. További újítás, hogy a tisztviselők párban dolgoznak, így egyikőjük hiányzása vagy kilépése esetén párja naprakészen át tudja venni feladatát. A nem ügyfélszolgálati ügyintézőknek előírták, hogy ügyfélfogadási időben ne menjenek az ügyféltérre és ne is tartózkodjanak ott. Ezzel elejét lehetett venni, hogy az ügyfelek egy-egy ügyintézőt „megrohamozva” soron kívüliséget kérjenek vagy az ügyintézők bárkivel kivételezzenek. A korábbi viszonyokhoz képest fontos új követelmény volt, hogy az ügyintézők az ügyfélfogadási idő előtt érkezzenek. Az ügyfélfogadás kezdetéig így volt idő a napi ügyek kótetlen környezetben való megbeszélésére is. Az ügyintézők és közvetlen vezetőik egy helyen dolgoznak, így a vezetőknek lehetőségük van munkatársaik közvetlen ellenőrzésére, a beosztottak és az ügyfelek pedig a felmerülő problémák esetén közvetlenül fordulhatnak a döntéshozóhoz.

1997-ben az állampolgári jogok országgyűlési biztosa jelentésében komoly hiányosságokat tárt fel. Megismételt ellenőrzésekor az ügyfélszolgálat munkájának minőségében jelentős javulásról, a jogszabálynak megfelelő eljárásrendről, sorban állás nélküli félfogadásról, és 5-10 perces ügyintézési időről számol be.⁵ Vagyis az új osztályvezető rendszerszemléletű munkája már a kinevezését követő két év múlva tartós eredményeket hozott.

Kényelmi szolgáltatások - bélyegpult telepítése és bankkártyás fizetés lehetővé tétele

A földhivatali ügyintézésben az eljárási illetéket az ügyiratra ragasztott illetékbélyeggel kellett leróni. Illetékbélyeget azonban a földhivatalok nem, csak a postahivatalok árusítottak. Akik tehát nem hoztak magukkal az ügyintézéshez illetékbélyeget, el kellett, hogy fájradjanak a legközelebbi postahivatalba, hogy ott vegyék meg azokat. Ez az ügyfelek számára tetemes idővesztéssel és fájradással járt. A földhivatal ügyfélszolgálatának átszervezésekor ezért a földhivatal az ügyfélszolgálaton belül bélyegpultot telepít, ahol az illetékbélyeg beszerezhető. A technika

⁵ OBH 874/2000. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése a Fővárosi Kerületek Földhivatalában 1997. évben tartott átfogó vizsgálat során tett ajánlások teljesüléséről, 3. pont

fejlődésével és az illeték igazgatási szolgáltatási díjjá alakításával néhány év után az is lehetővé vált, hogy az ügyfelek a díjat készpénzben, vagy bankkártyával, az ügyintézőnél telepített terminálon fizessék meg. Ez jelentősen egyszerűsítette az ügyintézést, a bankkártyás fizetéssel pedig elkerülhetővé vált a jelentős kockázatokat hordozó készpénzforgalom, egyúttal gyorsabban és biztonsággal befolytak a díjbevételek.

Döntési helyzet – Lehet-e együtt dolgozni tisztességtelen munkatársakkal?

A szervezeti működés áttekintése során nyilvánvalóvá vált, hogy az ügyfélszolgálat egyes munkatársai – mintegy öten az ötvenötéből – maguk is érintettek a visszaélésekben: pénzt fogadtak el az ügyintézésért, a soron kívüliségért és közreműködtek jogszabálysértő döntések meghozatalában. Közvetlen bizonyíték eleinte nem volt ellenük a visszaélésekre, csak a gyanú, hogy ilyenekben részt vettek. Később volt egy-egy konkrét szóbeli bejelentés, előfordult tettenérés is.

Ebben a helyzetben felmerült, hogy velük kapcsolatban érvényes-e az ártatlanság vélelme, vagyis ártatlannak tekinthetőek-e a fegyelmi tanács illetve a bíróság jogerős elmarasztaló döntéséig, vagy a gyanú árnyéka elegendő-e arra, hogy a szervezet megváljon tőlük? Az osztályvezető álláspontja szerint ezek a megtévedt munkatársak nem csak a többi munkatársra vannak rossz hatással, hanem a szervezet megítélését is károsan befolyásolják. Így végül a vonatkozó Bírósági Határozatokat tanulmányozva azt a megoldást választotta, hogy egyenként leült az érintettekkel és felajánlotta számukra a közös megegyezéssel való távozás lehetőségét. Ezzel valamennyien éltek is.

Értékalapú működés – Hazudni tilos!

A földhivatal működésére a kezdeti időszakra a felelősség hárítása volt jellemző. Az áldatlan állapotokért mindig más volt a felelős: a Kormány, a szűkös költségvetés, a jogszabályok, az ügyfelek. Az ügyfélszolgálat vezetője kezdetben csak utólagosan értesült a problémákról és hibákról, amikor a dühös ügyfelek már az ajtaján kopogtattak. A helyzet megoldása ennél fogva sokkal nehezebb is volt: a vezető eleinte nem rendelkezett a szükséges háttérinformációkkal, és nem tudta megítélni, hogy megalapozott-e az ügyfél panasza.

A helyzet orvoslására az ügyfélszolgálat vezetője alapelveként bevezette, hogy „Tilos hazudni”. Ez a gyakorlatban annyit jelentett, hogy a munkatársaknak lehetőségük volt hibázni, azonban ezt őszintén – ferdítés és mellébeszélés nélkül – azonnal fel kellett tárniuk a vezető előtt. Az utólagos magyarázkodást felváltotta a megelőző tájékoztatás. A vezető magatartásával ösztönözte a hibákkal való szembenézést és nem törekedett azok megtorlásszerű szankcionálására. Ez a szemléletmód bátorította a problémákkal való nyílt szembenézést, így az energiákat azok elkendőzése helyett a megoldásra lehetett összpontosítani. Az értékalapú működés jelentős lépés volt a szervezeti kultúra megváltoztatása irányába és erősítette a munkatársak közötti bizalmat. Az alapelv 2012 óta már a Földhivatali stratégiának is szerves részét alkotja.

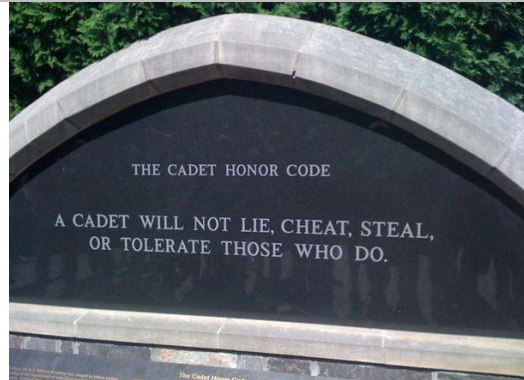
A Földhivatal stratégiájának I. 4. pontja „Tizenkét értékünk - következetes elvárásaink, melyek eredményeink garanciái

1. A közigazgatáson keresztül Magyarországot szolgáljuk: legértékesebb tőkénk az igazán elégedett ügyfelünk és munkatársunk.
2. Eredményfelelősséget vállalunk, és átláthatóságra törekszünk: elvetjük a hatalomorientált szervezeti kultúrát, eredményeinket hatékonyságban mérjük, az eredményeket garantáló összes tényezőért teljes felelősséget érzünk jelenben és jövőben egyaránt.
3. Következetességre törekszünk: azt keressük, ami összeköt bennünket, nem személyt, hanem folyamatokat és jelenségeket vizsgálunk, az állításokat megkérdőjelezzük és bizonyítjuk, az önellenőrzés és ellenőrzés mindannyiunk feladata.
4. Célunk egyensúly és harmónia teremtése: a társadalmi érintkezés során az illemszabályokat betartjuk, a magyar nyelv szépségét megőrizve, választékosan és stílusosan érintkezünk írásban, és beszélgetünk egymással, munkatársainkat megkíméljük a negatív stressztől, a munkahelyi élet minőségének növelésére törekszünk, a testi és szellemi egészség javításáért mindent megteszünk, a túlórázás megelőzése érdekében a teljes munkaidő aktív kitöltését várjuk el.
5. Megbecsüljük értékeinket, elért eredményeinket és a jobbításért töretlenül cselekszünk: azon fáradozunk, hogy kiaknázzuk és továbbfejlesszük a rendelkezésünkre álló emberi hozzáértést, szakértelmet, anyagi és tárgyi erőforrásokat.
6. Alapvető értékünk a becsületesség és a megbízhatóság: gondolataink, szavaink és tetteink kibillenthetetlen összhangban állnak.
7. Igazmondást várunk el: az elkövetett hibát javítani lehet, de az elveszett időt pótolni soha. A hibát a további fejlődés érdekében vállaljuk, de amint megismerjük, törekszünk kijavítására.
8. A pontosság és a biztonság alapvető elvárásunk: a határidők maradéktalan betartása mellett, precizitásunkkal és gyors reagálásunkkal kitűnünk és elkerüljük a bizonytalanságot.
9. Alkalmazkodásra és együttműködésre törekszünk: közös érdekünk hogy ügymenetmodelljeinket folyamatosan aktualizáljuk. A feladatok megoldására és a problémák megelőzésére minden esetben több felkészült szakemberrel és megoldási variánsokkal rendelkezünk.
10. Folyamatosságot teremtünk: a hivatal működésében szakmai és vezetői karrier utak menedzselésével, továbbképzésekkel biztosítjuk a képességek megélésének lehetőségét, az előmenetelt, a folytonosságot, a szakmai tudás továbbadását és szervezeti kultúránk fennmaradását.
11. Hálásak vagyunk: munkatársaink jó vezetői tulajdonságait, a kezdeményező hozzáállást és a konstruktív szellemi együttműködést nagyra értékeljük. Senkinek nem szabad elfelejtenie: annyit követelhet a hivataltól, mint saját magától.
12. Navigáció: minden esetben az első 11 pontot követve és eskünkhöz hűen cselekszünk.”

A tisztiiskolások becsületkódexe

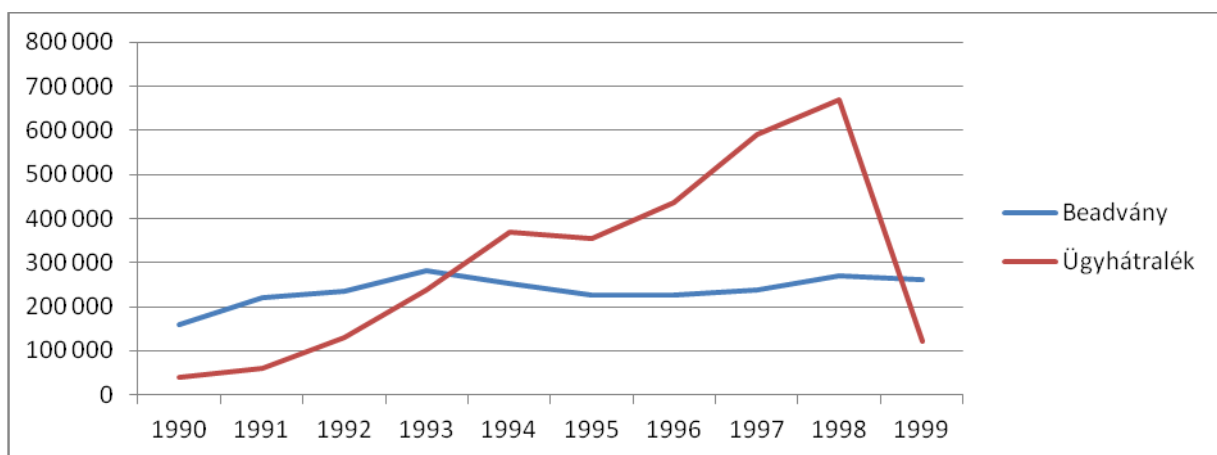
Az Amerikai Egyesült Államok West Point-i Katonai Akadémiája is hasonló elveket fogalmazott meg a tisztiiskolásokkal szemben. A tisztiiskolások becsületkódexe egyetlen mondatból áll: „A tisztiiskolás nem hazudik, csal, lop vagy túri el azt, aki ezt teszi.” A kódexet következetesen végre is hajtják: 1951-ben az amerikaifutball-csapat nagy részét csalás miatt elbocsátották az Akadémiáról.

A kép forrása: <http://www.dennismansfield.com/business/2009/06/accidental-nonaccidents.html>



Az ügghátralék ledolgozása

A földhivatalnál a felhalmozódó ügghátralék a végletekig feszítette a működési kereteket, ugyanakkor a helyzet megoldása szinte reménytelennek tűnt. Évről évre több ügy érkezett a földhivatalba, mint amennyit feldolgoztak, ugyanakkor az ügyek is igen bonyolultak voltak: évtizedek óta rendezetlen örökösödési és jelzálog-ügyeket kellett kibogozni és az új társasházak alapító okiratai is sok kivetni valót hagytak maguk után. Ebben a helyzetben, 1998-ban a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium intézkedési tervet készített, amelynek értelmében az addigra felhalmozódott mintegy 670 000 ügy elintézésében a megyei és a vidéki körzeti földhivataloknak is részt kell venniük. A fővárosi tulajdoni lapokat és eredeti beadványokat a vidéki városokba szállították, ahol részben munkaidőben, részben azon túl feldolgozták. Egy év alatt a felhalmozódott ügghátralék mennyisége jelentősen, 120 000 db-ra csökkent.



2. ábra: Az elsőfokú földhivatali ügyek száma 1990-1999 között

Bár az egyszeri intézkedés eredményes volt, egyben rámutatott a földhivatali munkaszervezés hiányosságaira is. A rendelkezésre álló létszám országos elosztása sokkal inkább a hagyományokon, mint az ellátandó feladatok mennyiségén alapult. A következtetések levonásával 2005-ben az a

döntés született, hogy a vidéki városokban természetes úton (kilépések, nyugdíjba vonulás) megüresedő státuszokat a budapesti földhivatalban töltik be. Ez a döntés egyúttal egyértelmű állásfoglalást is jelentett a feladat-alapú létszám-meghatározás mellett: az új struktúra kialakításakor a cél az egyenletes munkateher-elosztás, valamint a munkateherhez illeszkedő létszám meghatározása volt. Ennek megfelelően a főváros összesen 37 plusz státuszhoz jutott.⁵

Letartóztatási hullám és a büntetőeljárás váratlan akadályai

A nyomozó hatóságok 2002-ben őrizetbe vették a Fővárosi Kerületek Földhivatala akkori megbízott vezetőjét, a házkutatás során a gyanúsított lakásán földhivatali iratokat is lefoglaltak. 2002 szeptemberében a Fővárosi Kerületek Földhivatalában 9 földhivatali ügyintézőt és 3, majd újabb 4 feltételezett ingatlanneppert vettek őrizetbe, akik a gyanú szerint pénzért soron kívül intéztek el ügyeket. 2003. március 23-án hivatalában vették őrizetbe a Fővárosi Földhivatal vezetőjét, P. Istvánt, aki a gyanú szerint többrendbeli hivatali vesztegetést fogadott el.⁶ Bár az akkori Nemzetbiztonsági Hivatal a gyanúsítottak telefonját több hónapon keresztül lehallgatta és egyértelmű bizonyítékok álltak rendelkezésre a vesztegetésekre – sajtóértesülések szerint volt olyan ügy, amelyben 5 millió forintot ajánlottak fel neki – a gyanúsított földhivatali vezetőt három hét elteltével szabadlábra helyezték és megszüntették a nyomozást. A váratlan fordulat oka az volt, hogy a földhivatali vezetőt és munkatársait törvénytelenül hallgatták le: a Nemzetbiztonsági Hivatal a legfőbb bizonyítékként a bíróság elé tárt telefonlehallgatásokat csak a közintézmények nemzetbiztonsági és általános biztonsági védelme érdekében alkalmazhatott, azonban ez a hatásköre nem terjedt ki a köztörvényes bűncselekmények, így a vesztegetés nyomozására.

Döntési helyzet – A korrupció vezető perspektívája

A hivatali visszaélésekről terjengő hírek és a rendteremtésre irányuló fokozódó politikai nyomás előbb-utóbb döntési kényszert generál vezetői szinten is. *Vajon milyen döntési lehetőségei vannak a visszaélésekben érintett vezetőnek?*

- Struccpolitika: dönthet úgy, hogy nem avatkozik be a kialakult viszonyokba, azok okaként alapvetően külső körülményeket okol, a helyzetből pedig maga is megpróbál hasznot húzni, amíg lehet.
- Kemény kéz: tagadja a nyilvánvaló tényeket, megfélemlíti a munkatársakat és leszámol a belső viszonyokról a külvilág számára kiszivárogtatókkal, mindezt „rendteremtésként” kommunikálja.
- Lavírozás: engedve a nyomásnak jóváhagy egyes, a visszaéléseket csökkentő intézkedéseket, ezeket saját sikereként kommunikálja, azonban gondosan ügyel arra, hogy az intézkedések ne menjenek túl egy bizonyos határon és ne veszélyeztessék saját érdekeit.
- Előre menekülés: belátva a korábbi működés fenntarthatatlanságát, a változások elkötelezett támogatója lesz, bízva abban, hogy új eredményei „felülírják” korábbi tevékenységét.

⁵ Borsay Tamás: Lépéselőnyben – Naprakész ügymenet a Budapest Főváros Kormányhivatalának Földhivatalában in: Új Magyar Közigazgatás 2013. November 35-42. oldal

⁶ Előzetesbe helyezik a Fővárosi Földhivatal vezetőjét <http://www.origo.hu/itthon/20040324orizetben.html#>

A struccpolitika rövidtávon haszonnal kecsegtet, de előbb-utóbb – a kívülről érzékelt tehetetlenség miatt – a vezető leváltásához vezet. A kemény kéz politikája következtében a probléma továbbra is fennmarad, azonban az erős elfojtás miatt a szervezeten belüli feszültség és meghasonlottság egyre nő, amíg egy nagyobb botrány – amelynek kirobbantása az alárendeltek érdekében is áll – elsöpri a keménykezű vezetőt. A lavírozás akár viszonylag hosszú távon is fenntartható, azonban az elköteleződés hiánya miatt a problémának csak egyes tünetei lesznek kezelhetőek. Az előre menekülés reális opció lehet a korábbi vezető számára, különösen akkor, ha a visszaélésekben nem volt személyesen érintett és hitelesen tudja levezényelni a szükséges változásokat.

A működés gazdasági racionalizálása

A földhivatal a kilencvenes évek végén bevételei döntő többségét az állami költségvetésből kapta. A földhivatali szolgáltatásokat igénybe vevők illetéket fizettek, amely az állami költségvetésbe folyt be, annak mértéke azonban nem volt közvetlen összefüggésben a nyújtott szolgáltatás minőségével. A földhivatali bevételek növelése érdekében 1997-től a tulajdonilap-másolat díjkötelessé vált, majd 2006-tól az ingatlan-nyilvántartási eljárásért az illeték helyett ugyancsak igazgatási szolgáltatási díjat kell fizetni, amelynek jelentős része a szolgáltatást nyújtó szervezetnél, vagyis a földhivatalnál maradt. További jelentős, mintegy 100 millió forintos megtakarítást eredményezett a budapesti Lehel téren, valamint a Bosnyák téren lévő körzeti földhivatalok összevonása és a – kevésbé kihasznált – Lehel téri kirendeltség bezárása. Ezen túl a meglévő szerződések felülvizsgálata, újratárgyalása és kisebb összeggel való újrakötése vagy megszüntetése – például az ügyvédi irodákkal lévő perképviselési szerződések esetében – is jelentős megtakarítást hozott. A működés racionalizálása lehetővé tette a munkakörülmények javítását és nagyobb beruházások megvalósítását.

Stratégiai emberi erőforrás menedzsment

A kilencvenes években a földhivatal személyi állománya egyre kevésbé volt képes eleget tenni a megnövekedett elvárásoknak. Amellett, hogy 1990 és 2004 között tíz hivatalvezető váltotta egymást, a szervezetet alig néhány osztályvezető próbálta menedzselni. Ilyen körülmények között könnyebben érthető, hogy sem a tervezésre, sem a koordinációra, sem az ellenőrzésre nem volt idő. Az 1994-es állománytábla-kimutatás szerint a 239 első- és másodfokon eljáró munkatársból mindössze 16 fő rendelkezett diplomával, összesen 183 fő pedig középfokú végzettséggel. E mellett 30 fő tartósan távollévő státuszát nem töltötték be.⁷ Az ügyfélszolgálat élén már bizonyított Borsay Tamást földhivatali pályafutása újabb állomásán személyügyi osztályvezetővé nevezték ki, így a szervezet vezetésében teret nyert az emberi erőforrásokkal való gazdálkodás stratégiai szemlélete.

A személyügy elsődleges célja ekkoriban: olyan munkahely létrehozása, ahol jól lehet teljesíteni; a munkatársak minőségének, felkészültségének növelése. Tanulmányi szerződésekkel, képzettségi pótlékkal egyre több diplomás állt munkába a földhivatalban, míg a középfokú végzettségűek

⁷ Borsay i. m.

számára a hivatal szervezésében ingatlan-nyilvántartási szakügyintéző OKJ-s tanfolyam indult. A meglévő munkatársak felkészültségének szinten tartását az oktatási stratégia alapján szervezett tréningek, továbbképzések és szakmai konferenciák biztosították. A szakmai továbbképzéseknek meg is lett az eredménye: a korábban egy teljes iratszekrényt megtöltő panaszos ügyek száma a töredékére csökkent, a 2010-ben hozott 425 363 darab elsőfokú határozatból mindössze 10 db-ot (0,002%) változtatott meg jogerős ítéletével a bíróság.

Döntési helyzet – Kívülről jött vezetők vagy belső munkatársak vezetői kinevezése?

A vezetés egyik ötlete az volt, hogy fel kell venni néhány frissen diplomázott, jogászt, akik majd kialakítják a hivatal új struktúráját.

Ebben a helyzetben felmerül, hogy a képzetlenebb, de friss szemlélettel rendelkező külsősökből, vagy a tapasztaltabb, de kevésbé innovatív régi munkatársakból kell-e összeállítani az új szervezet vezetését? A személyügyi osztály vezetője végül meggyőzte a hivatalvezetőt, hogy a szemléletváltáshoz a szakmai ismereteken túl, alapvetően vezetési, szervezési készségekre és az ügymenet, a szervezet alapos ismeretére van szükség, így az új hivatali szervezet vezetői a három éves földhivatali gyakorlatot szerzett, a feladatra kiválasztott és a Karriermenedzsment Programban részt vett alkalmas munkatársak közül kerültek ki.

A Földhivatal stratégiája I. fejezetének pontjai

„2. Hitvallásunk

A haladás és a fejlődés csak valamennyi munkatársunk közös erőfeszítésével és együttműködésével valósítható meg. Ezért olyan hivatalt működtetünk, ahol mindezt jól lehet teljesíteni.

3. Szervezeti kultúránk

A szerepkultúrát (Max Weber bürokratikus ideálját) a feladatcultúrával ötvözzük.

Felépítésünk egy görög dómhoz hasonlatos: a homlokzati timpanonban található szervezetünk vezetése, ahol a tevékenységek összehangolása történik, de hivatalunk ereje az erős oszlopokon, pillérekén, vagyis az osztályokon nyugszik. A logika és a racionalitás alapján, a szellemi tisztaság és ésszerűség mentén, szabálykövetően cselekszünk. Szervezeti egységeink és munkatársaink együttműködését szabályzatokkal és munkaköri leírásokkal hangoljuk össze. Gondolkodásunk középpontjába nem az „én”-t, hanem a „mi”-t állítottuk. Hivatalunkban nem az egyén, hanem a munkaköri szerep dominál, ezért a hatalom forrása sem az egyén, hanem a betöltött pozíció. Erősségünk a stabilitás és a kiszámíthatóság. Tapasztalataink szerint stabil, kiegyensúlyozott és kiszámítható környezetben jól teljesítünk. Azonban veszélyt jelentene, ha a változásokat lassan észlelnénk, és ezekre még lassabban reagálnánk, így a környezeti változásokkal nem tudnánk lépést tartani.

Ennek elkerülésére figyelmünket a feladatok sikeres megoldására összpontosítjuk. Preferáljuk a mátrix szervezeti formát, ha szükséges – egyéni tudás és szakértelem alapján – munkacsoportokat alakítunk. Célorientáltságunkkal gyorsan és rugalmasan reagálunk a változásokra. Munkánk értelme az erőforrások hatékony felhasználásával, a személyes és a hivatali célok, információk figyelembevételével, majd összehangolásával, a tervezett funkciók, programok és tevékenységek ellátása.”

Szakigazgatási életpályamodell kialakítása

Borsay Tamást 2009-ben a Fővárosi Földhivatal hivatalvezetőjévé nevezték ki, így lehetősége nyílt ügyfélszolgálati osztályvezetői és személyügyi osztályvezetői tapasztalatait a földhivatal egészére nézve hasznosítani. A hivatal működésében alapelvvé vált, hogy az új munkatársakat csak a körzeti földhivatal megüresedett státuszaira vettek föl. Az új ügyintéző munkatársak mindegyike, próbaideje alatt mentorálásban, több hónapos szakmai felkészítésen vesz részt és csak ezt követően kezd el az ügyekkel önállóan foglalkozni. A munkatársaknak belső továbbképzéseken, konferenciákon, szakmai előadások tartásával van lehetőségük a szakmai fejlődésre, majd alkalmasságuk esetén a magasabb presztízzsel és illetménnyel járó másodfokú szervhez kerülhetnek. Amennyiben erre alkalmasak, részt vehetnek a Karriermenedzsment Programban és idővel vezetővé is válhatnak. A földhivatalban alapelvvé vált a vezetők belső kiválasztása, amely számos előnnyel jár. Nem csak a vezetői kinevezésből eredő kockázatok csökkenthetőek és növelhető az új vezetők beválási aránya, de a munkatársak motiváltabbak is a szakmailag tapasztalt vezetők irányításával, továbbá a vezetők szakmai hitelessége és elismertsége is magas. A szakmai életpályamodell eredményét mutatja, hogy a földhivatali ügyek felügyeletét ellátó Földművelésügyi Minisztérium szakterületért felelős munkatársai hosszú évek óta a földhivatalokban tapasztalatot szerző tisztviselők közül kerülnek ki, javítva a szabályozás és ellenőrzés hatáskörét.

Döntési helyzet – Hogyan teremtsünk bizalmat a változásokhoz?

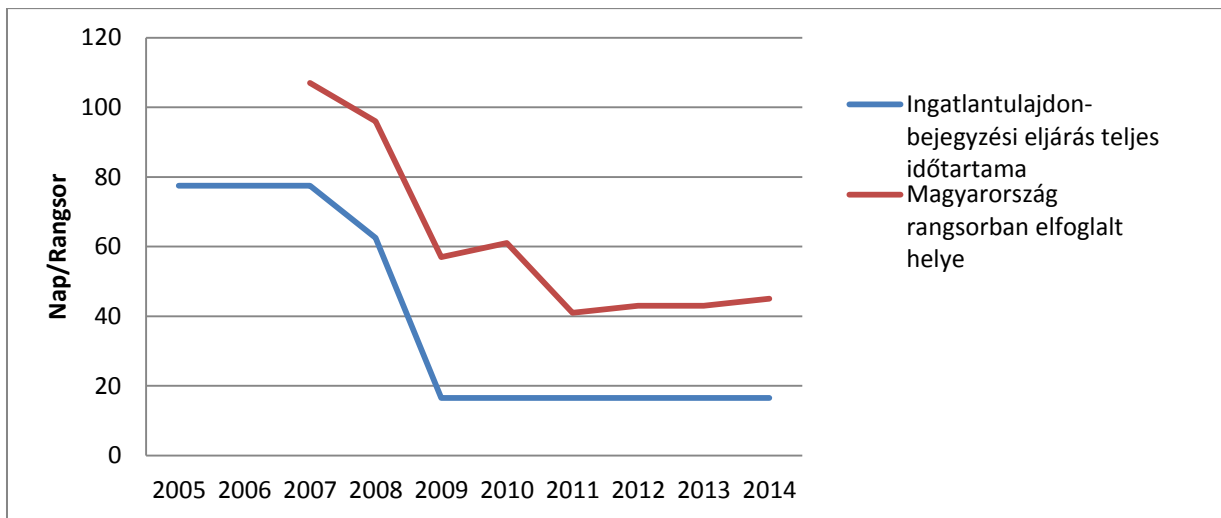
Borsay Tamás hivatalvezető így foglalta össze ezzel kapcsolatos tapasztalatait: „Egy felmérés szerint a magyarok 80%-a beletörődő, 10%-a forradalmár, 10%-a pedig hajlandó cselekedni is a változásért. Optimális esetben a vezető ez utóbbi 10%-ba tartozik. Meg kellett találnom azokat, akik ugyancsak ebbe a 10%-ba tartoznak. Közösön vontuk be a fennmaradó 90%-ot a munkába. A meggyőzés eszköze a személyes példadás, az elérhető jövőkép felvázolása és az önbizalmat adó részeredmények megdicsérése. Emellett fontos pont volt a "mi tudat" kialakítása: noha én döntöttem, minden szükséges esetben bevontam az érintetteket a döntés előkészítésébe.”

Új kihívások – a hivatali működés elektronizálása

A földhivatal informatikai infrastruktúrájának hiányosságai jelentősen hátráltatták a munkavégzést. Az első jelentős informatikai fejlesztésre 1997-1999 között került sor, amelynek köszönhetően minden munkatárs korszerű számítógéphez jutott. A következő lépés TakarNet (Térképen Alapuló Kataszteri Rendszer a Neten) rendszer kialakítása volt, amelynek segítségével az ügyfeleknek már nem kellett a tulajdoni lapok és térképek kikéréséhez az illetékes vidéki földhivatalba utazniuk, ezt megtehették bármelyik földhivatalban. A rendszerhez később külső felhasználók (bírószék, ügyészség, pénzügyintézetek, ügyvédi irodák) is csatlakozhattak, növelve a gyorsaságot és a költséghatékonyságot. A fejlesztések újabb fázisában, a TakarNet24 rendszerben – ügyfélkapus regisztrációt követően – bárki számára hozzáférhetőek minden magyar ingatlan közhiteles adatai. Külön szolgáltatásként ezek változásáról az ügyfél e-mailben és SMS-ben is kaphat értesítést. A korszerű informatikai alkalmazások nem csak a hivatali működést tették korszerűbbé, de jelentősen javították a hivatal által nyújtott közszolgáltatás színvonalát és csökkentették a visszaélések kockázatát.

Nemzetközi elismerés

Az esettanulmányban vázolt szervezetfejlesztési intézkedések hatására nem csak a korrupciós jelenségek szorultak vissza radikálisan, majd tűntek el teljesen, de jelentősen nőtt a földhivatalok által nyújtott szolgáltatás minősége is. Ezt a pozitív változást nem csak a földhivatalokkal kapcsolatban álló állampolgárok és szervezetek (közjegyzők, ügyvédek, hitelintézetek, végrehajtók stb.), hanem nemzetközi szervezetek adatai is alátámasztják. A Világbank Doing Business felmérése – az üzleti környezet részindikátoraként – 2005 óta méri az ingatlanok bejegyzésének időtartamát a világ országaiban. Magyarország teljesítménye a 2007-2009 közötti időszakban számottevő, különösen, ha másfél évtizeddel ezelőtti több éves ügyintézési idővel hasonlítjuk össze.



3. ábra: A magyarországi ingatlantulajdon-bejegyzési eljárás helyzete a Világbank Doing Business felmérés tulajdon bejegyzésre (registering property) vonatkozó részadatai alapján (2005-2014). A rangsorra vonatkozóan 2005-2006-os adatok nem állnak rendelkezésre. Forrás: <http://www.doingbusiness.org/Custom-Query/hungary>

A Földhivatal stratégiájának III. fejezete „JÖVŐKÉPÜNK - amilyenek elképzeljük magunkat

Célunk, hogy olyan Földhivatalban dolgozzunk, mely a társadalom bizalmát és megbecsülését élvez, ügyfeleink elismerését kivívja:

- észre vesszük, hogy társadalmi érdekeket szolgálva, részei vagyunk egy nagyobb egésznek, ezért együttműködésre törekszünk,
- a biztonságos ingatlanforgalom alapját garantálva, a gazdasági fellendülést elősegítjük,
- egységes, naprakész (ügyirathátraléktól mentes) és elérhető ingatlan-nyilvántartást vezetünk, törvényesen és átláthatóan működünk, közérthetően, gyorsan és udvariasan szolgáltatunk,
- a közjót pártatlanul, hatékonyan és költségtakarékosan szolgáljuk,
- hatékonyságunkkal és díjbevételeinkkel a Kormányhivatal bástyái vagyunk,
- tisztviselőink korszerű szakmai ismeretekkel rendelkeznek, a szakmai irányító szerv stabil támaszai vagyunk,
- az elektronikus ügyintézés bevezetésének és a közigazgatás egyszerűsítésének előmozdítói vagyunk.”

Összegzés

A Fővárosi Földhivatal hosszú fejlődésen ment keresztül, míg egy rosszul működő, átláthatatlan szervből a közigazgatás egyik legjobban működő szervezetévé vált. A következetes és jó menedzsmentnek, az eredményorientált vezetésnek köszönhetően ismeretlenné vált a korrupció és a hivatali visszaélés, jelentősen nőtt a szervezet szakmai színvonala, stabilizálódtak a működés személyi és pénzügyi feltételei és a szervezet működése hosszú távon is fenntartható. A számonkérhetőség, az etikus működés, a szakmai felkészültség a korrupció megelőzését jelenti, mindezen elemek között pedig a felkészült és hiteles vezetés teremti meg az összhangot. A fentiek alapján elmondhatjuk, hogy a Fővárosi Földhivatalnál évek alatt sikerült a változó külső feltételekhez jól alkalmazkodó, integritás alapú szervezeti kultúrát és működést kialakítani.