

V. Fejezet

Konklúziók



Vákát oldal

1. A Kormány és a közigazgatás dinamikus változásai

A 2010-es kormányváltás óta bekövetkezett változások a kormányzásban és a közigazgatásban egy új típusú államnak megfelelő közigazgatás kialakítását célozzák. Ennek egyik jellemzője, miszerint a liberális állam és közigazgatás-felfogás keretében a közigazgatást a versenyszféra módszereivel átalakító, a civil szférával mellérendeltségi pozícióba helyező, összességében a közhatalmi eszközeiben gyengítő felfogás helyett a poszt-NPM-rendszerek erős állam és közigazgatás felfogását érvényesíti.

Teszi mindezt azokkal a bizonytalanságokkal, amelyek helyenként a korábbi, mindekenélőtt az üzleti módszerek, a menedzsmentmódszerek továbbélését eredményezik. A hatékonyság, teljesítmény, minőség, költségtakarékosság, egyszerűség, gyorsaság stb. hangzatos jelszavai a programok szintjén még mindig, vagy továbbra is, megelőzik a jogszerűség, szakszerűség, eredményesség szempontjait. Mindeközben az erős államot szolgáló olyan új közigazgatás jött létre, amelyre jellemző a koncentráció, a feladat- és hatáskörök államigazgatáshoz történő recentralizációja, a szervezeti és működési integráció, valamint az ehhez szükséges új eljárások és közszolgálati rendszer működése.

Az új közigazgatási rendszerben a hangsúly a Kormány által irányított államigazgatáson van, amelyben az ágazati irányítás helyett az összkormányzati szempontok érvényesítése dominál. A helyi önkormányzatok autonómiája a korábbi rendszerhez képest csökkent, ami a feladat- és hatásköreik jelentős részének recentralizációjában, a működés törvényességi felügyeleti eszközeinek kiterjesztésében, valamint a gazdálkodási önállóság korlátozásában nyilvánul meg a finanszírozási rendszer megváltoztatásával együtt.

Az új intézmények jelentős része a korábbi közigazgatás anomáliáiból adódik, mintegy ellenreakciójaként a drága, széttagolt és nem elég hatékony közigazgatásnak. Mindezek eredményeként egészen biztosan csak az látszik, hogy egy új típusú közigazgatás jön létre, azonban az még nem, hogy ez jobban működik-e, mint az elődje, illetve hatékonyabb vagy olcsóbb-e. Ahogy a reformok előkészítéséről, úgy azok eredményeiről sincsenek megfelelő és hozzáférhető hatástanulmányok, értékelések, illetve kivételt csak a Kormány által finanszírozott OECD-jelentések képeznek. Ez utóbbiak azonban egyrészt célirányosak, mert csak a vonatkozó közigazgatás-fejlesztési programokat értékelik, nem pedig a működő közigazgatásunkat; másrészt tartalmilag is meglehetősen visszafogottak, mert leginkább az értékeléshez szükséges forrásokat hiányolják. A világ közigazgatását egységes szempontok alapján értékelő, két évente megjelenő közigazgatási tükrök persze tartalmaznak összehasonlítható adatokat, amelyek inkább arról szólnak, hogy a közigazgatási reformokba történő befektetések hozamára még várni kell, de ezek önmagukban kevesek egy átfogó értékeléshez.

Így aztán az alapkérdés, miszerint a centralizáció, integráció és a közszolgálat munkaköralapú irányba történő elmozdítása, milyen eredményeket hozott, megválaszolatlanul marad. Ez utóbbi vonatkozásában az a sajátos helyzet alakult ki, hogy miközben életpálya- (karrier-) modellek kialakításáról szólnak a vonatkozó programok, a valóságban igen instabil

munkaköri rendszer alakult ki a közigazgatás és a tág értelemben vett közszolgálat egyes területein. Bár a maga tiszta formájában egyik alaprendszer sem működött, így minden konkrét rendszer leginkább vegyes, azért beazonosítható. A magyar közszolgálati szabályozás azonban mára dezintegrálttá vált, az egyes szabályozási területek közt semmilyen koherencia nincs, legfeljebb a képzés tekintetében az NKE intézménye révén.

Nem tudható tehát jelenleg az, hogy a valóságban milyen a magyar közigazgatás, csak az, hogy változik, és milyenek e változás fő irányai. Ez eredményezheti az erőforrások bővülését, de csökkenését is. Megfelelő és összehasonlítható adatok hiányában ez aligha lesz eldönthető.

2. A területi államigazgatás átalakítása

A magyar középszintű államigazgatás történeti korszakait vizsgálva rögzíthető, hogy a dualizmus időszakában a területi közigazgatás alapvetően saját úton fejlődhetett, külső mintához nem volt kötve. Ugyanakkor sem ebben az időszakban, sem pedig a polgári közigazgatás első világháború utáni évtizedeiben nem valósult meg reformértékű fejlesztés területi szinten. A 19. század végi, 20. század eleji államigazgatás középszintje – ismert hibái és hiányosságai ellenére is – alapvetően a kor színvonalán állt. Integratív kötőpontjai is megvoltak, ezek – a társadalmi és gazdasági események, valamint a korszak hatalompolitikai viszonyai miatt – maradéktalan kiteljesítése azonban nem valósulhatott meg. A különös hatáskörű területi államigazgatási szervek fragmentált rendszerében sem következett be drasztikus változás az 1940-es évek végéig.

A magyar területi államigazgatás egyik sajátossága, hogy a kívülről adaptált tanácsrendszer végezte el azt a munkát, amit a dezintegrált területi szint kapcsán korábban elodázott a jogalkotó, azonban ez már egy teljesen új logika mentén valósult meg. A hatalom egységes megközelítése, valamint a demokratikus centralizmus elve miatt 1949-től csak államigazgatás működött, helyi önkormányzatok nem, így a korábbi területi államigazgatási szervek szakigazgatási egységekként olvadtak be a tanács struktúrába. A kezdeti markáns centralizáció később oldódott, a kötőpontok bizonyos mértékig fellazultak. A tanács szakigazgatási szervek mellett az egyes tárcák egyre kiterjedtebb szakigazgatási intézménykört alakítottak ki, és a tanácsok szervezetén kívül működő különös hatáskörű államigazgatási szervek száma is növekedésnek indult.

A rendszerváltás során és az azt követő években a területi helyett a központi és a települési szintű struktúra kérdései élveztek elsőbbséget. A területi államigazgatás nem csupán a figyelem partvonalára sodródott, de részben szét is zilálódott, nem rendelkezett kellő koherenciával ahhoz, hogy a magyar közigazgatás hatékony végrehajtó szintjeként működjön. A szétforgácsolódott területi államigazgatás strukturális konszolidációja 1990 és 2010 között váltakozó intenzitással, megoldásokkal és sikerességgel ugyan, de folyamatosan zajlott.

Kormányoktól függetlenül a cél a széttagoltság csökkentése volt. A szakmai és kormányzati elképzelések közös vonása volt:

- a feladat- és hatásköri rendszer felülvizsgálata,
- ezek alapján a területi államigazgatási szervek csökkentése,
- a megmaradók irányába a Kormány általi koordináció erősítése (szervezeti, vagy legalább működési, integráció útján).

Mindezek közül azonban csak kevés valósult meg vagy a kormányciklusokat átívelő időszükséglet vagy a tényleges politikai akarat, illetve lehetőségek hiánya miatt.

A 2010 utáni átalakítások a poszt-NPM-korszaknak megfelelően a New Public Management egyes elemeinek továbbvitelével, illetve más elemeinek elhagyásával valósultak meg. Az államigazgatás megerősítését célzó koncentráció és integráció a területi közigazgatást

érintette leginkább. Általános irányná vált a közigazgatási feladatok és hatáskörök államigazgatásba centralizálása, végrehajtásuk érdekében pedig középszinten egy összefogottabb apparátus kialakítása.

Ahogy az a vonatkozó fejezetben is olvasható, a végrehajtott reformok eredményeként sor került:

- a területi államigazgatási szervek számának csökkentésére (szervezeti integráció),
- a Kormány általános hatáskörű területi szerveinek, a fővárosi, megyei kormányhivataloknak a létrehozására,
- e hivatalok és vezetőik feladatainak folyamatos bővítésére (működési integráció),
- az ügyfelekhez közelebb lévő alsó-középszintű államigazgatási egységek (a járáások) létrehozására, valamint
- az ügyfélszolgálati tevékenység megújítására, az egyablakos integrált ügyfélszolgálatok útján.

Az átalakítások jelentős feladat- és hatásköri, szervezeti és humánerőforrás-koncentrációhoz vezettek a területi államigazgatásban. Megfelelő tapasztalatok és adatok hiányában ma még nehéz megítélni, hogy a reform, illetve beavatkozás mennyire sikeres, hatékony és fenntartható.¹ Az bizonyos, hogy a vizsgált időszak egyik legfőbb erősségeként nevezhető meg az, hogy a területi államigazgatás átalakítására irányuló célok egyértelműek voltak, a megvalósítás pedig gyors és fegyelmezett. Az is igaz azonban, hogy a reformokat megalapozó szakmai hatástanulmányok, előkészítő anyagok, valamint modellkísérletek nem igazán voltak elérhetők.

Tény, hogy az eredmény vonatkozásában – tehát az erős államnak megfelelő közigazgatás kiépítésében – a Kormány ebben az időszakban valamennyi korábbi területi reformnál messzebbre jutott az indokolatlan strukturális széttagoltság és a felesleges párhuzamosságok megszüntetése felé vezető úton. Ez önmagában is elismerésre érdemes törekvés, mivel minden államnak jól felfogott érdeke, hogy napjaink felgyorsult világában az állami/közigazgatási döntéseket minél gyorsabban és olcsóbban tudja megvalósítani.

Figyelemmel kell azonban lenni arra, hogy a strukturális, feladat- és hatásköri integráció nyomán összefogottabb – új típusú – működés problémákat is hordozhat magában. Egyrészt azért, mert az integráció korántsem általános jellegű. A kimaradó szervtípusok miatt a rendszer differenciált maradt. Másrészt azért, mert a területi államigazgatásban több esetben az integrált szervezetben is sajátos hatásköri és illetékességi szabályok érvényesülnek, amelyek ronthatják a dekoncentrált államigazgatás átláthatóságát. Ennek megfelelően a terület vonatkozásában a jövő egyik meghatározó kérdése az, hogy miként lehet a hatékonyságot szolgáló megoldásokat úgy továbbfejleszteni, hogy közben az államigazgatás középszintje megőrizhesse ügyfélközpontúságát.

¹ Ezzel összefüggésben lásd a *Jó Állam Jelentéseket*, valamint az *OECD által a KKFS kapcsán készített értékelő anyagot*. Előbbiek elérhetők itt: <https://akfi.uni-nke.hu/jo-allam-jelentes> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 19.) Utóbbi elérhetősége: www.oecd.org/publications/hungary-2017-9789264286535-en.htm (A letöltés dátuma: 2018. 01. 02.).

3. A helyi önkormányzatokat érintő egyes változások, a törvényességi felügyelet

A helyi önkormányzati rendszer átalakításának egyik fő intézménye a törvényességi felügyelet bevezetése volt. Az ellenőrzés egyes felügyeleti eszközökkel történő bővítése nem új elképzelés, hanem régóta megfogalmazott cél volt a rendszerváltást követő minden kormányciklusban. Ez nem csupán azért volt így, mert a törvényességi felügyelet az addigi, lényegében eszköztelen ellenőrzéshez képest jobban illeszkedik más európai, kontinentális rendszerű államok gyakorlatához, hanem mert az azokban történő alkalmazásnak komoly, a közérdeket védő szerepe van.

Nem véletlen tehát, hogy az ehhez szükséges parlamenti többség birtokában a jogalkotó az Alaptörvénybe illesztette a klasszikus felügyeleti eszközök egy részét, főként azokat, amelyeket a jogirodalom az 1990 után eltelt több mint 20 éves működés alatt folyamatosan hiányolt. A hatályos szabályozás ugyan tartalmaz ide nem sorolható és sajátos, más országokban nem ismert elemeket is, így például a helyi önkormányzatok törvénytörő mulasztása esetén a pótlás a rendeletekre is kiterjed, minden felügyeleti eszközre igaz azonban, így erre is, hogy csak megfelelő garanciák mellett alkalmazhatók, de éppen a jogbiztonságot segítik elő.

Ez igaz a helyi önkormányzatok gazdálkodási autonómiáját érintő új intézményekre is, az idetartozó rendelkezések is a helyi önkormányzatok működőképességének megőrzését szolgálják, de persze megfelelő korlátok közt. Tény az, hogy az új helyi önkormányzati rendszer alapjaiban tér el a liberális alapokra épülő és a helyi önkormányzati autonómiát középpontba helyező korábbi szabályozástól. Az új szabályozás a központi állam számára teremtett olyan gyors és hatékony eszközöket, amelyek segítségével a helyi önkormányzatok korábbi nagyfokú autonómiájából adódó problémák megoldhatók.

Ennek sorában a törvényességi felügyelet hazai rendszere ugyan olyan megoldást valósított meg, amely alapvetően erős felügyeleti eszközökön alapul, más ezek lehetősége és alkalmazásának szükséglete. Ez utóbbi értékeléséhez még nem állnak rendelkezésre megfelelő tapasztalatok, de a Kúria és más szervek eljárásában is körvonalazódnak már egyes tendenciák. Mindezek alapján megállapítható, hogy a törvényességi felügyelet bevezetése előrelépés volt a jó állam megvalósításában. A felügyeleti eszközök alkalmazása megfelelő garancia, és azok körültekintő, megfontolt alkalmazása elősegítheti nemcsak a jogalkotás és a jogalkalmazás, de a közszolgáltatások színvonalának javítását és a feladatellátás egységesítését is.

A helyi autonómia védendő és megbecsült érték, amely azonban nem önmagában lévő. Közérdek ugyanis az, hogy a közigazgatás egyik alrendszerét képező helyi önkormányzatok, illeszkedve az állami működés és a közigazgatás egészéhez, a közérdeket szolgálva, jogkövető módon vegyenek részt az állampolgárok életviszonyainak alakításában.