

Navracsics Tibor

A KÖZIGAZGATÁS KORSZERŰSÍTÉSÉNEK PROGRAMJA*

A 2010 júniusa óta tartó közigazgatási reform az utóbbi bő fél évszázad legjelentősebb átalakítása, így indokoltnak tűnik, hogy – három év tapasztalatai alapján – megmérjük az eddig eltelt időszakot. Jelen írás célja az elmúlt három évben, a közigazgatás korszerűsítésével kapcsolatos vitákban megfogalmazott érvek, elképzelések stratégiai szintű áttekintése és összegző értékelése.

2010 tavaszán ideológiai hovatarozás nélkül közmegegyezés volt a magyar politikai és szakmai közvéleményben, abban a tekintetben, hogy a magyar államot és a magyar közigazgatást át kell alakítani. Természetesen „vérmérséklettől” és nézetrendszerrel függően mindenki másképp ítélte meg, hogy mit, milyen mélyen és milyen irányban kell változtatni. Abban azonban egyetértés mutatkozott, hogy az a közigazgatási rendszer, amely az 1989-1990-es demokratikus átmenet során - az akkor elfogadott alkotmánymódosítások, illetve törvények révén - elnyerte intézményi vázát és aztán megtelt tartalommal, 2010-ben már nem tudott mindenben megfelelni a kor kívánalmainak sem belső, sem külső szempontból.

Külső szempontból azért nem, mert 2010-re egy olyan válság alakult ki Európában és a világgazdaságban is, amely hihetetlen mértékben növelte azon országok előnyét, amelyek gyors, hatékony döntéshozatali rendszerekkel rendelkeztek. Olyan intézményi rendszerrel, amely a meghozott kormányzati vagy éppen törvényalkotási döntéseket viszonylag gyorsan a gyakorlatba át tudta ültetni. A végrehajtó hatalom, a törvényhozó hatalom mellett, kiegyensúlyozandó hatalmi ágként jelent meg a válság következtében és ismét felértékelődött. Eltekintve attól, hogy az európai integráció amúgy is erősíti a végrehajtó hatalom súlyát egy politikai rendszeren belül, azt lehetett érezni, hogy azon országok, amelyek erős és hatékony intézményrendszerrel, döntéshozatali központtal rendelkeztek, nagyobb esélyt kaptak arra, hogy gyorsan meghozzák és végre is hajtsák azokat a szükséges döntéseket, amelyek a válság kezeléséhez szükségesek voltak. Azon országok pedig, amelyek pártpolitikai összetételből valamint az intézményrendszerük felépítéséből adódóan nehezebben tudtak határozott döntéseket meghozni, bajba kerültek.

* A Nemzeti Közszolgálati Egyetem által 2013. február 21-én megrendezett, a járási rendszer kialakításáról szóló, "A haza üdvére, és a köz szolgálatában" elnevezésű konferencián elhangzott előadás szerkesztett változata.

Egy további belső tényező is érzékeltette azt, hogy az állam megújításra, vagy legalábbis átalakításra szorul. Ez pedig az a nagyon erős bizalmi válság, ami 2010-re kialakult, és ami többek között a 2010-es választási eredményben is visszatükröződött. Érdemes megjegyezni az akkori események, viták tükrében, hogy az élet szinte minden területén megjelent egy alapvető bizalmatlanság állam és polgár között, vagy szociológusi megfogalmazással, társadalom és elit között. Jól mutatták ezt egyébként egzakt mérőszámok is: amikor versenyképességi mutatókat néztünk, azt láthattuk, hogy a magyar gazdaság versenyképességét hagyományosan több mutató mentén bemérő intézmények szinte mindenütt állami, közigazgatási kérdésekben értékelték le, még akkor is, ha ezt tágabb értelemben kell vennünk, tehát az adóterheléstől kezdve az ügyintézés hosszúságán keresztül a hatáskörök elmosódottságáig. Noha reálisan nem gondolhattuk azt, hogy négy év alatt a magyar közigazgatás minden problémája megoldható, abból sem indulhattunk ki, hogy mivel ez így van, hozzá sem kezdünk.

A fentiek figyelembevételével a 2010-ben megalakult kormány célul tűzte ki magának azt, hogy egy olyan közigazgatási reformot hajtson végre, amely kettős célt szolgál. Elsőként hosszú távú célkitűzésként megjelölve az állam és polgár közötti hagyományos viszonyrendszer megváltoztatását: az alattvalói attitűdöt a politikai kultúra részéről, illetve a hatósági attitűdöt az állam részéről, mely utóbbi az elmúlt 100-150 évben - mióta a modern magyar állam közigazgatási rendszere kialakult - meghatározó volt és mára egyértelműen elavulttá vált. E kultúraváltás során a mellérendeltségen, a partneri viszonyon alapuló kultúra erősítése a cél, ahol állam és állampolgár között nem alávetettségi, kitétségi viszony a jellemző, hanem olyan ügyintézési kapcsolatrendszer, amely a polgárok számára az államot, mint első sorban segítőt, védőt, ügyintézőt jeleníti meg. Az állam számára pedig a polgár az, akinek a pénzből fenntartjuk az intézményrendszert, aki felé felelősséggel tartozunk, aki felé el kell számolnunk, és aki az állam működésének, a közjó kiteljesítésének legfőbb alanya. A másik célt, amely a megvalósítás tekintetében talán nem ennyire hosszú távú, abban jelöltük meg, hogy a magyar állam, amely - mint ezt a felmérések is mutatták - 2010-re az ország versenyképességének egyik hátráltató tényezőjévé vált, az intézményi, kulturális átalakulás folytán minél rövidebb időn belül a versenyképességnek ne hátráltatója, hanem segítője legyen. Ne rontsa, hanem javítsa a versenyképességi mutatókat és segítse azt, hogy Magyarország egy erősebb gazdaságú, a világgazdasági versenyben jobban helytálló ország legyen.

Ezen megfontolások jegyében, a közigazgatási reform gyakorlati megvalósításával egy időben kezdtük el kidolgozni azt a cselekvési programot is, amely Magyar Zoltán közigazgatási reformtörekvései emlékének tisztelegve, a Magyar Program nevet kapta. Ezt a programot teljes egészében először 2011 júniusában mutattuk be. Hangsúlyozom, hogy a gyakorlati megvalósítással párhuzamosan történt mindez, hiszen 2010 júliusában a központi államigazgatás átalakítását már megkezdték az új minisztériumi rendszer kialakításával, melynek célunk volt, hogy az addig megszokott, hagyományos kormányzati döntéshozatali logikát is változtassuk meg és álljunk át egy másik kormányzati döntéshozatali módszerre. A területi államigazgatás szférájában is elkezdtek az intézményépítés folyamatát, amikor 2010 szeptemberétől újra megkezdték működésüket a megyei közigazgatási hivatalok, előre meghatározottan ideiglenes jelleggel. A megyei közigazgatási hivatalok voltak azok az intézmények, amelyek a magukban hordták a 2011. január 1-jével megindult megyei kormányhi-

vatalok létét. A kormányhivatalokban a törzshivatalokat gyakorlatilag a megyei közigazgatási hivatalok jelenítették meg. A hivatalosan 2011 júniusában bemutatott, de már 2010-ben megalkotott Magyar Program ennek jegyében alapvetően négy „beavatkozási területet” jelölt meg, melyek a közigazgatási reform négy fő csapásirányát jelentették: ezek a szervezet, a feladat, az eljárás és a személyzet. Tehát négy olyan területet jelöltünk meg, amelyekben fokozatosan haladva, reményeink szerint az évek során áttörést tudunk elérni a közigazgatási reform tekintetében.

A SZERVEZET ÁTALAKÍTÁSA

2010-ben ismét szembesültünk a közigazgatás régóta fennálló szervezeti problémájával, ami a közigazgatás-tudományi irodalomban már régóta közismert volt. Magyary Zoltán 1943-as vívmánya, hogy létrehozott egy szervezeti katasztert és egyetlen, hatalmas ágrajzban jelenítette meg a magyar állam intézményrendszerét éppen azért, hogy a modernitás jegyében átláthatóvá tegye az állam működését, rendszerszerűen megjelenítette és – még ha csak szimbolikusan tűnően is, valójában azonban ténylegesen – rendet teremtett az állam működésében. Sajnos, az eredeti szándéktól eltérően ez nem hagyományteremtő lépés lett, hanem egyszerű vívmány, hiszen 1943-at követően közel 70 éven át nem jelent meg újabb szervezetkataszter. Éppen ezért az egyik alapvető célnak azt tartottuk, hogy a Magyar Állam jusson abba a helyzetbe, hogy egy új szervezetkataszter megalkotásával legalább láthatóvá tudjuk tenni az állam szervezetrendszerét. Véleményem szerint, ez nem csak szimbolikus tett: hiszen, ha le tudunk rajzolni egy állami intézményrendszert ágrajzban, a maga teljességében, az a rendet sugallja, továbbá a rendet ki is kényszeríti. Ha egy ágrajz használatával meg akarjuk jeleníteni az állami intézményrendszert, az a kivételek számának csökkentését is jelenti, valahová mindenkit el kell helyezni, valamilyen rendszerbe mindenkit bele kell tenni. Egyesek számára ez esetleg valami túlzott, poroszos rendszeret jelenthet, de például a korrupció elleni küzdelem egyik legfontosabb kritériuma, hogy átláthatóvá tudjuk tenni az állami intézményrendszert, meg tudjuk szüntetni azokat a „pókhálós zugokat” az államigazgatás intézményrendszerén belül, ahol nyugodtan meg lehet húzódni és nyugodtan lehet korrupciós tevékenységet folytatni. A cél az, hogy lehetőség szerint tisztán lássunk minden intézményt.

Ehhez a szervezetkataszterhez társult az első lépésünk, mégpedig az intézményrendszer átalakítása az államigazgatás központi szintjén, azaz az új minisztériumi rendszer kialakítása. Ezt 2010-ben a magyar hagyományokból kiindulva meglehetősen idegenkedéssel szemlélték, ugyanis a hagyományos közép-európai kormányserkezethez képest valóban radikálisan új intézményrendszert jelent ez a változás. Az angol-francia kormányzati rendszerhez nyúltunk inkább vissza. Ez a váltás a Közép-Európában megszokott ágazati, szakpolitikai beosztással szemben a nagyobb szervezeti egységeket, a különböző ágazatokat integráló minisztériumok rendszerét hozta be. Ezt a szisztémát sokan, sokféleképpen magyarázzák, sok érv hozható fel mellette. Jómagam alapvetően azt tartottam a legfontosabbnak, hogy szakítsunk a magyar kormányzat, döntés-előkészítés és döntéshozatal egyik legfontosabb tulajdonságával, az ágazati lobbyk harcával, egészen pontosan azzal, hogy a kormányülés az ágazati lobbyk küzdelmében merül ki. Most, hogy a minisztériumi rendszer több ágazatot tö-

mörít egyetlen minisztériumba, a miniszterek feladatává vált az ágazati harmónia megteremtése, illetve amennyiben a miniszter az ágazati harmóniát nem is tudja megteremteni, az ágazati összeütközéseket legalábbis tompíthatja. Történt ez azért, mert pontosan tudtuk 2010-ben, hogy nagyon sok olyan lépést kell majd megtennünk, amely az elmúlt húsz év, vagy annál is hosszabb időszak ágazati logikáját, ágazati érdekbeágyazottságát töri meg. Ebből adódóan nagyon komoly ellenállásra kellett számítanunk, vagy megfontolt szakpolitikai nézetkülönbségekből adódóan, vagy ágazati érdekbeágyazottságokból, egzisztenciális érdekekből fakadóan. Tudtuk azt is, hogy jobban kezelhetőek az ágazati érdek-összeütközések, ha a minisztereknek kell a saját minisztériumukban, valamely ismervek által összerendezett ágazati érdekek mentén rendet teremteni. Így szinte mindegyik „nagy” minisztérium leírható valamilyen integrációs ponttal.

A legtöbbet vitatott, kárhóztatott megoldás az Emberi Erőforrások Minisztériuma és a Nemzetgazdasági Minisztérium volt. Az Emberi Erőforrások Minisztériumánál sokan életképtelennek minősítették azt a megoldást, hogy a költségvetésfüggő, jóléti, az emberi erőforrásokhoz kötődő szakpolitikák egyetlen minisztériumhoz kerülnek, külön-külön erős államtitkári jogosítványokkal, azonban mégis azzal a kötelezettséggel, hogy a minisztériumon belül kell megtalálni azt az integrációs pontot, amely egy egységes, de legalábbis koordinált minisztériumi álláspontot jelenít meg. A Nemzetgazdasági Minisztériumnál pedig többnyire azért aggódtak, hogy a Pénzügyminisztérium és a Gazdasági Minisztérium egybeolvasásával megszűnik Magyarországon a felelős költségvetési politika, a felelősség nélküli költsékezés lesz majd úrrá a ciklusban. Az elmúlt három év történetéből kiderül, hogy soha még nem volt ennyire erős a költségvetés-politikai szempont a gazdaságpolitika kialakításában, mint éppen az átalakítás óta.

Ugyanakkor ez a szervezetépítés a központi államigazgatás területén is további lépéseket igényelt. Hiszen nemcsak a minisztériumi rendszerben akarunk egyszerűsítést és átláthatóságot, hanem talán még ennél is erőteljesebben a háttérintézmények vonatkozásában. Ahol ugyanis igazán átláthatatlan „intézménydzsungel” volt a központi államigazgatásban, az a háttérintézmények rendszere. Nekünk, akik kidolgoztuk a reformprogramot, és akik a végrehajtás oroszlánrészét is elvégezzük, az is a kötelezettségünk, hogy példát mutassunk. Éppen ezért elsőként a minisztériumok közül a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium egységesítette a háttérintézmények rendszerét. Már létre is hoztuk a Közigazgatási és Igazságügyi Hivatalt, amibe idén a Nemzeti Államigazgatási Központ is beolvadt. Ezáltal valósítjuk meg az egységes háttérintézményi rendszert és mintaként ajánljuk ezt a többi minisztériumnak is. Természetesen, mivel többletjogosultságunk nincs, az ő irányukban az ajánlások, az ösztönzések szintjén maradunk, de azt látom, hogy a háttérintézményi rendszer racionalizálásának érdekében más minisztériumoknál is megindult a munka.

A FELADATRENDSZER REFORMJA

A második irányt a feladatok tekintetében végrehajtott reformok jelentették. Itt két vonalon indultunk el. Egyrészt a Magyar Egyszerűsítési Program jegyében azonosítottuk azokat az úgynevezett lakossági adminisztrációs terheket, amelyekről úgy gondoljuk, hogy az évek so-

rán, éppen a koordinálatlan jogalkotás következtében ráakódtak a napi ügyintézésre. Sok esetben már nem jelentenek értéket, hanem egészen egyszerűen otffejlesztjük őket a jogalkotásban. Könnyebbéget már nem hoznak, rosszabb esetben már kifejezetten akadályt jelentenek a mindennapi ügyintézésben, esetleg nehézséget jelentenek a jogrendszer számára azáltal, hogy nem használt jogszabályok „pufferét” alkotják. Ilyenek lehetnek törvények, országgyűlési határozatok, kormányrendeletek. Ezek hatályon kívül helyezésével igyekeztünk megtisztítani a jogrendszert a még hatályban lévő, de már felesleges jogszabályoktól, továbbá végignéztük azokat a konkrét eljárási szabályokat, amelyek egyszerűsíthetők. Ide tartozik például az okiratok bekérésének rendje, vagy az okiratok mellékelésének szükséglete. A folyamat a dereguláción túl az egyszerűsítést is magában foglalja. Ez a munka jelenleg is zajlik. A legnagyobb, leglátványosabb lépés az állami és az önkormányzati feladatok elhatárolása volt. Ez különösen most, a járási rendszer kialakításánál nyeri el igazi jelentőségét. A területi államigazgatásnál az egyik legfontosabb intézkedés az, hogy járási rendszer kialakításával igyekeztünk szétválasztani azt a szerkezetet, amelyben a jegyző, a polgármester vagy a polgármesteri hivatal dolgozói, a képviselőtestület egy személyben voltak a helyi közösség megjelenítői, ügyintézői és az állam ügyintézési pontjai. Nem steril megoldás született, nem 100 százalékban tartoznak az állami feladatok a járási rendszerhez, a helyi feladatok nem maradnak teljes egészében az önkormányzatoknál. Közel egyéves konzultációs sorozat végén ésszerű megoldást próbáltunk találni. Megkíséreltük úgy azonosítani a feladatokat, hogy azon állami feladatok, ahol a standardizáció, az egységes jogalkalmazás, az egységes keretek a jellemzők - mert ezek adják meg a jogbiztonságot - kerüljenek a járási hivatalokba. Azon (akár állami) feladatok pedig, amelyeknél több érv szól az egységes jogszabályi keretek alkalmazásán kívül a helyi érzékenység figyelembevételével, tartozzanak a jövőben is jegyzői hatáskörbe, illetve az önkormányzati igazgatás területére. Ilyenek például a zajrendelettel, vagy az építésügyi szabályzattal kapcsolatos feladatok, hiszen ezek azok a területek, ahol végképp összegubancolódtak az egységes állami érdekek és a helyi szabályozás érzékenységének szempontjai. Mindezzel tehát megkíséreltünk egy életszerű feladatelhatárolást megvalósítani.

Az eddigieket persze nem tekintjük véglegesnek. Már többször hangsúlyoztam, hogy nem kezelem hiúsági kérdésként a feladatelhatárolást. Amennyiben valami az életben nem válik be azok közül, amit mi a tárgyalóasztalnál vagy az íróasztal mellett eldöntöttünk, változtassunk rajta. Az egész járási rendszer alapvető lényegének tartom, hogy rugalmas legyen. Akkor tud jó eszköz lenni a járási rendszer, ha az állam sem csinál presztízs-kérdést abból, hogy az alapegységei hogyan működnek és az önkormányzatok sem tekintik riválisnak, vagy éppenséggel ellenségnek a járási hivatalokat. A partnerség, az együttműködés és a rugalmasság kell, hogy jellemezze a járási rendszer működését.

AZ ELJÁRÁSOK REFORMJA

A harmadik nagy terület az eljárási szabályok reformja. Ez magában foglalta valamiféle gyorsítását az államigazgatási eljárásnak. A határidők esetében a munkanapot alapul vevő-

ről visszatértünk a naptári nap alapú számításra, 30-ról 21 napra visszük le az eljárási határidőket. Ismét bevezetjük az "államigazgatás hallgatását": azaz amennyiben az államigazgatás az adott határidőn belül nem ellenez valamit, vagy nem nyilvánít véleményt, elfogadottnak kell tekinteni a kérvényt. Szeretnénk az eljárási szabályokba folyamatosan, minél több gyermeküket védő rendelkezést behozni, elsősorban persze ez a gyámhatósági eljárásokra vonatkozik. Azt, amit az igazságszolgáltatásban már meg tudunk tenni, szeretnénk a közigazgatásban is megvalósítani. Törekszünk rá, hogy az igazságszolgáltatás mellett a közigazgatás is gyermekbaráttá váljon. Nem hagyhatunk fel azzal a reménnyel, hogy egyszer majd a társadalom is gyermekbaráttá válik. Akkor valóban barátságos és jó hangulatú ország leszünk.

Szintén itt, az eljárások kategóriájában jelent majd óriási változást a kormányablakok rendszere. A kormányablakok 2011. január 1-jén indultak a megyei jogú városokban és Budapesten. Ezek célja egyrészt, hogy egy korszerűbb eljárási rend révén modernebb ügyintézési kultúrát honosítsanak meg, másrészt az állam és az állampolgár között olyan találkozási pontot jelenítsenek meg, amely jól szimbolizálja a bevezetőben említett partnerséget. Reményeim szerint ez a partnerség jelenti a jövőben az állam és polgára közötti viszonyt.

A kormányablakok tekintetében az idei év lesz a nagy fejlesztés, a hálózattá kiépítés időszaka, hiszen év végéig, mintegy 300 kormányablakot szeretnénk létrehozni az okmányirodák és a már meglévő kormányablakok bázisán. Abban is bízunk, hogy a MÁV-val való együttműködés keretében, a nagy pályaudvarok 2014-ben történő felújítása során, egy-egy kormányablakot ott is létesíthetünk, így az emberek már utazás közben is hatékonyan tudnak ügyeket intézni.

A SZEMÉLYZET MEGÚJÍTÁSA

A személyzet megújítása a negyedik irány, ahol talán a legnagyobb az adósságunk - és ez anyagi értelemben is értendő. Ahogy azt többször megfogalmazták már, a közigazgatási reform addig szakértelem, szervezőkészség, eltökéltség kérdése, amíg jogszabályokat kell alkotni, meglévő struktúrákat kell átalakítani. Onnantól kezdve viszont, hogy életpályában kell gondolkodni, életpályákat kell felépíteni, az előbbi erényekhez társul egy szomorú és szükségszerű tényező, mégpedig a pénz. Azaz az életpályához már egyértelműen anyagi forrás is kell. Ezért e tárgyban minden jogalkotó keze hirtelen óvatosabban vezet tovább a sorokat. Elkezd számolgatni, azt nézi, hogyan tud olyan fenntartható életpályát létrehozni, amely nem okoz csalódást a belépőknek, ugyanakkor fenntarthatóvá is válik. Mi, ahogyan ez ilyenkor szokott lenni, a lépcsőzetes megoldást választottuk. A teljesítményértékelés felől közelítjük meg a dolgot, talán a belépők számára nem annyira pozitív módon. Egy egységes személyzeti politika alapelemeinek kialakítása lehetővé teszi, hogy számszerűségében, képzettségében, felkészültségében is át tudjuk tekinteni az államigazgatásban résztvevő emberek összességét a központi államigazgatástól a járási rendszerig. A kormánytisztviselői kar számára bevezetjük a teljesítményértékelési rendszert. Ezt már több formában, többször bevezették, gyakorlatilag mindegyik rengeteg kritikát kapott. Ezeket a kritikákat is figyelembe vettük a munkaköri specialitásokra érzékenyebb teljesítményértékelési rendszer bevezetésénél. Szeretnénk felépíteni egy olyan előmeneteli- és bérezési szisztémát, amely reménye-

ink szerint fenntartható rendszert jelent majd. Olyan szempontokat kell egymás mellé illeszteni, amelyek esetleg nehezzé teszik az előrehaladást. Az anyagi tényezőkön túl, a képzési rendszer, a garanciarendszer felépítése, a nyitottság, az eltérő munkakörök és ezek honorálásának kérdése mind olyan faktorok, melyek megvitatásával most foglalkozunk. A munkaköralapú teljesítményértékelés mellett, kézenfekvő a munkaköralapú bérezés bevezetése is, csakúgy, mint azon szempontok megjelenítése, amelyek figyelembe veszik a helyi-, illetve a központi államigazgatásban dolgozó kormánytisztviselők – tetszik, nem tetszik – eltérő felelősségi terjedelmét. Teljesen más felelősséget jelent egy járási hivatalban hatósági munkát végezni, vagy egy országos hatáskörű hivatalban dolgozni. Anyagi értelemben, a tevékenység következményeit illetően is eltérő lehet a felelősség mértéke.

Hogy tudunk mégis egy olyan rendszert létrehozni, amely nem szétszakítja a bérezés tekintetében a kormánytisztviselői kart, hanem integrált egységet alkotva, elismerve a különböző képzettségeket, felelősséget, a szolgálatban eltöltött időt egységes bérezési rendszert eredményez? Ez ennek az évnek a feladata. Az alapelvek vitájánál tartunk. Abban bízom, hogy az év második felére elő fogunk állni egy kiforrott koncepcióval, amelyet aztán nyilvános szakmai vitára is fogunk tudni bocsátani.

Összességében megállapítható, hogy számos megvalósítandó feladat áll még előttünk a közigazgatás megújítása érdekében. 2014 választási év, ilyenkor újra mandátumot kell kérni a választópolgároktól az ország irányítására. Meggyőződésem, hogy a közigazgatási reformnak olyan további feladataiba nem érdemes belefogni, amelyeket ebben a ciklusban már nem tudunk megvalósítani. Nagyjából ennyit tudtunk a négy év során megtenni, az alapokat lefektettük, most működtetjük az általunk átalakított rendszert. 2014 tavaszán meg kell vitatnunk az eddigi eredményeket, hogy aztán a választások után akár mi, akár mások, de reményeink szerint az eddigi nyomvonalon tovább tudják folytatni a közigazgatás átalakítását.