

PRO PUBLICO BONO MAGYAR KÖZIGAZGATÁS



2015 1

A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA



Jakab Éva – Kaiser Tamás – Kiss György

STRATÉGIÁK ÉS REFORMOK AZ ÁLLAM MŰKÖDÉSÉBEN A „HUNGARY: TOWARDS A STRATEGIC STATE APPROACH” CÍMŰ OECD-JELENTÉS BEMUTATÁSA

Az OECD 2015 januárjában adta ki Magyarországról szóló jelentését, amely a magyar állam működését és az elmúlt évek reformfolyamatait stratégiai szempontból értékeli. A jelentést a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi Intézetének vezetői és szakértői a Stratégiák és reformok az állam működésében címmel 2015. február 5-én megrendezett workshopon elemezték és mutatták be az érdeklődő szakmai közönség számára. A következőkben a jelentést értékelő és arra reflektáló előadásoknak a szerzők tollából származó írásos változatát közöljük.¹

• • • • •

1. BEVEZETÉS

Az OECD jelentése – címének megfelelően – arra vállalkozott, hogy az ország megújításának, a nagy rendszerek átalakításának, átfogóan a közjó hatékony szolgáltatát képviselő „jó állam” megteremtésének érdekében 2011-ben indított Magyar Zoltán közigazgatás-fejlesztési programot (MP) a stratégiai tervezés, a hatékonyság és ésszerűség, az integrált megközelítés, a teljesítményalapú költségvetés, a teljesítménymérés és visszacsatolás, valamint az állampolgári részvétel feltételrendszerének oldaláról vizsgálja.² A gazdag anyagon elvégzett, számos elsődleges forrásra és a jó nemzetközi gyakorlatok széles körű bemutatására támaszkodó értékelés hátterét az OECD és Magyarország kormánya közötti közigaz-

1 Az országjelentés elérhető az OECD hivatalos honlapján: www.oecd.org/publications/hungary-towards-a-strategic-state-approach-9789264213555-en.htm

2 OECD (2015): Hungary: Towards a Strategic State Approach, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing; <http://dx.doi.org/10.1787/9789264213555-en>

gátás-fejlesztési keretmegállapodások jelentik.³ A közigazgatás fejlesztését célzó tervek kidolgozásában és megvalósításában, valamint a jelentés elkészítésében az államigazgatás és a szakmai elemző intézetek képviselői mellett a Nemzeti Közszolgálati Egyetem oktatói és hallgatói is részt vettek.

Az OECD-jelentés (továbbiakban: OECD) a fentiek alapján nem törekszik a teljességre, ezért elemző és leíró megállapításai az említett szempontok köré épülnek. Mivel az értékelés 2013 decemberében zárult, figyelembe vettük, hogy a kritikai megállapítások és ajánlások több esetben időközben már megvalósult célokat jelölnek ki, amelyekre az anyag első két fejezetének elemző bemutatásának során röviden reflektálni kívánunk.

2. A KÖZIGAZGATÁSI REFORMPROGRAM ÁTFOGÓ ÉRTÉKELÉSE

A 2010-ben hivatalba lépett kormány számára az alapvető feladatot az állammal szemben megrendült bizalom helyreállítása jelentette. Ennek egyik legfőbb eszköze a közigazgatási rendszer megújítása, mivel az állampolgár a közigazgatáson keresztül érzékeli leginkább az állam jelenlétét, tevékenységének minőségét. Az OECD kiemeli, hogy az MP szellemisége és módszertana visszatükrözi a „jó kormányzás” gyakorlatának kialakítása mentén formálódó nemzetközi trendeket, különös tekintettel azokra, amelyek a legtöbb kormányzattal szemben 2008 óta kialakult „bizalmi deficit” leküzdésének érdekében a közszolgálat értékalapú, az etikai normák, az elszámoltathatóság, a vezetői képességek, valamint a hatékony közszolgálati menedzsment fontosságát hangsúlyozzák.

A stratégiai tervezés azonban akkor nyeri el értelmét, ha rendelkezésre állnak a végrehajtás feltételei, a szükséges intézményi, szakmai és módszertani kapacitások. Ebből a szempontból a magyar helyzet 2010 közepén rendkívül kedvezőtlen képet mutatott: a szerteszt burjánzó stratégiai tervek ellenére a kormányzat tevékenysége nélkülözötte az integrált, stratégiai alapú megközelítést. Nem történt meg a szakpolitikai tervek, elvárt intézkedések és a költségvetés összehangolása, ami lényegében lehetetlenné tette a kormányzat kezdeményezéseinek megvalósítását. Ennek orvoslására a kormány 2012-ben bevezette a Kormányzati Stratégiai Irányítási Rendszert annak érdekében, hogy összehangolja a stratégiai tervdokumentumokat, és megfelelő keretet biztosítson a végrehajtás, a monitoring és az értékelés számára.⁴

Az MP célrendszerét a szervezet, a személyek, a feladatok és az eljárások mentén végrehajtott beavatkozások határozzák meg. Ezeket az OECD fontos, a stratégiai célok megvalósításához szükséges eszközöknek értékeli. Ugyanakkor a kitűzött célok elérését szem előtt tartva szorgalmazza az ellátási szintekhez igazodó konkrét teljesítménycélok meghatározását, a módszertanilag megalapozott teljesítménymérést, az értékelés és visszacsatolás kialakítását, amelyek most még hiányoznak az MP-ből. A hazai stratégiai tervezés Achilles-sarka az OECD szerint a következetes és eredményes végrehajtás, amelyhez a stratégiák, az erőforrások és a teljesítménymérések összehangolására épülő, teljesítményalapú költségvetésre

3 Lásd: 62/2012 (IV. 2.) és 514/2013 (XII. 30) Korm. rendelet: Magyarország kormánya és az OECD közötti közigazgatás-fejlesztési keretmegállapodás.

4 Lásd: a 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet a kormányzati stratégiai irányításról.

van szükség, amelyre jó példa az osztrák és a francia költségvetés-tervezés gyakorlata. Más szóval az átfogó közigazgatási reform talpkövét az igényalapú és bázisszemléletű megközelítésekkel szemben az eredményekre és a hatásokra fókuszáló költségvetési reform jelenti. Az MP még viszonylag kevés figyelmet szentel ennek a kérdésnek, holott a teljesítményalapú költségvetés töltheti be az összekötő kapocs szerepét a stratégiai tervezés és a költségvetés között.

Mindezekre tekintettel az OECD egy értékelési keretrendszer létrehozását javasolja, amely alkalmas arra, hogy mérje és értékelje a közpolitikai kezdeményezéseket, valamint a reformok végrehajtását. Ezen a ponton megjegyezzük, hogy az államigazgatáson belül és azon kívül is jelentős előrehaladás történt az elmúlt időszakban a teljesítménymérések és hatásvizsgálatok területén. Ezt az is mutatja, hogy a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen belül már több mint egy éve működik a Jó Állam Kutatóműhely, amelynek célja egy olyan teljesítménymérési módszer kialakítása, amely a jó állam értékeit valóra váltó kormányzati hatékonyság változását, fejlődését vizsgálja. A „jó állam”-index, a kutatóműhely által elvégzett kutatások, valamint a kifejlesztett módszertani és hatástanulmányok hozzájárulnak ahhoz, hogy az MP-ből – az OECD értékelése szerint – hiányzó módszertani és mérési eszközök is beépülhessenek a fejlesztésekbe, elősegítve ezzel az állami működés hatékonyságának és hazánk versenyképességének növelését.

3. A TERÜLETI ÉS AZ ÖNKORMÁNYZATI IGAZGATÁS REFORMJA

A kormány valamennyi szinten újjászervezte a közigazgatás intézményrendszerét. Ennek legfontosabb eszközét az összevonás, a feladatok újraosztása, valamint a pénzügyi konszolidáció jelentette. A területi közigazgatás újjászervezése abba az átfogó célkitűzésbe illeszkedett, amelynek célja a hatékony, koordinált és ügyfélközpontú, olcsóbban és átláthatóbban működő, szolgáltató államigazgatás kialakítása. Területi szinten különösen sok feladat várt megoldásra, mivel 2010-re a szolgáltatásellátásban különböző minőségi standardok és eljárásrendek váltak jellemzővé, ami kiszámíthatatlanságot és nehézkes ügyintézkést vont maga után.

A stratégiai megtervezettséget mutatja, hogy az államigazgatási reform következetesen a központ szintjétől halad a helyi szintek felé (központi államigazgatás, területi szint, alsó középszint). Az átalakítások legfontosabb elve és iránya a szervezeti integráció (csúcsmiszteriumok, kormányhivatali és járási struktúra, alapítványok és közalapítványok rendszerének felülvizsgálata, kormányhivatalok, központi hivatalok és háttérintézmények rendszerének ésszerűsítése). Az ésszerűsítés egyben az államigazgatási és az önkormányzati szféra elválasztásában is megnyilvánult. Ennek érdekében a két nagy alrendszer átalakítása egyidejűleg, egymásra tekintettel zajlott. A területi kormányhivatalok a folyamat kulcsszereplői, amit egyértelműen mutat beemelésük az Alaptörvénybe, az általános hatáskör, a települési önkormányzatok törvényességi ellenőrzése, a kormányzati feladatok térségi koordinációja és végrehajtásának elősegítése. Ebből adódóan a járáások és bizonyos fokig a települési önkormányzatok pozicionálása és szabályozása is a kormányhivatalok nézőpontját tükrözi.

Az eredmények közül a széttagoltság megszüntetése kívánkozik az első helyre: míg 2006-ban negyvenegyféle, 2009 végén huszonhétféle, 2011 elején pedig a kormányhivatalok mel-

lett tizenegyféle államigazgatási szerv működött. Más kérdés, hogy a területi dekoncentrált szervek száma 2011-től kezdve ismét növekedni kezdett. A megvalósult integrációból pedig végső soron az érintett szerveknek közel fele kimaradt, ami járási szinten is megmutatkozik.

Összességében az OECD elismerően szól a területi integrációról, annak rendszerszerű megvalósításáról, ugyanakkor kifejezésre juttatja, hogy az „összkormányzás” vagy „kapcsolt kormányzás” (whole of government) szemléletmódját és gyakorlatát a központi államigazgatás szervezetrendszerében is érvényesíteni kellene. Részletesen foglalkozik a kormányhivatalok belső struktúrájával, azon belül is a sokat emlegetett „kettős irányítás” működésével. A kormányhivatalok felállításuktól kezdve a kormány megbízott közvetlen vezetése alatt álló szervezeti egységekből, a törzshivatalból és az ágazati szakigazgatási egységekből állnak (a kormánybiztos közvetlen vezetése kiterjed a járási hivatalokra is). A szervezeti és funkcionális irányítást – az OECD-értékelés időpontjában – a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM), illetve annak vertikális koordinációját a Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal (KIH), a szakmai irányítást pedig az ágazati minisztériumok végezték, általában központi hivatalok útján. A szakigazgatási szerv önálló vezetői szintet alkot, szakmai kérdésekben önállóan dönt, funkcionális kérdésekben viszont csupán javaslattevési joga van. Az OECD kiemeli a KIH szerepét a területi közigazgatás vertikális koordinációjában, de a legpozitívabb változásnak a hivatal egészére vonatkozó egységes költségvetést tartja, ahol a szakigazgatási szervek költségvetése már nem autonóm. 2011 előtt ugyanis a funkcionális irányítás is a minisztériumokhoz tartozott, ami a gyenge határfokú szabályozás következtében rendkívül heterogén és ötletszerű, végső soron összehangolatlan rendszert alakított ki, különösen a humánerőforrás-gazdálkodás, a juttatások és a közbeszerzési eljárások terén. Ennek eredményeként – ahogy az jelentés fogalmaz – a közigazgatás magyarországi működése lényegében ellenőrizhetetlenné vált. Ehhez mérten az OECD különösen előremutató tendenciának értékeli, hogy a kormányhivatalok számos eszközzel felügyelhetik az önkormányzatok feletti törvényességet.

Hasonlóan sikeresnek minősül az MP koncepciója az állam központi és területi szintű intézményi struktúrájának egyszerűsítését és racionalizálását illetően. Az OECD azonban arra figyelmeztet, hogy a reform jelenlegi szakaszában különös figyelmet kell fordítani az elért eredmények stabilizálására és az elindított folyamatok következetes továbbvitelére. Ennélfogva nem elég kizárólag a közigazgatás karcsúsítása révén elérhető megtakarításokra koncentrálni, legalább olyan fontos az erőforrásokat ésszerűen és a prioritások alapján való elosztása, valamint hatékony működésének biztosítása. Ezzel kapcsolatban már az OECD 2012-ben kiadott értékelése rámutatott arra, hogy hiányzik a forrásallokáció és a közpolitikai prioritások összehangolása. Most még az a gyakorlat érvényesül, hogy a kormányhivatalok költségvetését a hivatalok méretéhez igazítják, ami az igényalapú költségvetési tervezés logikáját követi. Ezzel szemben a költségvetés tervezése során a jövőben nagyobb figyelmet kell fordítani az eredményekre és a hatásokra.

Nem szól viszont a jelentés a közvetlen vezetés és a „kettős irányítás” során keletkezett anomáliákról, és arról sem, hogy a megvalósult integráció végső soron felemásnak bizonyult, mert a korábbi időszakra jellemző területi széttagoltság jelentősen csökkent ugyan, de továbbra is számos államigazgatási szerv működik önállóan. Az ebből levont következte-

tések is hozzájárultak ahhoz, hogy a kormány a külső (például a MÁK és az OPEP egyes területi feladatai) és a belső integráció eredményeként egységes kormányhivatalok létrehozását tervezi.⁵ Ez nem jelent mást, mint hogy az ágazati minisztériumok egy kormányhivatalon keresztül fogják érvényesíteni a szakmai politikáikat. A belső integráció keretében a megyei és járási szinten működő, önálló feladat- és hatáskörrel eljáró szakigazgatási szervek főosztályként működnek tovább, kevesebb lesz a vezetői szint, a feladatok és hatáskörök címzettje pedig a kormány megbízott lesz. Ez az új típusú, működési és szervezeti integráció a kormány reményei szerint egységes irányítási rendszert és feladatellátást, gyorsabb döntéshozatalt és olcsóbb működést eredményez.

Mivel az OECD a térségi dimenziót az államigazgatás szempontjából vizsgálja, ezért csupán marginálisan érinti a megyék helyzetét. Rögzíti, hogy a módosított területfejlesztésről és területrendezésről szóló törvény a korábbi öt területi szinthez képest most csupán kettőt határoz meg, országot és megyeit. A területfejlesztési feladatok területi szinten a megyei önkormányzatok – amelyek egyben a korábbi megyei és regionális fejlesztési tanács jogutódai – hatáskörévé váltak, míg a regionális fejlesztési ügynökségek állami tulajdonba kerültek. A megyéknek emellett koordinációs és konzultációs szerepük van a helyi szintű tervezésben.

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló, 2011. évi CLXXXIX törvény (Mötv.) célkitűzése az volt, hogy az államigazgatási reformokkal összehangolva tisztázza az önkormányzati rendszer és a közigazgatás viszonyrendszerét, adjon megvalósítható válaszokat a szektor strukturális problémáira, a működés nehézségeire, gazdasági problémáira. Mindezek alapján lehetővé válik egy hatékony, ügyfélcentrikus, feladatorientált és költségtakarékos rendszer kiépítése.

Az OECD a helyi önkormányzatok esetében bekövetkezett változásokat is elsősorban a stratégiai megközelítés oldaláról vizsgálta, arra helyezve a hangsúlyt, hogy az önkormányzati hatáskörök újraelosztása mennyiben koherens az államigazgatási reformokkal, egy új szemléletű költségvetési tervezéssel, valamint az önkormányzatokat érintő adóssághkonszolidációval. Kiemeli, hogy a Mötv. az alkotmányos berendezkedésen belül újrapozicionálta a helyi önkormányzatokat, kimondva, hogy a települési önkormányzatok a közigazgatás viszonylagos önállósággal működő szervezeti egységei, amelyek a helyi közügyek szervezését alakíthatják ki, s ennek érdekében vannak kötelező és lehetnek önként vállalt kötelezettségeik. Az új szabályozás megőrzi az önkormányzatiság főbb értékeit (például minden településen önálló helyi önkormányzat működik; törvényességi felügyelet; feladatok és hatáskörök jogszerű gyakorlásának alkotmánybírósági és rendes bírósági védelme), ugyanakkor az állami és az önkormányzati feladatok újraszabályozásával – figyelemmel a Széll Kálmán terv előírásaira – egymás felé irányuló kölcsönös felelősségvállalást és kötelezettségeket teremt. Az önkormányzatok oldaláról a jelentés kiemeli az önfenntartó képességek erősítésének, valamint a helyi erőforrások feltárásának és hasznosításának kötelezettségét. Az OECD elismeri, hogy az állami és önkormányzati feladatok egyértelmű különválasztásával, „letisztításával” és a differenciált feladatátadással való

5 Lásd: 1744/2014 (XII. 15.) Korm. határozat a területi államigazgatási szervezetrendszer átalakításához kapcsolódó újabb intézkedésekről

jában a helyhatóságok által gyakorolt jogkörök újraelosztása valósult meg, ami nem járt új állami feladatok létrehozásával. Az elemzés ugyanakkor kizárólag az államigazgatási feladatok új szervezeti és eljárási rendjével foglalkozik, részletesen bemutatva a járási hivatalokhoz került feladatokat, megjegyezve, hogy a jegyző, illetve kivételesen a polgármester által ellátott feladatok tekintetében kizárólag államigazgatási ügyekről beszélünk, átvételük tehát nem önkormányzati feladatok átvételét, csupán önkormányzati szervek által ellátott államigazgatási ügyek államigazgatási szervhez telepítését jelenti. Ez a kép azonban az egyoldalúság látszatát kelti, mivel nem esik szó arról, hogy az önkormányzatoknál (a jegyzőnél) jócskán maradtak államigazgatási feladatok, a köznevelésben és az egészségügyben pedig az önkormányzati feladatok mellett „vegyes” ügyek is fellelhetők.

Az OECD részletesen foglalkozik az önkormányzatok adósságkonszolidációjával, amelynek révén az állam stabilizálta az önkormányzatokat (a konszolidáció előtti adósságállomány 1 196,8 milliárd forintról a konszolidáció után 19,2 milliárd forintra csökkent), és a kötelező feladatok finanszírozásával csökkentette a hitelfelvétel lehetőségét. Pozitívan említi az adósságállomány újratermelésének megakadályozására irányuló kormányzati intézkedéseket, hivatkozva a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló törvényben rögzített, hitelfelvétellel kapcsolatos kötelezettségvállalások engedélyhez kötésére.⁶ Nem részletezi azonban a 1100 milliárd forint adósság felhalmozásához vezető okokat, sem azokat az átalakításokat, amelyeket az önkormányzatok hajtottak végre saját működésükben (annál is inkább, mivel működésre nem, csak – meghatározott feltételek mellett – fejlesztésekre lehet hitelt felvenni), továbbá nem tesz említést az államháztartási törvény (Áht.) vonatkozó szabályainak módosításáról sem.

Kiemeli viszont az önkormányzatok törvényben meghatározott, kötelező feladatainak ellátására szolgáló feladatfinanszírozás 2013. január 1-jei bevezetését. A helyi önkormányzatok továbbra is önként vállalhatják olyan helyi közügyek ellátását, amelyeket jogszabály nem utal más szerv kizárólagos hatáskörébe, azonban az önként vállalt feladatok ellátása nem veszélyeztetheti a kötelező feladatok ellátását. Finanszírozásuk forrása az önkormányzatok saját bevételei, illetve az erre a célra biztosított külön források. Az OECD megállapítja: a helyi önkormányzatok mozgástere nem elegendő ahhoz, hogy teljes mértékben ki tudják használni újraszabályozott hatásköreiknek az előnyeit, ezért szükséges a rendszer működését érintő hatásvizsgálatok elvégzése, folyamatos finomra hangolása, a megfelelő korrekciók elvégzése.

Végül – és ez valamennyi vizsgált területre igaz – az MP kiemelt fontosságot tulajdonít annak, hogy az állampolgárok számára hatékony legyen a közszolgáltatás-ellátás, mivel ez fontos eszköz a kormányzat iránti bizalom megteremtésében. Az eddigi javaslatok azonban túlnyomórészt a szolgáltatásellátásra koncentrálnak, és kevésbé irányulnak az állampolgárok teljes körű bevonására. Holott a megfelelő kommunikációs csatornák és eszközök kialakítása és alkalmazása nagymértékben megkönnyítené a kormányzat stratégiai és közpolitikai célkitűzéseivel kapcsolatos üzenetek célba juttatását mind az állampolgárok, mind a civil és az üzleti szféra számára. Az OECD ajánlása szerint intézményesített és szabályozott for-

6 Lásd: 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról.

mák kialakításával erőteljesebben be kell vonni a civil és az üzleti szféra szereplőit a stratégiai és közpolitikai célok meghatározásába. További erőfeszítések szükségesek annak érdekében, hogy a vertikális és horizontális együttműködések a központi és területi kormányzatok teljes egészében megvalósuljanak, a közszolgáltatás-ellátás terén pedig esetről esetre érdemes újragondolni a magánszféra bevonásának lehetőségeit.

4. A KÖZIGAZGATÁS TERHEINEK CSÖKKENTÉSE

Az OECD-jelentés harmadik fejezete a közigazgatás terheinek csökkentésére irányuló kormányzati lépéseket elemzi, és kiemeli a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, valamint a miniszter személyes elkötelezettségét a reform megvalósításának tekintetében.

A közigazgatás terheinek csökkentése két átfogó program keretében zajlik. Az egyik – a Magyar Program által koordináltan – a közigazgatás és a polgárok kapcsolatát helyezi középpontba, a másik a KIM szervezésében a közigazgatás és a gazdaság relációjában foglalkozik a terhek csökkentésével.

A jelentés részletesen bemutatja a jelzett programok vezetését, infrastruktúráját és megvalósításuk egyes fázisait. A programok vezetésében a KIM mellett jelentős szerepe volt és van a Nemzeti Gazdasági Minisztériumnak. Az előbbi 2011 júniusában megalapította az Adminisztrációs Tehercsökkentő Munkacsoportot, amely az egyes minisztériumok vezető munkatársaiból, valamint a program által érintett szervezetek képviselőiből áll.

A programok koordinálása és a monitoringfeladatok ellátása szintén a KIM felelősségi körébe tartozott. Később több minisztérium együttműködésének eredményeként megalakult a Magyar Egyszerűsítési Munkacsoport.

A közigazgatás fejlesztésének programja előtt még volt egy kiemelt feladat, nevezetesen a program végrehajtására hivatott humánerőforrás megteremtése, amely egy átfogó képzési terv és program nyomán ment végbe. Ennek megvalósításában meghatározó szerepe volt a Nemzeti Közszolgálati Egyetemnek. A képzés egyik eredménye a kormányablak-ügyintézők felkészítése, amely összesen mintegy hatezer köztisztviselőt érint.

Az OECD-jelentés a közigazgatási terhek csökkentésének elemzésekor részletesen vizsgálta a magyar jogalkotás eljárását és egyéb kvalitatív és kvantitatív jellemzőit. A magyar jogforrási hierarchia bemutatását követően vizsgálja a jogalkotás számszerűségét, megállapítva, hogy a jogalkotói aktivitás az elemzett időszakban emelkedett.

Ezt mutatja táblázatunk is.

5. TENDENCIÁK: EMELKEDŐ SZÁMOK A JOGALKOTÁSBAN

A magyar jogalkotásról adott elemzés alapvetően pozitív. Az OECD-jelentés külön kitér a jogszabályok komplex hatásvizsgálatának átalakulására. A KIM 2013. évi jelentése alapján a kormány felmérte a jogalkotási munka állapotát, és a következő hiányosságokat állapította meg: a jogalkotás nem volt hatékony; több jogszabály kibocsátása indokolatlan volt; a jogszabály előkészítése során nem minden esetben álltak rendelkezésre megbízható, hiteles adatok; az egyes tárcák között nem volt megfelelő a koordináció.

A jogszabályok hatásvizsgálatának új jogszabályi alapja a jogalkotásról szóló, 2010. évi CXXX. törvény. Az új jogszabályelemzésnek ki kell terjednie a készülő jogszabály és a jogrendszer egészének összefüggéseire. Minden esetben szükséges a jogszabály(tervezet) előzetes hatásvizsgálata. Kötelező a tervezetek véleményeztetése, és tekintettel kell lenni az EU által meghatározott követelményekre, valamint figyelembe kell venni a tagállamok hasonló tárgyú szabályozását is. Az előzetes hatásvizsgálatnak ki kell terjednie a jogszabály várható következményeire költségvetési és foglalkoztatási, szociális és közegészségügyi vonatkozásban, valamint a gazdasági verseny és a környezetvédelem tekintetében. Lényeges végezettül, hogy hatálybalépését követően a jogszabályt időszakonként utólagos hatásvizsgálatnak is alá kell vetni.

A jogalkotással foglalkozó rész vizsgálja a magyar jogszabályok és az uniós követelmények kapcsolatát. Ebben a vonatkozásban különös jelentősége van az európai uniós jognak való megfelelés érdekében szükséges jogszabály-előkészítési feladatok teljesítéséről szóló 302/2010. (XII. 23.) Korm. rendeletnek. A jelentés megállapítja, hogy Magyarország az esetek többségében helyesen építi be a jogszabályokba az EU irányadó követelményeit, amit az ún. köteleességszegési eljárások számának csökkenése is mutat.

Az OECD-jelentés külön részben tárgyalja a versenyképesség növelésének és az adminisztratív terhek csökkentésének meghatározott területeit. A dokumentum szerint a legkritikusabb területek a foglalkoztatási szabályok, a környezetvédelmi standardok, az adójog és a tervezhetőségre ható szabályok. Ennek megfelelően az engedélyek, licencek kiadásának egyszerűsítése az egyik legfontosabb célkitűzés. Ezáltal lényegesen csökkenne elsősorban a kis- és középvállalkozások adminisztrációs terhe. A versenyképesség és az adminisztratív terhek csökkentése egymással szorosan összefüggnek, és erre tekintettel a kormány kiemelt szerepet szán ezen területeknek. Ezt tükrözi az a konzultációsorozat, amelyet a kormány 2013–2014-ben folytatott az érintett szervezetek vezetőivel. A program alapja a vállalkozók adminisztratív költségeinek csökkentéséről szóló 1405/2011. (XI. 25.) Korm. határozat volt. Az adminisztrációs terhek csökkentésében a kormány 2006-hoz képest jelentős eredményeket ért el. 2006-ban ugyanis a közigazgatás terhei a GDP hányadában kirívóan magasak volt a többi uniós tagállam viszonylatában.

A versenyképesség növelése mellett lényeges követelmény a közigazgatás és a lakosság kapcsolatának új alapokra helyezése. A jelentés összeveti a hazai törekvéseket más országok megoldásaival és eredményeivel. Az egyszerűsítési program egyik lehetséges eredménye az eljárások típusainak és számának jelentős csökkentése. A program tizenöt területet vizsgált meg, a jogi környezet átalakítása, az eljárás egyszerűsítési pontjainak a feltárása és a jogalkotói beavatkozás versus nem beavatkozás feltérképezésének céljából. Ennek eredményeként mintegy 25 százalékkal csökkent az eljárások száma, ami a szétaprózódás részleges megszüntetésének a következménye. Különösen a következő területeken indokolt az eljárások racionalizálása: adójog; közúti szállítás szabályozása; állampolgárság és migráció; foglalkoztatási és a munkanélküli-ellátásra vonatkozó szabályok; öröklési ügyek; nyugdíjszabályok; szociális szolgáltatások; hivatalos dokumentumok és igazolások kiadása; több területet párhuzamosan érintő eljárások; tulajdoni ügyek; a felsőoktatás és a továbbképzéssel összefüggő szabályozás.

1. ábra • Jogszabályalkotás a kormányzás első két évében (2002 – 2012)

	2002. jún. 1. – 2004. máj. 31.	2006. jún. 1. – 2008 máj. 31.	2010. jún. 1. – 2012. máj. 31.
törvények	237	287	422
kormányrendeletek	653	803	675
kormányhatározatok	323	222	886

FORRÁS: KÖZIGAZGATÁSI ÉS IGAZSÁGÜGYI MINISZTERIUM (2012); MAGYARY ZOLTÁN KÖZIGAZGATÁS-FEJLESZTÉSI PROGRAM (MP12.0); MAGYARORSZÁG KORMÁNYA, BUDAPEST, P. 20.

Ennek a folyamatnak további része a jogszabályok szerkezetének és tartalmának az átalakítása az egyszerűsítés és a jobb megérthetőség jegyében. Annak ellenére, hogy a jogszabályok túlnyomó többsége a jogalkalmazás számára készül, indokolt e normák nyelvezetének újragondolása. Az átfogó cél mindezzel a lakosság közigazgatásba vetett bizalmának növelése.

A megkezdett munka egy újabb jelentős állomása a területi közigazgatás minőségi átalakítása, nevezetesen a kormányhivatalok integrációja, amely 2015. április 1-jétől változtatja meg az eddigi szakigazgatási rendszert.

A harmadik fejezet az e-kormányzás, a közigazgatás és a reformok kapcsolatát elemzi. A jelentés szerint a hazai lakosság 42 százaléka használja az internetes ügyintéztést, és ezzel Magyarország az EU középmezőnyéhez tartozik. Ezzel összefüggésben indokolt utalni a közigazgatásban lévő eljárások racionalizálásának fontosságára, ugyanis a korábbi kedvezőtlen költségmutatók alapvetően nem az e-közigazgatás minőségére vezethetők vissza.

Az e-közigazgatás fejlesztésének alapja egy átfogó (2007–2012) operatív program volt. Ennek célja a munkafolyamatok racionalizálása (back-office), egy központi informatikai rendszer kialakítása és végezetül az ún. háromutas hozzáférés elterjesztése. E program prioritásai közé tartozik a közszolgálat minőségi átalakítása, modernizálása, az e-kormányzati ismeretek elterjesztése és a hátrányos helyzetben lévők támogatása.

Az e-közigazgatás fejlesztésének jogszabályi alapja a 2011. évi CLXXIV. törvénnyel módosított 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási eljárás és szolgáltatás általános szabályairól. Az e-közigazgatás fejlesztésének intézményi hátterét a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, valamint a Nemzeti Gazdasági Minisztérium adja. Mellettük nem lebecsülendő a szerepe az Intelligens Települések Országos Szövetsége Közhasznú Egyesületének.

6. HARC A KORRUPCIÓ ELLEN

Az OECD-országjelentés negyedik fejezete a magyar kormány korrupció elleni intézkedéseit, az integritási szint emelésére és a korrupció leküzdésére kidolgozott stratégiáit és annak eredményességét elemzi, kritikus szemmel. Már a bevezetőben hangsúlyt kap, hogy a korrupció jelensége és objektíve kimutatható megnyilvánulásai, illetve az állampolgárok tudatában szubjektíve lecsapódó észlelése igen rombolóan hat a politikai rendszerekre. A problémát nem lehet pusztán normatív szinten vizsgálni, hisz a korrupció a gazdasági, társadalmi

és kulturális környezet függvényében különféleképpen nyilvánulhat meg, illetve a korrupciós kockázatok társadalmi megítélése mindig az adott kor és kontextus függvénye.

A korrupciós és integritási kockázatok aligha írhatóak le objektív mutatókkal, nehezen megfoghatók, ugyanakkor a szubjektív észlelésüknél sokszor irracionálisan alacsony az állampolgárok ingerküszöbe. Sőt stagnáló vagy romló gazdasági helyzetben, csökkenő költségvetési bevételek mellett az állampolgárok szubjektív észlelése tipikusan magas korrupciós ráta felé tendál, amit a mérési adatok nem igazolnak. Ennek veszélyes kihatásai lehetnek a politikára: váratlanul megnő a kormánnyal szembeni bizalmatlanság, és egyre nehezebbé válik a kormányzás. Már ez a néhány gondolat is mutatja, hogy a korrupció elleni küzdelemnek a politikai prioritások közé kell tartoznia.

AZ OECD-jelentés igen pozitívan értékeli a közigazgatás, illetve az állami szervek erőfeszítéseit, amelyeket 2012 óta a Magyar Zoltán program keretében a probléma kezelésére, egészében a hatékonyság- és az integritásnövelés érdekében a tettek. Ugyanakkor rámutat arra, hogy a korrupció elleni eredményes harcnak csak az első szintje a jó törvényhozás és a jogszabályok végrehajtása. A korrupció olyan szorosan kötődik bizonyos társadalmi kultúrához, illetve szervezeti struktúrákhoz, hogy csak hosszas felvilágosító és nevelőmunka révén képzelhető el a korrupciós kockázatok számottevő csökkentése.

A korrupció elleni harc kulcsszava az integritás, amelynek lényege, hogy „az adott szerv működése feleljen meg a normatív szabályozás és a vezetői, irányítói célkitűzések által megszabott irányoknak” (50/2013. (II. 25) Korm. rendelet az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről).

Minden állami szerv működését specifikus integritási kockázatok jellemzik, amelyeknek a feltérképezése és hatékony stratégiák kidolgozása a leküzdésükre az adott szerv vezetőjének a feladata. Az integritási kockázatok elhanyagolása az állami szerv működésében korrupciós zavart eredményez, s ez a kormányzati politika felé óhatatlanul bizalomvesztésben testesül meg.

Az OECD országjelentésének negyedik fejezete különösen négy területen vizsgálja a korrupciós, illetve integritási kockázatokat, ezek: a jogalkotás, az állami szervek tevékenysége, a vezetői beosztásban dolgozók döntéshozatali folyamata és a köztisztviselői állomány munkája.

A jogalkotás terén a nyitottság, a transzparencia követelménye kap hangsúlyt. Kétségtelen, hogy a 2010. évi CXXXI. törvény a jó kormányzás jegyében a lehető legszélesebb társadalmi egyeztetést irányozza elő a jogszabályok előkészítésében. Egyszerű statisztikai vizsgálatok azonban azt mutatják, hogy ennek végrehajtása a magas szintű jogszabályok (törvény, kormányrendelet, miniszteri rendelet) előkészítésekor nem mindig optimális. Egyrészt a törvény 10. §-ának (1) bekezdése kimondja, hogy „a tervezetet a kormányzati szervekkel való egyeztetésre bocsátással egyidejűleg úgy kell közzétenni, hogy a tervezet céljához és hatálybalépéséhez igazodóan megfelelő idő álljon rendelkezésre a tervezet érdemi megítéléséhez és a vélemények kifejtéséhez, továbbá a jogszabály előkészítőjének arra, hogy a beérkezett véleményeket, javaslatokat érdemben mérlegelhesse”. Kérdés, hogy a gyakorlatban diagnosztizált átlagosan 7–14 nap „megfelelő időnek” tekinthető-e. További probléma, hogy a jogalkotó szerv a beérkezett észrevételeket nem mindig publikálja a honlapján, holott az szolgálná ténylegesen a hatékony vita kialakulását. A jelentés azt is javasolja, hogy az ún. „stakeholder”-ekkel, stratégiai partnerekkel [l. 13. § (1)] az egyeztetés

intenzitását javítani kellene. Problémásnak találják továbbá a társadalmi egyeztetés alóli kivételek hosszú sorát [5. § (3)]. Az említett javító jellegű, konstruktív kritikai megjegyzések mellett az OECD-jelentés összességében pozitívan értékeli az utóbbi évek kormányzati lépéseit a transzparenciát, a társadalmi nyilvánosság növelését és a korrupciós kockázatok kivédését illetően a jogalkotási folyamatokban. Az OECD jelentés szerint a jövőben elengedhetetlen a folyamatos „monitoring”, a visszacsatolás, a kritikus értékelés, hogy a mutatóink tovább javulhassanak; az utóbbi évek intenzív együttműködése az OECD-munkacsoporttal ebben sok tapasztalattal segített.

A következő témakörnél, az állami szervek működésében jelentkező korrupciós kockázatok kezelésénél a jelentés kiemeli az implementáció szükségességét a mindennapos gyakorlati munkában. Az 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelettel a kormány megteremtette egy innovatív integrációs menedzsmentrendszer alapjait, amely az integritási tanácsadók tevékenységére épít. Az elmúlt évben átfogó kutatási projektek eredményeként (lásd különösen az ÁROP 1.1.21. A korrupció megelőzése és a közigazgatás-fejlesztés áttekintése című projekt indikátorait) tananyagfejlesztés, képzés és tréningek valósultak meg, amelyekkel kapcsolatban a jelentés kifejezetten utal az NKE jelentős hozzájárulására. Pozitívan említi az értékelés az integritási tanácsadók gondos kiválasztását az érintett állami szerveknél. De az OECD elemzése szerint ezen a téren sem szabad abbahagyni a megkezdett munkát: nem minden állami szervnél azonos szintűek a fejlesztések, vannak még tennivalók a módszertani segédanyagok gazdagabb választékának kidolgozásában is, és a legizgalmasabb kérdés annak az elemzése lesz, hogy a kidolgozott kockázati tényezők kivédésére milyen stratégiák valósulnak majd meg. Hiányokat lát az OECD a beérkezett jelentések, panaszok kezelésének terén, itt átgondolt, kiegyensúlyozott modellek kidolgozására lenne még szükség.

Összességében kiemelhető, hogy a jelentés szerint az eddigi intézkedések átfogóak, innovatívak, új terminológiát és megközelítést vezettek be az állami szervek munkájában.

A továbbiakban a jelentés a vezető beosztásban dolgozók korrupciós kockázatainak az elemzését veszi sorra. Köztudott, hogy különösen a közpénzek allokációjával vagy például építési engedélyek kiadásával foglalkozó tisztviselőknél magas az integritási kockázat. Fontos megelőzési funkciója lehet a hatáskörök egyértelmű elhatárolásának, az etikai kódexek tudatosításának, az erkölcsi tartás erősítésének és a következetes szankcionálásnak. Általános tapasztalat szerint ugyan kevés korrupciós visszaélés vezet jelenleg bírósági eljáráshoz, de már a szervezeten belüli integritásmenedzsment, az ellenőrzés és a számonkérés, a példamutató magatartás is jelentős eredményt hozhat. Nem szabadna „bagatell ügynek” tekinteni az integritási diszfunkciók legalacsonyabb szintjét sem.

A következő témakör is kapcsolódik az integritási problémakörhöz. Az állami szervek működésénél, az állam és az állampolgárok közti jó kormányzási viszony kialakításánál meghatározó jelentőségű a humán erőforrás „minősége”, a mindennapos államigazgatási rutinban az állampolgárokkal érintkező ügyintézők, köztisztviselők stb. emberi és szakmai attitűdje. A korrupciós kockázatok csökkentésének érdekében fontos az állások betöltésénél és az előmeneteleknél a teljesítményalapú kiválasztás, a pályázati rendszer következetes alkalmazása, a professzionalizmus növelése, valamint az erkölcsi tartás és az integritási kultúra tudatosítása. Amint látható, a jogszabályi környezet, a normatív megközelítés nem hozhat egye-

dül eredményt, ezek mellett fontos a szervezeten belüli „nevelőmunka”, az állandó továbbképzés, a tudatos értékgyarapítás.

A jelentés igen pozitívan értékeli a 2013-as etikai kódex megalkotását és mintaszerű társadalmi egyeztetését. Dicsérően szólnak az elemzők a Nemzeti Közzolgálati Egyetem létrehozásáról mint az állami szervek humanerőforrásainak szakszerű, a modern tudományos eredményekre alapozott, színvonalas képzési intézményéről.

Az OECD 2015-ös országjelentése alapján úgy érzem, hogy az integritás, az integritásirányítási rendszer a jó kormányzás gyakorlati megvalósulásának egyik kulcsintézménye. Cél-szerű lenne az NKE praxisorientált képzési rendszerében bizonyos diszciplínákat az integritás szemszögéből megközelítve kidolgozni és esettanulmányokból kiindulva oktatni, hogy az egyetem padjait elhagyó diákok magasabb integritási kultúrával felvértezve tudjanak ellenállni a korrupciós kockázatoknak. Hisz már Platón hangsúlyozza Az állam című művében, hogy „az igazi vezető nem arra termett, hogy a maga javát keresse, hanem alárendeltjeinek javát”, „alárendelt” alatt jelen kontextusban minden olyan állampolgárt érve, akinek az ügyeit intézi, illetve a vele egy állami szervezetben dolgozó munkatársait is.

7. ÖSSZEFOGLALÁS

Az OECD jelentése alapos elemző munka eredményeképpen született meg, és reális képet nyújt a közigazgatás átalakításának folyamatáról, nagyságáról, rámutat a hiányosságokra, utal a még elvégzendő feladatokra, és értékeli e munka eredményeit. Magyarország a korábbi évekhez képest jobban teljesít az államszervezet, a közigazgatás fejlesztésének kapcsán, de vannak még hiányosságok, így a megkezdett munkát feltétlenül folytatni kell.