

DR. SZEGEDI KRISZTIÁN

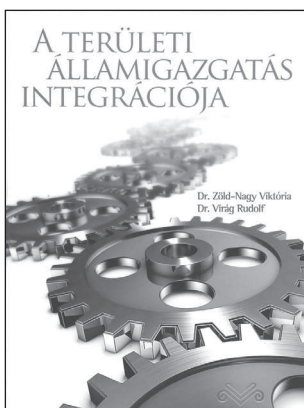
FŐOSZTÁLYVEZETŐ-HELYETTES

KÖZIGAZGATÁSI ÉS IGAZSÁGÜGYI MINISZTERIUM

HATÓSÁGI ELJÁRÁSI SZABÁLYOZÁSI FŐOSZTÁLY



Deus ex machina? – „A területi államigazgatás integrációja” kötet margójára



Dr. Zöld-Nagy Viktória és dr. Virág Rudolf, a területi államigazgatás integrációja című kötet szerzőpárosa abban a szerencsés helyzetben van, hogy az általuk feldolgozott témát nem másodkézből ismerik, vagy történeti perspektívából szemlélik, hanem aktív résztvevői, de még inkább alakítói a folyamatnak.

A könyv beskatulyázása ezért sem egyszerű. Noha egyértelműen kézikönyv – amely megvalósít didaktikai célokat is, mert segít fókuszálni a közszférát érintő átalakítás lényeges pontjaira és a „miért” kérdésekre is pontos válaszokat ad –, nem hanyagolható el dokumentumértéke sem, mert egy nagy rendszerszervezési történet hiteles naplója is egyben.

A kötet kilenc fejezetben mutatja be a területi államigazgatás integrációját, két nagyobb logikai egységben elkülönítve. Az első öt fejezet a területi államigazgatás történeti előzményeit és az integrációs folyamatot mutatja be, míg az utolsó négy fejezet a fővárosi és megyei kormányhivatal működési és irányítási rendszerét vázolja, illetve ezzel együtt a szervezetrendszer identitását és jövőképét igyekszik meghatározni.

A történeti részeket a szerzők praktikusán foglalták keretbe, hiszen a visszatekintés a korábbi járási rendszer 1983-as megszüntetésével indul, és a modern járási rendszer kialakításával végződik – ami az időrendben utolsó átfogó szerkezeti változása az integrációnak –, de ebben a keretben rövid bemutatásra kerül az elmúlt mintegy 30 év valamennyi lényeges átalakítási kísérlete. Az integráció előtti történeti részből kiemelést érdemel, hogy az államigazgatási szervezet átalakítására vonatkozó korábbi kormányhatározatok csokorba szedésével elismerésre méltó plasztikussággal sikerült megragadni azt a két évtizedre állandósult kormányzati igyekezetet, amely folyamatosan próbálta – változó eszközökkel és lendülettel, de összességében sokáig sikertelenül – hatéko-

nyabban működtetni a dekoncentrált államigazgatási szervek tömegét.

A fővárosi és megyei kormányhivatalok létrehozásával kapcsolatban a szerzők kimerítő részletességgel szolgálnak, és nem feledkeznek meg olyan köztes, de lényeges momentumokról sem, mint a regionális államigazgatási hivatalok megyei illetékességűvé alakítása, amely szervezetek végül a magját adták az újfajta, funkcionálisan integrált hivatalnak. Ugyanilyen alaposággal kerül bemutatásra a kormányhivatalok működését megalapozó szabályozás is. Külön fejezetet kap az „integrációs know-how”, amelynek köszönhetően képet kaphat az olvasó arról az államigazgatási feladatrendszert komplex egésznek tekintő szemléletmódról, amit az új szervezeti forma tulajdonképpen megtestesít, illetve olyan „műhelytitkokba” is bepillantást enged, mint az előkészítéshez kapcsolódó tárgyalások, a dekoncentrált szervek átvilágításának szakasza.

A könyvnek ezekben a fejezetekben visszatérő axiómája a széttagoltság és az eltérő szerkezeti formák létezése, illetve ehhez kapcsolódóan a működési standardok hiánya, mint a területi államigazgatás működési problémáinak gyökere. A szerzők határozott válasza erre a problémára a szervezeti integráció, és ezt a későbbiekben több gyakorlati tapasztalattal támasztják alá.

A területi államigazgatás szerkezetváltásának utolsó nagyobb momentuma a járási rendszer kialakítása volt. A könyv a kormányhivatalok esetében már alkalmazott módszerrel külön fejezetben tárgyalja az előkészítést a kapcsolódó szabályozással, majd egy részletesebb bemutatását adja a járási (fővárosi kerületi) hivataloknak. A járások megalapozásával kapcsolatban érdekes a párhuzamosan vizsgált verziók magas száma, ami mutatja, hogy a kormányhivatalok kialakításához képest hosszabb előkészítési fázisra volt lehetőség, megfontolva, hogy a járási koncepció kritériumaival kapcsolatban a kisebb vagy nagyobb méretű járások milyen előnyöket és hátrányokat képviselnek.

A létrehozás folyamatában bemutatásra kerül – értelemszerűen csak vázlatosan – az az átfogó társadalmi és szakmai egyeztetési sorozat is, amely jelentős befolyással bírt végül a járások illetékességi területének, a járásszékhelyeknek és az

átvett hatásköröknek a meghatározására. Az egyeztetések kiemelése azért is indokolt a kötetben, mert a gyakorlat vizsgálata: az ilyen méretű átalakításoknál elkerülhetetlen a finomhangolás, de a határozott koncepció és az érintett nem állami szereplőkkel való konszenzusra törekvés együtt egy időtálló ötvözetet alkot.

A járási hivatalok jogállásával kapcsolatban több fontos információt kapunk. Önmagában a joganyagból nehezebben kivehető, hogy a járási hivatal kettős identitással bír. Egyrészt feladatellátás szempontjából önálló entitás, számos hatáskör címzettje, és felépítésében is követi a kormányhivatal kettős (törzshivatal-szakigazgatási szervek) felépítését, ugyanakkor szervezeti önállósága ténylegesen nincs, a fővárosi és megyei kormányhivatalnak, mint költségvetési szervnek egy szervezeti egysége (kirendeltsége). A napi gyakorlatban a járási hivataloknak komoly önállósága van, ami fontos tulajdonság: a polgárok magukénak érzik a hivatalt, hiszen a feladatellátásban a megyei centralizáció helyett a szubszidiaritás érvényesül. A működtetés szempontjából viszont nem lenne hatékony önálló költségvetési szervek működtetése, így a járási hivatalok a funkcionális feladatok szempontjából szigorúan nézve csak főosztályi szintű pozícióval bírnak a hivatalon belül. A kötet ezt a kettőséget nem feleli bemutatni, ami a járási rendszer megértéséhez komoly segítséget jelent.

A hatodik fejezettől kezdődik a szervezeti működés bemutatása, most már egységben kezelve a fővárosi és megyei kormányhivatalokat. A könyv második nagy logikai egysége valójában egy „újraindítás”. Az ezekben a fejezetekben összefoglalt ismeretek egy kisebb része a könyvben korábban már említésre került. Azonban ezzel nem ismétlés történik, hanem a szerzők nézőpontot cserélnek. Eddig a pontig a kialakításhoz vezető folyamat volt a dinamikus elem, és a szervezet csak pillanatfelvételen, az indulás időpontjában látszott. Itt azonban megfordul a helyzet, és a kormányhivatal működésének (ide értve a belső folyamatokat, a hatósági és egyéb közjogi jogkörök gyakorlását is) bemutatása a dinamikus elem, és az előzmények képszerűen, sokszor a korábbi részekre visszautalva jelennek meg.

Ez a módszer talán a leghasznosabb valamennyi választható közül. A területi integráció egyedi, és a beidegződéseinktől

idegen a működése. A kettős irányítás intézménye, az ágazati logika összkormányzati érdekekkel való helyettesítése az erőforrások meghatározásánál, az egymástól elzártan működő államigazgatási szervek „kvázi-önkormányzatiságának” felszámolása és az ebből eredő együttműködési igény a korábbi szakmai reflexekkel nem értelmezhető helyesen, tanulást, szemléletváltást igényel még az új szerkezetben dolgozóknak is. Ezért helyes döntés az olvasó több nézőpontból való végigvezetése, ugyanis a működés megértése világítja meg igazán az integráció már realizált és lehetséges előnyeit, illetve hátrányait, kockázatait.

További mélységet adnak a műnek a szerzők azon problémák áttekintésével, amelyek az új rendszer életképességét hosszabb távon próbára fogják tenni. Itt meg is kell állnunk egy pillanatra, mert a könyv gondolatmenete arra utal, hogy az integrációt, ha mint szemléletet vizsgáljuk, arra a következtetésre kell jutnunk, nem végpontja, hanem kezdete vagy igényteremtője fontos változásoknak. Példaként állítható az ágazati szemlélet kizárólagosságának felülvizsgálata központi szinten, a működési források meghatározásánál a bázis alapú tervezés tényleges feladatalapú tervezéssel való felváltása, vagy a korábbinál rugalmasabb, az aktuális feladatokhoz igazítható szervezeti séma.

A konkrét példákkal alátámasztott problémafelvetések azért lényegesek, mert megmutatják az átalakítás által felszínre hozott, a korábbi szisztémában elrejtett, végső soron csak a gyenge szolgáltatási minőségben vagy a központi költségvetés nagyobb hiányában tetten érhető hiányosságokat, amelyek a jobb dokumentálhatóság okán most a kormányhivatalok „hibalistáját” gazdagítják. A szerzők logikus álláspontja szerint ez egyben lehetőség, mert az ismert okokra visszavezethető gyengeségek megfelelő akarattal könnyebben orvosolhatók, mint a láthatatlan okokból eredő teljesítményhiány.

A kötet záró gondolata a „nyitva tartott opció”. Mire az olvasó eljut eddig, talán már maga is hasonló következtetést von le ebből a területi integrációs útikönyvből. Egy lehetséges ösvényt láthat, amelyet buktatóival együtt végigjárva a magyar államigazgatás egy új, nyitott, szolgáltató és hatékony kultúrájához érünk el.