

DR. DARGAY ESZTER
FŐOSZTÁLYVEZETŐ
BELÜGYMINISZTERIUM



Államigazgatási szervek megszüntetése és átalakítása az integritás és hivatásetika szemszögéből

Az integritásszemléletről és annak előnyeiről legtöbbször a korrupciómegelőzés kontextusában hallhatunk. Ebből a szempontból az integritás szabályszegésekkel szembeni szervezeti és egyéni ellenállóképeségre gyakorolt pozitív hatását emelik ki.

Jelen tanulmány az államigazgatási szerveket érintő változások és változtatások szemszögéből fókuszál az integritás és ezen keresztül a hivatásetika fontosságára.

I. Az integritásszemlélet

Az integritásszemlélet a kormányzati döntéshozatalban 2012-től kezdődően jelent meg.¹ Az ekkor született dokumentumok megközelítésében az integritásfejlesztést a korrupció elleni küzdelem korszerű eszközének kell tekinteni, amelynek célja a korrupció megelőzése és a közigazgatás eredményes működése. Az integritás a közigazgatásban olyan működésmódot jelent, amely lehetővé teszi, hogy a közigazgatás és a közigazgatási szervezet a ráruházott hatalmat és erőforrásokat a hivatalosan elfogadott és igazolt közérdek megvalósítására eredményesen használja.²

Az integritás fejlesztése tehát nem azonos a korrupció-megelőzéssel. Annál jóval tágabb fogalom, hiszen a rendeltetészerű, hatékony és eredményes működést hivatott megvalósítani.

Mit kell értenünk rendeltetészerű, hatékony és eredményes működés alatt? A közigazgatásban mindenképpen azt, hogy a szerv a részére megállapított hatásköröket jogszerűen, a közjó érdekében, az állampolgárok, ügyfelek megelégedésére gyakorolja.

A közigazgatás társadalmi, gazdasági környezete folyamatosan változik – így ha az állam hatékony és eredményes közigazgatást akar szervezni, fenntartani, akkor ezekhez a külső változásokhoz alkalmazkodnia kell.

II. Szervezeti változások – változásmenedzsment a közigazgatásban integritási szemszögéből

A szervezeti változás – egyik meghatározása szerint – a szervezet olyan átalakítása, amelyet emberek, technológia, kommunikáció és verseny idéznek elő.³ Szervezeti változásnak tekintünk tehát minden olyan átalakulást, amely a szervezet lényeges jellemzőinek valamelyikében (folyamatokban, technológiában, outputokban, struktúrában, kultúrában, hatalmi viszonyokban, magatartásban) következik be. Ezek közül irányított szervezeti változásoknak vagy szervezeti változtatásoknak nevezzük azokat, amelyek a szervezet vezetésének tudatos beavatkozása nyomán mennek végbe.⁴

Visszatekintve az elmúlt időszak stratégiai kormányzati dokumentumaira, kiemelt helyen találjuk azokat, amelyek a közigazgatás átalakítására vonatkozóan tartalmazznak célkitűzéseket.

A 2011-ben megszületett Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 11.0) a hatékony közigazgatást négy beavatkozási terület – szervezet, feladat, eljárás, személyzet – mentén tűzte ki megvalósítani. A 2012-ben kiadott Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 12.0) a meghirdetett irányok mentén továbbhaladva megerősítette, hogy a szervezetrendszer átalakítása során továbbra is az egyszerűsítés és az egyszerűsítés az alapelvárás.⁵

¹ Lsd. a korrupció elleni kormányzati intézkedésekről és a Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programjának elfogadásáról szóló 1104/2012. (IV. 6.) Korm. határozat, Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 2012)

² PALLAI KATALIN – KIS NORBERT: „A teljesség felé” *Integritásoktatás és kutatás a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen*, Pénzügyi Szemle 2014/2 sz. 175. oldal

³ NEMES FERENC: *Vezetési ismeretek és módszerek*. Szent István Egyetem Kiadó, Gödöllő, 2007. 285. oldal

⁴ BAKACSI GYULA: *Szervezeti magatartás és vezetés*. Aula Kiadó, Bp., 2004. 279. oldal

⁵ Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 12.0) 19. oldal <https://magaryprogram.kormany.hu/admin/download/d/2c/40000/Magyar%20kozig%20fejlesztési%20program%202012%20A4.pdf> (letöltés időpontja: 2017. november 10.)

A 2015 februárjában elfogadott Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020 címet viselő kormányzati stratégiai dokumentum a központi irányító szervek átszervezését egyik fő célkitűzésként nevesítette. Ennek egyik iránya a központi államigazgatási szervek földrajzi elhelyezkedésének felülvizsgálata, melynek célja a területi szemléletmód bevezetése az államigazgatás legmagasabb szintjén. A másik irány a középírányító szervek szervezetrendszerének felülvizsgálata, amellyel kapcsolatban a stratégia szerint a „törvényesen és átláthatóan működő állam kialakítása érdekében szükséges a központi hivatalok, továbbá – a területi államigazgatási szervek és más területi feladatokat ellátó intézmények kivételével – a költségvetési szerv formában működő minisztériumi háttérintézmények feladatainak, szervezetének, működésének és költségvetésének a felülvizsgálata”⁶

Ezen elvek mentén született meg az a kormányhatározat, amely hatáskör-racionalizálást írt elő, értve ez alatt⁷

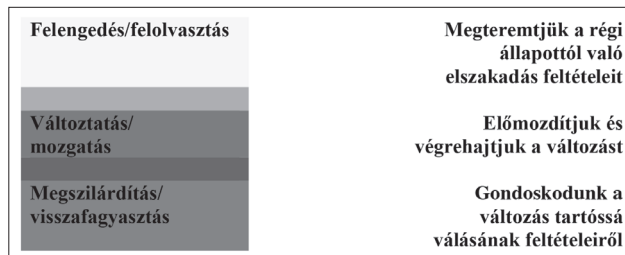
- a) a megyei (fővárosi) és a járási (fővárosi kerületi) feladat- és hatásköri szintek felülvizsgálatát;
- b) ennek eredményét figyelembe véve a fővárosi és megyei kormányhivatalok és a járási (fővárosi kerületi) hivatalok, valamint ezen szervek feladatellátásával összefüggésben a másodfokú hatáskörben eljáró központi hivatalok hatáskör-racionalizálását;
- c) a központi és területi államigazgatási feladatellátás szintjeinek, valamint az ezzel összefüggő jogorvoslati szintek átalakítását.

Mindezek 2015 végén radikális változtatásokat jeleztek előre az államigazgatási szervezetrendszerrel illetően.

A központi hivatalok és a költségvetési szervi formában működő minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálatával kapcsolatos intézkedésekről szóló 1312/2016. (VI. 13.) Korm. határozatban a kormány rendelkezett a központi államigazgatási szervezetrendszer átalakításáról, az átalakítási folyamat keretében megszüntetendő központi költségvetési szervekről és minisztériumi háttérintézményekről. A döntés alapján az átszervezések döntő többségben jogutódlással más szervekbe történő beolvadást, kisebb hányadban a feladatok más szerv általi átvétele mellett jogutód nélküli megszűnést írtak elő. A határozat egy évet meghaladó időintervallumra irányozta elő az intézkedéseket: egyes esetekben a határidő 2016. szeptember 1. volt, azonban még 2017. november 1-jei hatállyal is történt beolvadás.

Az alábbiakban a fenti változtatásokat változásmenedzsmenti szempontból, integritási szemszögből szemlélem. Vizsgálatom során megkülönböztetett helyet foglalnak el azon esetek, ahol szervek más szervbe történő beolvadással szűntek meg.

Az elméleti keretet a klasszikus háromszakasos Lewini modell adja meg, melynek az egyes fázisait, illetve a közöttük lévő átmeneteket, átfedéseket az alábbi ábra szemlélteti:⁸



A változás első szakasza (felengedés/kiolvasztás) a kormányzati döntéssel kezdődhet és azzal az időponttal ér véget, amikor a változtatás jogi szempontból, „formálisan”, a jogszabályok szintjén is hatályba lép. Ez utóbbi alatt a jogutódlás pillanatát kell értenünk.

Annak alapján, hogy mi válthatja ki a változást, két főbb csoportot határozhatunk meg: a belső, illetve külső indítékokat. A belső indíttatású változás általában nem spontán módon vagy reaktív jelleggel, hanem tervszerűen, tudatosan zajlik le, jellemzően preaktív vagy proaktív jelleggel. A belső indíttatású, tudatos változásnál (például az önként vállalt közfeladatok esetében) a szervezet dönti el, hogy mit szeretne változtatni, és ennek érdekében hogyan avatkozik be a folyamataiba, a struktúrájába, főbb alrendszeribe stb. Egy államigazgatási szerv megszüntetése azonban tipikusan külső indíttatású változás, így a fenti esetek is ide tartoznak. Ez esetben a változás egyértelműen kívülről történik, valamilyen külső tényező hatására. Egyfajta kényszernek is mondható. Tipikus esete például egy jogszabályváltozás. Külső tényezők még többek között a politikai, gazdasági, társadalmi folyamatok, és az, hogy ezek miként hatnak a szervezetre.⁹

A változtatás második szakaszában (változtatás/mozgás) megy végbe a változás – ekkor kerülnek bevezetésre az új eljárásrendek és intézkedések, megtörténik a működési kockázatok feltárása és kiküszöbölése, valamint a szervezeti beolvadás elmélyítése érdekében szükséges intézkedések foganatosítása.

Minden szervezeti változásnak vannak „hard”, azaz például a szervezeti struktúrákra, hatáskörökre vonatkozó változói, és egy irányított változás menedzselésének mindig vannak „soft”, azaz humán változói is, ezek kijelölnek egy alapvető változásvezetési stílust.¹⁰

Az úgynevezett hard típusú változók azok, amelyek a stratégia jellemzőit adják, kívülről is jól érzékelhetőek, felmérhetőek, ezeken keresztül egy külső szemlélő számára is megfigyelhető, hogy milyen változás ment végbe egy adott szervezetben.

Ez a következő változókat foglalja magában¹¹:

- a) a változás jellemzői a *kiterjedés mértéke* alapján, mely szerint a változás lehet radikális vagy inkrementális. Egy szerv beolvadása egyértelműen radikális változás nem csupán a beolvadó, hanem a beolvasztó szervezet részéről is. Ezen esetben – szemben az inkrementális változással, amikor csak néhány szervezeti jellemző

⁶ Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020 34. oldal http://www.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_feljeszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia_.pdf (letöltés időpontja: 2017. november 10.)

⁷ Lsd. 1959/2015. (XII. 23.) Korm. határozat

⁸ BELÉNYESI EMESE: *Változásmenedzsment a közigazgatásban*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem 2014. 113. oldal

⁹ BELÉNYESI E. i.m. 19. oldal

¹⁰ NOSZKAY ERZSÉBET: *A változás- és válságmenedzselés néhány elméleti és gyakorlati dilemmája*. Vezetéstudomány, 2008. XXXIX. 4. 24–34. oldal

¹¹ BELÉNYESI E. i.m. 22. oldal

érintett és az csak egy-egy szervezeti egységet érint – a változás az egész szervezetet érinti.

b) a változás jellemzői a *mélység foka* alapján, mely szerint a változás lehet gyenge vagy erős

A kormányhatározat eredményezte jogszabály-módosítások lényege, hogy a hatáskörök címzettjei változtak, azok tartalmi elemei egyes esetekben módosultak ugyan, de kisebb mértékben. Összességében azt lehet tehát mondani, hogy az egyes szerveknél korábban foglalkoztatott tisztviselők ugyanazt, vagy közel ugyanazt a feladatot látják el, csak más szervezetben. A változtatás mélysége így gyengének tekinthető.

c) a változás jellemzői a *változás sebessége* alapján, mely alapján megkülönböztethető a big bang, a próba és a párhuzamos futtatás modellje

A változtatás sebessége tekintetében gyors, azaz „big bang” módszerről beszélhetünk. Az államigazgatási hatáskörök átadása/átvétele nem is történhet másként – hiszen a jogszabályi rendelkezésekkel telepíthető feladatoknál értelemszerűen próbáról vagy párhuzamos futtatásról nem lehet szó.

d) a változás jellemzői a *változás típusa* alapján, mely szerint kétféle elméletet különböztetünk meg: a gazdasági értékeken alapuló E-elméletet (Economic Value) és a szervezeti kapacitást fókuszba helyező O-elméletet (Organizational Capability).

Az E-elmélet célja a költségcsökkentés, illetve bevétel-növelés, amelyben a változás fentről lefelé történő menedzselése az irányadó a vezetés részéről. Az elmélet a struktúra és a rendszer hangsúlyozására fókuszál, tehát a változtatási folyamat programok tervezése és bevezetése szakaszában szokásos alkalmazni. Anyagi ösztönzőkkel motiválja a változás elfogadását a szervezetben. Az elmélet alkalmazása a közigazgatásban is gyakran tanácsadók bevonásával történik meg, akik elemzik a problémákat és kialakítják a megoldásokat (szakértői tanácsadás). Az elmélet feltételezi a pénzügyi gazdálkodási értékek jelentős és gyors erősödését egy jó átszervezéssel, ami olyan „kemény”, eredményalapú tevékenységeket foglal magában, mint az elbocsátások, források zárolása stb.¹²

Érdemes itt visszatekinteni a változás céljára és ez alapján néhány megállapítást tenni annak típusára. Az E-elmélet szerinti elemek fedezhetőek fel az alábbiakban:

- Az államigazgatási szervezetrendszer átalakítása a Közigazgatás- és Közzolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020 szerint versenyképesség növelésére hivatott, és mint ilyen gazdasági, számszerűsíthető mutatók javítását célozza.
- A legmarkánsabban és az állampolgárok felé is a leginkább kommunikált cél az állam költségeinek mérséklése, amely a személyi juttatásokra fordított költségvetési források 20 %-os csökkentésében jelenik meg.
- A változtatás tipikusan top-down levezényelt: a kormányzat döntéseit jogszabályok, majd munkáltatói döntések képezték le.

- A változtatás fókuszja egyértelműen a struktúrán volt: a kormányhatározat szervek megszüntetéséről, beolvasztásáról, átalakításáról rendelkezett.

A radikális változáshoz és gyors átmenethez az E-elmélet kapcsolható, azonban ahhoz, hogy a változás „megszilárduljon”, az újonnan bekerülő szervezeti egységek ne csak formálisan kapcsolódjanak be az átvevő szervezet működésébe és a változás fenntartható legyen, szükség van az O-elmélet alkalmazására is. Ez már átvezet a változtatás harmadik, alább részletezett szakaszába.

A megszilárdítás/visszafagyasztás fázisában válnak véglegessé a változások. Itt különös figyelem összpontosul a szervezeti kultúrára, annak változást támogató vagy éppen azt gátló hatására.

Visszautalva a tanulmány elején írtakra: ha integráns államigazgatást építünk, akkor annak feltétele, hogy azt befogadóvá tesszük a változtatásokra.

Az O-elmélet a szervezet képességeinek fejlesztését tűzi ki célul, amelynek elérése érdekében például a közigazgatási szervezeti kultúra kialakítására összpontosít, a munkatársak viselkedésére és attitűdjére próbál hatni. Az elmélet a középvezetőket próbálja elkötelezni, hogy álljanak a változás mellé, és az E-elmélettel ellentétben az elkötelezettség révén motivál.¹³

Egy szerv megszüntetése esetén a változások három szinten mennek végbe:

- a tisztviselők, mint egyének szintjén,
- a szervezeten belüli struktúrák és rendszerek szintjén és
- a szervezeti légkör, az interperszonális kapcsolatok szintjén.¹⁴

Az elköteleződés szerepe az első és harmadik esetben megkerülhetetlen.

A változásmenedzsmet szakirodalmában az integritás fogalma nem ismeretlen. A Boston Consulting Group ún. DICE-módszere szerint az integritás a változtatáson dolgozó csapatnak az a képessége és hajlandósága, hogy a kezdeményezést véghez tudja és akarja vinni. Annak mértéke, hogy a szervezet mennyire bízhat meg a csapatban a változtatási projekt sikeres végrehajtását illetően.¹⁵

Tekintsünk itt vissza a változás „soft”, azaz humán változóira. Az úgynevezett „soft” faktorok a vezetési stílust határozzák meg a változási folyamatban. Ezek a koncepciók lényegében azokat a lehetséges stratégiai magatartásokat jelentik, amelyeket a vezető alkalmazhat a változtatás megtervezésére és végrehajtására.¹⁶

A változtatásvezetési stratégiákat szokás az alábbiak szerint megkülönböztetni:

- változtatás hatalmi ráhatással,
- változtatás racionalitás alapján,
- változtatás normatívák alapján és
- változtatás meggyeréssel.¹⁷

¹³ BELÉNYESI E. i.m. 25. oldal

¹⁴ BELÉNYESI E. i.m. 85. oldal

¹⁵ A DICE módszer egy diagnosztikai eljárás, amit a változások alapos megértése és átgondolt kezelése érdekében használnak. A DICE betűszó a vizsgálat négy fő területére utal: duration, integrity, commitment, effort. Forrás: BELÉNYESI EMESE: i.m. 68–69. oldal

¹⁶ KOCSIS JÓZSEF: *Változások menedzselése*. Műszaki Könyvkiadó, Budapest, 1994. 117–118. oldal

¹⁷ KOCSIS J. i.m. 117–118. oldal

¹² BELÉNYESI E. i.m. 25. oldal

A stratégiák egyes elemei a gyakorlatban keverednek, illetve azok időben is váltakozva követhetik egymást. Nem nehéz felismerni, hogy a szervek jogszabály alapján történő átszervezésének elrendelése alapvetően a hatalmi ráhatással történő változtatás eszköze. A racionalitáson alapuló változtatásvezetési stratégia az emberek véleményét próbálja megváltoztatni a tények bemutatásával. A meggyerés esetén a vezetés valamiféle kézzelfogható előnyök kínálásával próbálja rávenni az embereket arra, hogy a változtatásban vegyenek részt. A normatívák alapján történő változtatás során az emberek gondolkodásmódját, értékrendjét próbálják megváltoztatni, tehát a szervezeti kultúra alapvető elemeiben igyekeznek változást elérni.¹⁸

E körben tehát kulcsfogalmaink az értékrend kinyilvánítása és az elkötelezettség – azon tényezők, amelyek a változások befogadását, végrehajtását és megszilárdítását segítik, támogatják. Itt kerül fókuszba az integritásszemlélet tudatosításának lényegi elemeként megerősített közszolgálati hivatás-etika.

A szervezeti változtatásokat is előirányzó Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 11.0) a közigazgatás megreformálásának kiemelt területként határozta meg a hivatásrendek megújítását. A stratégiai dokumentum a Magyar Kormánytisztviselői és Állami Tisztviselői Kar, mint köztestület feladatoként nevesítette a hivatás-etikai normák érvényesítését.¹⁹ Ennek alapvetően két iránya van. A Kar egyrészt törvényi felhatalmazást kapott a hivatás-etikai szabályok megalkotására, másrészt az etikai eljárások lefolytatására.²⁰

A hivatás-etikai tudatosság erősödése több, egymással összefüggő körülménnyel magyarázható:

- a „jó kormányzás”, a „hatékony közszolgálat” közpolitikai prioritás lett,
- a gazdasági válság felerősítette az etikus működés fontosságát,
- válaszkényszer a közhivatalok és a közigazgatás iránti közbizalom csökkenésére,
- növekednek a társadalom, a polgárok elvárásai a közszolgálattal szemben,
- a közszektor folyamatos átalakulás, reform, átszervezés alatt van, amely próbára teszi a közszolgák képességeit,
- az értékek komplexitása, értékkonfliktusok, „értékváltás” az élet minden területén,

- erősödött a nyitottság, az átláthatóság, az elszámoltathatóság követelménye,
- a korrupció elleni harc közpolitikai jelentősége.²¹

A Kar 2013. júniusában fogadta el a Hivatás-etikai Kódexet²², mely az anyagi szabályokon túl az etikai eljárásokra vonatkozó rendelkezéseket is meghatározza. Az eljárások lefolytatására a jogszabály a Kart jogosítja fel, amely a tagok – azaz a kormánytisztviselők, valamint az állami tisztviselők – által választott etikai bizottságok útján látja el feladatait. Az etikai szabályok megalkotásába való beleszólás lehetősége, azok választott tisztviselők általi alkalmazása újfajta legitimitást biztosít, „közel hozza” a szabályokat a közzféra alkalmazottaihoz, ezzel is erősítve az integritás iránti elköteleződést.

III. Összegzés

A 2011-től elrendelt államigazgatást érintő szervezeti változások a kormányzati stratégiai dokumentumokban szükségesszerűen vezettek az integritásszemlélet térnyeréséhez. A hatalmi ráhatással eszközölt szervezeti átalakítások eredményezte változtatások eredményessége és fenntarthatósága az integritás függvénye is.

Az integráns közigazgatás kulcsfogalmai a közjó szolgálata, a hatékonyság és az eredményorientáltság. Mindez nem valósítható meg csak akkor, ha a közigazgatás egyrészt reagál, másrészt fogékony a változásokra. Az államigazgatás szervezetét érintő átszervezések csak korlátozott eredményt érhetnek el akkor, ha a szervezetrendszer, az egyes szervek nem fogadják be a változásokat, azaz azok nem szilárdulnak meg és nem válnak a szervezeti kultúra részévé. Itt főszerep jut a tisztviselőnek, aki a hivatás-etikai követelményekkel azonosulva elköteleződésével megkerülhetetlen tényezője a folyamatnak.

A változás a tisztviselők számára gyakran ellentmondásos, nehezen megítélhető helyzeteket idéz elő. Az egyéni és szervezeti érdek összhangja vagy éppen annak hiánya, a munkakörülmények változása alapvetően befolyásolják a munkavégzéshez való hozzáállást. Az etika mindehhez zsinórmértékül szolgál. A közszolgálati tevékenység iránt érzett elkötelezettség segít a változások megértésében és az azokhoz való alkalmazkodást támogatja.

¹⁸ BELÉNYESI E. i.m. 28–29. oldal

¹⁹ Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 11.0). 45. p. <http://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/8/34/40000/Magyar-Kozigazgatás-fejlesztési-Program.pdf> (letöltés időpontja: 2017. november 10.)

²⁰ Lsd. a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (Kttv.) 29. § (6) bekezdés c) pont

²¹ PALLAI – KIS i.m. 168. oldal

²² Lsd. <http://mkk.org.hu/node/145>