

Politikusi és köztisztviselői szerepek a központi közigazgatásban

(Dr. Pulay Gyula, az Állami Számvevőszék Kutató Intézetének főigazgatója)

Az 1990-es rendszerváltást követően törvénybe foglalt magyar minisztériumi belső struktúra az európai modellt követte, amely szigorúan szétválasztja a minisztériumokban a politikai és szakmai (igazgatási) vezetést. A politikai tisztségnek a miniszter és a politikai államtitkár posztja számított, míg a szakmai vezetést a közigazgatási államtitkár és a helyettes államtitkárok képviselték. Előbbiek megbízási ideje a kormányéhoz kötődött, míg az utóbbiak határozatlan idejű köztisztviselői jogviszonyban álltak. A különválasztás több célt is szolgál. Ezek közül a következőket emelem ki:

- a minisztériumok politikai irányításának megteremtése, és az ezért viselt személyi felelősség egyértelmű meghatározása;
- a közigazgatás folyamatosságának, stabilitásának erősítése;
- a pártérdekek közvetlen érvényesülésének kizárása a minisztériumi hivatali munkából. (A politikusok a minisztériumban elvileg nem saját pártjaik érdekeit képviselik, hanem a kormányprogram megvalósítását irányítják. A közpénzek elosztásánál, a köztisztviselői pályázatok elbírálásánál pártpolitikai érdekeknek nem szabadna érvényesülniük.)

Ez a modell Magyarországon megbukott. Már az első közigazgatási államtitkárok és különösen a helyettes államtitkárok kiválasztásánál széles körben érvényesültek a pártpolitikai szempontok. A közigazgatási vezetőkkel szemben követelménnyé vált nem csak a személyes bizalom, hanem a politikai megbízhatóság, a kormányzó pártok iránti elkötelezettség is. Az ezt követő kormányváltások során egy-két kivételtől eltekintve lecserélték a közigazgatási államtitkárokat és a helyettes államtitkárok jelentős részét. Gyakran előfordult, hogy a cikluson belüli miniszterváltás után az új miniszter a maga bizalmi embereit állította a közigazgatási vezetői posztokra.

Következésképpen nem alakult ki az a kormányokat „túlélő” köztisztviselői vezető gárda, amely a minisztériumi működés folytonosságát képes lett volna biztosítani. A politika részéről a folytonosság iránti igény nem is fogalmazódott meg, jellemzőbb volt az, hogy a hivatalba lépő kormány az előző kormány intézkedéseit annulálni akarta, „az új műsorhoz pedig új férfi kellett”. Az állandó változásokat elszenvadó vállalkozások, intézmények, érdekképviselők többször jelezték, hogy a közigazgatási vezetők gyakori cseréje komoly fennakadást okoz a kormányzati szervekkel közösen végzett munkákban.

Annak ellenére, hogy a magyar gyakorlat nem követte az európai modell szellemiségét, maga a szabályozás 2006. júliusáig fennmaradt. Ezzel az álságos helyzettel szakított a 2006. júliusától hatályba lépett törvény¹. A jelenlegi szabályozás a minisztériumok vezetését politikusok (miniszter, államtitkárok, a szakállamtitkárok egy része) illetve politikai státuszba került szakemberek (a szakállamtitkárok másik része) vezetésére bízta. Megszűnt a politikai, illetve közigazgatási államtitkár közötti különbségtétel. A megmaradt jelző nélküli államtitkár egyértelműen politikai vezető – a politikai államtitkár „jogutóda” – lett, hiszen parlamenti képviselő lehet, megbízatása megszűnik a kormány megbízatásának megszűntével. A közigazgatási államtitkár tisztsége ugyanakkor eltűnt jogrendszerünkben. A törvényi szabályozásból egyértelműen kiolvasható az is, hogy a szakállamtitkár ugyancsak politikusi státuszban van, hiszen megbízatása a kormány megbízatásával egyidejűleg megszűnik. Kétségtelen, hogy a jelenlegi szabály jobban megfelel annak a törekvésnek, amely a minisztériumok irányítását megpróbálja minél inkább a politika hatáskörébe vonni, és a felső szakmai vezetőket – a szakállamtitkárokat – egzisztenciálisan érdekeltté tenni az adott kormány sikeres és tartós működésében. Ugyanakkor e struktúrának is megvannak a maga súlyos hiányosságai. Nézzük csak a legfontosabbakat!

- Megszűnt, a minisztériumoknak, mint hivataloknak az irányítása. A minisztérium ugyanis nemcsak politikacsináló szervezet, hanem hivatal és költségvetési intézmény is. A szerteágazó minisztériumi szakmai, hatósági, gazdálkodási munka irányítása speciális szakértelmet, tapasztalatot igényel. Ezzel a szaktudással, tapasztalattal a miniszterek, illetve az államtitkárok döntő többsége nem rendelkezik. A szabályozás nem is követeli meg tőlük, hogy rendelkezzenek az ilyen típusú vezetői munkához szüksé-

¹ A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. Törvény (a továbbiakban: Ksztv.)

ges végzettséggel.² Politikai jellegű feladataik sokasága sem engedi meg, hogy a hivatal szakmai irányítását is ők végezzék. A törvény megfogalmazásaiból következően a szakpolitikusoknak az általuk felügyelt szakterülethez értő szakembereknek kell lenniük. Ugyanakkora a szakállamtitkárok közül jogilag egyik sincs abban a helyzetben, hogy a teljes minisztériumi szakmai, hatósági, gazdálkodási munkát irányíthassa. (A közigazgatási államtitkári feladat-ellátás hiányát észlelve az utóbbi időben a legtöbb minisztériumban megfigyelhető az a törekvés, hogy a szakállamtitkárok egyike – mint koordinációs ügyekért felelős szakállamtitkár – betöltse a hivatalvezető szerepét, azaz kvázi közigazgatási államtitkárként működjön.)

- A teljes köztisztviselői kar közvetlen politikai irányítás alá került. A korábbi struktúrában a közigazgatási államtitkár volt a munkáltatója minden köztisztviselőnek. (Ezt a jogát részben más vezető beosztású köztisztviselőre delegálhatta.) A jelenlegi modellben a miniszter a munkáltatói jogok gyakorlója. Ezt a jogát részben más vezetőkre delegálhatja, de szakállamtitkárig bezárólag ezek a vezetők is politikusok. Általános ugyan, hogy egyes munkáltatói jogokat a köztisztviselői beosztásban lévő főosztályvezetők gyakorolnak, és így közvetlenül nem minden köztisztviselőnek politikus a munkáltatója. A főosztályvezetőé azonban igen, következésképpen és jogi értelemben a politikai befolyásolás a munkáltatói jogok gyakorlásában szinte korlátlanul érvényesülhet. A köztisztviselői kar pártsemleges működésének nincsenek meg a jogi garanciái. A politikai befolyásolásnak tág teret engedő szabályozás vezetett olyan vadhajtásokhoz, hogy egyes minisztériumokban a miniszter kabinetfőnökéhez tartozik a funkcionális főosztályok irányítása.
- A hivatali működés folytonossága kormányváltás esetén súlyos veszélybe került. A törvény értelmében a kormány megbízatásával az összes minisztériumi felsővezető megbízatása is megszűnik, tehát jogilag sincsen senki, aki a minisztériumi tevékenység folytonosságát köteles lenne és képes lenne biztosítani.³

² A Ksztv. a miniszter és a politikai államtitkár esetében nem írja elő követelményként a felsőfokú iskolai végzettséget.

³ Erre a problémára mutatott rá az Állami Számvevőszéknek „A magyar központi közigazgatás modernizációjának ellenőrzéséről” szóló 0901 számú, 2009. januárjában közzétett jelentése, amely a Kormány részére a következő javaslatot fogalmazza meg: „kezdemenyezze a Ksztv.-nek az állami vezetőkre vonatkozó előírásai módosítását annak érdekében, hogy a Kormány megbízatásának megszűnésekor a minisztériumi szervezet vezetői szintjeinek folyamatos működtetése biztosított legyen;”

Miért bukott meg Magyarországon a minisztériumi irányítás európai elveket követő modellje?

A kialakult helyzet ismeretében fel kell tennünk a kérdést: miért bukott meg Magyarországon a minisztériumi irányítás európai elveket követő modellje? Megítélésem szerint a problémák gyökerét a modellen kívüli okokban kell keresni. Ugyanakkor voltak a modell hazai megvalósításának olyan konkrét hibái és hiányosságai, amelyek lehetlenné tették a minisztériumoknak az európai modell elvei szerinti működtetését.

A modellválasztáson kívüli okok közül elsőként azt említem, hogy a pártfinanszírozás problémái miatt a pártok szinte rákényszerültek a zsákmányszerzésre, azaz arra, hogy vezető köztisztviselői szerepeket is politikusoknak, illetve a párthoz kötődő vezető szakértőknek adjanak, mivel csak így tudtak számukra megfelelő egzisztenciát biztosítani.

Második oknak a koalíciós kormányzást tartom, különösen annak azt a formáját, amikor a kisebb kormánypártok „megkaptak” egyes minisztériumokat, mivel így ezek a minisztériumok e pártok politikai „fellegváraivá” váltak.

A harmadik ok a demokratikus politikai kultúra hiánya volt, amely miatt a politikai erők nem látták be, hogy a közigazgatás stabilitása és színvonalas működése fontosabb és hosszabb távú érdek a pártkatonák minisztériumi elhelyezésével elérhető rövid távú előnyöknél.

Végül, azt is el kell ismerni, hogy nem álltak rendelkezésre megfelelő számban nagy szakmai tudással rendelkezők, a pártoknak el nem kötelezett közigazgatási szakemberek, akikre a minisztériumok szakmai vezetését bármely politikai párt nyugodtan rábízhatta volna.

A modell konkrét megvalósítása során elkövették azt a hibát, hogy nem mérték fel megfelelően a politikai és a köztisztviselői irányítási feladatokat. Irreális volt az az elgondolás, hogy egy miniszter és egy politikai államtitkár képes egy minisztérium politikai és szakpolitikai irányítására, valamint a minisztérium képviselőire mindazokon a fórumokon (Országgyűlés, Kormány, országgyűlési bizottságok, érdekegyeztetés, magas szintű nemzetközi kapcsolatok, politikai rendezvények), amelyeken politikus megjelenése a kívánatos. Nem biztosítottak elegendő politikai státuszt a politikusi szerepeket betöltéséhez. Ezért sok esetben a vezető beosztású köztisztviselőknek politikai szerepeket is el kellett játszaniuk, ami a vezető köztisztviselői gárda átpolitizálódásához vezetett. Még gyakoribb volt, hogy politikailag elkötelezett em-

bereket vettek fel formálisan köztisztviselői státuszba, de valójában politikai jellegű munkakörbe (miniszteri kabinetek tagjai, sajtófőnökök).

Később a szabályozás próbált ezen a helyzeten enyhíteni, például lehetőség nyílt arra, hogy egy minisztériumban több politikai államtitkár is legyen, illetve megnyílt a nem vezető beosztású politikai státuszok létrehozásának a lehetősége (politikai tanácsadók, főtanácsadók). Érdekes tapasztalat ugyanakkor, hogy a legtöbb minisztériumban a politikai tanácsadókat is köztisztviselő státuszba vették azért, hogy távozásukkor végkielégítést kaphassanak.

Megítélésem szerint a modell bukásához az is hozzájárult, hogy a közigazgatási államtitkári és a helyettes államtitkári pozíciók túl vonzóak voltak a politikusok számára. Nem lett volna szabad a közigazgatási vezetőket államtitkárnak nevezni, mert Magyarországon az államtitkárok hagyományosan politikai szereplők voltak. Felesleges volt a közigazgatási vezetők számára a politikai vezetőkkel azonos béren kívüli juttatásokat (pl. kormányüdülő használata, gépkocsi sofőrrel) biztosítani. Nem választották külön a szakpolitikai és a szakmai irányítást, így a közigazgatási vezetők nagyon gyakran nemcsak szakmai, hanem szakpolitikai irányítást is végeztek. (Erre a kérdéskörre a későbbiekben még visszatérek.)

A Ksztv. az 1990-2006 közötti szabályozás ellentmondásainak orvoslása helyett éppen az ellenkező végletet valósítja meg:

- nincsenek megfelelő státuszok a köztisztviselői vezetői szerepek betöltéséhez,
- köztisztviselői vezetői szerepek politikai státuszba kerültek.

Ezek a hiányosságok nem teszik lehetővé a minisztériumok hatékony vezetését. A jelenlegi minisztériumi struktúrából eredő súlyos működési zavarok közbeszéd tárgyát képezik. A modell tarthatatlansága az első kormányváltásnál nyilvánvalóvá válik majd. Következésképpen szükség van egy újabb modell, és egy ennek megfelelő minisztériumi struktúra kialakítására.

Az új minisztériumi struktúra kialakításának alapelvei

Mielőtt nekilátnánk egy új minisztériumi struktúra felvázolásához, szükséges rögzítenünk azokat az alapelveket, amelyre az új szerkezet épülhet. Alapelvek megfogalmazásakor abból célszerű kiindulnunk, hogy parlamenti demokráciában a hatalmat – alkotmányos keretek között – a választáson többséget szerzett politikai pártok gyakorolják. Következésképpen a végrehajtó hatalom politikai irányítás alatt áll. Ugyanakkor a minisztériumi munkában a politikai

célszerűség mellett érvényesülnie kell a jogszerűségnek és a hatékonyságnak, ami azt igényli, hogy a minisztériumi szakmai irányító munkát ahhoz értő, jól képzett közigazgatási szakemberek végezzék. Ezek figyelembevételével az alábbi alapelvek rögzítését tartom célszerűnek:

- A minisztériumoknak, mint (szak)politikai döntés-előkészítő és végrehajtó szervezeteknek az irányításában meghatározó a politikai felelősség.
- A minisztériumoknak, mint hivataloknak stabil szakmai vezetésre van szükségük.
- A köztisztviselői karnak pártsemlegesnek kell lennie: köztisztviselőnek a lehető leg szélesebb körben köztisztviselő legyen a főnöke.

Az elvek rögzítése után azt kell megvizsgálnunk, hogy azokból milyen politikai és szakmai vezetői feladatok adódnak, és e feladatokat milyen vezetői munkakörökbe célszerű rendezni. E feladat elvégzése előtt azonban különbséget kell tennünk a politikai, a szakpolitikai és a szakmai irányítás között.

A minisztériumok politikai, szakpolitikai és szakmai irányítása

A **minisztériumok politikai irányítása** elsősorban a kormányzati hatalomgyakorláshoz kapcsolódó célok érvényesítését jelenti: a minisztérium hajtsa végre a kormányprogram rá vonatkozó feladatait és a Kormány által meghatározott egyéb feladatokat a Kormány által kialakított elvek figyelembevételével. Következésképpen a miniszternek, mint kormánytagnak az elsőrendű feladata, hogy a minisztérium munkáját a Kormány céljainak megfelelően irányítsa.

A kormányprogram az általános politikai célokon kívül egy-egy szakterületre (egészségügy, környezetvédelem, szociálpolitika) vonatkozóan is megállapít célokat. Szűk értelemben a **minisztérium szakpolitikai irányítása** a Kormány adott szakterületre vonatkozó céljainak érvényesítését jelenti a minisztériumi munkában. Valójában azonban az éppen megalakuló kormányok általában nem rendelkeznek az egyes szakterületekre vonatkozó koherens cél- és eszközrendszerrel, és a kormányzati ciklus során is felmerül számos olyan szakpolitikai kérdés, amelyre azon mód kell választ találni. Következésképpen az egyes szakpolitikák kidolgozása a szakminisztériumok feladata. A tágabb értelemben vett szakpolitikai irányítás tehát a szakpolitika kidolgozásának és végrehajtásának politikai irányítását jelenti. A szakpolitika kidolgozása ugyanis szakpolitikai és szakmai irányítást egyaránt megkövetel. A szakpolitikai irányítás elsősorban az alábbi feladatokat foglalja magában:

- a szakterület jövőképeinek felvázolása összhangban a Kormány általános politikai céljaival,
- a szakterületen elérendő célok meghatározása (ideértve a kormányzati ciklus végéig elérendő, valamint a stratégiai célokat is),
- a szakterület céljainak összehangolása más kormányzati célokkal,
- a szakterületi érdekegyeztetés becsatornázása a döntés-előkészítése munkába,
- a szakpolitika minisztériumi jóváhagyása.

A szakpolitikai irányítás tehát első lépésben a jövőkép és a célrendszer meghatározását jelenti, annak egyidejű garantálásával, hogy mindez legyen összhangban a kormánypolitikával. A szakpolitika részletes kidolgozását már a szakmai vezetőknek kell irányítaniuk. A politikai vezetésnek akkor célszerű ismét belépnie a folyamatba, amikor megkezdődik a szakpolitika tervezetének érdekegyeztetése. Az érdekegyeztetés során felmerülő, szakmai javaslatok elfogadása ugyanis komoly politikai mérlegelést igényel. A befogadott javaslatok következetes végig viteléhez pedig komoly politikai támogatás szükséges. Természetesen a szakpolitika minisztériumi elfogadása is politikai döntést igényel, majd ezt követően kerülhet a szakpolitikáról szóló előterjesztés a Kormány elé.

Célszerű, ha a szakpolitika elfogadását követően (esetleg azzal párhuzamosan) egy cselekvési program is készül. Ennek kidolgozása során a szakpolitikai irányításnak elsősorban az a feladata, hogy a programban megfogalmazott intézkedések teljes mértékben lefedjék a szakpolitikában kitűzött célokat. A szakpolitikai irányítás részét képezi a program végrehajtásának politikai felügyelete is.

Végül fontos szakpolitikai irányítási feladatnak tartom a szakterület kommunikációs tevékenységének összefogását.

A leírtakkal megpróbáltam azt is érzékeltetni, hogy a szakpolitikai irányítás nem egy ad hoc jellegű feladat, hanem alapvetően a szakpolitikai kidolgozásához, és annak szisztematikus végrehajtásához, valamint képviselőjéhez kapcsolódik. Ebből következően nem igényli azt, hogy a szakpolitikus közvetlenül irányítsa minisztériumi szervezeti egységeket, illetve köztisztviselők munkáját.

A **minisztériumi munka szakmai irányításának** kettős feladata van. Mindenekelőtt biztosítani kell minisztérium jogszerű és szakszerű működését. Jogállamban a minisztériumi munka elsődlegesen a jogszabályoknak van alávetve, semmilyen politikai cél sem mentesítheti a minisztériumot a jogszerű működés kötelezettsége alól. Ennek jogi garanciáját az teremti meg, ha a szakmai irányítást végző személy pártsemleges, a kormányzati cikluson túlnyúló időszakra kinevezett köztisztviselő.

A szakmai irányítás második feladata az, hogy a minisztériumi munka a lehető leghatékonyabban szolgálja a minisztérium elé kitűzött általános, politikai és szakpolitikai célok elérését. Szeretném aláhúzni, hogy a minisztériumi munkában hangsúlyosan kell törekedni az általános, azaz a kormányzati cikluson túlnyúló célok elérésére is. Ilyen például a takarékoság, amely gyakran ellentétbe kerül a kormányzó pártok újraválasztási érdekeltségével. Aligha kérdéses, hogy az elmúlt 15 év választási évi túlköltekezéseihez az is hozzájárult, hogy nem volt olyan stabil közigazgatási vezetés, amely a politikusok ez irányú törekvését érdemben tudta volna korlátozni. Fontos azonban azt is hangsúlyozni, hogy a szakmai vezetésnek alapvető feladata – természetesen a jogszerűség határai között – a mindenkori kormány politikai, szakpolitikai céljainak eredményes megvalósítása, azaz elvileg megengedhetetlen, hogy a szakma vezetők munkájuk során – saját meggyőződésből, politikai elköteleződés miatt – más, ezzel ellentétes célokat próbáljanak érvényesíteni. Ebben az értelemben a szakmai vezetőknek lojálisnak kell lenniük a mindenkori politikai vezetéshez.

A politikusi és a köztisztviselői vezetői szerepek meghatározása

Az új minisztériumi struktúra kialakítása előtt célszerű sorra vennünk, hogy egy modern, demokratikus jogállamban melyek azok a feladatok, amelyeket egy minisztériumban politikusoknak kell megvalósítaniuk. Az alábbi feladatokat tartom a legfontosabbaknak:

- a minisztérium politikai, szakpolitikai irányítása;
- a minisztérium képviselete
 - az Országgyűlésben (ideértve az országgyűlési bizottságokat is),
 - a Kormányban,
 - a politikai szintű nemzetközi kapcsolatokban,
 - a társadalmi párbeszéd országos és ágazati fórumain,
 - a médiában,
 - a politikai jellegű rendezvényeken.

A felsorolásból látható, hogy a korábban részletezett politikai és szakpolitikai irányítási feladatok mellett rengeteg olyan feladat van, amikor a minisztériumot politikusnak kellene képviselnie. Külön kiemelném a parlamenti bizottságok előtti képviselet kérdését. Megítélésem szerint az lenne a korrekt, ha az országgyűlési bizottságokban a Kormányt a törvényjavaslatot előterjesztő miniszter vagy politikai helyettese képviselné. (Természetesen szakértőként jelen lennének a minisztérium illetékes köztisztviselői is.) A parlamenti bizottságok ugyanis általában politikai vitát folytatnak az egyes törvényjavaslatokról, és nem helyes a politikai vitákba köztisztviselőket direkt módon bevonni. Korábban a köztisztviselői kar egy részének éppen a parlamenti bizottsági vitákban kellett – később soha meg nem bocsátott – politikai szerepet vállalnia.

A leírtakból az is következik, hogy csak a politikai és a szakpolitikai irányítást tartom politikusi feladatnak, azaz a minisztériumok munkájának szakmai irányítását vezető beosztású köztisztviselőkre bíznom. A szakmai irányító feladatokat két részre bontottam, az alábbiak szerint

Önálló szakmai vezetői feladatok:

- a minisztériumnak, mint hivatalnak az irányítása,
- a minisztérium gazdálkodásának irányítása,
- a minisztérium hatósági munkájának irányítása.

A miniszter politikai, szakpolitikai útmutatása mellett végzendő szerepek:

- a minisztérium szakmai döntés-előkészítő munkájának irányítása,
- a minisztériumi költségvetési fejezet tervezésének és gazdálkodásának szakmai irányítása,
- a minisztérium szakmai véleményező feladatainak irányítása.

A felosztás logikája az, hogy a minisztérium hivatalszerű működéséért a szakmai vezetőnek kellene önálló felelősséget viselnie. A minisztert célszerű lenne tehermentesíteni attól, hogy formálisan ő a felelős a minisztérium gazdálkodásért, napi szintű működtetéséért. Az ágazati szintű szakmai feladatok esetében azonban érvényesülnie kell a politikai, szakpolitikai irányításnak. Megítélésem szerint ez így van a minisztérium szakmai véleményező feladatai esetében is, még ha az elmúlt 18 év gyakorlata ennek ellent is mond. A legtöbb minisztériumban a más tárcaik által készített jogszabály-tervezeteket, előterjesztés-tervezeteket csak szűk szakmai szempontok alapján véleményezik, holott a tárcaegyeztetés nagyobb horderejű anyagok ese-

tében elvileg arra is módot adna, hogy a minisztérium politikai vezetése összkormányzati szempontokra is felhívja a figyelmet.

A feladatok felsorolásából egyenesen következik, hogy olyan minisztériumi struktúrát kellene kialakítani, amelyben van a politikusi feladatokkal arányos számú politikai státusz, illetve a szakmai vezetői feladatokat köztisztviselői státuszban lévő vezetők látják el. További feladatnak tartom, hogy a politikai és a köztisztviselői vezetői státuszok elismertsége és javadalma- zása legyen arányos, de ugyanakkor tükrözze e státuszok eltérő helyzetét. (Például azt, hogy a köztisztviselőket határozatlan időre nevezik ki, a politikai munkatársak foglalkoztatása vi- szont a Kormány megbízatásához kötődik.)

Javaslat az új minisztériumi struktúrára

Az új minisztériumi struktúrában az alábbi **politikai munkakörök** meghatározását javaso- lom:

- miniszter,
- (szak)politikai államtitkárok (minisztériumonként 2-4),
- kabinetfőnök,
- sajtófőnök,
- kabinettagok (minisztériumonként 10-20)

A minisztérium szakmai vezetésére az alábbi munkakörök kialakítását javasolom:

- hivatalvezető,
- hivatalvezető jogi és gazdasági helyettesei,
- főosztályvezetők (főosztályvezető-helyettesek, osztályvezetők).

Milyen feladatok húzódnak meg az egyes munkakörök mögött?

A **(szak)politikai államtitkár** a miniszter irányítása mellett részt vesz a minisztérium vala- mely szakterületének szakpolitikai irányításában. Megszűnne tehát az az államtitkári munka- kör, amely csak a miniszter állandó helyettesítésére szorítkozik. Az elnevezés lehetne politikai vagy szakpolitikai államtitkár, akik közül az egyik a miniszter általános helyettese is lenne. Például az Egészségügyi és Szociális Minisztériumban lenne egy az egészségügyért, és egy a szociális ügyekért felelős (szak)politikai államtitkár, és közülük az egyik lenne a miniszter általános helyettese.

A **hivatalvezető** a minisztérium, mint hivatal (kötségvetési szerv, szervezet és apparátus) jogszerű működéséért, a szakmai irányítás összehangolásért lenne felelős.

A **hivatalvezető-helyettesek** a minisztérium szakmai munkájának jog- és szakszerűségéért, illetve gazdálkodásának jogszerűségéért és eredményességéért felelősek a hivatalvezető közvetlen irányítása mellett.

A javaslatban szándékosan nem szerepelnek szakterületeket irányító hivatalvezető-helyettesek. Én ugyanis szeretném visszaállítani a **főosztályvezetői** munka szakmai presztízsét. Egy főosztályvezetőnek képesnek kell lennie szakterülete szakmai irányítására, azaz felesleges fölé helyezni még egy szakmai irányító szintet.

A szakmai vezetői munkaköröknek szándékosan adtam olyan elnevezést, amely nem vonzó a politikai zsákmányszerzés céljára és azt sugallja, hogy ezeket köztisztviselőkkel kell betölteni. Ezzel összhangban azt javaslom, hogy a vezető köztisztviselők béren kívüli juttatásai legyenek szűkebbek, mint a politikai vezetőké (pl. gépkocsi-használat, kormányüdüőre való jogosultság), de kapjanak versenyképes fizetést. Stabilitásuk megkívánja, hogy felmondás ellen magas végkielégítés védje őket. Ezzel szemben a politikai státuszok elnevezése, az ehhez tartozó fizetés, juttatások fejezzék ki e munka magas presztízsét, megszűnésük esetén méltányos, de nem túl magas „lelépési összeg” járjon.

A köztisztviselői kar politikamentes munkájának garanciájaként a hivatalvezető legyen a munkáltatója minden köztisztviselőnek, és a politikusi és a köztisztviselői munkakörök között ne legyen átjárás. Ha valaki politikai munkakört töltött be, akkor legalább 5 évig ne lehessen köztisztviselő.

A szakpolitikai és a szakmai irányítás összehangolása

Az új struktúra működőképességének egyik kulcskérdése a szakpolitikai és a szakmai irányítás összehangolása, hiszen ellenkező esetben napi viták lesznek a szakpolitikusok és a szakmai vezetők között. Az összehangolás alapja a szétválasztás lehet, vagyis annak egyértelmű

rögzítése, hogy a köztisztviselők munkáját köztisztviselők irányítják oly módon, hogy

- a főosztályvezetők munkáját közvetlenül a hivatalvezető vagy helyetteseik irányítják,
- a főosztályvezetők irányítják a főosztályok munkatársainak a munkáját.

A (szak)politikai államtitkárok szakpolitikai irányítási feladata - a korábban részletezetteknek megfelelően – nem jelentheti azt, hogy ők napi szinten beleszólnak az egyes főosztályok munkájába. A szakmai és a szakpolitikai irányítás összehangolására rendszeresen ülésező belső fórumokat (pl. szakpolitikai értekezlet) szükséges működtetni, amelyet a (szak)politikai államtitkár vezet, és amelyen a hivatalvezetés és a szakterület összes szakmai vezetője részt vesz. Az ilyen fórumok lehetnek alkalmasak az elvi jellegű szakpolitikai irányítás megvalósítására.

Az új minisztériumi struktúrát az **1. sz. ábra** vázolja fel. Az ábrán ovális keret jelöli a politikusi és szögletes keret a köztisztviselői vezető munkaköröket. Az irányítást folytonos, a szakpolitikai irányítást szaggatott vonal jelzi. Az ábra tükrözi a korábban javasolt megoldásokat.

1. sz. ábra

Az új minisztériumi struktúra szervezeti ábrája



A változtatás szükségességéről

Felmerül a kérdés, mi készítheti a politikai döntéshozókat arra, hogy a jelenlegi, a politikai befolyásolásnak tág teret engedő minisztériumi struktúrát a javasolt új struktúrával váltsák fel? Megítélésem szerint az a felismerés, hogy az ország a jelenlegi válságból csak akkor tör-

het ki, ha a minisztériumai jól működnek. Nem csak napi tapasztalatunk, hanem a nemzetközi szervezetek által készített ország-rangsorok egyértelmű eredménye, hogy hazánk versenyképessége az elmúlt néhány évben drámaian romlott. Az IMD World Competitiveness Yearbook-ban közölt rangsor szerint versenyképességünk 2000-2008 közötti csökkenésének a fő oka a gyenge kormányzati hatékonyság volt. A régió éllovasaiból sereghajtók lettünk. E mögött sok más okkal együtt az is meghúzódik, hogy a magyar közigazgatás korábbi „siker-tényezője” a szabályozás gyors átalakítása már nem vezet újabb sikerekhez, mint arra 2006-ban publikált cikkemben⁴ már figyelmeztettem. Magyarország az 1990-es években azzal vált a régió reformállamává, hogy elsőként vezette be a piacgazdasághoz szükséges szabályokat. Ez a versenyelőnyünk azonban a 90-es évek végére megszűnt. Ma már nem a jogszabályok megalkotásának gyorsasága, hanem azok minősége a versenyképességi tényező. A politika azonban még mindig a lázas cselekvés bűvkörében él. A közbeszéd tematizálása, a jó szándék kommunikálása nem elegendő. A problémákra valódi megoldást kereső, és azt megtalálni képes közigazgatásra van szükség, azaz olyan minisztériumokra, amelyeknek a tevékenységében egyidejűleg érvényesül az erős politikai, szakpolitikai koordináció, és a hozzáértő szakmai vezetők által irányított minőségi munka. Az új minisztériumi struktúra kialakítása egy fontos lépés lehetne ebbe az irányba.

Budapest, 2009. március 11.

⁴ Pulay Gyula: Nincs időnk, hogy siessünk, nincs okunk, hogy várjunk (Gondolatok a 15 éves központi közigazgatásról) =Magyar Közigazgatás 2006. március-április 129-135. oldal