

ILYÉS HENRIETTA

*A fővárosi, megyei
Közigazgatási Hivatal
(kormányhivatal)
koordinációs
és ezzel összefüggő
ellenőrzési feladatai*

Az Országos Tudományos Diákköri Konferenciára készült pályamunkámban a fővárosi, megyei közigazgatási hivatalok – a mostani kormányhivatalok – koordinációs és ezzel összefüggésben megvalósított ellenőrzési feladatait vizsgáltam.

A jogintézmény az egyetemi előadások során keltette fel érdeklődésemet, hiszen aktualitását a 2011. januári változásokat megelőzően is számos módosítás és tudományos értekezés támasztotta alá. Utóbbiak közül sokat magam is forrásként felhasználtam, elsősorban az intézmény „múltjának” megismerése végett. Dolgozatomban a mára hatálytalan 214/2010. (VII. 9.) Korm. rendelet tematikáját követve fejtem ki észrevételeimet a hivatalok működésével, szabályozásával kapcsolatban, és tárom fel az általam megkérdőjelezhetőnek tartott megoldásokat.

Ebben a rövid összefoglalóban csupán a számomra legjelentősebb két kérdést szeretném kiemelni és bemutatni, illetve a dolgozatom megírása óta bekövetkezett változásait, és a jövőre vonatkozó javaslataimat.

Vizsgálódásaim során többek között a hivatalok által létrehozott fővárosi, megyei államigazgatási kollégiumok működése, funkciója keltette fel érdeklődésemet. Az államigazgatási kollégiumok szervezeti, vezetésüket és összetételüket tekintve, az egyes területi szervek kormányhivatalokba történő integrációja folytán januártól megváltoztak, de lényegében

továbbra is a hivatalok véleményező, összehangolást elősegítő testületeiként működnek, fontos szerepet betöltve a hivatalok koordinációs feladatainak ellátásában.

Fontos megemlíteni, hogy nem valósult meg valamennyi területi szerv integrációja, így a „kimaradt” szervek esetében továbbra is szükséges az eredményes koordináció megvalósítása. Ennek célja a közigazgatás gazdaságosabb, hatékonyabb működésének megvalósításában való közreműködés. Mivel az integrációval nem érintett szervek esetében lényeges változást nem hozott az új szabályozás, így a jövőben is problémát okozhat, hogy a dekoncentrált szervek mozgástere a döntéshozatalban felügyeleti szerveik által determinált. Ez a meghatározottság a vertikális és horizontális érdekek összeütközését eredményezheti, akadályozva ezzel a koordináció hatékonyságát.

Ezen ellentétek feloldása érdekében javaslom a „hivatalvezetők kollégiumának” létrehozását a hivatal koordinációs feladatok ellátása körében, bizonyos működési módosításokkal.

Elképzelésem szerint megyei szinten a lehetőségekhez képest az egyeztetéseket végre kell hajtani. Majd az eredményeket először megyei, ezt követően országos szinten kell értékelni, elemezni – a területi szervek központi szerveinek bevonásával –, és végül az országos gyakorlat alapján kell az új javaslatokat kidolgozni. Ez utóbbi országos egyeztetést a kollégiumokhoz hasonló formában tudom elképzelni, azzal az eltéréssel, hogy ezen a hivatal vezetői – jelen állás szerint a kormány megbízottak – egyfajta „küldötteként” vennének részt. Bár a hivatalvezetők már korábban is ülészttek együtt, ezen ülések összehívására csupán felügyeleti szervek esetleges utasítása alapján kerülhetett sor, amely megoldás alkalmatlan az általam javasolt funkció betöltésére.

Ezért szükségesnek tartom egy szervezetesebb, rendszeresen működő, alulról szerveződő „kollégium” létrehozását. Az alulról szerveződést szeretném kiemelni, ugyanis 2011 januárjával újabb szerv került a hierarchiába: Nemzeti

Államigazgatási Központ (továbbiakban: NÁK) elnevezéssel, a kormányhivatalok irányítása érdekében.

A NÁK egyeztető, javaslat-előkészítő funkciót tölt be, valamint ellátja a közvetítést az országos szervek és a területi kormányhivatalok között. Úgy gondolom, hogy felülről szerveződése folytán mégsem alkalmas a területi koordinációban általam fontosnak tartott gyakorlatközpontúság érvényesítésére. Meglátásom szerint ugyanis a NÁK létrehozásának elsődleges indoka az integrált területi szervek központi szerveinek „koordinálásában” keresendő, tehát nem a kormányhivatalok szervezetrendszerén kívül eső területi szervek koordinációjának előmozdítását célozza. Hasonló feladatköre ellenére továbbra is indokoltnak tartom a „hivatalvezetők kollégiumának” létrehozását, elsősorban az integrációból kimaradt területi szervek érdekében.

Megszervezése akkor lehet költségtakarékos és eredményes, ha minden kormányhivatalt egy döntéshozatalra jogosult, szakmai ismeretekkel is rendelkező személy képvisel. E tekintetben azonban problémát okozhat, hogy a hivatalok vezetői – kormány megbízott, főigazgató – a jogszabályi követelmények tükrében nem feltétlenül rendelkeznek a szükséges közigazgatási ismeretekkel. Így a főigazgató általános helyettese, az igazgató az első olyan személy a hivatali rangsorban, aki bizonyossággal jártas szakmai kérdésekben.

A hatékony működés érdekében fontosnak tartom a résztvevők létszámának „ésszerű” keretek között tartását a fent említett követelményeknek megfelelően. A kommunikációt, a konszenzust nehezítené a jelenlévők létszámának jelentősebb növelése, ezért a dolgozatomban külön is hangsúlyozott közigazgatási ismereteket nélkülözhetetlennek tartom a vezetői tisztség betöltéséhez.

Elképzeléseim megvalósítása más jelentős módosítást, illetve apparátust nem igényelne, mivel az előkészítő munkálatok, statisztikák,

egyéb tervezetek elkészítése az egyes megyei kollégiumok munkakörébe tartozik jelenleg is.

Várható eredményeit tekintve kiemelném, hogy a kollégium életre hívása által a jogi szabályozás, a fokozatosságot kihasználva, a gyakorlati tapasztalatokra építkezhetne. A hivatal a hierarchikus, illetve mellérendeltségi viszonyok, területi szervekre gyakorolt együttes hatásából adódó érdekelletétek áthidalására is alkalmassá válna.

A dolgozatomban tárgyalt kérdések közül az átfogó ellenőrzéssel kapcsolatos észrevételeimet szeretném még megemlíteni.

A jog világában megállapítható, hogy minden kötelezettség annyira teljesül, amilyen erjű szankció társul hozzá. A szankciók generál és speciál preventív hatásuk révén elősegítik a jogkövetést. Alkalmazásukra azonban csak a kötelezettségzegés esetében kerülhet sor. A kötelezettségzegésre leggyakrabban az ellenőrzések során derül fény. Tehát az ellenőrzés nem hiányozhat a kötelezettségek teljesítésének garanciarendszeréből, így vitathatatlan a jelentősége az államigazgatás hatékonyságának biztosítása tekintetében is.

Az általam elemzett kormányrendelet csupán nagyvonalakban szabályozta az ellenőrzési feladatokat. A jelenleg hatályos 288/2010. (XII. 21.) Korm. rendelet jelentős változásokat hozott e tekintetben. Részletesen szabályozza a hivatalok által ellátandó ellenőrzés típusait, fajtáit, valamint az előkészítés menetét és végrehajtását, de továbbra is maradtak megoldandó kérdések. Ezek közül kiemelendőnek tartom az Ötv.-ben is rögzített kizárólagos – törvényességi – ellenőrzés kapcsán is felmerülő gyakorlati problémát, az egyes ellenőrzési típusok elválasztása tekintetében. Az ellenőrzés típusok elhatárolása ugyanis csak elméletben egyszerű, mivel végső soron minden ellenőrzés törvényességi ellenőrzés is egyben. Ez jól érzékelhető az Ötv.-ben szabályozott gazdálkodási ellenőrzés esetében, mely az Állami Számvevőszék kizárólagos hatáskörébe tartozik. Ennek ellenére a kormányhivatalok szabályozásánál, a tör-

vényességi ellenőrzés kapcsán a jogalkotó mégis rendelkezik a pénzügyi ellenőrzést is érintő vizsgálatról. Tehát a következetes elválasztás mellett is előfordul, hogy a törvényességi ellenőrzés során fény derül olyan tényre, amely más ellenőrzési típus vizsgálódásába tartozna, illetve tartozik.

Továbbá a törvényességi és a pénzügyi, szakmai, hatékonysági ellenőrzéstípusok között szükségszerű összefüggés áll fenn. Hiszen a szakmai követelmények, a belső szabályzatok elkészítésének minden esetben valamely jogszabály az alapja, mely kötelezi, vagy feljogosítja az egyes szerveket saját szabályaik megalkotására.

A fenti összefüggések is alátámasztják az átfogó ellenőrzések alkalmazásának indokoltságát. Bár jelenleg is rendelkezik a jogalkotó átfogó ellenőrzésről, azonban ez a szabályozás nem terjed ki a pénzügyi ellenőrzésre, melyet aggá-

lyosnak tartok a korábbiakban említettek miatt. Az átfogó ellenőrzés lényege éppen abban áll, illetve állna, hogy valamennyi ellenőrzéstípus egy ellenőrzés keretében, egy szerv által valósuljon meg, mindenre kiterjedően.

Alkalmazásának gyakorlati indokai közé sorolható, hogy segítené egy átfogó kép kialakítását a problémákról, orvoslásuk során más megoldásokat is előtérbe helyezve, továbbá biztosítaná, hogy egy terület se maradjon ki az ellenőrzésből.

Zárásként ismételten hangsúlyoznám a „hivatalvezetők kollégiumának” lehetséges jövőbeli hatásait a koordináció hatékonyságának növelése tekintetében, valamint azt, hogy az átfogó ellenőrzés megvalósítása gazdaságosabb, hatékonyabb lenne a jelenleg többségében elkülönítetten végrehajtott ellenőrzésfajták alkalmazásánál.