

A közigazgatás rezilienciája, avagy a magyar közigazgatás rezilienciájáról a COVID válság idején¹.

BALÁZS ISTVÁN*

1. A reziliencia értelmezése és aktualitása a közigazgatásban.

A reziliencia egy rendszer azon képessége, hogy működését és szervezetét elfogadható szinten megtartsa perturbációk közepette is, vagy alkalmazkodva, vagy ellenállva azoknak, hangzott el a Nemzetközi Közigazgatás-tudományi Intézet (IISA-IIAS) „A kormányzati rendszerek rezilienciája” címmel 2018 júniusában, Tuniszban tartott világkonferenciáján².

Többen kiemelték továbbá, hogy a válságok közepette különös jelentősége van annak, hogy az állam cselekvését megvalósító közigazgatás milyen gyorsan és milyen hatékonysággal tudja erőforrásait és eszközeit a változások kezelése érdekében átcsoportosítani, vagy átrendezni. Ennek érdekében hatékony koordináció szükséges nem csupán a közigazgatási alrendszerek és szintek közt, hanem a társadalom más aktorait, mint a civil társadalmat és a versenyszférát is bevonva³. Az IISA akkori elnöke, Geert Buckaert pedig hozzátette azt is, hogy a közigazgatás rezilienciájához ezen felül olyan a jó kormányzáshoz kapcsolható tényezőkre is szükség van, mint a hatékony stratégiai tervezés a közszolgáltatások biztosításának már a tervezési szakaszában is. Ehhez járul még az átláthatóságra épülő bizalom megszerzése a változásokkal érintett felek közt, amit elősegít minden marginalizálódott társadalmi helyzetben lévő réteg befogadásának képessége és készsége.

A válságoknak történő ellenállóképesség csupán az első lépcsőfok, mert a reziliencia következő szintje levonni a szükséges következtetéseket annak érdekében, hogy újbakat meg lehessen előzni. A kormányok ezt a képességet nem nélkülözhetik, de nem is szerezhetik meg a helyi közigazgatási szint bevonása nélkül⁴.

A hivatkozott konferencia felidézésének célja azonban nem egy késői „utibeszámoló”⁵, hanem szomorú aktualitását adja napjaink COVID világjárványa és annak következtében előállt válság kezelése. A konferencia időpontjában ezt még nem lehetett előre látni, hanem tulajdonképpen még az előző, 2008-as pénzügyi világválság közigazgatásra gyakorolt hatásainak vizsgálatáról volt szó éppen annak érdekében, hogy a jövőbeni esetleges újabb válságok kezelésére fel lehessen készülni.⁶

Elméleti szempontból az az útkeresés folyt tovább, ami a válságig szinte töretlenül érvényesülő új közmenedzsment (NPM) bukását követően a poszt-NPM irányzatok kialakulásához vezetett, köztük az állami szerepköröket legradikálisabban visszarendező neoweberi elképzelésekig⁷.

*Tudományos főmunkatárs, ELKH TK JTI, Tanszékvezető egyetemi tanár, DE ÁJK,

¹ A tanulmány az FK - 129018. - A jogrendszer reagálóképessége című NKFIH által támogatott kutatás keretében készült.

² Lásd bővebben SAUDI, Ahmed; La resilience administrative. Le Manager. 2018.09.01. in Pressreader <https://www.pressreader.com/tunisia/le-manager/20180901/282600263761907> (2020.09.29.)

³ HORIE, Masahiro professzor (Syracuse University); <https://www.pressreader.com/tunisia/le-manager/20180901/282600263761907>, (2020.09.29.).

⁴ BUCKAERT, Geert, az IISA akkori elnöke, <https://www.pressreader.com/tunisia/le-manager/20180901/282600263761907>, (2020.09.29.)

⁵ A konferencián ugyanis e tanulmány szerzője is részt vett „Vers la fin de la clause generale de compétence?” című előadásával.

⁶ <https://iias-iisa.org/front/documents/IIAS%20Annual%20Report%202018.pdf>

⁷ Lásd bővebben; G. FODOR Gábor – STUMPF István: Neoweberi állam és jó kormányzás, *Nemzeti Érték*, 2008/7. 5-25.

Bár a reziliencia-kutatásoknak még nem nagy múltja van, de a vonatkozó publikációk száma dinamikusan növekszik⁸ és ha nem is kizárólag a közigazgatásra van már hazai kutatási program szűkebb tudomány-területünkön,⁹ de van megjelent publikáció is.¹⁰

A COVID járvány sajnálatos kitörése és kezelése a közigazgatási reziliencia kutatásának aktualitását nem csupán felerősítette, de egyenesen elkerülhetetlenné tette az azzal való foglalkozást. A közigazgatás rendelkezésére álló erőforrásokat ugyanis meg kell erősíteni, miközben a megszokottól eltérő prioritások mentén szükséges felhasználni. A hatékony és eredményes válságkezeléshez új módszerek alkalmazása is szükséges, ami kihat a közigazgatás szervezetére, eljárására és személyzetére egyaránt.

Ugyanakkor igaz az is, hogy a válságok nem új keletűek, sőt a globalizációval szinte mindegyik világméretű, így joggal merül fel, hogy milyen sajátosságai lehetnek a COVID járvány okozta válságnak olyanok, melyek nem csak megkülönböztetik az előzőektől, hanem magát a rezilienciát is sajátos viszonyok közé helyezi a közigazgatásban.

A kérdés megválaszolása nyilván nem egyszerű, különböző tudományágak megközelítését és módszereit alkalmazva eltérő eredményre juthatunk, ám az biztos, hogy nem a jelen írás szűk keretei közt megválaszolható kérdés. Erre azonban rögtön felmerülhet az a jogos kérdés, hogy minek foglalkozni vele?

E munka célja többértű, így mindenekelőtt folytatni e kutatási témakör megismertetését és propagálását, hozzájárulni a sajátos viszonyaink közt szerzett tapasztalatokkal a kutatási eredményekhez. Van azonban egy ezek közül kiemelhető további szándék is, mely keretében egy első egyenleget vonni csupán makroszintű megközelítésben arról, hogy vajon a hazai közigazgatásunk a válság kitörése óta hogyan minősíthető a reziliencia szemszögéből?

Ebből a szempontból elég csupán a hivatkozott IISA világkonferencia előadójától idézett néhány szempont vázlatos számbavétele attól a céltól vezérelve, hogy a kapott eredmény érdemes e további, elmélyült kutatások folytatására?

Előbb azonban szükséges visszatérni ahhoz a kérdéshez, hogy legalább hipotézisszerűen lehet-e olyan sajátosságot felfedezni a COVID járvány okozta válságra, ami megkülönbözteti és kiemeli a többi közül legalább is a közigazgatás vonatkozásában? Nos, a hipotézisünk az, hogy a járvány minden embert elérhet nemre, fajra, felekezetre, állampolgárságára és társadalmi hovatartozásától és főleg tartózkodási helyétől függetlenül, miközben okozó vírusának eredetéről és tulajdonságairól, ellenszeréről nem sokat tudunk.

A világszintű felmerülés legalább ilyen léptékű kezelést indokolna, miközben a közigazgatások nemzetállami közigazgatások, összehangolásukra semmilyen nemzetközi szervezet és mechanizmus nincs.

Ebben a helyzetben pedig felértékelődik az ésszerűség által vezérelt önkéntes együttműködés készsége és képessége, a legjobb minták követésének szándéka, a tapasztalatok, sőt eszközök megosztása, a szolidaritás országokon belül és azok között egyaránt.

2. A magyar közigazgatás rezilienciájáról a COVID járvány első tapasztalatainak tükrében.

Ahogy ez az előzőekben már említésre került, első ránézésre, mintegy madártávlatból csupán az IISA konferencián felmerült néhány kiemelt tézis vonatkozásában kerül sor a vizsgálatra.

⁸ Lásd erre; SARKER M.N.I., WU M., SHOUSE R.C., Ma C.: Administrative Resilience and Adaptive Capacity of Administrative System: A Critical Conceptual Review. In: Xu J., Ahmed S., Cooke F., Duca G. (eds) *Proceedings of the Thirteenth International Conference on Management Science and Engineering Management*. ICMSEM 2019. Advances in Intelligent Systems and Computing, vol 1002. Springer, 2020, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-21255-1_55

⁹ Lásd az NKFIH FK 129018. számú *A jogrendszer reagálóképessége* című fiatal kutatói kiválósági projekt (kutatásvezető: Dr. Gárdos-Orosz Fruzsina)

¹⁰ BALÁZS István – HOFFMAN István ; *Közigazgatás koronavírus idején – a közigazgatási jog rezilienciája?* MTA LAW WORKING PAPERS , 2020/21 pp 1-16

Ennek megfelelően kerül áttekintésre az, hogy közigazgatásunk;

- képes-e fenntartani a válság előtti színvonalon a működését?
- ellenálló, vagy alkalmazkodó inkább a magyar közigazgatás a válság okozta perturbációkra?
- milyen gyorsan és milyen hatékonysággal tudja erőforrásait és eszközeit a változások kezelése érdekében átcsoportosítani, vagy átrendezni?
- milyen a koordináció a közigazgatás különböző szintjei, valamint a közigazgatás és a civilszféra, továbbá a versenyszféra közt?
- kimutatható-e a válság következményeinek felszámolását, további károkat elhárítani, vagy megelőzni képes stratégiai tervezésről való gondolkodás megjelenése?
- beszélhetünk-e a Kormány részéről az átláthatóságra épülő bizalom megszerzésére irányuló törekvésekről a változásokkal érintettek felé, ezen belül minden marginalizálódott társadalmi helyzetben lévő réteg befogadásának szándékáról és képességéről?
- e folyamatban milyen kapcsolat alakult ki a központi és a helyi közigazgatás közt?

A munka természete által adott szűk keretek közt e tézisszerű felvetésekre többnyire csak hipotézisekkel lehet válaszolni, melyek mögött azonban már megjeleníthetők némi empirikus elemek, sőt bizonyos kutatási eredmények is.¹¹

E munka tehát hangsúlyozottan gondolat-és vitaébresztő, mely remélt eredményei nem az adott helyzetben működő kormányzat teljesítményét hivatott minősíteni, hanem hozzájárulni kíván ahhoz a konferencián is kiemelt és korábban idézett célhoz, miszerint „a reziliencia következő szintje levonni a szükséges következtetéseket annak érdekében, hogy újbakat meg lehessen előzni. A kormányok ezt a képességet nem nélkülözhetik, de nem is szerezhetik meg a helyi közigazgatási szint bevonása nélkül.”¹²

a. Képes-e fenntartani a magyar közigazgatás a válság előtti színvonalon működését?

A kérdésre, mely teoretikusan merült fel a közigazgatás rezilienciájának fogalmában, általában is nehéz választ adni, mivel nincsenek a közigazgatás elfogadható szintű működésének pontos mérőszámai és számbavételi módszerei. Konkrét esetekben pedig egy, a válságot megelőző szinthez kéne viszonyítani, ami feltételezné azt, hogy az egyes országok közigazgatásában, így a magyarban is, van valami állandó monitoring erre. Ilyen azonban nincs, így legfeljebb kreálni lehet valami hasonlót a rendelkezésre álló statisztikai adatgyűjtésekből, illetve adatbázisokból.

Magyarországon ilyen lehet az OSAP hatósági statisztikája,¹³ ami korántsem teljes, nem is túl átlátszó a rendszere és csupán egy szempontot, igaz a legfontosabbat jelzi, az ügyfelek vonatkozásában az ügyek intézésének paramétereit.

Ebből a szempontból – összehasonlítva a 2019 II. féléves hatósági statisztika¹⁴, valamint a járvány első hullámának végéig tartó 2020 I. félévi adatok¹⁵ közt globálisan nincs lényeges különbség az egyes szempontok mutatói közt. A Fővárosi és Megyei Kormányhivataloknál elsőfokon intézett ügyek esetében ugyan 690-ről 3227-re nőtt a határidőn túl intézett ügyek száma, de a bázis 4572346 ügy, tehát inkább ágazatilag érdekes, hogy honnan a többbezes növekmény. Ugyanakkor egyes ágazatokban akadtak érzékeny zavarok, így a munkájukat elvesztők regisztrációja az álláskeresési támogatás igénybeviteléhez, illetve annak folyósítása hosszabb időt vett igénybe. Igaz, jelentős mértékben keletkeztek új feladatok is, amelyek főként a különböző járványügyi korlátozások közhatalmi eszközökkel történő végrehajtásához kapcsolódtak, így az un. karanténhatározatok esetenként meghaladták (és talán ezt követően is) a szükséges közigazgatási kapacitásokat.

¹¹ Ezek közül kiemelhető a már említett NKFIH FK 129018. számú *A jogrendszer reagálóképessége* című kutatás, illetve ahhoz kapcsolódóan folyó „epidemiológia és jogtudomány” alprogram; <https://jog.tk.mta.hu/epidemiologia-es-jogtudomany> (2020.09.29.)

¹² BUCKAERT, Geert, az IISA korábbi elnöke, <https://www.pressreader.com/tunisia/le-manager/20180901/282600263761907>, (2020.09.29.)

¹³ Lásd; https://www.ksh.hu/hssz_tagok_me, (2020.10.02)

¹⁴ Lásd; <https://www.kormany.hu/hu/dok?source=7&type=308#!DocumentBrowse> (2020.10.02) A letöltés csak úgy lehetséges, ha a linkre megjelenő dokumentumok közül kijelölésre kerül előbb a Miniszterelnökség, majd ezt követően a szervezetre és működésre vonatkozó statisztikák. Ezek között időrendben található a féléves OSAP statisztikák a hatósági ügyintézésről)

¹⁵ Lásd; <https://www.kormany.hu/hu/dok?page=2&source=7&type=308#!DocumentBrowse> (2020.10.02)

A veszélyhelyzeti felhatalmazással élve ugyanakkor sor került néhány, a közigazgatási hatósági eljárást és az on line ügyintézését segítő rendelkezés elfogadására (a különböző igazolások, illetve kérelmek, szükséges mellékletek on line benyújtásának lehetővé tétele, az un. ellenőrzött bejelentéshez kötött tevékenységfajták bevezetése stb.),¹⁶ ám ezek jelentősége és hatóköre messze elmaradt a lehetőségektől és talán igényektől is.

A veszélyhelyzet kapcsán a politikai érdeklődését és reakcióját is leginkább kiváltó kérdés a helyi önkormányzatok forrásait elvonó és korlátozó kormányzati döntések hátrányos hatásait érintette a válságkezeléshez szükséges közigazgatási kapacitások meglétére.

Ezt kísérték hatásköri viták, nevezetesen, kinek (fenntartó helyi önkormányzatnak, vagy a központi állami költségvetésnek) kell a járványügyi védekezés költségeit viselni? Ennek különösen a szociális és az egészségügyi intézmények által biztosított közszolgáltatások kapcsán volt relevanciája.

Ami esetenként kétség kívül megalapozottnak tűnő felvetések kezelését illeti, jogi útra (bíróság, Alkotmánybíróság) ezek közül igazán lényegi kérdés nem került. Ez még olyan esetekre is igaz, ahol még csak nem is veszélyhelyzeti jogalkotással, hanem sajátos jogértelmezéssel alkalmaztak eddig nem ismert jogi eszközöket. Ilyen volt pl. az országos tisztifőorvos által hozott normatív határozatok kérdése, melyekben mindenre kiterjedően állapított meg kötelezettségeket, amiket pedig alkotmányosan nem tehetett volna meg.¹⁷

A közigazgatási jog ilyen sajátos rezilienciájánál azonban erősebbnek bizonyult a társadalmi szolidaritás, ami a közt érintő rendkívüli veszélyhelyzet elleni védekezést fontosabbnak tartotta a jogi és alkotmányos alkotmánynál.¹⁸

b. Ellenálló, vagy alkalmazkodó inkább a magyar közigazgatás a válság okozta perturbációkra?

Az előbbi pontban tárgyalt témakör utolsó mondata egyben a jelen kérdésre adható válasz első eleme is. Ugyanakkor azt sem lehet állítani, hogy ellenállás nem volt kimutatható. Így különösen a helyi önkormányzatok a már említett, hatáskörüket csorbító, eszközeiket elvonó és szűkítő veszélyhelyzeti intézkedések ellen, így pl. mindenekelőtt a parkolás ingyenessé tétele, az iparűzési adót és az önkormányzati tulajdont elvonó különleges gazdasági övezetek esetében, vagy a kijárási korlátozások esetében. Amikor viszont ez utóbbiakra a polgármesterek kaptak felhatalmazást, akkor-bár végrehajtották-de kritikaként gyakran felmerült, hogy a „kormány az önkormányzatok nyakába dobta a gyeplőt.”

Ezzel együtt olyan nyílt ellenállásra, mely alapján valamely feladat-és hatáskör nem került volna ellátásra, ismeretünk szerint nem került sor. Az ellenállási törekvések pedig főként onnan eredtek, hogy a Kormány a veszélyhelyzet ürügyén olyan lépéseket tesz, amelyeknek nem sok köze van a járványhoz.

A veszélyhelyzeti különleges jogkörök azonban nem csupán a Kormány és a helyi önkormányzatok közt okoztak feszültséget, hanem az egyes rendszereken belül is, így a helyi önkormányzati rendszerben az, hogy a polgármester gyakorolja a testület hatásköreit, okozott vitát és helyenként visszaélést is ezzel az eszközzel.

A törvényességi felügyelet rendszere azonban ezeket kezelni volt képes, inkább közpolitikai tanulságai lehetnek az e téren felmerülteknek. Sok helyen ugyanis-így pl. a fővárosi önkormányzatnál is-jogsabályi kötelezettség nélkül is talált polgármester módot arra, hogy a testületi tagokat, frakciókat stb. bevonja a döntésekbe, igaz e konzultációk eredménye jogilag nem kötötte őket.

Ennek és más, a veszélyhelyzet során alkalmazott sajátos eszköznek azonban tovább élő hatása lehet az egész közigazgatás működésére. Ennek nyomait láthatjuk a veszélyhelyzet megszűnése kapcsán hozott törvényi szabályozásban¹⁹ is, azonban átfogó értékelésre az eltelt idő relatív rövidsége miatt még

¹⁶ Lásd; Balázs I.-Hoffman I.: *Közigazgatás és koronavírus-a közigazgatási jog rezilienciája vagy annak bukása? Közjogi Szemle* 3 pp. 1-10. Paper: 31613665 , 10 p. (2020)

¹⁷ Balázs-Hoffman i.m. 9.

¹⁸ Ez a megállapítás hangsúlyozottan a járvány első hulláma idején a veszélyhelyzetre vonatkozik, a kézirat leadása időpontjában tetőző második hullám külön vizsgálat tárgyát képezheti.

¹⁹ 2020. évi LVIII. törvény a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készségről

ésszerűen nincs mód. Annyi azonban első olvasatra is feltűnő, hogy magára a közigazgatásra csak kevés rendelkezés van, a IV. fejezet szinte csak a már említett ellenőrzött bejelentési eljárásra vonatkozik. Ugyanakkor az egészségügyi válsághelyzet a Kormány számára változatlanul széleskörű lehetőségeket biztosít, melyek végrehajtója a közigazgatás beleértve a civil és rendészeti ágát egyaránt.

A hivatkozott törvényi szabályozás, valamint a kapcsolódó más jogszabályok azonban egyértelműen a magyar közigazgatás alkalmazkodó készségét igazolják és nem merült fel olyan adat, mely alapján valamiféle ellenállás lenne tapasztalható.

Az egyes közigazgatási szervek szintjén a megnövekedett és megváltozott feladatok ellátása nyilván okozhat problémákat, azonban ennek rendszerszintű megnyilvánulásával csak egy esetben, az MKKSZ 2020 szeptember eleji sztrájkfelhívása esetében találkozhattunk.²⁰ A követelések közül egy kivételével, a többségük valamilyen összefüggésben állt a járvánnyal, de tartalmilag nem a feladatellátást kérő jelezte meg, hanem annak feltételeit kérte számon a Kormánytól.

c. Milyen gyorsan és milyen hatékonysággal tudja a közigazgatás erőforrásait és eszközeit a változások kezelése érdekében átcsoportosítani, vagy átrendezni?

Amennyiben a gyorsaság kérdése lenne a meghatározó, úgy a veszélyhelyzeti felhatalmazás ennek minden feltételét biztosította a Kormány számára, mely a közigazgatás legfőbb szerveként élt is ezzel a lehetőségével a veszélyhelyzetben és az azóta tartó járványügyi készültségben egyaránt. Az átcsoportosításokról szóló kormánydöntések olyan számosak, hogy azoknak még az átfogó értékelése is meghaladja ezen írás kereteit.

A hatékonyság tekintetében állandók a politikai viták, így az egészségügyi készletbeszerzés mértékét, minőségét és elosztását, illetve annak átláthatóságát sok kritika éri. Ez különösen a vírusesztek és azok feldolgozását érintő kapacitások, illetve az orvos és szakápoló-hiányt érintik folyamatosan.²¹

Ennél a szempontonál is érvényes az a megállapítás, hogy igazán majd a 2020. évi költségvetés végrehajtásáról szóló beszámoló, illetve a zárszámadás értékelése adhat támpontot és nem a napjainkban is változó, bizonytalan helyzetben lehet azt minősíteni.

A kiadások megnövekedésének legfőbb forrása azonban biztosan nem a közigazgatás működési költségeinek emelkedéséből adódik, hanem járványügyi védekezési, valamint a gazdaságvédelmi és családvédelmi lépések viseléséből.

Igaz, hogy ezek egy része a közigazgatás által szervezett, vagy közvetlenül nyújtott közszolgáltatásokból áll össze, de az operatív törzseken, illetve a kórházparancsnoki hálózatokon kívül a járvány miatt új közigazgatási szervek nem jöttek létre.

d. Milyen a koordináció a közigazgatás különböző szintjei, valamint a közigazgatás és a civilszféra, továbbá a versenyszféra közt?

Ahogy ez már korábban említésre került, csak kevés új közigazgatási szerv jött létre kifejezetten a járvány miatt. Ezek közül a már szintén hivatkozott operatív törzs²² elsősorban az állami szervek, így a közigazgatáson belüli tevékenységek összehangolására jöttek létre a veszélyhelyzetben. Az ezt követően a járványügyi készültségben létrehozott operatív törzs²³ feladatai alig változtak, bár a koordinációs lehetőségei az ülésére történő meghívás útján a civilszférára és a versenyszférára is kiterjedhetnek. Más a helyzet az un. gazdaságvédelmi operatív törzsszel,²⁴ mely elsősorban javaslattevő-döntéselőkészítő

²⁰ Lásd; <https://444.hu/2020/09/02/hiaba-sztrajkolnak-a-kormany-nem-targyal-az-onkormanyzati-dolgozok-erdekeviseleivel> (2020.10.05.)

²¹ Lásd pl. <https://www.portfolio.hu/gazdasag/20201002/koronavirus-magyarorszagon-tobb-beteg-lehet-korhazban-mint-az-adatokbol-latszik-451290> (2020.10.05.)

²² 1012/2020. (I. 31.) Korm. határozatot a Koronavírus-járvány Elleni Védekezésért Felelős Operatív Törzs felállításáról, <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A20H1012.KOR> (2020.10.09)

²³ 286/2020. (VI. 17.) Korm. rendeletet a járványügyi készültség során működő Operatív Törzs feladatairól

²⁴ 297/2020. (VI. 24.) Korm. rendeletet a gazdaságvédelmi operatív törzs felállításáról.

szerepet lát el a Kormány felé. A veszélyhelyzet elején volt ugyan példa arra, hogy a Kormány ülésére meghívták a fővárosi főpolgármestert és a megyei jogú városok szövetségének elnökét, de ez egyedi eset volt, amit nem követett semmilyen intézményesített egyeztetés, a civil-és érdekképviselői szervezetekkel pedig még ennyi sem. Ez azonban nem a járványhelyzet miatt alakult így, hanem csupán a már korábban kialakult gyakorlatot követte, amin a Kormány veszélyhelyzetben, illetve a járványügyi készültségben sem tudott (akart) túllépni.

Helyette ismét a nemzeti konzultáció eszközához nyúlt,²⁵ aminek értékelése nem ezen írás műfajába tartozik, de ami biztosan nem a közigazgatás különböző szintjei, valamint a közigazgatás és a civilszféra, továbbá a versenyszféra közti koordinációt célozta.

Mindezekre tekintettel nem igazán lehet a címben szereplő kérdésre pozitív választ adni. A politikai közbeszédben gyakran hangoztatott összefogás inkább propaganda célokat követ, mint valódi akaratot, a veszélyhelyzet nem összehozta az érintett feleket és oldalakat, hanem tovább mélyítette az ellentéteket. Ez azonban a közigazgatás rezilienciáján messze túlmutató kérdés, bár az együtt nem működésnek komoly kihatása lehet annak működésére, amennyiben a köz szolgálatában álló tisztviselők cselekvésük mögött nem tudhatják be a társadalom széles körű támogatását. Ez pedig azért is a teljesítményre negatívan kiható tényező, mert a veszély, illetve készültségi helyzetben a közigazgatás közhatalmi eszközöket kénytelen fokozottabban alkalmazni, ami a társadalmi averziót vele szemben eleve fokozza.

Ez még akkor is igaz, ha ezekben a minősített helyzetekben az átlagosnál lényegesen gyorsabban kell lépnie mind a politikának, mind pedig a közigazgatásnak, mert ellenkező esetben már helyrehozhatatlan károk keletkezhetnek akár a humánszférában, akár a gazdaságban. Az emberek egyébként is könnyebben tudnak azonosulni a rájuk vonatkozó döntésekkel, ha azokkal kapcsolatosan széleskörű tájékoztatást kapnak és valamilyen formában részesei lehetnek a döntési folyamatnak is. Az operatív törzs veszélyhelyzetben tartott napi tájékoztatói ennek jó alapját képezhették volna, de nem váltak interaktív fórummá, hanem csupán a döntések látványos kommunikátorai lettek. Azóta a látvány is elmaradt, de legalább a korlátozott kommunikáció megmaradt.

e. Kimutatható-e a válság következményeinek felszámolását, további károkat elhárítani, vagy megelőzni képes stratégiai tervezésről való gondolkodás megjelenése?

A kormányzati kommunikáció és a kapcsolatos politikai viták szintjén ez a kérdés az ún. „járvány második hullámára való felkészülés” szlogenjében volt leginkább kimutatható.

Nagy átfogó stratégiai dokumentum azonban nem készült, hanem több, elviekben összefüggő kormánydöntés tárgya lehetett e kérdés. A Gazdaságvédelmi Operatív törzs pl. biztosan stratégiában gondolkodik, amikor javaslatait a Kormány felé megteszi. Hasonló dolgot lehet feltételezni a családvédelemnek külön miniszteri tárcát létrehozó kormánydöntés mögött is, vagy éppen az orvosok jogállását és javadalmazását rendező törvény mögött is.

Mivel azonban ezek nem egy átfogó stratégiai dokumentumban fogalmazódnak meg, így koherenciájukra és egységes célrendszerükre sincs semmilyen támpont. Persze jogosan vethető fel az, hogy ez mennyiben hazai sajátosság, vajon más, akár csak az uniós országokban ilyenek készültek-e? Erre azonban külön kutatást kéne folytatni, mert ilyen összehasonlító elemzés hiányában csak vélelmeket lehet felállítani.

A gyakorlati tapasztalatok és a vírus sajátosságaiból adódó új helyzetek ad hoc cselekvéseket válthatnak ki. Globálisan csak egy dolgot lehet állítani, hogy az első hullámmal szemben, amikor gyakorlatilag leállt a világ és gazdasága, a másodikban ezt már egyik ország sem vállalta be, hanem a védekezés és a mindennapi élet működésének fenntartása egyenlő prioritásként szerepelnek. A globális kapcsolatok pedig nem teszik lehetővé, hogy egyes országok bezárkózzanak, még ha úgy is tesznek.²⁶

²⁵ Lásd pl.; <https://www.origo.hu/itthon/20201008-kozvetettek-a-koronavirusrol-szolo-nemzeti-konzultacio-eredmenyeit.html> (2020.10.26)

²⁶ Lásd a Kormány a határellenőrzés ideiglenes visszaállításáról szóló, szeptember 1-jétől november 1-jéig hatályos 407/2020. és 422/2020. kormányrendeletét, valamint a járványügyi készültségi időszak utazási korlátozásairól szóló 408/2020. kormányrendeletét.

A hazai szabályozásban például olyan sok a kivétel, hogy gyakorlati alkalmazása igen nagy feladat elé állítja a közigazgatást, vagy a végrehajtás intenzitása erősen hektikussá válik és erősen kétséges, hogy egy újabb kötelezettségszegési eljárás indítását érdemes vele kockáztatni.

Lehetséges tehát, hogy a Kormány politikai kabinetjében van stratégiai gondolkodás, de az nem transzformálódik közigazgatási döntéssé, vagy csak igen dezintegráltan, legalább is itt Magyarországon.

A COVID járványnak ugyanakkor még koránt sincs vége, így azt sem lehet tudni, hogy annak elmúltával hogyan változik meg a kormányzati gondolkodás és igazgatás, ha ugyan változik. Az ilyen típusú globális válságok viszont biztosan nem kezelhetők nemzeti stratégiákkal, miközben nemzetközit egyik nagy világszervezet sem tudott felmutatni, mint ahogy az EU sem tagországai felé. Mindezekre tekintettel a kérdésfelvetést is más dimenzióba kell helyezni az egymást követő globális válságok közepette, ebben újragondolva a meglévő nemzetközi intézményrendszer helyét és szerepét, valamint viszonyát a nemzetállami szuverenitáshoz.

A nemzeti közigazgatások rezilienciája ehhez kevés lesz, miközben globális, nemzetállamok feletti közigazgatás nincs, mint ahogy egységes európai közigazgatás sem.

f. Beszélhetünk-e a Kormány részéről az átláthatóságra épülő bizalom megszerzésére irányuló törekvésekről a változásokkal érintettek felé, ezen belül minden marginalizálódott társadalmi helyzetben lévő réteg befogadásának szándékáról és képességéről?

A kormányzati szlogenek szintjén a járvány első szakaszának berobbanásakor hamar deklarálásra került az, hogy „Senkit sem hagyunk magára.”²⁷ Az ezt követő gazdaságvédelmi akciótervek²⁸ alapvetően a járvány gazdasági hatásainak mérséklődéséről szoltak, illetve folytatódnak napjainkban is, de hatást gyakorolva ezzel a marginalizálódott társadalmi helyzetben lévő rétegekre is. Ez jól kivehető törekvés a „MAGYARORSZÁG 2020. ÉVI NEMZETI REFORM PROGRAMJA” című dokumentumból²⁹ is, melyben a szegénység kezelése külön figyelmet kap. Ugyanakkor maga a dokumentum is elismeri azt is, hogy „A COVID–19-világjárvány idén nem tette lehetővé a Nemzeti Reform Program, mint dokumentum széles körű társadalmi egyeztetését.”³⁰

Fontos megjegyezni továbbá, hogy a szociális igazgatás és ellátás rendszerében, ideértve a munkanélküliség kezelését is, nem sok minden történt a közigazgatási jog rezilienciája szempontjából sem.³¹

Az átláthatóságra épülő bizalom megszerzésére irányuló törekvéseket pedig a meghozott döntések és intézkedések esetében semmi sem igazolta, ez alól talán csak az összes parlamenti képviselő támogatásával megalkotott, alapvetően az orvosok bérezésének radikális emeléséről hozott törvény³² a kivétel annyiban, hogy ott széleskörű egyeztetések történtek legalább a MOK-al.

A kérdés persze itt is felmerül, hogy vajon a különböző válságok kezeléséhez szükséges gyors és hatékony intézkedések mennyiben teszik lehetővé a széleskörű társadalmi egyeztetéseket?

Ennek megválaszolása azért is fontos, hogy látni lehessen a reziliencia-követelmények elvi és elméleti megfogalmazása milyen viszonyban van a közigazgatás reálfolyamataival, képességeivel és lehetőségeivel. A rendkívüli jogrendek éppen arról szólnak ugyanis, hogy másképp kell működnie az államnak, mint normális körülmények közt. E normalitás határai azonban erősen relatívak.

²⁷ Lásd; <https://www.kormhagyunk-magaraany.hu/hu/kulgaszdasagi-es-kulugymiszterium/hirek/senkit-nem-> (2020.10.15)

²⁸ Lásd pl.; 140/2020. (IV. 21.) Korm. rendeletet; https://mtu.gov.hu/documents/prod/140_2020_IV.-21._Korm.-rendelet-a-Gazdasagvedelmi-Akcioterv-koronavirus-jarvany-gazdhasainak-merseklese.pdf?fbclid=IwAR3UO_c-EC2dUw39xBkmgIG1ybdOfwKr_wev8tppkFq9A3xmMQamZfhIiI, illetve összefoglaló jelleggel a Magyar Kereskedelmi és Ipar Kamara Gazdaságvédelmi Jogszabálytárát; http://www.tmkik.uzletahalon.hu/media/110000/111467-mkik_gazdasagvedelmi_jogszabalytar_2_form.pdf (2020.10.15)

²⁹ MAGYARORSZÁG 2020. ÉVI NEMZETI REFORM PROGRAMJA; https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020-european-semester-national-reform-programme-hungary_hu.pdf, (2020.10.15)

³⁰ MAGYARORSZÁG 2020. ÉVI NEMZETI REFORM PROGRAMJA; https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020-european-semester-national-reform-programme-hungary_hu.pdf, 35. old.(2020.10.15)

³¹ Balázs István-Hoffman István; im. 9.

³² Az egészségügyi szolgálati jogviszonyról szóló 2020. évi C. törvény.

g. A válság kezelésének folyamatában milyen kapcsolat alakult ki a központi és a helyi közigazgatás közt?

A szempontban felvetett kérdést pontosítani szükséges, mivel nyilván más lesz a kapcsolat a Kormánynak alárendelt területi kormányzati igazgatási szervek, illetve a tőle relatíve függetlenül, vagy nagyobb önállósággal működő helyi önkormányzatok közt.

A Kormány alárendeltségébe tartozó államigazgatási szervek esetében maga a viszony az államigazgatás belső ügye és azt alapvetően a centralizáció és a dekoncentráció alkalmazási köre határozza meg. A konkrét cselekvés eszközei – bár ügyfajtánként eltérő módon – az ügyfelekhez közeli szinten lévő szint, aminek túlterhelése, visszajelzéseinek negligálása oda vezethet, hogy a végrehajtás színvonala romlik, így pl. pl. nem, vagy csak késedelmesen kerülnek kiadásra a karantén-határozatok, vagy heteket csúszik az álláskeresési támogatások nyilvántartásba vétele, vagy a juttatás megállapítása és folyósítása. A felelősség ugyanakkor egyetemlegesen a rendszert irányító Kormányé.

Más a helyzet a helyi önkormányzatokkal, melyek a lakossággal a legközelebbi kapcsolatban vannak, de ugyanakkor a központi kormányzati politikától eltérő érdekrendszert képviselhetnek. Ezen a téren a hazai példa biztosan nem jó, mivel – a már említett egy kivételtől eltekintve – érdemi egyeztetések irányukba nem folytak, viszont szinte minden kormányzati intézkedés kapcsán sérülni látszottak, vagy konkrétan sérültek is hatásköreik, vagy forrásaik és lényegében a válság alatt permanens vita e viszony meghatározója és nem az együttműködés. Ez azonban nem újkeletű az egy évtizede regnáló Kormány és a helyi önkormányzatok viszonyában, melynek fő jellemzője a recentralizáció,³³ a járvány okozta válság ezeket új dimenzióba helyezte. Ebben biztosan nem a felelősségek megosztása, hanem azok kölcsönös hárítása a domináns elem, miközben Európa más országaiban egész mozgalom indult a helyi szolidaritás bevonására a járvány okozta válság kezelésébe.³⁴

3. Összegzés helyett.

E rövid tanulmány nyilvánvalóan nem érinthette a közigazgatás rezilienciájának mélyebb rétegeit, a felszíni karcolatoknak pedig elsősorban a probléma érzékenyítése volt a célja. Hasonló a helyzet a magyar közigazgatásnak a járványügyi válság közepette történő vizsgálatával is annyiban, hogy megpróbálta összevetni a reziliencia elvi, elméleti szempontjait egy konkrét közigazgatás valóságával.

Elvi szinten megállapítható, hogy a reziliencia jelensége nem új a közigazgatásban, sőt a gyorsan változó társadalmi, gazdasági és politikai környezetben éppen ott van aktualitása.

Ami új ebből a szempontból, az az egyre szaporodó globális válságok mennyisége és intenzitása, mely a korábbiaktól más eszközöket és működést igényel. Hogy egy konkrét közigazgatás reziliencia-képességét az itt bemutatott elméletileg kidolgozott és megadott szempontok alapján lehet-e mérni, illetve fejleszteni, az a magyar közigazgatásból vett példák, mint gyorsselelemzés kapcsán is megkérdőjelezhető, de kiindulási pontként bizonyára jól alkalmazható. A probléma azonban az így kapott eredmények és a közigazgatással szembeni konkrét társadalmi elvárások ütközése esetén élesedik ki igazán. A széleskörű társadalmi egyeztetésen és bizalmon alapuló döntéshozatal például ellentétes lehet az azonnali járványügyi intézkedések iránti igényvel. A decentralizált döntéshozatal és közigazgatási működés is demokratikusabbnak tűnik, csak éppen lassú, körülményes, drágább lehet, miközben a védett társadalmi és egyéni érdek szempontjából nem az a fontos, hogy melyik közigazgatási alrendszer jár el, hanem az elvárt eredmény. A pro és kontra érvek minden tárgyalta szempontonál egyaránt felvethetők és ezek mentén fejleszthető tovább maga a közigazgatás rezilienciájának tudományos problematikája is, mely interdiszciplináris megközelítést igényel, és messze túlmutat a közigazgatás-tudományon.

³³ Lásd; Balázs-Hoffman uo.,

³⁴ Lásd az Európai Települési és Regionális Önkormányzatok Tanácsa (CCRE-CEMR) vonatkozó vizsgálatát! https://ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/200629_Analysis_survey_COVID_local_finances_EN.pdf (2020.10.15.)

