

„Én megmondtam már ezerszer,  
Hogy hibás a mai rendszer,  
Államreform kéne régen,  
Persze nem hitték. Na tessék!  
Adó, lakbér...nem csekélység!  
Öt gyermekem van, kérem!”



Weörös Sándor:  
Az éjszaka csodái (1940)

# Hibás a mai rendszer Államreform kéne régen...!

Az Ön-Kor-Kép 2006. évi 1-2. számában Zongor Gábor felkiáltójellel jelezte véleményét, miszerint „Államreform kéne régen!”, azóta – a szerkesztő jóvoltából – kérdőjeles formában tűnt fel a következő számban, amikor e témához két hozzászóló véleményét is közölték. Ehhez a vitához szeretnék kapcsolódni a gondolataimmal – Bibó István mottóban idézett sorainak szellemében – annak érdekében, hogy e körben szakmai felelősségtudattal tovább töprengjünk egy politikai kísérlet (államreform) megvalósításának szükségességén és lehetőségén. Előjáróban leszögezem, hogy én is felkiáltójellel államreformért kiáltok, de anélkül, hogy „gyermeteg, önelégült elbizakodás” fogna el, s ezért tartom szükségesnek e fórum keretében is a közös gondolkodást, mert a „hogyan” és a „mikor” kérdése is foglalkoztat. Igen, államreform kéne régen, mert a mai rendszer megváltoztatása nélkül joggal gúnyolhatnak minket a világban „Abszurdisztánként”, vagy éppen ennek sikeres megvalósítása esetén mi magunk is büszkélkedhetünk több mint tizenöt évvel a rendszerváltoztatást követően egy „Csodaországgal”.

## Államreform hogyan és mikor?

„A politika a maga összes művészi, szuggesztív, intuitív elemeivel együtt lehet és kell is, hogy nagyon nyugodt legyen; lehet nagyon ésszerű, nagyon mérlegelő, nagyon racionális is, de ugyanakkor mégis tudnia kell azt, hogy azok a kísérletek, amikre az emberiséget buzdítja, emberek tömegeinek a bőrére mennek. ... S mivel az emberek bőrére mennek, tehát fokozott felelősséggel kell hogy történjenek. Éppen ezért nincs nagyobb ellensége egy ilyen felfokozott felelősségnek, mint az a bizonyos gyermeketeg, önelégült elbizakodás abban, hogy valaki vagy valakik tudományosan egzakt politikai program birtokában vannak, és ezt gondolkodás, felelősségtudat és töprengés nélkül az emberiség boldogítására fordíthatják, és erre nekik valamiféle kulcsuk van.” (Bibó István)<sup>1</sup>

### Alapfeltétel a közmegegyezéses demokrácia feltételeinek kialakítása

Anélkül, hogy az államreform régóta meglévő szükségességéről alapos elemzést végeznénk e helyütt, talán érdemes aláhúzni azt, hogy a társadalomirányítás rendszerének átalakítása Magyarországon az Új Gazdasági

Mechanizmus keretében már körvonalazódott, de a „regionalizáció” jegyében a regionális tervezési struktúra átalakítása ekkor még nem kapcsolódott össze a közigazgatás reformjával és valódi helyi hatalom híján a „regionalizmus” (decentralizáció) kérdésével sem.<sup>2</sup> Az elmúlt évtized azonban új változásokat hozott a magyar közpoli-

tika történetében, és ez felértékelte a területfejlesztési, a regionális-politika jelentőségét és a közigazgatás-politikával való összefüggését, különösen az európai uniós csatlakozással összefüggésben, valamint világossá tette egy túlságosan gyors decentralizációs folyamat eredményeként létrejött, „településorientált” rendszer működőképességének határait. Talán érdemes elmélkedni azon, hogy az elmúlt több mint 15 évben vajon miért nem jöhetett létre egy olyan korszerű térszerveződési rendszer, amely a rendszer-váltás után valamennyi kormány által megfogalmazott közigazgatási reformprogramokban egyébként mindvégig megfogalmazódott.

Valamennyi kormányprogram, s az ezek alapján született közigazgatási korszerűsítési kormányhatározatok a célok és a szükséges teendőket azonos módon fogták össze, és ezzel megalapozták a kormányzati döntéseket, de fontos eleme volt a feladatok pontos meghatározásának az is, hogy az átfogó közigazgatási szerkezeti változtatások nagyrészt alkotmányos és 2/3-os törvényi szabályozást is igényelnek. Tekintettel arra, hogy ezek a változások átalakítanák a politikai hatalmi súlypontokat, amire a jelenlegi parlamenti pártok sincsenek még szerkezeti felkészülve, valamint involváltnak a választási rendszer megváltoztatását is, s összességében a feladatok végrehajtásához növelni kellene a változások szakmai elfogadottságát és csök-

kenteni az egzisztenciális okokból fel-támadó ellenérzéseket és konfliktusokat, ezekben nem árt a politikai óvatosság. Mindebből következik, hogy a választások után megalakuló kormány is csak olyan feladatokat tűzhet reá-lisan maga elé, amelynek a megvalósításához a következő választási ciklusban konszenzust tud elérni a parlamenti pártokkal és az érintett érdekcsoportokkal.

Ebben a folyamatban jó lenne elkerülni, hogy az alkotmányozási és jogalkotási folyamat résztvevői a mindenkori politikai erőviszonyok alakításától tegyék függővé a rájuk vonatkozó szabályok érvényesítését. Ebből következik a reformfolyamat fokozatossága, amely azt feltételezi, hogy a reformot ne egyetlen választási ciklusban kívánja megvalósítani a kormányzati többséggel rendelkező politikai csoport. Ésszerű lenne a most következő választási ciklusban sikerrel elfogadtatni azokat az alapvető normákat, amelyek valamennyi jelenlegi parlamenti párt konszenzusát igénylik, miközben az intézményrendszer felállítására és az új szabályok hatályba léptetésére csak hosszabb távon, egy következő választási ciklusban (esetleg 2010-től) kerülne sor. (Meggfontolható, hogy – a TÖÖSZ által is felvetett javaslat szerint a jövőben – esetleg 2012-től áttérjünk az önkormányzati választásoknál is a „felelős választási időszakra”. Ugyanakkor a fenti elvből következően ezt nem az eredeti javaslatnak megfele-

<sup>1</sup> Bibó István: Az európai társadalomfejlődés értelme. in.: Válogatott tanulmányok. Harmadik kötet 1971–1979. Magvető Kiadó. Bp. 1986. 9.o.

<sup>2</sup> Vö. Szegvári Péter: Magyarország és a régiók. Területi Statisztika 2005. július

lően, a jelenlegi önkormányzati testületek mandátumának meghosszabbításával kellene összekapcsolni, hanem a 2006-ban megválasztandó új önkormányzati testületek tagjainak és a polgármestereknek, megyei közgyűlési elnököknek a mandátum-meghosszabbításával.)<sup>3</sup>

Ez a megoldás *kellő alapot adna arra, hogy a végső célokban a politikai pártok egyetértésnek, kellően neutralizálják a kérdéseket a jelenlegi politikai-hatalmi helyzettől, kölcsönös bizalom alakuljon ki egymás iránt a politikai csoportokban, és felkészüljenek strukturálisan is a hatalmi szerkezetből adódó változásokra.* Ugyanakkor ez arra is lehetőséget biztosítana, hogy a kormányzati kompetenciába tartozó vagy feles törvényekkel is meghatározható szabályozással (pl. területfejlesztési törvény módosítása, finanszírozási rendszer átalakítása, államigazgatási rendszer regionalizálása és egyszerűsítése) a távolabbi cél irányába fokozatosan jussunk el. Koherenciát és folyamatosságot lehetne biztosítani ezzel a megoldással az egyes döntések, valamint a kormány és a parlamenti pártok, önkormányzati szövetségek által közösen elfogadott – és politikai-társadalmi támogatottságot élvező – végső célok elérése között, csökkentve az ezzel járó politikai-társadalmi feszültségeket.

Ezt a magam számára úgy fordítom le, hogy *Lipjhardt rendszerezése* alapján a politikai kormányzás jövőbeni megvalósításában a „többségi elvű demokráciát” egyre inkább fel kell váltani a „közmegegyezésen alapuló demokrácia” modelljével.<sup>4</sup> A konszenzusra épített kormányzást ennek megfelelően olyan hatalomgyakorlási technikának tekinthetjük, amely nem a

kizárásra, hanem a befogadásra alapozódik, ahol a „többség” nemcsak a kormányzati támogatottság minimális mértékével elégedett, hanem a lehető legszélesebb kiterjesztésére törekszik. *A közmegegyezésen alapuló kormányzás a hatalom teljes vagy viszonylagos koncentráció helyett alkotmányosan is a többségi uralom korlátozását feltételezi.* A konszenzusos kormányzás alkotmányjogi megfelelője egy olyan rendszer, amely előírja és ösztönzi a hatalom megosztását és korlátozását. Ennek megfelelően a „bizalomra” / „bizalmatlanságra” hivatkozóknek óhatatlanul szembe kell nézniük azzal, hogy e rendszerben kiegyensúlyozottságnak kell érvényesülni abban az értelemben, hogy nemcsak a hatalmi ágak elválasztását, hanem versengő kiegyensúlyozottságot is lehetővé kell tenni, *beleértve a hatalom széles értelemben vett decentralizálását.*

## Mire irányuljon a reform?

A XXI. századi közigazgatás a célkitűzéseinek megvalósítása érdekében több problémafelvetésre kell adekvát megoldást találni, s ezek egyike a *közigazgatási működés belső koherenciájának a biztosítása.* Gyakori probléma, hogy a közhatalmú szervek csak felületesen reagálnak a környezetükben tapasztalható egymást követő változásokra, és nehéz a különböző hatóságok fellépésének általános koherenciáját biztosítani. A közhatalmú szervek reakcióját egyre inkább külső tényezők és más szervek határozzák meg, vagy befolyásolják. *A megoldandó problémák egyre inkább többszektörűvé válnak, és a közigazgatás ráhatása a dolgokra így kevésbé közvetlen.* A központi hatóságoknak együtt kell működniük más szereplőkkel főként más különböző szín-

tű hatóságokkal, önkormányzatokkal, a megállapodások, a meggyőzés és az együttműködés módszereit alkalmazva a „partnerség elve” alapul vételével. A felmerült problémák komplexitásának tényéből kiindulva a közhatalmú szervezeteknek számba kell venniük a nemzetközi hatásokat is, melyek másodlagosnak tűnnek, de hosszú távra meghatározhatják a társadalom- és gazdaságpolitikát.

A keresett megoldások egy központi problémája a *közszektor teljesítőképességének növelhetősége.* A szakmai tudás és értékek alapvető fontosságúak a közszolgáltatáson belül, melyek lehetővé teszik azt, hogy a kormányok adekvát módon válaszoljanak a nagy társadalmi és gazdasági kihívásokra. Ez a szükséges tudás azonban csak hosszú éveken keresztül tartó céltudatos befektetés eredményeképpen alakulhat ki. A fő kihívás ezen a téren az, hogy miképpen tartható meg és javítható a szükséges *emberi erőforrás* a közszektorban.

További szempont az is, hogy miképpen növelhető a *közigazgatás döntéshozatali mechanizmusának az eredményessége.* A közigazgatási szervek döntéseinek hatékony megvalósítása ma nehezebb dolog, mint korábban. A társadalom komplexitása, a szolgáltatások teljesítésének sokszínűsége, az érdekvédő csoportok fellépése és az előre nem látható körülmények kockázata erőteljes ellenérzést válthat ki egyes politikai rétegekben vagy a közvéleményben. A közigazgatási szervek *adaptációs képességének és képességének hiányosságai veszélyeztethetik a közszolgáltatások nyújtásának folyamatosságát.*

Ugyancsak fontos kérdés az, *hogyan lehet az átláthatóságot és a felelősséget érvényesíteni a közigazgatásban.* Az átláthatóság hozzájárul a jó igazgatáshoz a közügyek ellátása során, lehetővé teszi, hogy a közvélemény

ellenőrzést gyakoroljon a közhatalmú szervezetek döntéshozatali eljárása felett, és hogy a polgárok kiköveteljék a végzett munkáról szóló elszámolást. Az említett célok eléréséhez fontos, hogy a *közigazgatás és a civil társadalom közt erősebb kapcsolat alakuljon ki.* A kormányoknak szükségük van a polgárok támogatására, ahhoz, hogy a közpolitikájukat hatékonyabban tudják megvalósítani. A közigazgatás és a polgárok közötti kapcsolat ugyanakkor egyre összetettebbé válik, mivel a közigazgatási döntéseket több szinten hozzák; egyre több problémát a globalizált világ által meghatározott nemzetközi feltételek mellett kell megoldani. Ez az országok közötti kölcsönös függőség a különböző közigazgatási szintek közötti együttműködés és megállapodás kényszerét is jelenti. Az érdekek sokszínűsége szükségessé teszi azt, hogy a politikai döntéshozók nemzetközi méretekben gondolkodjanak a nemzeti és a helyi, területi közigazgatás nagy ügyeiben is. Ebben a helyzetben a polgárok nagyobb demokráciát sürgetnek a közügyek intézésében, átlátható és felelős közigazgatás működtetésével.

A közigazgatás fejlesztésének arra kell törekednie, hogy a *nemzetközi piac viszonylatában optimalizálja a közpolitikák hatékonyságát.* A fejlett országok állami cselekvésének alapvető célja a piac által indukált növekedés állami támogatása oly módon, hogy a klasszikus irányító és intervenció eszközöket más támogatási modellek váltásák fel. Több fejlett országban az államreform célja a piac újraélesztése a gazdasági liberalizáció és a nyitott piac eszközével a hagyományos vállalati ellenőrzési formák feladásával, a piacra jutás és az onnan való kivezetés jogi szabályozása és az árszabályozás terén. A piac és az állam közötti kapcsolatok nem egyirányúak, és nem jelentik csupán a piac állami költségen történő fejlesztését,

<sup>3</sup> Forrás: www.toosz.hu

<sup>4</sup> Vö. Arendt Lipjhardt: *Democracies Forms of Majoritarian and Consensual Government in 21 Countries.* Yale University Press. New Haven and London. 1984., valamint Szegvári Péter: *Többségi és (vagy) konszenzusos demokrácia.* Társadalmi Szemle 1994. 2. sz.

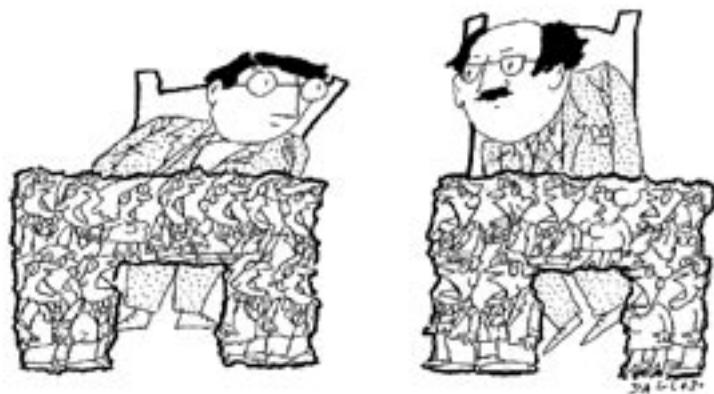
ennél sokkal összetettebb folyamatról van szó. A határtalan deregulációs intézményekben való hit a szabad verseny jegyében soha nem bizonyult valósnak, és igen nagy károkat okozott a piac működésében, fogyasztóellenes volt, és meggyengítette a társadalmi kohéziót. Az államnak és az önkormányzatoknak fontos szerepe van a közpolitikák jó néhány területén, a piaccal kapcsolatban például a munkaerő árának befolyásolásával a megújulni kényszerülő ágazatokban, csakúgy, mint a munkaerő minősége és a munkabiztonság garantálása terén. Hasonló a közigazgatási szerepkör a környezetvédelem és a jövedelmek újraelosztása terén. A legitím közérdekek védelme céljából fel kell adni a „kisebbségi közigazgatás” hamisnak bizonyult ideológiáját, és a közpolitikák és a dereguláció átértékelésével egy pozitívabb és dinamikusabb közszelet vízióját kell kialakítani.

A kormányok a civil társadalommal együttműködve törekednek a közpolitikák által kitűzött célok oly módon történő megvalósítására, hogy közben legtöbb hasznot hozzák a világgazdasági versenytől. Ennek érdekében olyan intézményeket kell létrehozni, melyek a legjobb minőségű szabályozással képesek elősegíteni a célok megvalósítását. Olyan elemző és információs bázissal kell rendelkezni, mely képes a döntéshozatali eljárás során és a megfelelő eszközök alkalmazásával a piaci mechanizmusok és a közhatalmi beavatkozás hatásainak folyamatos értékelésére. *Ki kell egyensúlyozni a közhatalmi beavatkozás és a piaci mechanizmusok hatását, ehhez rugalmas közigazgatási eszközrendszerre van szükség, olyanra mely képes a piaci hatások és a közigazgatási fellépés kom-*

paratív előnyeinek kihasználására. *A jogi szabályozás tiszteletét, a hatályos jogszabályok érvényesülését a közigazgatásnak is biztosítani kell* ahhoz, hogy a jogszabályok megfelelő hatásukat ki tudják fejteni.

A közpolitikák érvényesítéséhez és a megfelelő állami szerepkör kialakításához *többet kell foglalkozni a törvényhozó és a végrehajtó hatalom közti, valamint a nemzeten belüli és a nemzetközi szintű interaktív kapcsolatokkal.* A piaci szabályozás, valamint a közszolgáltatások biztosításának szabályozása jelenleg is nagy változásokon megy keresztül. A hagyományos közszelet ellenőrző parlamenti és más ellenőrző intézmények nem mindig tudnak alkalmazkodni a változó körülményekhez, lassúvá és erőtlenné váltak. *A hagyományos parlamenti ellenőrzési eszközök nem tudtak alkalmazkodni a modern közigazgatás egyre komplettebb követelményeihez, így különösen a decentralizációhoz, dekoncentrációhoz.* Mindez például a parlamentek gyakorlatában gátolja a megfelelően harmonizált jogi szabályozás kialakítását és az érvényesítés ellenőrzését.

A világ fejlett országaiban tapasztalható nemzetközi tendenciákból, *összegezve, az alábbi következtetések vonhatók le.*<sup>5</sup> Mindenekelőtt rögzíthető az a tény, hogy *a közszelet szerepvállalása a társadalmi-gazdasági folyamatokban nem csökken, és az azt megvalósító közigazgatás jelentősége is növekvőben van.* Az alternatív közigazgatás és a dereguláció társadalmi-gazdasági hatásossága megkérdőjelezhető, érvényesülési köre mindenképpen korlátozott. A globalizáció hatására *a nemzeti és területi/helyi közigazgatási szintek és ágazatok koherensebb fellépésére van szükség. Felértéke-*



*lődik a közigazgatás stratégiai elemző és orientáló szerepköre, ezt segítik az új technológiák és az információs technológia egyaránt.* A közigazgatás fejlesztéséhez befektetésekre van szükség, az emberi tényező szerepe a minőségi tudás igényén keresztül felértékelődik, *csak a magas szinten képzett és a munkaerőpiacon elismert közszolgálati alkalmazott képes megvalósítani az új kihívásokra adandó válaszokat.* A közigazgatás működésében *új eszközöket kell alkalmazni.* Az együttműködési és megállapodásos mechanizmusok azonban csak akkor képesek kedvező hatásukat kifejteni, ha a hagyományos jogalkalmazó tevékenység és szervezet megfelelően elismert és erős. A közigazgatás alkalmazkodó képességét, dinamikáját biztosító új típusú működést elősegítő társadalmi és gazdasági befektetéseket a társadalommal csak akkor lehet elfogadtatni, *ha a civil szférával együtt kerülnek kialakításra a stratégiai döntések, a polgárok részesei lehetnek a döntéseknek, ellenőrizhetik a közszelet működését, átlátják a közszelet egészét.*

A magyar közigazgatás a rendszerváltozással összhangban a rendszerkereteket megváltoztató átalakuláson ment át. *Ez az egy évtizede tartó folyamat alapvetően sikeres volt és méltán váltott ki elismerést nemzetközi körökben is.* Az „Európai Közigazgatási Tér” felé a legnagyobb utat az Európai Uni-

óhoz csatlakozni kívánó országok közül Magyarország tette meg, de hasonlóan tekintenek rá az OECD-n belül is.<sup>6</sup> Mindez persze nem azt jelenti, hogy az átalakulási folyamat végére értünk volna, de a *magyar közigazgatás képes az előzőekben vázolt új kihívásokra megfelelő szinten válaszolni.* A közigazgatás jelentős szerepet játszott a rendszerátalakításban, kezdeményező módon vett részt az etatizált rendszer lebontásában és a demokratikus önkormányzati rendszer kialakításában.

A nemzetközi összehasonlításban *még mindig túlsúlyos közszeletünk* az állami feladatok átalakulásával kapcsolatban továbbra is jelentős feladatok várnak.<sup>7</sup> Éppen ezért sürgető feladat az egész közszelet teljes és komplex igényű áttekintése és a továbbfejlesztés stratégiai feladatainak meghatározása. *A közszelet egyes elemei ugyanis csak együttesen képesek feladataik megfelelő hatékonyságú ellátására.* Nem lehet csak egyetlen elemet, nevezetesen a közigazgatást kiemelni, hiszen az a közszelet csak egyik és kisebbik eleme, arról nem is beszélve, hogy *a közigazgatási szervek körét és a közigazgatási feladatokat ma jogilag igen nehéz behatárolni, közigazgatási feladatot pedig nem csak közigazgatási szervek látnak el.* Az állami feladatok és a közigazgatási feladatok tehát nem keverendők össze, de a magyar közigazgatás előtt álló felada-

<sup>5</sup> Lásd bővebben: Szegvári Péter: Közigazgatás és a helyi önkormányzatok: intézményrendszer, trendek, elképzelések. In.: A helyi önkormányzatok és pénzügyeik. Bp. Consulting. 2004.

<sup>6</sup> Vö.: Regulatory Reform in Hungary. Paris, OECD, 2000. és Territorial Reviews: Hungary. Paris, OECD, 2001.

<sup>7</sup> Vö.: Sárközy Tamás: Államszervezetünk potenciázavarai. HVG-Orac. 2006.

tokat csak az összes állami feladattal összefüggésben lehet értelmezni. Ez egyébként más, fejlettebb országokban is így van, ahol pedig a közigazgatási szerv fogalmát szélesebben értelmezik, mint Magyarországon.

A közigazgatás működésének átalakításában, a közigazgatásról alkotott felfogásunk megváltoztatásában sokkal több a hátralévő feladat, ha a fejlett országok közigazgatásának folyamatait nézzük. A magánszektorban alkalmazott módszerek és eljárások közigazgatási adaptációjának több évtizedes múltja van a fejlett országok közigazgatási gyakorlatában, annak összes kedvező és hátrányos tapasztalatával együtt. A magyar közigazgatás még nagyon az elején jár ennek az adaptációnak, de ez nem feltétlenül baj. A piaci módszerek (kiszáradások, teljesítményértékelés, minőségbiztosítás, felelősség- és eszközdecentralizáció, megállapodásos igazgatás, „borítékrendszerű” vezetői illetmény stb.) ugyanis a tapasztalatok alapján ott voltak igazán hatásosak, ahol a közigazgatás klasszikus szervezeti formája és működési rendje stabil hátteret biztosított a kísérletezéshez. A magyar közigazgatásban azonban még ilyen háttérről nem beszélhetünk, sok az előttünk álló feladat (pl. a közigazgatási szankciós rendszer megújítása, feladat- és hatásköri felülvizsgálat, közzolgálati pályáit átalakítása). A megfelelő hatékonyságú alkalmazásokhoz szintén megfelelő társadalmi, gazdasági és piaci környezet szükséges. A magyar közigazgatás fejlődési folyamatában már jelen vannak azok az elemek (pl. a Miniszterelnöki Hivatal új típusú közpolitikai koordinációs szerepköre, szervezeti és személyi teljesítményértékelés több közigazgatási szervnél, ISO 9001 minőségbiztosítási eljárások beindítása, a teleház-program stb.), melyek a modern köz-

igazgatási működésre jellemző magyar adaptációk. Ezeket a jövőben is támogatni kell, de a tapasztalatokat kellő kritikával kell értékelni.

A köszöngőlevelet humán erőforrásának fejlesztése – a korábban jelzetteknek megfelelően – kiemelt feladat a nemzetközi tapasztalatok alapján mindennél is világban. Miközben ezen a téren is büszkének lehetünk arra, hogy a kilencvenes évek elején sikerült lerakni a klasszikus karrier rendszerű közzöngőlevelet alapjait; mára zavar mutatkozik a további lépéseket illetően. A zárt rendszerű, karrier típusú közzöngővelet kialakítása a XX. század nagy vívmánya, a közzöngővelet professzionalizálása útján. Mára az egy központból irányított, az éppen betöltött állástól független, szakmai érdemekre épülő élethivatászerűen végzett közzöngőveletet egyes fejlett országokban kikezdte a hagyományos közzöngővelet szervezeti és működési piaci módszerek alkalmazása által gerjesztett eróziója. Miközben a közzöngővelet törzsére változatlanul a klasszikus karrier szabályok vonatkoznak a felső vezetők köré egyre inkább az „állásrendszer” egyedi feltételeit kénytelenek alkalmazni, azért mert csak így lehetséges megfelelő képességű vezetőket a közzöngőveletben megtartani vagy oda rekrutálni. Vannak olyan – zömében a gazdasági élethez közvetlenül kapcsolódó – alternatív formában működő szervezeti közzöngővelet szervezetei (pl. pénzügyi felügyelet, versenyhivatal, fogyasztóvédelem, energiahivatal), melyek alkalmazottai is eltérő státust igényelnek, olyat mely komparatív az általuk a magánszférában felügyelt/ellenőrzött területen dolgozókkal.

Egyre inkább látható, hogy a magánszféra közzöngőveleténél jobb kereseti arányait (9–13% az EU-országokban) a közzöngővelet egyébe juttatásai,

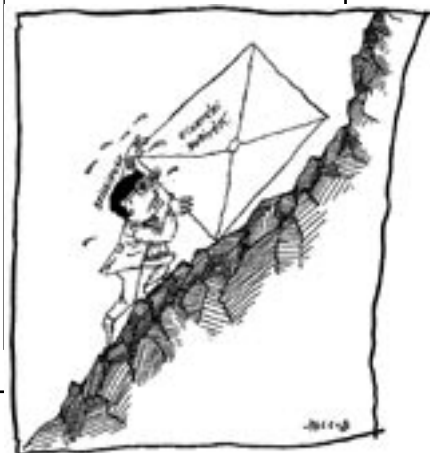
valamint a foglalkoztatás biztonsága nehezen, vagy egyáltalán nem egyenlíti ki. Ma már ugyanis nincs szükség olyan speciális nyugdíj-, egészségügyi ellátási, lakás- vagy üdültetési rendszer működtetésére, mint amilyenek a XX. század elején, közepén voltak, mert a társadalombiztosítási rendszer általánossá vált, a kínálati piacon pedig pénzért minden megkapható. Az önkormányzati közzöngővelet rendszer megerősödésével, önállósága kiterjesztésével illuzórikussá vált élethossziglani karriert ígérni az ott tevékenykedő köztisztviselőknek. A szervezetükben, működésükben, személyzetükben önálló önkormányzatok közt nem lehet kötelezően mozgatni a feleslegessé vált munkaerőt. Ezért és ehhez hasonló okok miatt egyre több helyen tör be a munkajogi jellegű szabályozás a közzöngőveletbe, és ezt a magyar reformtörekvéseknel is figyelembe kell venni. Ellentmondásosnak tűnik a helyzet, hogy még be sem fejeztük a következetes karrierrendszerű közzöngőveletünk kiépítését és a globalizáló világ hatására máris új, alternatív megoldásokat kell alkalmazni, újra kell gondolni a személyi, szervezeti és funkcionális hatályt. Miközben a közzöngővelet életpálya kiépítéséről és a másutt már régóta ismert és alkalmazott ágazatközi mobil főtisztviselői kar létrehozásáról már megszülettek a törvényi szintű szabályozások, addig a magyar közzöngővelet minőségi vezetői hiánnyal küszködik, egyre nehezebb az utánpótlás biztosítása. A hatások és ellenhatások tehát a magyar közzöngőveletben – a világtendenciák nyomán – éppúgy jelen vannak, mint másutt. A megfelelő nemzeti válaszok megadásához a hazai körülményeinek számbavétele mellett egyre fontosabb a nemzetközi szervezetekben folyó munkák figyelemmel kísérése is, hogy tanulhassunk – mások eredményeiből és kudarcából is.

Az eddigiekben vázolt folyamatok tudatos, tervszerű kormányzati tevékenység eredményeként valósultak meg Magyarországon, ami biztosított a technikai értelemben a közzöngővelet rendszer korszerűsítésének folyamatoságát. Az első átfogó komplex fejlesztési programot 1992-ben fogadta el az akkori kormány, amelynek a fő rendelkezése az önkormányzat-centrikus közzöngővelet rendszer átalakítása volt. Ezt követte a középtávú reformirányokat meghatározó program 1996-ban, valamint az európai integrációs feladatokat meghatározó 1999-es és 2001-es fejlesztési program. Ezekhez a tudatos kormányzati programokhoz szervesen illeszkedik a 2003-ban elfogadott közzöngővelet szolgáltatások korszerűsítésének a programja.<sup>8</sup>

## Hogyan tovább önkormányzatok?

Az önkormányzati rendszer alapjaiban kiállta az elmúlt évtized próbáját. Ugyanakkor a felmerült szervezeti és működési problémákra adott válaszok nem alkotnak koherens egészet, ami tovább fokozta a születésétől meglévő gondokat. Az önkormányzati rendszer egészét érintő hiányosságok egyik legfontosabb eleme a közzöngővelet rendszer széttagoltsága és koordinálatlansága.

Az önkormányzati rendszer egyik alapvető problémája, hogy hiányzik a rendszer kohézióját biztosítani képes középszint. Ennek gyökerei az 1990-es rendszerváltásig nyúlnak vissza. A



<sup>8</sup> Lásd a 2198/2003. (IX. 01.) kormányhatározatot a közzöngővelet rendszer korszerűsítésével kapcsolatos feladatokról, valamint a 1113/2003. (XI. 11.) kormányhatározatot a közzöngővelet szolgáltatások korszerűsítési programjáról.



pártállami időszakban a megyék által gyakorolt túlzottan tartott hatalom miatt a jogalkotó szándékosan a településeket jelölte meg a magyar önkormányzati rendszer alappilléreiként, miközben nem ruházott valós hatásköröket a területi önkormányzatokként kialakított megyei önkormányzatokra. Így a történelmi hagyományok következtében és a választási rendszerből eredően erős politikai legitimitással rendelkező *megyei önkormányzat tevékenysége a térségi feladatokat ellátó intézmények fenntartására szorítkozik, nem rendelkezik forrásallokációs jogkörrel, s térségi, koordinációs szervezési feladatai, hatáskörei súlytalanok.*

A területi szolgáltatások végzése települési önkormányzat döntése alapján helyi szintre vihető, ezzel mind az ellátásban, mind a fejlesztésben elvesz a területi szintű tervezés, melynek következményeként fölösleges kapacitások jöttek létre, más területeken pedig ellátási hiányosságok alakultak ki. Mindezek hatására pazarlások mutathatók ki a rendelkezésre álló források felhasználásában, s nem megfelelő a szolgáltatások színvonala. *A települési önkormányzatok kapták és folyamatosan kapják a feladatokat, voltaképpen tényleges teljesítőképességüktől függetlenül.*

A korábban a megyei tanácsok által ellátott feladatok túlnyomó többségét „visszaállamosították”, azokat az Országgyűlés, vagy a kormányzati szervek látják el. Ez abban a tekintetben természetes folyamatnak tekinthető, hogy a kérdéses feladatok ellátásához egyfajta területi-ség szükséges, így az önkormányzati szint gyengesége miatt óhatatlanul a központi állami szervek jöhetnek szóba a feladatok címzettjeként. Ezért *a demokratizálódás folyama-*

*ta egy szükségszerű központosítás-sal, illetve a decentralizáció helyett dekoncentrációval párosult.*

*A területi koordináció hiányát mutatja, hogy a fejlesztési feladatok megoszlának az Országgyűlés (címezett- és céltámogatások) és az egyes minisztériumok között. A fejlesztési prioritások központból történő meghatározása gyakran nem találkozik a valós helyi szükséglettel, illetve pénzügyi lehetőségekkel. Ennek következtében rendkívül rossz a fejlesztések hatékonysága, mint azt az Állami Számvevőszék több jelentésében kimutatta. A centralizált minisztériumi döntéshozatal miatt hiányzik a fejlesztési prioritások területi és ágazatok közötti összhangja. Ugyanakkor voltak törekvések e hiányosságok kiküszöbölésére: ezt mutatja a megyei és regionális területfejlesztési tanácsok, a megyei közoktatási közalapítványok (megyei közoktatási fejlesztési tervek), a regionális idegenforgalmi bizottságok, a munkaügyi tanácsok és egyéb térségi szervezetek példája. Ezek azonban nem küszöbölték ki magát a probléma magvát: a döntési jogkör átadását a helyi polgároknak, felelős szervezeteknek. A megyei területfejlesztési tanácsok intézményesítése például nem jelentette a hatáskörök decentralizációját, illetve érdemi forrásallokációs funkciót sem tölthetett be tekintettel arra, hogy a rendelkezésükre bocsátott forrás nagyságrenddel elmaradt a központi egyéb fejlesztési célú források mögött.*

*A közigazgatás megye alatti szintjének formálódása az elmúlt évtizedben sok esetlegességgel volt terhelt. A települések között – a kormányzat központi pénzügyi ösztönzésével – egészséges együttműködés vette kezdetét, mely érinti a közigazgatást,*

*közszolgáltatást, a térségi fejlesztéseket (telefon, gáz, ivóvíz, csatornázás, szennyvíztisztítás, kommunális hulladék elhelyezése stb.). Az államigazgatás körzeti feladatainak ellátásában is születtek eredmények (pl. tűzoltóság, okmányirodák, építésigazgatási ügyek), mindezek azonban csak részleges előrelépést hoztak. Tényleges áttörés a kistérségi ellátás átfogó megszervezésében nem következett be, annak ellenére, hogy e téren már létrejöttek a többcélú kistérségi társulások.<sup>9</sup> A gazdaság fejlődése, a felmerülő igények rugalmas kiszolgálása ugyancsak igényli a helyi viszonyokat ismerő, a gazdaságfejlesztés megfelelő területi kiterjedését elérő, valamint kellő forrással rendelkező területi szint kialakítását.*

*Az önkormányzati feladatok differenciálatlan telepítése ugyancsak növelte a településorientált önkormányzati rendszer ellentmondásait. A megyei szint kiüresedése magával hozta, hogy a települések sokszor az erejüket meghaladó feladatok ellátására jogosultak, illetve kötelesek. Ehhez járul, hogy a települések között nem csupán lakosságszámban van különbség, hanem gazdasági és társadalmi adottságaikban, illetve az ebből eredő teljesítőképességükben is. Ezt érzékelve, a szabályozásban megjelentek ugyan előre mutató elemek, de a megtett intézkedések (pl. a városi feladatok meghatározása a szociális ellátásban, a városkörnyéki igazgatási feladatok létrehozása, az adóerő-képesség meghatározása) nem komplex keretekbe illeszkedve lettek meghatározva, így ezek is inkább fokozták az önkormányzati rendszer belső ellentmondásait.*

Maguk a települési önkormányzatok is érzékelték e problémákat, s emiatt is az egymás közötti együttműködés felerősödött, amit a központi szabályozók is ösztönöztek:

*megszaporodtak a legkülönbözőbb céllal létrejött társulások. A társulások rendszere igen változatos. Ez egyfelől örvendetes, mert a helyi kezdeményezések meglétét, erejét mutatja, másfelől viszont nem alkalmas az önkormányzati feladatok egységes, jó színvonalú ellátására. A szakszerűség, gazdaságosság és hatékonyság követelményeinek érvényesítéséhez szükséges az együttműködés koordináltabbá tétele, a helyi feladatok telepítése nem mindig vette figyelembe a települések eltérő teljesítőképességét, s nem vizsgálta annak a lehetőségét, hogy a települési önkormányzatok által ellátott feladatokat célszerű-e a kistérségekre telepíteni.<sup>10</sup>*

A helyzetértékelés alapján a magyar közigazgatási rendszer középtávú célkitűzései, kitérési pontjai, a következő kormányzati ciklus államreform programjának elemei lehetnek a következők:

- ✱ az érdemi feladatokat ellátó közép szint megteremtése, ezen belül intézményes keretek biztosítása kistérségi szinten az átfogó településközi együttműködéshez, valamint a regionális önkormányzatok megteremtése a kormányzati feladatok széles körű decentralizációjával;

- ✱ a feladatok teljesítőképesség szerinti differenciált telepítése a településekre, illetve a kistérségekre;

- ✱ a központi közigazgatás tehermentesítése a végrehajtási jellegű feladatokról annak érdekében, hogy a stratégiaalkotásra és a szabályozásra tudjanak összpontosítani;

- ✱ a szolgáltatási színvonal emelése és bővítése az esélyegyenlőség jegyében;

- ✱ a költségtakarékosan működő közigazgatás megteremtése;

- ✱ az EU-tagállamként való hatékony működést szolgáló közszolgáltatási rendszer elérése.

<sup>9</sup> Lásd a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásairól szóló 2004. évi CVII. törvényt.

<sup>10</sup> Németh Jenő (szerk.): Kistérségi közigazgatási modellek és fejlődési minták. A 2003-2004. évi modellkísérletek összegző tanulmányai. BM IDEA programja, MKI. Budapest. 2004.

A korszerűsítés irányaként a következő közigazgatási kormányprogramnak – összhangban a nemzetközi trendekkel – a *hatékony, eredményes, minőségi közigazgatás és a demokratikus kormányzás megvalósítását célszerű megjeleníteni*. A fenti célkitűzések elérése érdekében középtávon szükséges feladatként megjelölhető:

✧ az államszervezeti szintek súlypontjainak átalakítása, elsősorban a *kistérségi és a regionális szintek megerősítésével és az ésszerű decentralizáció, valamint a helyi önkormányzati autonómia feltételeinek javításával;*

✧ az OECD átlagához mérten is, *„felduzzadt” közszektor szerepének és funkcióinak a korszerű követelmények szerinti ésszerűsítése, főként a feladatok és kompetenciák felülvizsgálatával, s ehhez kapcsolódva a közszektorra fordítható kiadások optimális meghatározása;*

✧ a *közigazgatási közszolgáltatások eredményességének, hatékonyságának és minőségének javítása és hosszútávon történő biztosítása, elsősorban a polgárbarát közszektor személyi és tárgyi feltételeinek kialakításával, a közigazgatás egységes szabályozási és értékelési rendszerének kialakításával, a közigazgatási eljárások egyszerűsítésével;*

✧ a *korszerű közszolgáltatások mindenki számára egyenlő eséllyel való hozzáférhetőségének biztosítása, főként az európai korszerű módszerek alkalmazásával, az elektronikus-kormányzás eszköztárával, a közigazgatás rendszerének kifejlesztésével.*

A fenti célkitűzések megvalósításával Magyarország a jövőben válhatja európai integrációs esélyeit és lehetőségeit, hogy jó hagyományokkal rendelkező közigazgatási rendszere az Európai Közigazgatási Tér része legyen, megfelelően valósítsa meg a regionális demokráciával összefüggő közös európai értékeket és köz-politikai célkitűzéseket,

hatékonyan és a nemzet felemelkedésére eredményesen használhassa fel az európai támogatásokat. A 2007–2013 közötti időszak jelentős esélyt biztosít Magyarországra számára, hogy *„nettó kedvezményezettje” legyen a csatlakozásnak, s jelentős európai uniós forrásokkal váltsa ki a hazai költségvetési fejlesztési forrásokat. Ehhez azonban át kell alakítani a jelenlegi regionális tervezés és programozás metódusát, valamint meg kell erősíteni a regionális területfejlesztési intézményrendszer pénzügyi és adminisztratív kapacitását, összhangban a regionális demokrácia kiépítésével, valamint a közigazgatási rendszer regionális átalakításával.*

Az elmúlt több mint 15 év tanulságaként mindenképpen látható, hogy a „középsztű önkormányzatiság” kérdésének európai szellemiségű megoldása, a regionális demokrácia alapelveinek érvényesítése nem járt sikerrel Magyarországon. Összhangban az önkormányzati és államháztartási rendszer átfogó felülvizsgálatával, a regionális demokrácia továbbfejlesztése, bármelyik szint figyelembevételével is történik, alkotmányos szabályozást igényel. *Ameddig a regionális önkormányzatok megalakítására nem kerül sor a NUTS 2 szintű tervezési-statisztikai régiókban, addig a területfejlesztési irányítása kormányzati kézben marad, legfeljebb a regionális területfejlesztési intézményrendszer partnerszerepet játszhat a regionális tervezésben, programozásban és a regionális operatív programok lebonyolításában. Ebben az esetben a dekoncentrált igazgatás modellje erősödhet fel, azzal a feltevéssel, hogy a regionálisan kialakított intézményrendszer és finanszírozási eszközök átadásra kerülnek az államtól a*

*regionális önkormányzatokhoz azok megalakulását követően a regionális demokrácia jegyében.*

A fenti követelmények, illetve törekvések figyelmeztetnek arra, hogy *a reform folyamata átfogóan kell, hogy érintse a teljes állami és önkormányzati igazgatást, a hatásköröket, finanszírozást, mindezek alkotmányos alapjait. Ez a feladat lényegesen több és más, mint a területfejlesztési régiók megerősítése, nem is oldható meg a regionális politika, mint közpolitika dimenzióján belül, hanem egész állami-politikai berendezkedésünket érinti. A régióépítés stratégiájának megalkotása előtt nem a földrajzi lépték, hanem a tartalom kérdésében kell döntést hozni. A megye, illetve régió közötti választás nem egyszerűen terület szervezési, területfejlesztési, igazgatás-szervezési, hanem alapvetően politikai kérdés, a hatalom centralizációjának, decentralizációjának kérdése, amely ebből a szempontból alkotmányos szabályozás kérdése is. Azt azonban látni kell, hogy a regionális közigazgatási és önkormányzati szint létrehozása nem a jelenlegi megyei rendszerrel szemben jelent kihívást, hanem a centrális, bürokratikus közigazgatási irányítási modell decentralizált, demokratikus alternatívájaként fogható fel, amelyben az eltérő funkciójú városok (különösen a megyei jogú városok) térségi szerepköre is jobban felértékelődhet anélkül, hogy mellettük egy külön területi önkormányzatot (megye) tartanánk fenn feleslegesen.*<sup>11</sup>

A fenti követelmények, illetve törekvések figyelmeztetnek arra, hogy *a reform folyamata átfogóan kell, hogy érintse a teljes állami és önkormányzati igazgatást, a hatásköröket, finanszírozást, mindezek alkotmányos alapjait. Ez a feladat lényegesen több és más, mint a területfejlesztési régiók megerősítése, nem is*

oldható meg a regionális politika, mint közpolitika dimenzióján belül, hanem egész állami-politikai berendezkedésünket érinti. A régióépítés stratégiájának megalkotása előtt nem a földrajzi lépték, hanem a tartalom kérdésében kell döntést hozni. *A megye, illetve régió közötti választás nem egyszerűen terület szervezési, területfejlesztési, igazgatás-szervezési, hanem alapvetően politikai kérdés, a hatalom centralizációjának, decentralizációjának kérdése, amely ebből a szempontból alkotmányos szabályozás kérdése is. Azt azonban látni kell, hogy a regionális közigazgatási és önkormányzati szint létrehozása nem a jelenlegi megyei rendszerrel szemben jelent kihívást, hanem a centrális, bürokratikus közigazgatási irányítási modell decentralizált, demokratikus alternatívájaként fogható fel, amelyben az eltérő funkciójú városok (különösen a megyei jogú városok) térségi szerepköre is jobban felértékelődhet anélkül, hogy mellettük egy külön területi önkormányzatot (megye) tartanánk fenn feleslegesen.*<sup>11</sup>

*Magyarország a közigazgatási rendszerével kapcsolatban kétféle módon is jellemezhető: nevezhetjük csúfondórosan „Abszurdisztánnak”, vagy büszkén „Csodaországának”. Amennyiben az államreform nem valósul meg, továbbra is ellentmondásos lesz az önkormányzatok politikai, gazdasági és jogi autonómiája, s helyettük a centrális igazgatás dominanciája érvényesül. Viszont a csoda is bekövetkezhet, ha a szakmai, társadalmi és politikai konszenzus jegyében valódi államreformra kerül sor, akkor a települési és a területi önkormányzatok lesznek a főszereplői a szubszidiaritás jegyében a decentralizált, hatékony és jó közigazgatási rendszerünknek, legalább az újkori önkormányzatiság húszéves évfordulójára.*

Szegvári Péter

<sup>11</sup> Vö.: Szegvári Péter: Milyen legyen az önkormányzati közép-szint? Ön-Kor-Kép. 1994/5–6.