



Patton törvénye

Jobb ma egy jó terv, mint holnap egy tökéletes.

(Arthur Bloch: Murphy törvénykönyve, avagy miért romlik el minden?)

Hibás a mai rendszer Államreform kéne régen...!

Folyóiratunkban év elején jelent meg Zongor Gábor „Államreform kéne régen!” című tanulmánya, melyet vitaindítónak szántuk. A szerző írásában olyan megkerülhetetlen kérdéseket vetett fel, amelyekre csak egy átfogó közigazgatási és finanszírozási reform adhatna választ. Tervünk bevált, a tanulmányból vitairat lett, a kérdés egész évben napirenden volt. A témával kapcsolatban megismerhettük Pálné Kovács Ilona, Péteri Gábor, Szegvári Péter, Fogarasi József és Galambos Károly véleményét is. A következő hozzászóló jövő évben, januárra ígérte írását.

Addig is összegzünk: Zongor Gábor, a vitaindító szerzője az alábbiakban közölt újabb tanulmányában súlyos dolgokat állít, olyanokat, amelyekre újabb reagálások várhatók. Többek között kimondja, hogy a parlamenti pártok közötti párbeszéd hiánya jelentős mértékben veszélyezteti az ország gazdasági fejlődését és társadalmi stabilitását. Azt állítja, hogy az elkerülhetetlen pénzügyi megszorítási csomag és az államreform ügye óhatatlanul összekeveredett. A szerző szerint nem lehet párbeszéd helyett „pártbeszéddel”, erődemonstrációval sikert elérni, állítása szerint a „csak azért is államreform” időszakát éljük...

Csak azért is államreform!

A parlament nyári ülészakájának végére nyilvánvalóvá vált, hogy a kormány jelentős strukturális átalakításra vonatkozó államreform elképzelése az ellenzéki támogatás hiánya miatt meghiúsult. Nem került sor sem az alkotmány, sem a kétharmados támogatottságot igénylő önkormányzati törvény módosítására, így belátható időn belül nem jönnek létre a megyei önkormányzatokat felváltó regionális önkormányzatok, és nem lesz kötelező jellegű a többcélú kistérségi társulás. Azok az elképzelések, amelyek egy optimális átalakulást tételtek fel nem váltak, nem válhattak valóra,¹ mivel a kormánypártok és az ellenzéki pártok meghatározó erői között a lényegi kérdésekről szóló párbeszéd jószerivel megszűnt.

■ A parlamenti pártok közötti párbeszéd hiánya jelentős mértékben veszélyezteti az ország gazdasági fejlődését és társadalmi stabilitását.

Ugyanakkor az állami be rendezkedés szintjeit alapjában megváltoztató strukturális átalakításra szóló felhatalmazás hiánya ellenére a kormány nem mondott le az átfogó átalakításról. Az átalakítást és a reformot sürgetővé tette a központi költségvetés állapota, valamint az időközben mindkét fél által elfogadott európai uniós konvergencia program. Az elkerülhetetlen pénzügyi megszorítási csomag és az államreform ügye óhatatlanul összekeveredett. Jelenleg a csak azért is államreform időszakát éljük.

Az átalakítás folyamatában nincs egyértelmű és tisztán elhatárolás a tekintetben,

hogy mi tartozik a megszorítás és mi a reform körébe. Ez a kettősség megnehezíti a reformlépések megvalósítását épp úgy, mint a nadrágszív meghúzás ügyét. A keveredés következtében a reform fogalma lassan azonosná válik a megszorítás fogalmával, miközben tényleg szükség van (lenne) a változtatásra.

Virtuális önkormányzat?

Az alkotmány átírása felesleges törvényekkel nem lehetséges, viszont a kormányzat lehetősége kellő parlamenti támogatottság mellett meglehetősen széles. Úgy tűnik, a kormány élni kíván a felesleges törvények nyújtotta lehetőséggel. Az őszi parlamenti ülészakon láthatóan megint törvénydömping lesz, most a reform jegyében. A kérdés csupán az, hogy a gyorsított ütemű változtatás milyen mértékben és milyen sikerrel valósítható meg.

■ Az ma már nyilvánvaló, hogy a jelenlegi önkormányzati rendszer a mostani formájában nem tartható fenn. A változatlan működőképtelenség és a tényleges autonómia látszatának elvesztését is jelenti egyben.

A települési önkormányzatok jelentős része nem tekinthető valódi gazdasági közösségen nyugvó autonómiának, mivel gazdálkodásuk teljes mértékben a központi költségvetéstől függ. Valóságos gazdasági függetlenség hiánya miatt az önkormányzatok túlnyomó többsége csupán virtuális önkormányzat. Ennek az állapotnak a konzerválása az önkormányzatok fokozódó kiszolgáltatottságával, a valódi helyi közösségi öntevékenység további leépülésével jár.

■ Helyi, saját pénzügyi források nélkül nincs valódi önkormányzatiság.

Az önkormányzatok gazdasági autonómiája évről évre csorbul, mivel az államtól átruházott kötelező feladatok teljesítéséhez szükséges pénzügyi források mértéke folyamatosan csökken és így a mindennapi működőképesség fenntartása, biztosítása érdekében az elvileg fejlesztésre fordítható saját bevételek egyre

növekvő részét kell beáldozni működtetésre. A kötelező önkormányzati közszolgáltatási feladatok és az ellátás feltételrendszerének bővülő köre egyre inkább gúzsa-ba kötötte az önkormányzatokat. Ugyanakkor a differenciálatlan feladattelepítés meglehetősen eltérő minőségű megvalósítással párosul, így a rendszer jelenlegi állapotában nem csupán finanszírozhatatlan, hanem igazságtalan is.

■ **Növekvő mértékű a szakadékok a tehetős és a lemaradó önkormányzatok között, melynek következtében az önkormányzati közszolgáltatások mértéke és minősége azon múlik, hogy mekkora és hol van az adott település.**

Így a hátrányos helyzetű térségekben lévő hátrányos helyzetű településeken élő hátrányos helyzetű családok számára nem biztosítottak azok az önkormányzati közszolgáltatások, amelyek elvileg járnának. Súlyosan sérül az esélyegyenlőség, melyet végső soron maga a rosszul, szervezetlenül és gazdaságtalanul működő rendszer termel újjá.²

Az általános pénzhiány remélhetőleg mind a kormányzat, mind az önkormányzatok tekintetében a tényleges megtakarításra és az észszerű működés kialakítására ösztönöz. Ugyanakkor nem hagyhatjuk figyelmen kívül a jelenlegi helyzet abszurditásának következményeit, és nem zúdíthatjuk rá a változtatás terheit teljes mértékben az

érintettekre, mivel a hátrányos helyzetűek a legkevésbé képesek segítség nélkül elindulni az öngondoskodás útján.

Kormányzati vízió hiánya

Az új helyzetben, mely szerint nincs mód a nagy és átfogó strukturális átalakításra a kormányzat részéről nem fogalmazódott meg egy átfogó jövőkép, amely meghatározná a feles törvényekkel történő átalakítás irányát, módszerét és az elérendő célt. Továbbra sem tisztázott, hogy a meglehetősen differenciált településszerkezetben mi is a feladata a települési önkormányzatoknak. Az átalakítást vezénylők kinyilatkoztatása egyértelmű, mely szerint a helyi önkormányzati autonómia megőrzése mellett a települési önkormányzatokat mentesíteni kell azoktól a feladatoktól, amelyeket helyben nem, vagy csak részlegesen, túl nagy áldozatok árán képesek ellátni, ezért szükség van a közös feladattelátásra, melynek megoldást nyújtó szintere a többcélú kistérségi társulás.

A hipotetikus kinyilatkoztatás mögött azonban nincsenek azok a gyakorlatra alapított számítások és elemzések, amelyek alapján pontosan megjelölhetőek lennének azok a feladatok, amelyeket minden létező településen helyben biztosítani kell(ene), illetve melyek a közösíthető feladatok, továbbá a társulásban ellátható feladatok esetén mi a társulás optimális mérete (mikrotérség, kistérség, több kistérség, megye stb.)

■ **A települési önkormányzás ügye nem tudható le azzal, hogy lehetőséget biztosít a törvény az önkéntes társulásra, továbbá az önkéntesség felismerését elősegítik a pénzügyi „támogatások”. Úgy gondolom megkezdhetetlen, hogy a kormányzat vitára bocsássa az önkormányzás szintjeivel kapcsolatos vízióját, melynek eredményeképpen a jelenlegi differenciálatlan hatáskör telepítés és feladat teljesítés helyett, kellően differenciált hatáskör telepítésre és országosan egységesen biztosított hatáskör teljesítésre kerüljön sor.**

A helyi közszolgáltatások minimum teljesítési szintjét pontosan rögzíteni és megvalósulásukat ellenőrizni szükséges, melynek következtében minden Magyarországon élő számára garantálni kell ezen közszolgáltatások biztosítását, függetlenül attól, hogy mekkora településen él. Természetesen a közszolgáltatás helyben történő biztosítása nem jelenti, nem jelentheti azt, hogy az adott faluban hozzájut minden önkormányzati közszolgáltatáshoz, viszont a rendszer átalakítása révén elérhető közelségben biztosított lesz számára a szolgáltatás, akár elektronikus úton, akár – szervezett módon – fizikai elérhetőség révén. A jelenlegi rendszer igazságtalan, mivel települések sokaságán élők számára nem biztosított a kötelező önkormányzati közszolgáltatás, míg másutt az elvár-

ható minimum szolgáltatási szintet jelentősen meghaladó minőség is biztosítható. A minimum ellátás szintjét mindenhol szükséges garantálni és az egyes önkormányzatok teherbíró képességük, lehetőségük és helyi fejlesztési stratégiájuk figyelembevételével értelemszerűen többlétszolgáltatást biztosíthatnak.

A feltételezett új szintek, színtársulások megalapozottsága

A kormányzat lényegében a Medgyessy-kormány programja óta, az IDEA-munkacsoport kutatásai által „megerősítetten” készpénznek tekinti a két új szint, a kistérség és a régió komplex kiépítésének szükségességét. Mindez úgy történik, hogy sem a település szintje, sem a megyei szint nem került átfogó elemzésre.

■ **A reform és az átalakítás során nem feledkezhetünk meg az önkormányzás lényegéről, mely szerint nem önmagáért, a képviselő-testületért, a polgármesterért vannak az önkormányzatok,**

hanem azért, hogy a területükön élő lakosság számára megfelelő színvonalú közszolgáltatásokat biztosítsanak. Az átalakítás során kiemelten figyelembe kell venni a megközelíthetőséget, az átláthatóságot, a hatékonyságot és a méretgazdaságosságot. Ezeknek a kiemelt szempontoknak együttesen kell érvényesülnie, egyik sem lehet önmagában meghatározó.

A többcélú kistérségi társulások illetékességi területe elvileg egységesen képes átfogni a több célt biztosító három nagy tevékenységi kört: az önkormányzati közszolgáltatásokat, a területfejlesztést és a közigazgatást. Az eddigi tapasztalatok birtokában állítható, hogy a hármaskör funkció a kistérségek esetében kivételesen esik egybe, melynek következtében gyakorta előfordul, hogy a kistérségi határok akadályozzák az ésszerű, a lakossági szolgáltatás szempontjából szükséges együttműködéseket.

■ Meggyőződésem szerint a reform következtében nem kerülhetnek hátrányos helyzetbe a szolgáltatást igénybe vevők. A hatékony közigazgatásban érvényesülnie kell a szubszidiaritás elvének, ami természetesen nem azt jelenti, hogy minden feladatot a legalacsonyabb szinten kell ellátni, hanem ott, ahol a legeredményesebb, leghatékonyabb, legcélszerűbb a feladatellátás, de ennek érvényre juttatását nem akadályozhatják belső mesterséges határok.

A kistérségi együttműködésnek számtalan értelmes lehetősége van. Külön kiemelendő a településközi kapcsolatok és a térségfejlesztés ügye. Önmagában a kistérségi települések, de még a kisvárosok sem fejlődhetnek, ezért is szükség van térségi fejlesztéspolitika kialakítására. A kistérség területfejlesztési szintként meg-

erősítésre szorul. Szükséges feloldani a 2000 óta kialakított kettősséget, ami azt jelenti, hogy kistérségi szinten az önkormányzati területfejlesztési társulás munkaszervezete mellett egyre növekvő létszámban jelen vannak az állami foglalkoztatott szereplők. A tényleges decentralizáció egyik megnyilvánulási formája lenne, ha a kistérségekben foglalkoztatott állami alkalmazottak (kistérségi megbízottak, vidékfejlesztési menedzserek, az NFT házhoz jön projekt generátorok stb.) kistérségi munka szervezetbe integrálása megtörténne. Sokkolta a szocialista politikusokat az a bejelentés,³ mely szerint a vidékfejlesztési menedzserei hálózatot fel kívánja számolni a kormányzat. A frakció ellenállása következtében nem szűnik meg ez a hálózat. Úgy gondolom, hogy a jelenlegi állami szereplők foglalkoztatásának decentralizációjával és az állami támogatás ütemezett megszűnésével fenntarthatóvá és működőképesse lehetne tenni a kistérségi fejlesztéssel foglalkozó menedzsment kérdését.

■ Nem az a lényeg, hogy a szakember kinek (melyik pártnak), az embere, hanem mit csinál, vagyis tényleges közfeladatot látson el, segítse a kistérségbe tartozó települések vezetőit a fejlesztéspolitikában és legyen tevékeny részese a kistérség életének.

A megbízó a kistérséget alkotó települések közössége legyen. Mint a kormányzati kezdeményezésből is látszik, semmi sem indokolja a jelenlegi helyzet fenntartását.

Lopakodó regionalizáció

Az eddigi lopakodó regionalizációt a kormány nyíltan és szervezeten kezdte meg. A megyei államigazgatási szervek regionalizációja azonban számtalan kérdést vet fel, e területen a kormány mozgástere ugyan szabad, viszont a felelőssége is egyértelmű. A regionális igazgatásra már van példa az elmúlt tizenhat év történetében, gondoljunk csak a köztársasági megbízotti rendszerre. A megyei közigazgatási hivatalok jogelődjeként 1990–94 között működött szervezet létrehozatalának és megszüntetésének indokait, valamint a működés tapasztalatait érdemes (lenne) elemezni a mostani átalakítási tervek során. Az igazgatási feladatok racionalizálása akkor nem szabad megfigyelni arról sem, hogy a közigazgatási szervezetek megszűnésének milyen hatása van (vagy lesz) azokra a városokra, ahonnan kivonul a középszintű igazgatás. Ugyancsak nem hagyható figyelmen kívül a lakosság, az ügyfél szempontja sem, hogy hol és hogyan éri el a közigazgatás másodfokát. A megyei önkormányzatok megmaradása mellett az államigazgatási szer-

vek regionalizációjával, ezen szervek társadalmi kontrollja még inkább elvész, fennáll a bürokrácia további erősödésének veszélye.

A regionális közigazgatási intézményrendszer kiépítésénél el kell kerülni azokat az anomáliákat, amelyek a megyei közigazgatási hivatalok finanszírozásánál, működtetésénél jelentkeznek. A másodfokú hatósági munkát és a törvényességi ellenőrzést, felügyeletet ellátó szervezet fenntartását a kormányzatnak garantálnia kell, nem pedig a hivatalokat bevétel szerzésére kötelezni. A hatékony igazgatási munka feltételeit biztosítani kell, mert az olcsó igazgatás, amennyiben kiszolgáltatta a pénzszerzés kényszerének, könnyen válhat „olcsón” megszerezhetőnek. Az e-közigazgatás tekintetében sürgősen új, működőképes helyzetet kell teremteni, annak érdekében, hogy a lakosság és az ügyfelek érdeke ne sérüljön.

■ Természetesen érthető a kormányzat gyors átalakítási szándéka, viszont az átalakulás során is érvényesíteni kell(ene) a szakmai szempontokat, mivel jelenleg az átszervezéssel érintett állami igazgatási szervezetekben dolgozók túlnyomó többsége nem kapott megfelelő tájékoztatást az átalakítás céljáról és az új rendszer lényegéről.

Zárt körben, megfelelő szakmai vita nélkül nehéz lesz úgy átalakítani a rend-

szert, hogy az gördülékenyen működjön január elsejétől. Amennyiben a működés zavarai „csupán” a foglalkoztatott köztisztviselőket érintik, nem igazán közügy, viszont azonnal a társadalmi közérdeklődés központjába kerül az egyes szervezetek működésének kérdése, ha a lakosság számára nem lesz áttekinthető, elérhető és megérthető a rendszer.

Nyilvánvaló amennyiben sikeres és eredményes lesz az állami igazgatás regionalizációja, abban az esetben a megyei önkormányzatok regionális önkormányzatokkal való felváltása egyszerűbbé válik. Ellenkező minősítésű eredmény esetén, viszont újra kell gondolni a területi önkormányzás megyei szinten történő megerősítésének kérdését.

Az eddigi ismertté vált regionális önkormányzati elképzelések nem jelentenek áttörést a középszintre jellemző demokratikus deficit felszámolása ügyében. A jelenlegi, feladatiban kiűrt megyei önkormányzati képviselő-testület létrehozatala pártlistás, fiktív választókerületi választással nem szolgálja a megyegyűlési képviselők felelősségi rendszerének erősödését, viszont a pártlistás választás regionális szinten ugyancsak növelné a nagytársadalmi politika elidegenedettségét. A regionális önkormányzat semmivel sem lenne demokratikusabb a mai megyeiénel, ezért érdemes elgondolko-

zni a kistérségi szintre telepített területi önkormányzati választási szisztémán.

A területi önkormányzatnak kisegítő szerepét szükséges megőrizni, viszont a feladat és hatáskör telepítésnél a stabilitásra is törekedni kell a jövőben.

Új helyzet, az önkormányzati választások után

Annak ellenére, hogy a parlamentet alkotó politikai erőknek ismételtelen nem sikerült megállapodniuk az ésszerűbben és hatékonyabban, ugyanakkor kiszámíthatóbban működő önkormányzati rendszer megteremtésében, úgy gondolom, hogy a 2006. október 1-jei választási eredmény mind a kormányzati, mind az ellenzéki szereplőket az együttműködés felé fogja terelni.

■ Nincs más út, csak a párbeszédre alapuló megállapodás.

A megegyezés, az együttműködés hiánya az egész önkormányzati rendszernek, egyben az egész országnak okoz kárt. Az elkövetkező évek fejlődése, a fejlesztésre fordítható uniós források ésszerű és célszerű felhasználása múlik azon, hogy a politikai elit képes lesz-e a megállapodásra.

■ Úgy gondolom, hogy a konszenzus fontosságát az önkormányzati vezetők és politikusok képesek lesznek megjeleníteni, így a további konszenzus hiányáért az országos pártpolitikuskokat terheli a felelősség.

A kormányzat és a kormányzó pártok felelőssége még nagyobb, mivel a döntés joga és felelőssége a kezükben van, így elsődlegesen ők tudnak gesztust gyakorolni az ellenzék felé. Erre a gesztusgyakorlásra nagy szükség van, mivel

■ nem lehet párbeszéd helyett pártbeszédrel és erődemonstrációval sikert elérni.

Természetesen a kormányzatnak joga van az államigazgatás részleges átalakításához, de nem terjeszkedhet túl az alkotmányos kereteken. A közigazgatási és önkormányzati rendszer átfogó, hosszú távra szóló átalakítása széles körű társadalmi és politikai konszenzus nélkül nem valósítható meg. A politikai elit felelőssége, hogy megállapodásra jusson, viszont arra kell törekedni, hogy a pártok konszenzusa ne eredményezhesen, olyan változást, amely ellentmond a szakszerűségnek, célszerűségnek és hatékony működésnek, ugyanakkor a változtatás irányáról és az új struktúráról ki kell (ene) kérni az önkormányzatok véleményét is. A reform nem képzelhető el az önkormányzati finanszírozási rendszer átfogó átalakítása és az önkormányzatok egyetértő támogatása nélkül.

Nyilvánvaló, hogy a mai Magyarországon a közpénzen kívül az időből van a legkevesebb, így a kormányzat gyorsítani akar. Az átalakítás elve: „Jobb ma egy jó terv, mint holnap egy tökéletes.”

Tudjuk jól, hogy tökéletes terv és megvalósítás nincsen, viszont féltő, hogy az átalakulás nem hoz valóságos eredményt, sem megtakarítást, és ami ennél is rosszabb javuló közszolgáltatást. Ezért is lenne fontos, hogy az átalakítás folyamatában kiemelkedő szerepet kapjanak a gyakorló közigazgatási szakemberek, akik meg tudják ítélni, hogy egy-egy módosítás mennyiben valósítható meg, illetve milyen hatással lesz a végrehajtás a társadalmi folyamatokra. A „közigazgatások” aktivitása nélkül a reform nem valósítható meg, ezért lenne szükséges, hogy a politika ne elbizonytalanítsa, hanem a helyén kezelje a szakmát. A rendszer működőképességének garanciáját jelenthetik a közigazgatásban dolgozók, de nem mindegy, hogy milyen szervezeti keretek és politikai légkörben kell végezzék munkájukat.

Zongor Gábor

Jegyzetek:

- 1 Az államreform vitában Szegvári Péter – számomra elfogadható módon – rögzíti az optimális menetrendet, lásd: Szegvári Péter: Államreform hogyan és mikor? ÖN-KOR-KÉP 2006. április 19–24. oldal
- 2 Az államreform szükségességének egyik legfőbb indokaként az esélyegyenlőséget jelöli meg Galambos Károly, lásd: Államreform: területigazgatás, esélyteremtés, közterhelés című vita-iratában - ÖN-KOR-KÉP 2006. október
- 3 Újhelyi István, az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium államtitkára 2006. november 9-én Siófokon egy étteremben közölte a kistérségi megbízottakkal, hogy a jövő évtől a kormány nem tart igényt szolgáltatásaikra, nincs pénz a további működésükre.