

Milyen legyen az átalakuló közigazgatás?

A SZEFE és az MKKSZ közszolgálati fóruma

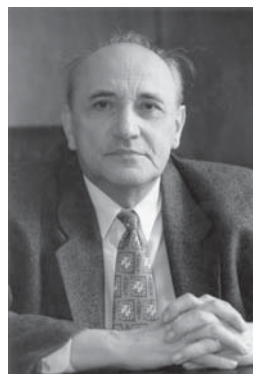
(2005. március 2.)

A Magyar Köztisztviselők és Közalkalmazottak Szakszervezete (MKKSZ) — a Szakszervezetek Együttműködési Fórumával (SZEFE) közösen — közszolgálati fórumot rendezett 2005. március 2.-án Budapesten a Puskin utcai szakszervezeti székházban. A fórumon dr. Sárközy Tamás egyetemi tanár ismertette a közigazgatás szervezeti reformjára kormány-

biztosként eddig kidolgozott javaslatát, amelyekről még nem tárgyalt a kormány, jelenleg szakmai egyeztetések, viták folynak róla. Az alábbiakban közreadjuk dr. Szabó Endre SZEFE-elnök bevezető szavait, Sárközy professzor előadását és Fehér József MKKSZ-főtítkárról záró gondolatait. (Valamennyit teljes terjedelemben.)

Szabó Endre:

Közérdeket szolgáló, minimális feszültséggel járó reform az érdekünk



Mindannyiunkat foglalkoztat a közszolgálat jövője. Manapság elég gyakran hallunk az olcsó állam jelszaváról. Anélkül, hogy valaki is megmondaná, mit kell értenünk az olcsó állam jelszava alatt. Úgy gondolom, hogy **ésszerűen takarékos és hatékony államot** lehet célként kitűzni. De ezt is csak akkor, ha komolyan vesszük. Köztudott, hogy az elmúlt esztendőben történtek különböző kísérletek az államszervezet — nemcsak az államapparátus, hanem általában az egész közszolgálat — karcúsítására. E kísérletek egy része azonban, éppen azért, mert javarészt improvizációnak bizonyultak, és nem megalapozott módon, nem végiggondoltan, felelősségteljesen előkészített intézkedések voltak, hamvába halt, még mielőtt napvilágot látott volna. Másik részüket pedig sok esetben

elég gyorsan visszavonták. Ha pedig nem ez történt, akkor ezeknek az intézkedéseknek jó része hatástalan maradt. Ez volt a jobbik eset, mert nem egyszer azt tapasztaltuk, hogy többet ártottak, mint használtak. Ez a helyzet a közszolgálatban dolgozókat elbizonytalanította, egzisztenciális zavart keltett körükben, ami nem használ sem a munka színvonalának, se az ember jó közérzetének. Pedig a színvonalas munkához a szakképzettségen kívül kell a jó munkakörnyezet és a biztonság is.

A közelmúltban részt vett a SZEFE Szövetségi Tanácsának ülésén Gyurcsány Ferenc miniszterelnök. A tanácskozáson az egyik leglényesebb kérdés éppen ez a téma volt, amellyel kapcsolatban kísérletekkel,

ijesztgetésekkel bőséggel találkozhattunk az elmúlt 15 évben, de valószínűleg megalapozott reformelképzelésekkel nem.

Ezzel a megítélésünkkel egyet értett a miniszterelnök úr is. Ő is úgy látja, és abban is egyet értettünk, hogy **jó lenne elkezdni egy szélesebb körű eszmecserét** — mindezek előtt az érintett közzel, de a társadalom más szegmenseivel is — arról, hogy miként gondolkodjunk együtt reformról, államról, közszolgálatról, ezen belül **közhatalmi munkát ellátókról és közszolgáltatásokat nyújtókról** stb. Az eszmecsere során a miniszterelnök is arra kért bennünket, hogy kezdeményezzünk ilyen vitát. Úgy gondolom, hogy mai ta-

(Folytatás a 2. oldalon.)

A tartalomból

| | |
|---|----|
| SÁRKÖZY TAMÁS: Javaslat a kormányzati struktúra átalakítására..... | 2 |
| FEHÉR JÓZSEF: Érdekeltek vagyunk részt venni a reformfolyamatok alakításában..... | 12 |

(Folytatás az 1. oldalról.)

nácskozásunk beleilleszkedhet ebbe az igénybe. Nagyon örülök, hogy Sárközy professzor meghívásunkra elvállalta ezt a mai előadást. Az ő neve, ismertsége fémjelzi azt a munkát, amellyel a kormány megbízta. Ismerjük azt a koncepciót, sőt részben azt a normaszöveg-javaslatot is, amelyet az ő irányításával és személyes munkájával kidolgoztak.

Ezért azt kell mondanom — és ezt a miniszterelnök úrnak is elmondtam —, hogy vannak biztató jelek. Ezek közé sorolom a magam részéről a Sárközy professzor vezetésével elkészült munkát is. Azzal együtt, hogy tudom: még az ő javaslatai is vitára adhatnak majd okot. Természetes ugyanis, hogy minden változás érdekeket sért. A kérdés csak az, hogy ez az érdeksérelem más összefüggésekben megalapozott és elfogadhat-

ható lehet-e az érintettek jelentős részével, vagy a jelenlegi megalapozatlanság miatt provokál kemény vitákat.

A szakszervezetek ebben az ügyben nincsenek könnyű helyzetben. A SZEF Ügyvivő Testülete legutóbbi ülésén mégis úgy döntött, hogy az ősz elejére előkészít egy olyan fórumot, amely hazai és külföldi tudományos és gyakorlati szakemberek részvételével tovább viheti ezt a munkát. Azért nem vagyunk könnyű helyzetben, mert nekünk, szakszervezeti tisztségviselőknek is választ kell adnunk néhány olyan ügyre, amely bizony munkavállalói szempontból nem mindig könnyen megválaszolható. Ilyen például, hogy tudomásul vesszük-e a reformok szükségességét? Tudomásul vesszük-e, hogy ezen belül valóban szükség van adott esetben strukturális reformokra? Tudo-

másul vesszük-e, hogy szükség van új szakmai elgondolások megjelenítésére? És ami a legfájdalmasabb: mindennek kapcsán bizonyos összefüggésekben sajnos szükség lesz bizonyos lépésekre a foglalkoztatáspolitikában is.

Ezek nem könnyű ügyek. De ha mi felelős munkavállalói szemléletű magatartást tanúsítunk, és ennek megfelelően ezeket a reformokat — amennyire csak lehetséges, — társadalmi érdeket szolgáló emberbarát reformokká tesszük, és ugyanakkor munkavállalói szempontból is elviselhető, a lehető legkisebb feszültséget okozó reformokká tesszük, akkor a szakszervezet betöltheti azt a funkciót, amely ebben a témában reá hárul, és elvárható tőle.

Én ebben a szellemben csatlakozom a tanácskozás munkájához.

Sárközy Tamás:

Javaslat a kormányzati struktúra átalakítására



Most ugyan egy kormányzati projekten dolgozom, de ragaszkodtam hozzá, hogy a velem kapcsolatos kormányhatározat tartalmazza azt az 1931-es formulát, amelyet Magyar Zoltán megbízásakor alkalmaztak. Ez két tételből állt: 1. a kormánybiztos személyes munkavégzéssel látja el feladatát, apparátusa nincs; 2. a kormánybiztos ezért sem költségtérítést, sem illetményt nem kaphat. Ez biztosítja ugyanis a relatív függetlenséget. Nem a teljést, hanem a relatív függetlenséget talán igen. Ezt a munkát másként nem lehet elvégezni.

Mielőtt bárki feláll, és azt mondja, drága mester, hát miről beszél itt maga, hiszen ennek éppen az ellenkezője történik, szeretném közölni, hogy az én feladatom egy *kormányzati* átalakításra vonatkozó javaslat elkészítése. A munka több részből áll. Egyfelől egy *helyzetfelmérésből*, amely már megtörtént. Nem volt nehéz elkészíteni, mert mindenki tudja, mi a helyzet. Másfelől elkészült bizonyos *normatív alapokat átrendező három törvénytervezet*, amelyek most a miniszterelnök úrnál vannak. Az egyik a *kormánysszervezet* rendszeréről, a másik a *költségvetési szervekről*, a harmadik pedig az *állami vagyonnál* javasol új

megoldásokat. Ez a három törvénytervezet teremtené meg a kormányzati átalakítás normatív alapjait.

Most vagyok a harmadik stádiumban: **őszre elkészül egy átfogó javaslat a kormányzat választások utáni felépítésére**. Szeretném hangsúlyozni, hogy a választások utáni időről van szó, mert ilyen típusú reformot Ausztriától Franciaországig mindenütt a választások után szoktak bevezetni. Bizonyos elemeket — például a közhasznú társaságok megszüntetését — természetesen előbb is végre lehet hajtani. Magához a kormányzat teljes átépítéséhez azonban nyilván csak a választások után lehet hozzáfogni.

A győztes politikai erő számára tehát ott lesz egy több variációs javaslat, amelyet vagy megfogad, vagy nem, de minden esetre nem akkor kell hozzáfognia egy ilyen szer-teágzó munkához. Nem könnyen ugyan, de tudomásul kellett vennem, hogy jelenleg Magyarországon kielezett politikai küzdelem folyik — tulajdonképpen már majdhogynem választási harc —, amelyben a *politikai racionalitás erősebb a közigazgatási racionalitásnál*. Ebből adódik az az ellentmondás, hogy az általam javasoltak és a tegnap történtek nem teljesen vannak szinkronban egymással. A politika szintjén ugyanis a politikai racionalitás alapján cselekszenek, az én javaslatom pedig alapvetően egy államszervezeti és közigazgatási racionalitást követ.

Válaszra váró kérdések

A részletekre térve mindenek előtt szeretnék válaszolni Szabó Endre úrnak arra a kérdésére, hogy **mi értendő kicsi és olcsó államon**. Semmiképpen sem egy semmit sem csináló, passzív állam értendő alatta. De az igen, hogy *ne legyen nagyobb annál, mint amit a ténylegesen ellátott állami feladatok igényelnek*. Magyarul: ne legyen öncélúan gigantomán, ne legyen annál drágább, mint amit a ténylegesen ellátandó állami feladatok megkívánnak. Igaz, ez is eléggé általános megfogalmazás, de az látható belőle, hogy *az öncélú közigazgatási presztízsköltekezés nem tartozik a ténylegesen ellátandó állami feladatok körébe*. És az a költekezés sem, amely állami fantomfeladatokhoz fűződik.

Egy német anekdota-gyűjteményben szerepel az a híres beszélgetés, amelyet Willy Brandt folytatott Helmut Schmidt akkori miniszterelnökkel. „*Helmuth, te ellenzed a szociális csomagot?*” — kérdezte Brandt, mire Schmidt így válaszolt: „*Nem ellenzem, Willy, bár még nem tudom, honnan teremtem elő rá a pénzt. Egyet azonban szeretnék kérni tőled, Willy. A szociális segélyeket osztó apparátus, és az az apparátus, amely azt vizsgálja, hogy a szociális segélyeket osztó apparátus nem korrump-e, ne kerüljön többre annál az összegnél, mint amit szétosztunk a szegények között.*” Megítélésem szerint nekünk, magyaroknak is ezt kell értenünk olcsó és kicsi államon, nem pedig egy passzív, rossz államot. Az olcsó és kis állam hatékonyabb és erősebb, mint egy nagy állam, amely épen a gigantomániája miatt rendkívül nehézkés, túlterhelt.

A másik kíváncsi, hogy mondjuk meg, **melyek azok a feladatok, amelyeket az államnak el kell látnia**. Az államháztartási törvény ezt formálisan megválaszolja, mert azt mondja, hogy *állami feladat az, amit a törvény annak nyilvánít*. De ezzel még nem mondtam meg, hogy mik az állami feladatok. Nem is könnyen megmondhatók. Két dolgot lehet ezzel kapcsolatban előljáróban mondani.

1. *Nem tudjuk tartani a paternalista állam* — vagy ahogy Szelényi Iván nevezi: a koraszülött szocialista jóléti állam — *gondolkodását*, amely szerint, ha valaki beteszi a pénzét a Baumagba 25 százalékos hozamra, ahelyett, hogy 5 százalékra fektetné be egy állampapírba, és ha elveszti a pénzét, akkor fizesse ki az állam. Ez nem megy. Nem lehet a miniszterelnökhöz panaszsra menni, ha problémám van a lottószelvényemmel.

2. A másik oldalról viszont — és ezt inkább magunknak, értelmiségieknek mondom — *számunkra nem járható az ordoliberalis svájci állam modellje sem*, amelyben az ottani gazdagság alapján az államot alig látni. Egy átlag-svájci embernek fogalma sincs, hogy éppen ki az ország miniszterelnöke, pénzügyminisztere, mert abc-rendben évente cserélődnek. Az átlag-sváj-

cit ez nem érdekli. Ugyanis nem azon az alapon állnak, mint mi.

Tehát nem lehet egy ordoliberalis, neoliberalis állam, amely azzal számol, hogy majd a piac mindent elrendez, mert nem rendez el mindent. De nem lehetséges egy paternalista, mindenkiről gondoskodó, a kreativitást, az ügyességet az állampolgártól elvevő állam sem. Az államnak igenis törekednie kell az esélyegyenlőségre. Törekednie, mert teljes esélyegyenlőség soha sem lesz. Aki a svéd királyi családból származik, annak az esélyei soha nem lesznek azonosak egy, a Sahara közepén sátorban lakó néger kisfiúéval. Az esélyeken lehet valamit javítani, de teljesen soha nem lesznek kiegyenlíthetőek. Milyen esélyeim voltak nekem arra, hogy megszerezem Sophia Lorent? Semmilyen, pedig sokkal szebb vagyok Carlo Pontinál. Az új esélyegyenlőségi hivatal sem ad nekem erre túlzott esélyt, bár a hölgy elmúlt már 70 éves, tehát kérdéses, hogy szeretném-e igénybe venni vele kapcsolatban az esélyegyenlőségi hivatal szolgáltatását.

Azt tehát látni kell, hogy a teljes igazság elérése illúzió. Magyarország szabad, de igazságtalan — halljuk a szlogent. Mennyivel vagyunk mi igazságtalanabbak a horvátoknál, az osztrákoknál? Nagyon lennének Magyarországon a társadalmi különbségek, mint Ausztriában? Nem hiszem. Csak hogy *mi nem szoktuk meg a különbségeket*, Ausztria meg megszokta.

El kell ismernem, hogy teljesen precíz választ én nem tudok adni arra a kérdésre, **mit finanszírozzon az állam, és mit ne**. Egyértelmű, hogy támogatni kell a színházművészetet. Ezzel mindenki egyetért. Világos, hogy pénzt kell adni a Nemzeti Színháznak, meg az Állami Operaháznak. De pénzt kell-e adni egy ötven férőhelyes, este 11-kor kezdő avantgard színháznak is? Jelenleg az ilyen jellegű színházat ugyanúgy eltartja az állam, mint a Nemzeti Színházat. Aligha hihető, hogy Ausztriában egy a bennfenteseknek éjjel játszó avantgard színházat támogat az állam. Nem vitatható, hogy ilyen színházra is szükség van, de működjön piaci alapon. Ezért mondom, hogy nem tudom konkrétan megmondani, mi állami feladat. Ha én egy tanszéken vagyok egyetemi tanár, és összesen van hat órám egy héten, akkor minek van ehhez hét alkalmazottam? Nyugaton ezt egy napig folytathatnám, mert a következő napon azt mondaná a rektor: öreg, tartsd meg az órákat magad.

Azt tehát nem lehet tőlem várni, hogy konkrétan mondjam meg, mi az állami feladat. Nagyjából meg tudom mondani: valahol a két megközelítés — az ordoliberalis és a paternalista államszemlélet — közötti középúton találhatjuk meg a helyes arányt. Hogy ezen belül konkrétan mi, azt csak az adott területen dolgozók tudják megmondani, s az ő meghatározásukban nyilván lesz értékelem is.



Alapvető ellentmondások

Milyen alapvető ellentmondások tapasztalhatók ebben a témakörben? A megítélésem természetesen összefügg azzal, hogy én a nagyvállalati lobbis embere vagyok.

1. A magyar gazdaság megszilárdult. Ahogy Demján Sándor szokta mondani: *a magyar gazdaság benne van Európában, a magyar állam nincs*. Ez természetesen némi túlzás, de az igaz, hogy a cégalapítási boom végetért, **a magyar gazdaság szervezeti formái megszilárdultak**. Évek óta kb. 120 ezer Bt és mintegy 180 ezer Kft van. A számok lényegesen nem változnak, a szervezeti formák mindenkinek megfelelnek. Most készítjük a társasági törvény új változatát, teljes békében, nyugalomban.

Az Országgyűlés 2004. végén összesen egy ellenszavazattal elfogadta a cégtörvény módosítását. A jelenlegi politikai körülmények között ez a szavazati arány arra vall, hogy **a gazdaság szervezetenként rendben van. Az állam viszont nincs rendben**. A Miniszterelnöki Hivatalban 2001. óta nincs telefonkönyv, mert annyi a változás, hogy egyszerűen nem tudnak telefonkönyvet készíteni. Az Államigazgatási Főiskolán minden évben újra kell írni az országos hatáskörű szervek listáját, mert az 50-60 ilyen szerv annyit változik, hogy a tavaly kiadott könyvvel egyszerűen nem lehet dolgozni. Az első ellentmondás tehát, hogy egy megszilárdult, tulajdonképpen *a globalizmus világába beépült magyar gazdasággal szemben van egy forrongó állam, egy forrongó közigazgatás* — területi reform, regionális, kistérségi stb. — egy diszkrépancia.

2. **Ellentmondás feszül a jogállamiság és a hatékonyság között**. Magyarország nagy eredménye, hogy 1988. és 1995. között kiépült egy olyan *jogállami intézményrendszer*, amely a legkényesebb nyugati összehasonlításban is mindig dicséret tárgya. Nem kis eredmény 6-8 év alatt egy ilyen típusú államszervezetet kialakítani. Ez a dolog egyik oldala. De amikor ezt kialakítottuk, senki nem foglalkozott azzal, hogy ez az államszervezet mennyire hatékony, mennyire eredményes, és főleg azal nem, hogy mennyire költségérzékeny.

Csányi Sándor mondta éppen tegnap a Kereskedelmi és Iparkamara közgyűlésén, hogy a bankszféra 2003-ban elbocsátott tízezer embert. Jól hallották, tízezer embert, és alig hallottunk róla. Ez a tízezer ember eltűnt. Hova tűnt el? Itt van a közszférában legalább a fele. Felszívta őket az államszervezet, pedig 2003-ban mást sem lehetett hallani, mint hogy csökkenteni kell a közigazgatásban alkalmazottak számát. De a létszám nem csökkent, hanem növekedett, mert az állam nem költségérzékeny.

Az ellentmondás tehát abból áll, hogy *a jogállami követelményeket kielégíti a magyar központi és helyi közigazgatás*, nem rosszabbul, mint a szomszédainké — nem éppen svájci színvonalon, de Svájc és Magyarország körülményei nem azonosak —, *de eredményessége, hatékonysága nagyon gyenge*. Nincs költségérzékeny-

sége, nincsenek teljesítménykövetelmények nálunk, nincs rendes minőségmenedzsment-rendszer, nincs stratégiai tervezés, csak részstratégiák vannak, amelyek nem állnak össze egységessé. A szakmai színvonal hihetetlen mértékben romlott.

Amikor háromnegyed évvel ezelőtt visszakerültem az állami apparátusba, amelyet elhagytam 15 évvel ezelőtt, azt hittem, hogy rosszul látok. És ez a leromlott szakmai színvonal nem javul, hanem tovább romlik. Egyenletes iramban romlik. És ezt semmilyen jogállami plusz nem tudja eliminálni a lakosság előtt. Mondhatom én, milyen nagyszerű jogállam vagyok, ha nem tudok eredményesen szolgáltatni, akkor meg leszlám a vélemény. A jogállamiság és a hatékonyság közötti ellentmondást természetesen nem úgy kell feloldani, hogy megszüntetem a jogállamiságot, hanem úgy, hogy *a jogállamiság megőrzése mellett növelni kell a hatékonyságot*.

3. Azt mondjuk, hogy a közszférában létszámot kell csökkenteni. Ha megnézzük a számokat, mi történt? A közszolgáltatásban — az állami vállalatok alkalmazottait nem számítva — 1 millió 50 ezer ember dolgozott 1988-ban. Ez a szám jelenleg valamivel 800 ezer fölött van, tehát 200 ezerrel kevesebb, mint 17 évvel ezelőtt. De ha megnézem a 800 ezres létszám belső összetételét, akkor az látható, hogy *a közintézményi — tehát nem a közhatalmi — szféra létszáma 300 ezerrel csökkent, a közhatalmi szféráé pedig csaknem 150 ezer fővel nőtt*. Az egész létszám ugyan csökkent, de a közhatalmi ágé a duplájára emelkedett. Ez azt jelzi, hogy az egyik oldalon *lerobbanó közintézmények* — kórházak, ahová a beteg viszi a gyógyszert meg egyebet, iskolák, ahová a gyerekekkel be kell küldeni a krétát — a másik oldalon pedig *erősödő hivatalok* találhatók. Jól van ez így? Nincs jól.

Erről a három alapvető ellentmondásról beszélhetünk tehát. Mindjárt adódhatna a megoldás: *irány a közintézményi szféra*, s akkor a közhivatali szférából nem kell utcára tenni senkit. Vagy: *irány a centralizált szférából a helyi önkormányzati szférába*. Nem szégyen a helyettes államtitkári székből átülni a váci főjegyző székébe. A kérdés tehát valóban az — én csak exponálom —, hogy megszilárdult és stabil gazdasági szféra, kontra állandóan túlságosan flexibilis állam, megszilárdult jogállamiság, kontra eredményesség és költségtakarékosság, lerobbanó közintézmények, kontra erősödő közhivatalok. Ezekkel az ellentétpárokkal lehet kifejezni az alapvető ellentmondásokat, amelyekből fakadnak a részellentmondások.

Részellentmondások

Idő hiányában csak felsorolom, nem magyarázom, hogy milyen részellentmondások fakadnak az alapvető ellentmondásokból.

1. A közhatalmi állam állandósult növekedése. Mind a négy kormányzati ciklusban — és nem csak a közgazdaságban, hanem az Alkotmánybíróságtól kezdve a Számvevőszéken át a bírósági és az ügyészségi szervezetekig, az ombudsmani hivatalokig — mindenütt állandósult a létszámbővülés. Ez a következménye annak, hogy az államszervezetbe nincsenek beépítve intézményes fékek, amelyek megakadályozhatnák ezt a folytonos bővülést.

A gazdaságban vannak ilyen fékek. Ha a cégnek rosszul megy, akkor a tulajdonos azt mondja, hogy most nem költünk tudományra, nem szponzoráljuk a sportot, leépítünk. Ha majd jól megy, akkor megint költhezhetünk. A közszférában még a Bokros-csomag megszorításai ellenére is zavartalanul folytatódott a létszám-növekedés. Egyértelmű tehát, hogy *kell egy fogyókúra*. Ám nem biztos, hogy a fogyókúra csak kínzás és szenvedés. Én most 10 kilóval kevesebb vagyok, de valamivel jobban érzem magam, mint korábban. Nem törvényszerű tehát, hogy a test egészségesebbé tétele csak megszorítást és korlátozást jelenthet.

2. Az állam Magyarországon ma nemcsak túl nagy, hanem *túlon túl tagolt* is. Ennek következtében nagyon nehezen koordinálható, ami lelassítja a döntéseket. Ha egy szervezetben a vezetők száma 30-40, és mindegyik vezetővel koordinálni kell — ilyen például a Miniszterelnöki Hivatal — akkor törvényszerűen lelassul a döntéshozatal. Mi történik ilyenkor? A túlaradó egyeztetésben vagy elvész az intézkedés értelme, kiherélik, mint az én javaslataimat, vagy/és az történik, hogy politikuskám bezsong és szubjektív döntést hoz. Előkészítetlen szubjektív, rögtönzött döntések az egyik oldalon, a másik oldalon pedig elhúzódozó döntések születhetnek a túltagoltság, a túl sok szerv miatt. Ez a két durva hiba adódhat általában. Az Orbán-kormányt a rögtönzés, a Medgyessy-kormányt pedig a csendes elhalás jellemezte, de mind a két rendszerben a másik típusba tartozó döntések is voltak.

3. A túltagoltság mellett a *túlcentralizáltság* törekvése is jellegzetes. Egy sereg állami alkalmazott például úgy képzei a regionális reformot, hogy ha az EU kistérségekre, régiókra biztat bennünket, akkor meghagyom a községet, a várost és fölé rakom a kistérséget. Volt már nálunk járás, miért kellene ettől bezsongani? Marad a megye is, csak fölé rakom a régiót. Volt nekem két szint, most lesz négy. Ráadásul azt mondják a minisztériumok, hogy nem adnak le semmiféle hatáskört senkinek. Akkor az Európában bevált regionalizmus Magyarországon újabb centralizációt jelentene? Miért ne lehetne leadni a régióknak a minisztériumi hatásköröket?

4. A magyar államszervezet jellegzetes baja a *túlcentralizáltság* következménye: a *vezetői dömping*. Ha elmegek ebédelni annál a szervnél, ahol most átmeneti-

leg tartózkodom, ott látok 50-60 éthordóst, akik a főnököknek az éthordóban viszik a szobájába az ebédet, meg az én három-négy évvel ezelőtti egyetemistáim, akiket nemrég tanítottam. Közte pedig nincs semmi. Nincs főelőadó. Pedig ez a színvonalas munka egyik alapvető feltétele.

Ezzel kapcsolatos egy régi történet. Volt az egyik egyetemi karon egy nagyon öreg professzor. Mindenki az ő szemináriumára járt, mert akárcsak én, mindenkinek 5-öt adott. Az akkori igazságügy-miniszter, aki egy rendőrtábornok volt, szintén odajárt a Sala bácsihoz. Kádár Jánoshoz hasonlóan ennek a miniszternek is az volt az elve, hogy a főnöki szobák mellé nem kell külön vécé, mert annak a folyosón a helye. Az öreg Sala éppen pisilt a minisztériumi vécében, amikor az oda szintén belépő miniszter nagy ovációval üdvözölte őt. — „*Mond édes fiam, mit csinálsz te itt?*” — kérdezte tőle az öreg az üdvözlés után. „*Sala bácsi, én vagyok a miniszter!*” — hangzott a felelet, mire a válasz: „*Akkor megnyugodtam. Már azt hittem, hogy te vagy az előadó.*”

Ez a lépcsőfok-hiány az alapvető oka annak, hogy a tehetséges, okos, művelt fiatalokat nincs aki megtanítsa a szakma csinájára-binjára. Eltűnt az apparátus közepe. Elment a gazdaságba. És ez nagyon nagy baj.

5. Ezzel összefüggő gond az, hogy *túl drága a magyar államszervezet*. Ahol sok hivatal, sok vezető van, ott állandó a szabályozási vágy, emiatt jogszabály-szörnyek jönnek létre. Nemsokára az Országgyűlés elé kerül a felsőoktatási törvény, amely 180 paragrafusból áll, és 20 helyen ad felhatalmazást a kormánynak végrehajtási rendelet kiadására. Kormányrendelet kell például a professzor-emeritus bevezetéséről. Minek kell kormányrendelet ahhoz, hogy azt mondjuk valakinek: 70 éves elmúltál öreg, nem tudunk elküldeni, hát te vagy a professzor-emeritus.

Minden kormány foglalkozik a deregulációval, csak éppen nem csinálja. Nemcsak a múltra néző deregulációt nem csinálja, hanem a jövőre nézőt sem. Már Németh Miklós kormánya elrendelte, hogy minden nagyobb jogszabály esetében el kell végezni egy hatáselemzést, meg kell mondani, hogy milyen költségekkel jár, milyen továbbgyűrűző társadalmi hatásokat kelt, stb. Ilyesmi azonban nem készül. Az igazság az, hogy ilyen munkára az apparátus nem is alkalmas, mert ez más típusú képzettséget igényel.

6. Nincs elrendezve az *állam vagyoni oldala*. A magyar állam nem tudja, hogy hány szervezete van, mert a költségvetési szerveknek nincs nyilvántartásuk. A Pénzügyminisztériumban olyasmit szoktak mondani, hogy 900 és 1300 közötti lehet a szervezetek száma. A magánszférában én még nem láttam olyan tulajdonost, aki ne tudta volna, hogy hány szervezete van. Nincs tehát megoldva az ország és a kormány vagyoni jogalanyiséga.



7. További hátrány a *túlpolitizáltság*, a politikai érdem-javak túlzott osztogatása. Törvényszerű a kormányzati munkában a politikai elem. Ha megbomlik a menedzseri elem és a politikai elem közötti egyensúly, akkor beszélünk túlpolitizáltságról. Akkor, amikor már csak a politikai patronázs számít, és semmi más. Ahol parlamenti váltógazdaság működik, ott mindenütt van politikai patronázs, ez törvényszerű. De ha ez lemegy osztályvezetői, csoportvezetői szintre, akkor olyan méretű fluktuációt okoz, amely állandósult bizonytalanságot teremt. Antall József még úgy képzelte, hogy a miniszter és a politikai államtitkár politikus, de a közigazgatási államtitkár már a helyén ülhet akár 20-30 évig is, mint Németországban vagy Svájcban. Amikor ezzel foglalkoztam, ki a fene akart Kohl kancellárral beszélgetni a közigazgatás ügyeiről. Én Otto Schenkkel akartam szót váltani, aki évtizedek óta ott ült a helyén, és ha a kancellár valami hülyeséget csinált, akkor Otto Schenk korrigált. Ezért tartották. Az igazat megvallva Otto Schenk sem sokat beszélgetett Kohl kancellárral, mert nem volt rá szüksége. Ha valaki valamit el akart intézni, akkor elment Otto Schenkhez, aki elintézte, függetlenül attól, hogy a miniszterelnök Willy Brandt, Helmuth Schmidt vagy Helmuth Kohl volt. Antall Józsefnek ez az elképzelése sajnos álmoknak bizonyult Magyarországon, és az összes többi szomszédos országban.

8. További hiányosság, hogy *az új dolgokat eltúlzottan vesszük át*. Az nem volt normális dolog, hogy Antall József és Horn Gyula, amikor meglátott egy újságíró, menekülni kezdett. Orbán Viktor kormánya volt az első, amely médiakormány volt. Ez az utódait is arra kényszerítette, hogy a média felé forduljanak. De amikor már csak kommunikáció van, amikor már a szakmai munkát is a kommunikáció helyettesíti, az durva túlhajtás. És ez egyre több helyen tapasztalható. A létszám-arányokban is tetten érhető ez. Bizony a kommunikációs apparátusok létszáma, az erre fordított pénz, ha külsővel csináltatják, nagyobb, mint amit a szakmai munkára fordítanak. Ez egy helyes kezdeményezés túlhajtása.

9. Túlzottan hagyományos, túlzottan vertikális, *eltúlzottan hatósági jellegű a közszolgáltató tevékenység is*. A szolgáltató közigazgatásról ugyan beszélünk, de azt csinálja más! Ez nem megy. A világ megköveteli, hogy változtassunk ezen.

Moldova György egyik könyvében azt írta, hogy a magyar állam tékozló koldus. Nem pazarló, hanem tékozló. Ezt ugyan az egészségügyről mondta az író, de a közszolgálat más területein is ez a helyzet. Egyszerre van felesleges rongyrazás, és teljes lerobbanás. Ezt mutatta ki az a vizsgálat is, amelyet én készítettem. Tulajdonképpen nem is kellett nagyon vizsgálgatni, mert ez az állapot köztudott.

A Magyar Közigazgatási Intézet készített egy nagy felmérést a magyar közigazgatás teljesítőképességéről. Az ehhez megkérdezettek között Boross Pétertől Kiss Elemérig vagy Zsuffa Istvánig nem volt olyan ember, aki ne említette volna, hogy *a szakmai színvonal egyenletes irányban csökkent*. De politikai elkötelezettségtől függetlenül ezt mondja Gálszécsy András és Martonyi János is. Véleménykülönbség legfeljebb abban van, hogy mit kell tenni. Abban a megítélésben, hogy a helyzet nem jó, a vélemények teljesen megegyeznek.

Objektív okok

A helyzet illetően alakulásának természetesen vannak objektív okai, hiszen nem véletlen folyamatról van szó. A tárgyilagosság kedvéért sorolom ezeket az objektív okokat.

Ha adva van egy totalitárius állam, mint amilyen a szocialista állam volt, amelynek a szelídebb változatához volt nekünk szerencsénk, — szemben Ceasescu Romániájával, vagy Enver Hodzsa Albániájával, — de ez a mi szelídebb változatunk is diktatúra volt. Természetesnek mondható, hogy a rendszerváltáskor kitört nálunk a demokratikus düh, ami abból állt, hogy a világ összes akkor létező demokratikus intézményétől igyekeztünk tapasztalatokat, módszereket átvenni.

Így történt, hogy Magyarország rendelkezik Európában a legszélesebb hatáskörű Alkotmánybírósággal. Nálunk van egy ombudsmani mozgalom: most már nem csak az Országgyűlésnek vannak ombudsmanjai, hanem lassan minden minisztériumnak, sőt már megjelent az önkormányzati ombudsman intézménye is. Megmaradt nálunk az ügyészség polgári peres ügyekre kiterjedő hatásköre, amely rajtunk kívül sehol sincs. A bíróság kiharcolta a tábla-bíróságot. Most már ott tartunk, hogy a fellebbezés is kétfokozatú, hiszen ha van szervezet, azt etetni kell. A bírságot az eljárásban bevezettük a perújítás intézményét. Mi szükség van erre államigazgatási eljárás esetében? Ezt nevezem én demokratikus dühnek, túlsorduló demokráciának. Ha én összekülönbözök a diákkal, hogy 3-ast vagy 4-est érdemel, akkor kétfokozatú eljárás lehetséges az intézeten belül, utána kétfokozatú államigazgatási eljárás, aztán még mehetünk az ombudsmanhoz meg a bírósághoz is. Az természetesen érthető, hogy a jogalkotó gátat akar szabni a professzori tekintélyuralomnak, de úgy szab gátat, hogy túlhajtja az ügyet. Tehát a helyes arányokat vissza kell állítani.

2. A másik objektív ok a politikai érdemjavakkal függ össze. Végre lehet politizálni. Végre többpártrendszer van. Semmi tapasztalatunk nem volt ebben. A tanuló-pénzt azonban meg kell fizetni.

3. Az állam szívta fel azt a tömeget, amelyet a modernizáció kiszorított a gazdaságból. A kilencvenes évek elején több mint egymillió ember kiszorult a gazdaságból. Mégsem nagy nálunk a munkanélküliség. Ennek a tömegnek valahová kerülnie kellett. Hová ment? A legkevésbé költségérzékeny területre, a gyenge pontnak bizonyuló közszolgálatba. Egy szervezetnek természetesen van öncélú növekedése, mert a csoportvezető osztályvezető akar lenni, az osztályvezető meg szintén feljebb akar jutni. Miután a fiatalabb nemzedék rájött, hogy az egyetemi padból kikerülve rögtön miniszternek lehet lenni, sőt az is előfordult, hogy egy minisztériumot fél évig azért nem állítottak fel, mert a miniszterjelöltnek le kellett vizsgáznia, a friss diplomásnak eszébe sincs segédelőadónak lenni, amikor államtitkár is lehet. Ez érthető magatartás. Nem rossz emberek művelik ezt, csak így alakult. Tizenöt éve van ez a rendszer. Ebből azonban nem következik, hogy nem kell valamit tenni ebben az ügyben. Igenis kell új államszervezeti rendszer.

Ahhoz, hogy az egész államszervezeti rendszert megváltoztassuk, egy új alkotmány kellene. Ilyen politikai viszonyok között, mint ami ma van, új alkotmány nem születet. Szerintem ez a politikai légkör meg fog változni, mert a politikusok előbb-utóbb rájönnek, hogy a lakosság jelentős része ettől undorodik, tehát a viszálykodás nem plusz nekik, hanem mínusz. A változás tehát 5-10 éven belül bekövetkezik. De jelen pillanatban még ez van. Jól kifejezi az emberek viszonyát ehhez a politikai cirkuszhoz az egyik tv-csatornán ma reggel bejátszott sms: „Az anyósomat sürgősen vegyék fel az ügynöklistára, mert állandóan figyel.”

A változás tehát bekövetkezik majd, de a jövő évi választásokig már nem lehet erre számítani. **A közviszonyok csillapodása kell ahhoz, hogy átalakítható legyen a teljes államszervezet.** Ha ugyanis az ügyésznek van polgári peres hatásköre, akkor nem biztos, hogy lennie kell ombudsmannak. De ha van ombudsman, akkor nem biztos, hogy szükség van az ügyész polgári peres hatáskörére, nem biztos, hogy kell államigazgatási panasz eljárás, stb. Ezt végig kell gondolni, de a változtatás nyilvánvalóan csak új alkotmány birtokában lehetséges.

Amit viszont a kormány a saját hatáskörében meg tud tenni, az nem kevés. Ha megtenné, amit megtehet, az húzóerő lehetne más területek számára is. Ha például én bevezetem nálam a minőségi menedzsment-rendszert, akkor elég nehéz azt mondani mondjuk a bíróságon, az ügyészségen vagy a számvevőszéken, hogy ők nem vezetik be. Tehát a kormány ilyen értelemben húzóerő tud lenni. Három területen van a kormánynak bizonyos mértékben szabad keze. Ezt fejezi ki az én három törvénytervezetem.

Ezek közül az egyikkel rend teremthető a *költségvetési szerveknél*, a másikkal rendbe tehető a *kormány-*

zati szervezet rendszere, a harmadikkal pedig az állami *vagyongazdálkodás*. Nem normális dolog, hogy az államnak nincs vagyongazdálkodási terve, nem tudja mi és mennyi a tulajdona. Miért mondjuk, hogy az állam rossz tulajdonos? Ezért. Azért, mert én az államon kívül még nem láttam olyan tulajdonost, aki ne tudná megmondani a vagyontárgyait. Az állam — a vagyongazdálkodási hiánya miatt — nem tudja megmondani. Szégyenszemre ezelőtt négy évvel a polgári törvénykönyvben az ingatlan-elbirtoklási időt azért kellett felemelni 10-ről 15 évre, mert az állam attól félt, hogy az állampolgárok tömegesen elbirtokolhatják az ingatlanait. Már ott fekszik az asztalomon az új javaslat, hogy emeljük fel 20 évre. Az elmúlt öt év is kevés volt nekik, hogy rájöjjenek, melyik föld az övék, és melyik nem. Ez tehát nem normális dolog. Ezért szeretném hangsúlyozni, hogy **első lépésként alapvetően nem reformról van szó, hanem rendteremtésről.** Kell egy elemi rend. És ha megvan ez az elemi rend, annak alapján lehet modernizálni az államszervezet különböző területein. A rendteremtést a kormány megteheti.

Ma a továbbiakban szervezetjogi témákról fogok beszélni, mert ez az én feladatomban. **A reform humánpolitikai reform nélkül nem vihető végbe.** De ez nem az én asztalom. Nem megy **elektronikus közigazgatás** nélkül. És főleg nem megy **állam-finanszírozás** nélkül.

Ha ezt a szervezetjogi alapot most megcsinálnánk, mondjuk a 2006-os választások után egy éven belül, akkor arra ráragasztható a köztisztviselői-közalkalmazotti jogállás rendezése. Én is úgy gondolom, hogy **egységes köztisztviselői státusz kell**, mint amilyen Ausztriában van, de a közintézményeinkben dolgozó — a nyomdász, a tanár, stb. — ne legyen köztisztviselő, hanem a Munka Törvénykönyve szabja meg a jogállását, mint Ausztriában. Az osztrákoknál egy közüzem vezetője, igazgatója köztisztviselő, az iskolaigazgató köztisztviselő, de a tanár nem.

Nem akarok ennek a részleteibe belemenni, csak azt mondom, hogy a szervezetjogi rendezést ki kell egészíteni egy humánpolitikai reformmal — azzal a megoldással, amelyet ismertettem, vagy mással —, és főleg ki kell egészíteni egy államfinanszírozási reformmal, és az egészhez párosítani kell az elektronikus közigazgatást, kormányzást, amelynek a feltételei tulajdonképpen 2010-ig létrejöhetnének. Így 2010-re Magyarországon egy korszerű kormányzás alakulhat ki.

Az is világos, hogy **ki van a közigazgatási reform mellett.** Nyilvánvaló, hogy mellette vannak az **Európai Unió** szervei, amelyek megunták a mi kormányzati struktúránk nehézségeit, és azt mondták: ha pénzt akarunk tőlük, akkor hozzunk létre erre — az EU-pénzek engedélyezésére és ellenőrzésére is — egy külön hivatalt, amely csak az ő dolgaikkal foglalkozik, mert ők mással nem kívánnak érintkezni. Ez meglehetősen



szörnyű dolog. Csináljunk megint egy új hivatalt, csak azért, mert ők állandó embereket akarnak látni, nem akarnak minden héten mással tárgyalni.

Határozottan sürgeti az államszervezeti reformot a **magyar gazdaság** is. Függetlenül attól, hogy Demján Sándorék kissé demagóg módon fogalmazznak, amikor azt mondják, hogy el kell bocsátani a közszolgálatból 200 ezer embert, és ezzel meg lehet takarítani 200 milliárd forintot. Ezt ők sem gondolják komolyan. De azt látni kell, hogy *a magyar állam teljesítményhiánya igenis veszélyezteti az ország versenyképességét*. Tény, hogy kezdjük megközelíteni a kritikus határt. Az az állítás nem igaz, hogy válság van, összeomlás fenyeget bennünket. De az igaz, hogy színvonal-csökkenés, a szolgáltató közigazgatás gyengesége bizony veszélyezteti az ország versenyképességét. Ez tagadhatatlanul olyan tényező, amely a magyar gazdaságot sújtja.

A magyar gazdaság szívesen látja az államot, ha az szolgáltatásokat nyújt neki. De nem látja szívesen, ha kétszer akkora köztételeket ró rá, mint egy másik EU-tagállam. Csak azért, hogy a hivatalait fenn tudja tartani, aminek következtében a gazdaság versenyképessége hátrányosan szenved. A gazdasági szférának is megvan a maga problémái. Egyik-másik vállalkozó túl szemtelen, hazudik, mindenféle zavaros mahinációkba megy bele stb. Jellemző eset adódott tegnap, amikor a miniszterelnök a Magyar Kereskedelmi és Iparkamarában mondott beszédet, s az egyik résztvevő bekiabált: miért engedi az állam a fekete gazdaságot. Mire Gyurcsány Ferenc lenézett rá, és visszakérdezett: „Miért foglalkoztatsz annyi embert feketén?” Az ilyen vállalkozó egyszerre követeli a rendet az államnál, és a rendtelenség eltűnését ónála.

Tehát a gazdasági szférában is vannak problémák, de ott mégis van kreativitás, a vállalkozó mégis hasznot akar teremteni, szemben az állami szférával, ahol lessük a felsőbbiséget, hogy mit mond nekünk. A felsőbbiség meg nem mond semmit. Nekünk magunknak kell ebből a szarból kimászni. Valóban az a helyzet, hogy az állam teljesítmény-hiánya — legalábbis megítélésem szerint — lassan kezdi elérni a kritikus határt. Ezért határozott álláspontom, hogy **az államszervezeti reformot tíz éven belül meg kell csinálni**. Az én közreműködéssel vagy máséval, de nem tudjuk kikerülni. Nyilvánvaló, hogy a politika ellent fog állni. Az is egyértelmű, hogy a közigazgatás vezető szervei ugyancsak ellent fognak állni. Az ő helyükben én is ellenállnék. **A reform tehát törvényszerűen érdekütközéssel jár**. Ezzel együtt is tíz éven belül meglesz.

Végül néhány részletkérdésről szeretnék szólni. A kormányról, a költségvetési szervekről és a vagyongazdálkodásról. Az utóbbiról a legkevesebbet, mert gondolom, hogy a közszférának az önök által művelt ágát nem

annyira közvetlenül érinti, noha nem jelentéktelen ügyekről van szó.

Hogyan változzon a kormány munkája?

A kormány legalapvetőbb feladata *az összkormányzati szemlélet kialakítása*. Ma leginkább olyan részstratégiákkal találkozhatunk, amelyek nem illenek össze. Nincs egységes összkormányzati szemléletmód és nincsenek olyan intézmények, amelyek ezt biztosítani tudják.

A kormányzati tevékenység másik fontos célja, hogy ha egyszer döntés születik, legyen határozott annak végrehajtása. *Ne sikkadjon el a végrehajtás, és intézményesen ellenőrizték azt*. A Kormányzati Ellenőrzési Hivatal ma tulajdonképpen a második Számvevőszék funkcióját tölti be, s egy-két esetet kivéve nem foglalkozik a különböző kormányhatározatok végrehajtásának hatékonyságával. Nincs a kormánynak olyan szerve, amely a végrehajtás hatékonyságát, a végrehajtás költségeit vizsgálná.

A harmadik célkitűzés, hogy a kormányzati munkában az állam hatósági, jogállami jellegének megtartásával *a hangsúly egyre jobban a helyeződjön át a közszolgáltatásokra*.

A negyedik cél: állítsuk *helyre a politikai és a menedzseri elem egységét és egyensúlyát*, s vezessünk be a kormányzásban ugyanolyan minőség-menedzsment rendszert, mint ami bármelyik multinacionális vállalatnál megtalálható Magyarországon.

Az ötödik cél: *legyenek intézményes fékek a rendszerben a túlcentralizálás és a vezető állások túlzott szaporodásával szemben*. Ez nem könnyű feladat, mert a politikának az az érdeke, hogy növelje a vezető állásokat. Aki hozott a hatalomra kerülő pártnak háromezer kopogtató cédulát, nem fizethető ki egy portási állással. Nyilvánvaló, hogy kell neki valamilyen vezető állás. Hogyan lehet elegendő vezető állást teremteni? Alakítunk egy új hivatalt.

Ennek az állapotnak a kiiktatásához *intézményes fékekre van szükség*. Ilyen fék lehet, ha törvényben mondjuk ki, hogy *egy minisztériumban csak egy politikai államtitkári poszt létesíthető*. Vagy ha kimondjuk, hogy *kormánybiztost csak akkor lehet kinevezni, ha a rábízandó tevékenység nem tartozik egyetlen tárca feladatkörébe sem*, és a kormánybiztosi megbízatás maximum két évre szólhat, és nem örökre. A Pénzügyminisztérium ma a legnagyobb létszámú tárca. Ha ott elegendő négy helyettes államtitkár, akkor a kisebb minisztériumokban miért kell hat?

Igaz, nem helyeselhető törvényt alkotni arról, hogy nem lehet négynél több helyettes államtitkár egy tárcanál. De ha egyszer irreális állapotok vannak, akkor *intézményes fékek kellene a vezetői posztok burjánzásának megállítására*. Az általam javasolt törvények ezeket

az intézményes fékeket építenék be az államszervezetbe. Igaz, mondják nekem, hogy a törvényeket módosítani lehet. Én meg úgy vélem, hogy meggondolná az újonnan alakuló kormány, benyújtson-e törvénymódosítást azért, hogy egy kormánypárti politikus kapjon valami jól fizető állást.

Több lényeges elvet kellene leszögezni a kormányzati munkával kapcsolatban.

a.) A kormány testület. Orbán Viktor miniszterelnöksége idején komoly szakemberek jelentős cikkekben próbálták igazolni a *prezidenciális kormányzást*. Azt, hogy a miniszterelnök tulajdonképpen kancellár és a Miniszterelnöki Hivatal kancellária. Magyarországon ezt alkotmányosan alátámasztani nem lehet. *A magyar miniszterelnök nem kancellár, hanem egy testületi jellegű kormányzás vezetője*, s a Miniszterelnöki Hivatal nem csúcsmisztérium, hanem a tárcaikat kiszolgáló központi kormányzati hivatal. Nagy különbség! A kancellárság pártolói hivatkoznak Tony Blairre. Ő azonban nem kancellár Angliában. Abból, hogy egy politikusnak van sarmja, attól, hogy egy politikus nagy tömegrendezvényeken vezérként szerepel, abból még nem következik, hogy a kormány a miniszterelnök tanácsadó testülete, és a kormányfő azt csinál, amit akar. Ez a szerepfelfogás tévedés. Ki kell mondani tehát, hogy a miniszterelnök egy közjogi testületnek, a kormánynak a vezetője, és nem veheti el a levegőt a tárcaik elől. A Miniszterelnöki Hivatalban természetesen lehetnek tárcaferensek, de posztjuk nem érintheti a miniszterek önállóságát és felelősségét, hanem csak az információáramlást szolgálják.

b.) Elvi módon ki kell mondani, hogy *a központi közigazgatás alapegysége a minisztérium*. A nálunk funkcionáló 13-15 minisztérium nem sok. De ha mellettük még van hatvan országos hatáskörű szervezet — ahogy mostanában hívják: kormányhivatal —, akkor ez smafu. Ezért ki kellene mondani, hogy országos hatáskörű szerv nem minisztériumi formában csak törvény alapján hozható létre.

A statisztikai törvény létrehozta a Központi Statisztikai Hivatalt. Ez rendben van. De országos hatáskörű szerveink több mint felénél nincs törvényi alap. Ezért meg kell őket vizsgálni. Amelyikhez törvényi alap kell, azt meg kell csinálni, a többit pedig be kell olvasztani a megfelelő minisztérium szervezeti rendszerébe, vagy meg kell szüntetni. A jelenlegi túlburjánzott, kaotikus állapot nem tartható fenn.

Nyilván a káoszban is vannak előnyei, de több a hátránya, mint az előnye. Ezért tartom szükségesnek az országos hatáskörű hivatalok számának csökkentését és annak kimondását, hogy tárca nélküli miniszter, miniszterelnökségi politikai államtitkár, kormánybiztos, kormány megbízott, kormány meghatalmazott csak ott lehet, ahol a feladat nem valamely minisztériumé. To-

tális párhuzamosság például, hogy az egészségügyi miniszteren kívül még van egészségügyi kormány megbízott is. Ha a megbízott jobban tud valamit, mint a miniszter, akkor miért nem ő a miniszter? Tehát fontosnak tartom a párhuzamosságok megszüntetését. Amivel engem megbízta — az új közigazgatási struktúra kidolgozását — azt a Belügyminisztériumban kellene végezni, mert a magyar közigazgatás központi szerve a Belügyminisztérium. Miért vagyok én a Miniszterelnöki Hivatalban?

Szigorúan elvi alapokon kell rendezni ezeket az ügyeket. Talán nem is kellene törvény a rendezéshez, ha nem az történt volna az elmúlt 15 évben, ami történt. A mai helyzetben tehát a törvényi rendezésre mindenképpen szükség van.

A minisztériumok esetében *vissza kell állítani a tárcaik tekintélyét*, meg kell gátolni a minisztériumok szétesését. Egyszer végre ki kellene mondani azt, ami ma rosszul van szabályozva: *a miniszter egy személyben a tárca politikai és szakmai vezetője*. Nem követhető az, hogy vannak minisztériumok, amelyeket a miniszter vezet — mint például a Pénzügyminisztérium, amelyet minden kormány idején általában szakember vezetett, aki persze egyben politikus is volt, de pontosan tudta, hogy mi folyik a minisztériumában —, és vannak tárcaik, ahol a miniszter csak tisztán politikai vezető, aki helyett a politikai államtitkár vezeti a minisztériumot, vagy vezetné, ha merné.

Ezzel az összevisszasággal szakítva ki kellene mondani, hogy a miniszter egységes vezetője a tárcanak. A minisztérium feladatkörének van egy *politikai* része, az a politikai államtitkár — aki parlamenti államtitkár — hatáskörébe tartozik, és van egy *szakmai* része, amely a közigazgatási államtitkár és a helyettes államtitkárok kompetenciája. Ezt egyértelművé kell tenni, mert *a politikai államtitkár nem irányíthatja a gazdasági ügyeket*, mint ami Torgyán József minisztersége idején az agrártárcanál előfordult. Ennek a helyzetnek lett a következménye az az ügyési vádirat, amely a hivatali hatalommal visszaélést rója fel az azóta letartóztatott politikai államtitkárnak. Pedig Szabadi Béla nem tett mást, csak azt, amit neki a minisztere mondott. Csak nem volt törvényes alapja a megbízatásnak, mert a politikai államtitkár nem dönthet gazdasági ügyekben. Még akkor sem, ha a miniszter azt mondja neki, hogy csináld. A miniszter pedig — beszéltem vele erről — azért mondta ezt Szabadinak, mert a közigazgatási államtitkárát nem tartotta megfelelőnek. Csak kérdés, hogy ha valóban nem megfelelő, akkor miért tölti be azt a posztot.

c.) *A minisztériumoknak csak olyan hatáságaik lehetnek, amelyeket törvény lehetővé tesz*. Meg kell tehát rostálni a minisztériumok alá tartozó hivatalokat is. Azokat, amelyek nem töltenek be hatósági feladatokat —



mint például a Meteorológiai Intézet — át kell minősíteni közintézménynek.

Azt is ki kellene mondani, hogy ha a törvény másként nem rendelkezik, *a minisztériumnak nem lehet dekoncentrált hivatala*. Természetes, hogy vannak olyan munkaterületek az államszervezetben, ahol szükség van a területi szervezetre. Ilyen például a rendőrség, vagy az adóhivatal. A törvény ezekben az esetekben természetesen kivételt tesz. Az viszont indokolatlan, hogy minden tárcának legyen megyei szervezete, sőt van olyan tárca is, amelynek kilenc különböző dekoncentrált hivatala van.

Azokat a feladatokat, amelyeket ezek a kihelyezett hivatalok végeznek, vagy át kell adni az önkormányzatoknak, vagy be kell vinni a kormány területi hivatalába. Ez utóbbit vagy *megyei közigazgatási hivatalnak* vagy *regionális közigazgatási hivatalnak* hívnak majd. Erre a rendezésre nagy szükség lenne.

d.) *A minisztériumok feladatait is újra kellene szabályozni*. Szerintem egy korszerű minisztériumnak két alapvető feladata van. Az egyik *a stratégia-alkotás*, amelyet a civil szervezetekkel és az uniós szervezetekkel való együttműködés nélkül nem lehet elvégezni. A tárcák másik feladata *a szabályozás*. Részben saját feladatkörükhöz kapcsolódó szabályozás, részben pedig törvények előkészítése. Kivételnek kell lennie annak, amit a legjobban szeretnek művelni: a hatósági munkának és az intézmény-irányításnak.

Mint látható ezekben az esetekben *nem megszorításokról, nem létszámcsökkentésről van szó, hanem a feladatkörök, szerepek megváltoztatásáról*. Ami eddig nem volt fontos, az legyen fontos, ami pedig fontos volt, az ne legyen fontos. Be kell vezetni, hogy minden minisztériumnak legyen naprakész hatósági jegyzéke, hatásköri jegyzéke, a mindenkori állapotnak megfelelő szervezeti és működési szabályzata. Mert nincs nekik, pedig szükséges lenne. Először a minőség-menedzsmentet, a teljesítménykövetelményeket kell bevezetni, és ennek alapján lehet majd az új feladatok ellátásához szükséges létszámokat meghatározni. Nem előbb! Úgy gondolom, hogy *ha a közintézmények fejlesztését, a regionalizmus bevezetését megvalósítjuk, akkor nem is kell számítani valami óriási méretű létszámcsökkentésre*. A közintézményi szféra fejlesztése és a regionális rendszer kialakítása, a hatáskörök átadása önkormányzatoknak, köztestületeknek ugyanis munkaerőt is igényel majd. Vagyis a feladattal együtt mehet az új helyre az ellátója is.

Csak hát ehhez *aktívabb munkaerő-mobilitás kell*. Ez egyébként a nyugati országokban — és a magyar gazdaságban is — magától értetődő dolog. Igaz, nem túlzottan népszerű még, ha Sopronban azt mondják a mérnök úrnak, hogy ezentúl Nyíregyházán kellene dolgoznia. Ha fordított az eset és Nyíregyházáról küld-

nek valakit Sopronba, az már jobb fogadtatásra talál. A gazdaságban ez a munkaerő-mozgás már megszokott jelenség. A közszolgálatban még nem az. Ezzel összefüggésben *jelentős jövedelemnövekedéssel kellene ösztönözni a rugalmasabb munkaerő-mozgást*. A jövedelem-növekedés indokolható, mert a versenyszféra és a közszféra bérkülönbsége még elbírja a bér-emelést.

Költségvetési szervek — másként

A költségvetési szervek vonatkozásában is *első ten-nivaló a rendteremtés*. Meg kell állapítani, hány költségvetési szervünk van, nyilvántartásba venni őket, és a nyilvántartást áttenni a bírósághoz.

A második menet szétszedni a szervezeteket típusok szerint. Vannak *közhatalmi* költségvetési szervek, ahol természetesen köztisztviselők dolgoznak. És vannak *közintézmények*, amelyeknek több alfaját kell kialakítani. Ezek az intézmények 1945. előtt megvoltak, és ma is megvannak például Ausztriában. Az alfajok egyike a *közintézet* (iskola, óvoda, kórház, kutató-fejlesztő intézet). A másik a technikai szolgáltatást nyújtó költségvetési közintézmény, a *közüzem*, amely a közigazgatás rezsiszervezete. Miért kellene például a házinyomdát vagy egy üdülőt kht-be kiszervezni? Ezek közüzemek, amelyek a költségvetési gazdálkodáshoz tartoznak. Ezeknél a vezető köztisztviselő, az ott takarítók pedig a Munka Törvénykönyvének hatálya alá tartoznak, legalábbis Ausztriában.

Lenne *költségvetési célalap*, amely felváltaná az államháztartás rendszerén kívül lévő, és a Számvevőszék által jogosan bírált közalapítványok többségét.

És lenne *önkormányzattal rendelkező költségvetési szerv* (egyetem).

Ha ezt a négy intézménytípust kialakítottuk, akkor a Számvevőszék által jogosan kifogásolt három típusal tudunk valamit kezdeni. Köztestület csak az lehet, amelynek az államigazgatás ténylegesen átad hatásköröket. Ha nem adják át neki a megfelelő hatásköröket, akkor köztestületként nem kellene. *Közalapítványokat terveink szerint a jövőben csak törvény hozhat létre. Közhasznú társaság nem lenne*, mert a közintézet és a közüzem elegendő erre a célra. A társasági törvénybe viszont betennénk a nonprofit társaságot a valódi jóléti és szociális feladatok ellátására. És nem azért, hogy az állam meneküljön a közszolgálati kötelezettségek elől, hanem a valódi civil mozgalomnak, hogy ne csak jövedelemszerző gazdasági társaságot csináljanak, hanem tudjanak létrehozni nonprofit társaságot is. Azt pedig, hogy az állam mit ismer el ebből *közhasznú szervezetnek*, azt külön törvény, a közhasznú szervezetekről szóló törvény szabja majd meg. Ilyen lehet egyesület, alapítvány, társaság, stb.

Nem az történe mint ma, amikor az alapító maga határozza el, hogy ő közhasznú, aztán jön a bíróság, amely azt mondja, hogy mégsem közhasznú a bejegyzést kérő civil szervezet. Jelenleg 1526 közhasznú társaságunk van, s 150 esetben tagadta meg a bíróság a közhasznúként történő bejegyzést. Ehelyett jönne a közüzem és a közintézet az egyik oldalon, a nonprofit társaság a másik oldalon. Mint látható, bizonyos intézmények megszűnnek, de létesülnek helyettük mások. Ez nem egyoldalú rombolás, ez átépítés lenne.

Mielőtt bárki nyugtalankodni kezd, gyorsan hozzáteszem, hogy elképzeléseink szerint *nagyon jelentős lesz az átmeneti idő*. Például a társasági törvény tervezetének már elkészült javaslata szerint közhasznú társaságot nem lehetne a társasági törvény 2006. június 1.-i hatályba lépése után létrehozni. De a már működő közhasznú társaságok két évet kapnak arra, hogy eldöntsék: vagy visszaalakulnak közüzemmé, közintézeté, vagy átalakulnak gazdasági társasággá, esetleg nonprofit társasággá. Nem arról van tehát szó, hogy azonnal szűnjön meg sok közhasznú társaság, közalapítvány, de arról igen, hogy a jövőre nézve rendezzük ezeket a dolgokat.

Legyen egységes államkincstári szervezet

A *vagyoni kérdésekről* szólva alapvető feladatnak tartom, hogy miután az intézményes privatizáció befejeződött, illetőleg 2005. végéig befejeződik, *gyakorlatilag csak közszolgáltató vállalatok maradjanak az államnál*. Számításaim szerint összesen mintegy 30-40 ilyen vállalat marad állami tulajdonban. Ha befejeződik az intézményes privatizáció, akkor nincs szükség privatizációs szervezetre, nem kell fenntartani az ÁPV. Rt-t.

Kell viszont egy *egységes államkincstári szervezet*, mint amilyen Németországban vagy Franciaországban is működik, s amely egybe tudja fogni az állam vagyonát. Ma ugyanis külön szerv rendelkezik az állam pénzvagyonával, külön szerv foglalkozik az államadóssággal, külön szervezet intézkedik az állami követelések és tartozások behajtásáról, egy másik önálló szervezet, a Kincstári Vagyoni Igazgatóság kezeli az állam tulajdonában álló ingatlanokat, amelyek értékesítése az ÁPV. Rt. jogköre. Ha mindezeket egy nyugati módon felépített egységes államkincstári szervezetbe lehetne összehozni, akkor a magyar állam képes lenne arra, amire Demján Sándor. Arra ugyanis, hogy eldöntse: hitelt vesz fel, növelve ezzel az ál-

lamadósságot, vagy elad valamit az ingatlanjai közül, elkerülve ezzel az államadósság növelését. Ma ezt nem tudja kellően mérlegelni az állam, mert annyira szétosztottak a vagyonüggyel foglalkozó intézményei.

A feladat tehát az, hogy *mintegy két-három év alatt egy egységes államkincstári szervezet jöjjön létre*. Az első lépést 2006. januárjában meg lehetne tenni az ÁPV. Rt. megszüntetésével. Ezt követően a megmaradt állami vállalatok kincstári társaságok lesznek, amelyeket viszont ettől kezdve nem lehet eladni. Nincs többé tehát privatizáció és csak a kincstári vagyona vonatkozó nagyon szigorú szabály — gyakorlatilag törvény — alapján lehet megválni valamilyen állami tulajdontól. Mert ez sem kizárt. A technika gyors fejlődése miatt nem lehet végleges állapotnak tekinteni semmit sem. De a mai állapot szerint a megmaradt állami vagyon tovább már nem privatizálható. Amit még privatizálni akarunk, azt még 2005-ben kell elindítani.

Mikor lehet mindebből valami?

Ez a program tehát egy szervezeti-jogi program. Így féloldalú, és nincs is teljesen szinkronban a napi történésekkel. Azt hiszem azonban, nem lehet azt mondani róla, hogy nincs benne stratégiai elképzelés, nem egységes rendszer. Nagyon remélem, hogy szeptember körül most már szervekre lebontott javaslatot lehet tenni. Nem csak egyszerűen törvényekre kell gondolnunk.

Kérdezhetik, hogy az államszervezet reformjával kapcsolatos törvényeket mikor fogadják el. Én azt hiszem, hogy a 2006-os parlamenti választásokig már nem. A mostani kiélezett politikai küzdelemben a hangsúly egyre jobban a parlamenten kívülre tevődik. Ez volt az Antall-kormány utolsó évében, ez volt Horn Gyula és ez volt Orbán Viktor kormányzásának utolsó évében is. Szeretném, ha most nem így lenne. Jó lenne, ha az elkészült három törvény-tervezetünk közül a kormány legalább kettőt az Országgyűlés elé terjesztene. Ennek realitása azonban kevés. Abban azonban bízom, hogy a választások után napirendre tűzik ezeket a kész javaslatokat, amelyekhez indoklás és hatásvizsgálat is készült. A politikán múlik tehát, hogy mikor kerül terítékre az ügy. Egy biztos: öt-tíz éven belül valami ilyen lépésnek meg kell történnie Magyarországon. Erről a magyar gazdaság és az Európai Unió közösen gondoskodni fog.

Felelős kiadó:
Fehér József

az MKKSZ főtítkára
Szerkesztő:

Szathmári Gábor

Nyomdai előkészítés és nyomás:
Dura Stúdió

MKKSZ HÍRLEVÉL

honlap:

www.mkksz.org.hu

Kiadja a

Magyar Köztisztviselők és
Közalkalmazottak Szakszervezete
1088 Budapest, Puskin u. 4.
Telefon: 338-4002, fax: 338-4271



Fehér József:

Érdekeltek vagyunk részt venni a reformfolyamatok alakításában



Mindenek előtt szeretném megköszönni, hogy Sárközy professzor úr eleget tett meghívásunknak, vállalta, hogy felkérésünkre ismerteti

kormány megbízotti munkájának eddigi eredményeit, a kormányzati munka szervezeti reformjára készített javaslatait.

A témához kapcsolódva szeretném újra megerősíteni: *sem a SZEF, sem az MKKSZ soha nem ellenezte a közszolgálatot jobbító, korszerűsítő reformot.* Nem lihegünk túl reformpártiságunkat, és soha nem mondtuk, hogy a magyar közszolgálat még évtizedekig maradjon a mai formájában, mert így jó, ahogy van. De ellene vagyunk az improvizációknak, természetesen ellenezük a foglalkoztatási és a létbiztonságot veszélyeztető, politikai indíttatású vagy a költségvetés korlátaira hivatkozó, indokolatlan változtatásokat. Ezek ugyanis több kárt okoznak, mint amennyi remélt előnyöket ígérnek.

Neuralgikus pontok: a teljesítményértékelés

Úgy gondoljuk, hogy nem csak az Európai Unióhoz csatlakozás okán, hanem a magyar belső fejlődés gyorsítása miatt is szükség van a közszolgálat korszerűbbé válására, a magyar társadalmi és gazdasági igényekhez való gyorsabb és jobb igazodására. *Azt már kevésbé tudjuk tolerálni, hogy csak a gazdasági szféra mondja meg, hogy mi legyen a magyar közszolgálat struktúrája, menyi legyen a*

közszféra munkavállalóinak létszáma, mi legyen a magyar közszolgálat feladata.

A hazai közszféra egyik neuralgikus pontja a teljesítményértékelés, a teljesítménykövetelmény. Amikor 2002-ben törvény rendelkezett arról, hogy teljesítményértékelés, teljesítménykövetelmény kell a magyar közszolgálatban, közigazgatásban, akkor a Magyar Köztisztviselők és Közalkalmazottak Szakszervezete — a kormányzati szervek nagy csodálkozására — nem támadta a teljesítményértékelési rendszert. Azt mondtuk, hogy várjuk meg, mi lesz belőle. Most ki kell jelentenünk: *az a teljesítménykövetelmény rendszer látványosan megbukott.* Mindenek előtt azért, mert nincs hozzá pénz. Teljesítményt természetesen lehet követelni, de ha a teljesítésnek, a teljesítmény növelésének semmiféle következménye nincs, akkor nem mi vagyunk megróthatók azért, ha az a véleményünk, hogy az ilyen teljesítménykövetelmény és az ilyen értékelési rendszer biztosan nem szolgálja a jövőt.

Másként látjuk a létszámügyet

Ami a létszámügyeket illeti, a helyzetet valamelyest másként látjuk, mint Sárközy professzor úr. Ugyanis ott, ahol szombaton és vasárnap lopva járnak be a munkahelyükre a dolgozók, mert egyszerűen képtelenek elvégezni a nekik objektíven meghatározott feladatokat. A bérszámfejtőnek 700 ember fizetését kell számfejtienie, meghatározott időre. De ha lefagy a számítógép, vagy bármilyen más váratlan dolog jön közbe, akkor megakad a munka. A határidő tartása miatt a dolgozónak ilyenkor a szabad idejét kell feláldoznia. Erre nem mondható, hogy túldimenzionált a létszám. De mondhatnánk példát az ÁNTSZ, a növényegészségügy, az

állategészségügy dolgozóinak mindennapjairól is. Lehet, hogy egyes szervezeteknél van létszámtartalék. De az, hogy nyírjunk mindenhol és 6945 ember elküldését rendeljük el, biztosan állíthatóan nem elfogadható megoldás sem érdekképviseleti, sem szakmai szempontból.

A reformban közvetlenül érintettek vagyunk

Mai beszélgetésünk igazolta, hogy nyitottak vagyunk a változásokra. Külön megköszönjük Sárközy professzor úrnak azt a gesztusát, hogy amint hivatalba lépett, kormányzati kötelezettség nélkül is megkereste a SZEF elnökét és az MKKSZ-t is, mert kíváncsi volt a véleményünkre. Ez példa nélküli — de inkább példás — magatartás. Annak figyelembevételével, hogy az érintettek közreműködése és támogatása nélkül a legjobban kidolgozott reform sem töltheti be eredeti célját, nem tud megvalósulni, sőt nagy valószínűséggel meg fog bukni.

Mi érintettek vagyunk, mivel rólunk, a mi munkánkról van szó. Ezért szeretnénk részt venni kidolgozásában és megvalósításában. Mindenki szeretné, ha ő sikeres közalkalmazott, sikeres köztisztviselő lenne, s ha az ügyfelek, az állampolgárok szeretnének bennünket. Azt hiszem, hogy a tervezett változtatások nem feltétlenül csak a költség szempontjából, hanem a jó munkahelyi közérzet, a biztos foglalkoztatás miatt is fontosak számunkra.

Mi partnerek szeretnénk lenni ezekben a korszerűsítést célzó törekvésekben és a további ilyen jellegű szakmai eszmecserékben, egyeztetésekben is. Az eddighez hasonlóan a jövőben is szívesen veszünk részt a közigazgatás reformfolyamataival kapcsolatos munkálatokban.