

A TERÜLETFEJLESZTÉSI TÖRVÉNY A KÖZIGAZGATÁSI REFORM INDULÁSÁNAK UTOLSÓ LEHETŐSÉGE

Mára a közigazgatási reform kétharmados hozzájárulást igénylő részei teljesen elbizonytalanodtak. Komolyan nem lehet számolni velük ebben a ciklusban. Ugyanakkor a kormány és a kormányfő az elmúlt félévben számos alkalommal kiállt amellett, hogy lép ezen a területen.

**Ami még lehetséges:
a regionális reformnak a területfejlesztési törvényben érvényesíthető fejlesztéspolitikai,
fejlesztésfinanszírozási reformja.**

**EZT SZÜKSÉGES MEGTENNI, AZÉRT, HOGY A DECENTRALIZÁCIÓS IMPULZUS
NE HALJON EL A KÖVETKEZŐ TÍZ ÉVRE.**

Egyébként elhalna, mert:

- a közigazgatási reformcsomagban eddig minden egy lapra lett feltéve; ha az bukik, akkor az egész folyamat halasztódik.
- Az EU csatlakozás intézményfejlesztései 95%-ban központi minisztériumi intézményfejlesztést jelentenek.
- Mert 2004. májusa után az EU helytállás erőfeszítései közt évekre megszűnhet az átalakító nyomás a belső reformokkal kapcsolatban.
- Mert 2007 gyorsan itt van! Választási év lesz előtte, és ebben a választási évben kell letárgyalni majd a 2007-2013-as EU támogatáspolitikai csomagot; miközben 2006 lesz az utolsó kötelezettségvállaló év a 2004-2006 időszakban is. Minden figyelem a forrásfelhasználáson lesz. Nem lesz politikai és adminisztratív kapacitás intézményi reformra!

MIT KELL TENNI?

1. **Meg kell határozni a 2004-ben már a regionális tanács hatáskörében eldöntendő fejlesztési célú központi célleírányzatok körét.** Ez 2004-ben ne lehessen kevesebb, mint az egyes minisztériumok fejlesztési célú forrásainak 10%-a. Ezt nem lehet a minisztériumok önkéntes vállalására bízni.
2. **Élni kell a forrásátcsoportosítást nem igénylő eszközökkel is!**
Meg kell határozni a központi előirányzatoknak azt a körét, amelyikben együttdöntésre vagy véleményezésre kötelezően be kell vonni a regionális tanácsokat.
A csak a minisztériumoknak felelős helyi és megyei államigazgatási szervek éves fejlesztési terveit elfogadás előtt véleményezésre be kell nyújtani a regionális tanácsoknak.
Az 1 milliárd forint feletti térségi állami fejlesztéseknél legyen kötelező kikérni a regionális tanács véleményét (még ha nem is veszik figyelembe)!
A fejlesztési döntésekben a térségi részvétel és nyilvánosság kontrollja rövidtávon akár nagyobb hatékonyságnövekedést hozhat, mint 1-2 milliárd forint saját-forrás növekedés!
3. **A Kormány hozzon döntést, hogy a 2007 évi Nemzeti Fejlesztési Terv 2004-ben már indítandó tervezési folyamatát már régióként önállóan szervezi meg!**

Hatalmazza fel a MEH minisztert, hogy ennek menetrendjét a Területfejlesztési törvény elfogadásáig, a szükséges kapacitásokkal együtt terjessze elő.

4. Horgony nélkül ugyanis nem lehet kikötni!

Meg kell erősíteni a regionális tanácsok munkaszervezeteit. Államháztartási szinten csekély mindössze 2 milliárd forint (7*300 millió forint) éves működési költségvetéssel lerakható a horgony – amihez minden későbbi régióba érkező feladatot kötni lehet. (A 10%-os minisztériumi létszámleépítésnek köszönhetően várható, hogy számos minisztérium már jövőre szabadulna számos végrehajtási feladatától.) Ez előfeltétele minden decentralizációnak.

5. A minisztériumoknak a mai seb fáj igazán – 2004 évi kezdő hatálybalépés mellett, döntést kell hozni 2005-ben és 2006-ban érvényesülő változásokról is! Elfogadhatóbb mindenkinek 2004-es 10%-os decentralizáció, ha tudott, hogy 2005-ben 20% lesz, 2006-ban pedig 30. Van ami nem működik önbevallással! A kormányfő teremthet hiteles elkötelezettséget, mint tette a 3,8% hiány megkötésével.

Ezek nélkül nincs értelme a területfejlesztési törvény beterjesztésének.
Ezek a kérdések a költségvetési törvény kormány-előkészítésének finisében még rendezhetőek.

KINEK JÓ EZ?

- **Jó ez a helyi, megyei politikusoknak.** Most nem kell félniük a megyék azonnali megszűnésétől, hanem megtapasztalhatják hatásköreik származtatott növekedését.
- **Jó ez a Kormánynak,** mert amikor 2004-ben ennyire nem lesz pénz, akkor legalább annak a jóérzését meg tudja adni, hogy bár kevesebb, de közelebb és átláthatóbb felhasználásra kerül! Megmenti az eddigi erőfeszítéseit.
- **Jó ez a minisztériumoknak,** mert a 10%-os létszámleépítés után számos feladatukban drámai helyzet állhat elő, ha a térségekben nem alakul ki egy új rásegítő kapacitás. Enélkül (a minisztériumok intézményi felkészültségének mai állapotában) az EU támogatások felhasználása súlyosan veszélyeztetett.
- **Jó ez az ellenzéknek,** mert a folyamat megindulása ebben a formában nekik is érdekük!
- **... és jó ez az országnak is,** mert nyilvánosabb, számon kérhetőbb és részvételre alapozott lesz a fejlesztésfinanszírozás. Ebben az esetben még a kevesebb forrást is megbocsáthatja.

HA A JAVASLAT ÉRVÉNYESÜL, AKKOR AZ EREDETILEG TERVEZETTNÉL SZERVESEBB, LASSABB ÁTALAKULÁSI FOLYAMATTAL – DE TÉNYLEGESEN! ÉS ÉPPEN A LÉNYEGI PONTOKON! – MEGINDULHAT AZ ÁLLAMREFORM ÉVTIZEDES FOLYAMATA.

Az ember újrafelhatalmazása

A Kormány pontosan egy éve határozta el, hogy módosítja a területfejlesztési törvényt és belevág a közigazgatás reformjába. Az már biztos, hogy a területfejlesztési törvény immáron a Parlament tavaszi ciklusát is lekési. Őszi elfogadásával megjósolható, hogy a területfejlesztés megújuló intézményei még 2004. januárja és májusa között is belső szabályzataikkal lesznek elfoglalva, ahelyett, hogy érdemi fejlesztésekre és a strukturális alapok felhasználására koncentrálhatnának. Akkor fájdalmasan hiányoznak majd másfél év meg nem hozott intézkedései. Az országnak a tét a strukturális források ésszerű felhasználása, a helyi tudások és képességek hasznosulásának lehetősége. A kormánynak pedig a sikere vagy bukása.

A közigazgatási reform előkészítése szakértői szinten folyik. Az augusztusra várt kormány-előterjesztésből a nyár végére kiderülhet, hogy a páratlanul ambiciózus célkitűzésekből mi valósulhat meg 2006-ig. Eközben sokan a közigazgatási reform fő kérdésévé gyúríják a megye vagy régió ál-hamleti dilemmáját. Ez kiválóan alkalmas arra, hogy elterelje a figyelmet a valódi kérdésről: a mindenkori központi kormányzatok és a központi bürokrácia országon belüli túlhatalmáról, a régiókon belüli közjogi szervezetek összességének - azaz helyi és megyei önkormányzatoknak és a regionális fejlesztési tanácsoknak - vészes hatáskör- és forráshiányáról.

Bár a magyar önkormányzatiság a közszolgáltatások ellátásának Közép-Európában egyedülállóan széttagolt rendszerét hozta létre, az állami fejlesztés-finanszírozás 1989 után központosított maradt. Az 1990. évi alkotmányos önkormányzati decentralizációt nem követte az államigazgatási és költségvetési decentralizáció. Az államháztartási fejlesztési források több mint kilencven százalékáról minisztériumokon belül határoznak - távol az érintettekről. Csakis az állami fejlesztési források töredékéről van döntés a helyi és megyei önkormányzatoknál és a regionális tanácsoknál.. Ma húsz megyei önkormányzat képezi a közigazgatási és önkormányzati középszintet. A megyei önkormányzatok a szocialista megyei tanácsok szinte minden érdemi funkciójától megfosztottak, ma folyamatos hiánnyal küszködő intézményfenntartó társulások. A megyei identitás, mint kulturális kategória, vélt közjogi hordozói. Mindeközben megyénként több mint harminc úgynevezett dekoncentrált államigazgatási szervezet tevékenykedik, azaz

régióként mintegy száz! A "dekók" (közútkezelő kht-k, munkaügyi központok és mások) mind minisztériumi fenntartású szervezetek központi feladat-meghatározással és beszámolási kötelezettséggel. A megyei és regionális testületeknek nincsen befolyásuk, sőt információjuk sem, hogy mit és miért tesznek. A dekoncentrált szervezetekben keletkező tudások és információk keletkezésük után -tisztelet a kivételnek- gyakran úgy hagyják el a térséget, hogy esélyét sem adják annak, hogy összekapcsolódva más területek, szervezetek tudásaival, valami ágazatokon-túli, közös gondolati megújuláshoz hozzájáruljanak. Ma a megyei szint így nem más, mint a demokratikus centralizmus, azaz a szocialista tanácsrendszer vezérlő elvének helyettesítése a bürokratikus centralizmussal, azaz a minisztériumi dekó rendszerrel.

Abban teljes a konszenzus, hogy az önkormányzatok és a régiók helyzete így nem tartható. Ez kiindulási pontnak megfelelő. Az is látszik, hogy a régiók a megyei önkormányzatoktól már csak a létezésüket vehetnék el, minden másért a régiót alkotó megyékkel és megyei jogú városokkal közösen kell fellépniük a központi kormányzat illetve a minisztériumi szervek felé. Ráadásul az Európai Unióhoz történő csatlakozás folyamata is központosító hatású, és az marad a következő években is. A csatlakozási tárgyalások a diplomáciai elitek feladatát képezték és a háttérfeladatok a központi közigazgatási apparátusokon belül is csak a munkatársak legfeljebb 5-10 százalékát érintették. Ez azt jelenti, hogy jelenleg az EU-val kapcsolatos tapasztalati tudás a közigazgatás központi szintjére koncentrálódik. A döntéshozóknak számolniuk kell azzal, hogy a következő években a jelenlegi államháztartási fejlesztési források mintegy 50 százalékát kitevő EU többlet-támogatások látenszen központosító tehetetlenségi ereje - tudatos ellenlépések hiányában - megrekesztheti az amúgy is törékeny és várhatóan több intézményi fronton küzdelmekre kényszerülő decentralizációs impulzust. Megbecsülhető, ha 1994 és 1998 kormányainak egy év után megrekedt próbálkozásai után 2003 nem lesz a decentralizációs áttörés éve, akkor az EU csatlakozás árnyékában a következő tíz évben nem fog erre figyelem, erő, idő és még lehetőség sem nagyon jutni. Ekkor pedig a befolyó 100 milliárdok a meglévő struktúrákat, a túlérett fejlesztés-finanszírozási gyakorlatot, ismert és fájó társadalmi-politikai mintákat fogják erősíteni, azaz konzerválni.

A decentralizációra nem azért van szükség, mert "az EU csak a régiókat támogatja". Látjuk, ez finoman szólva csúsztatás. Nem is elsősorban azért, mert a

választási ígéretet jó lenne betartani: a decentralizáció szó ebben az összefüggésben kormányzati kegyet sugallhat, a ti-is-kaptok-valamit-ott-lenni gesztusát. A fejlesztési decentralizáció valódi értelme a fejlesztés-finanszírozás hosszútávon kimutathatóan nagyobb makrogazdasági hatékonysága - hogy a fejlesztések papíralapú sikere helyébe az élő kezdeményezések támogatása állhasson. A decentralizáció tehát eszköz, nem öncél: lehetőség az átlátható, emberséges, nyilvánosságra és részvételre alapozó politikának és közigazgatásnak. A társadalom számára pedig elhozhatja a központi kormányzati politikai ciklusok kisimulását, a győztes-nem-mindent-visz elvének az érvényesülését. Jelenleg Magyarország erősen centralista közigazgatású, centralista fejlesztés-finanszírozású ország. Nem lehet egy lépésben, mintegy varázsütésre szervezeti kultúrákat, meggyőződéseket átírni: bizalom-erősítő politikai döntésekre, tettekre és időre van szükség.. Talán megszületik a belátás, hogy bárki decentralizál, lényegét tekintve csakis vissza-ad, azaz az eredeti jogosultak (az egyes emberek vagy kisebb közösségeik) javára lemond a történetileg vagy kényszer útján hozzá került felhatalmazások egy részéről. Talán enyhül a központi döntéshozók bizalmatlansága a helyi közösségek cselekvő- és felelősségviselő képessége iránt. Kulcskérdés, hogy a régi-új jogosultak részéről van-e szívó hatás a központi hatalom felé. Él-e valódi szükséglet a személyekben és közösségekben saját sorsuk közvetlenebb irányítására, és ezért tudatosan fellépnek-e saját, belátott érdekük érvényesítéséért? Ez esetben esély van arra, hogy az itt decentralizációnak nevezett újra-felhatalmazásuk az ő érdeküket fogja szolgálni. Amikor ez a szükséglet nem él az emberekben és az állam időszaki menedzserei önkényesen és mesterségesen decentralizálnak (azaz az akarati vákuumba benyomulnak), akkor hatalmas veszélye él annak, hogy váratlanul és következtelenül olyan többlet-jogosultság érkezik egy-egy közösségbe, amelyet nem kértek. Ezért aztán gyakran nem is akarnak, nem is tudnak vele mit kezdeni. Olyan kérdésre kellene kényszeresen választ keresniük, amelyet mások tesznek fel helyettük! Ilyenkor ugranak be a helyi vákuumba ügyes politikai vállalkozók és fordul az egész „jószándékú” állam-menedzserei kezdeményezés a visszájára. Ugyancsak ekkor lehet szó *manipulatív decentralizációról*, amikor nem jogosultságokat decentralizál az állam-menedzser, hanem problémákat vagy költségvetési deficiteket delegál helyi közösségeknek (azaz távolít el magától) pl. az egészségügy, szociális szolgáltatások területén – ahogy ezt az önkormányzatok számtalanszor megtapasztalták az elmúlt 12 évben. Hosszan,

következetesen kell dolgozni a helyi közösségek újra-felhatalmazásán – a politikummal szembeni bizalmatlanságot a szavak önmagában már nem oldják, bizalom-erősítő politikai döntésekre, tettekre és időre van szükség. Intézményfejlesztéssel foglalkozók ismerik, hogy a hatni képes szervezetek kialakítása évekig tart. Ötven-, százfős életképes szervezetek nem nőnek ki fél év alatt. 2006-ra, ha valaki valóban komolyan gondolja, intézményfejlesztési szempontból sem elég 2004-2005 során megkezdeni a felkészülést. A régiókat és a régiókon belüli szervezeteket most kell helyzetbe hozni ahhoz, hogy képesek legyenek aktív kezdeményezőként fellépni a decentralizáció érdekében.

Miközben a sajtó a decentralizációtól hangos, az egyes regionális fejlesztési tanácsoknak, saját bevétel híján, mindössze évi 46 millió forint állami működési támogatásból lehetne felmutatniuk a regionális önállóságot és cselekvőképességet. A megyei területfejlesztési tanácsok létező feladataikhoz ennél még kevesebb működési támogatást kapnak. Ezzel szemben a Regionális Fejlesztési Tanácsoknak végre a köz érdeklődésére számot tartó kérdésekkel kellene foglalkozniuk - elsősorban a kormányzatnál lévő fejlesztési hatáskörök azonnal induló fokozatos decentralizációjával. Érdemi új hatáskörök nélkül a mai méltatlan helyzetük kiterjedésére számíthatunk. A területfejlesztési törvény nagyon helyesen alapvetően a helyi, megyei szereplők fórumaként kívánja újraalapítani a regionális fejlesztési tanácsokat. Ezáltal a szervezeti legitimációjuk egyértelművé válik. Megjegyzem, a megyei önkormányzatok és a megyei jogú városok már ma is jogosultak lennének "önkormányzati régiók" létrehozására, ha az önkormányzati társulásokról szóló törvény alapján közösen kívánnak bizonyos hatáskörükben álló feladatokat ellátni. Csak ami a hatáskörükben áll, az kevés ehhez. A területfejlesztési törvényben módosításra váró szervezeti kérdések mellett éppen ezért kulcsfontosságú a térségi szervezetek hatásköreinek is a megerősítése, és azoknak a törvénymódosítás hatályba lépésével egyidejű bevezetése. Különösen fontos célkitűzés, hogy 2007-re önálló Regionális Operatív Programot indíthasson minden régió. Ezért indokolt, hogy már 2003-ban intézkedési terv készüljön a Miniszterelnöki Hivatalban az önálló Regionális Operatív Programok fogadására való felkészülésről és az ahhoz szükséges jogalkotási feladatokról.

A régiók hatásköreinek megformálásakor a területi szubszidiaritás elvének érvényesítése mellett szerepet kell kapnia a kevésbé ismert „funkcionális szubszidiaritásnak” is. Azaz, a jogi, politikai élet -önkorlátozást gyakorolva –

biztosíthatja egyrészt a szellemi-kulturális élet, másrészt a gazdasági élet saját törvényeinek megfelelő öngazgatást. Ezáltal az egység-állam mellé az egység-régióknál finomabban tagolt, egészségesebb regionális szervezeti rend alakulhat. A közigazgatási reform előkészítésért segítheti, ha a Regionális Fejlesztési Tanácsok mellett létrejön az adott térség közigazgatási reform folyamatának segítésére a Regionális Egyeztetési Fórum - a reform lépéseinek nyílt, tárgyalásos egyeztetésére - a Tanács elnökének vezetésével. Mindezt, bár szükségesnek tartom a Területfejlesztési törvény mielőbbi módosítását, azt csak akkor tartom megalapozottnak, ha biztosítható, hogy a közigazgatási reform során az ősszel hatályba lépő változásokon nem kell hamarosan újabb módosításokat tenni. A területfejlesztési törvény áttörést hozhat, és a területfejlesztési decentralizáció egyben megágyazhat későbbi közjogi decentralizációnak, az alkotmányos struktúra továbbfejlődésének - de annak esetleges bekövetkezte nélkül is kedvező mozgást indíthat be. Hiszen belátható, bár ritkán hangoztatott, hogy Magyarország legelmaradottabb térségeiben sem kizárólag a bevont állami források nagysága a legnagyobb probléma, hanem az, hogy a térségen kívül született központi megoldások egyszerűen ajándékok - ekként alig támogatják az adott térség természetes belső megújulási képességének és kapacitásainak a lassú kialakulását! Formálisan, alkalmas politikai alkuk sorával, létre lehet hozni a regionális önkormányzatokat - vagy legalábbis a regionális önkormányzat-pótló intézményeket - úgy, hogy ez az aktus nem feltétlenül jelent lényegi decentralizációt. Ugyanakkor, a lényegi decentralizációs impulzus teret nyerhet akár úgy is, ha a formális intézményi és politikai célkitűzés végül nem teljesül. Mivel a társadalmi életben nem hirdetnek végeredményt, ezért én elsősorban a lényegi decentralizáció indulását várom.

Györffy Gábor közgazdász