



Dr. Kolláth György

/2005. szeptember 14-16-án Siófokon tartották a XIII. jegyzői-közigazgatási konferenciát. Ez az írás az ott elhangzott előadás kivonata./

A cím-választás nosztalgikus és provokatív. Reinkarnálni kellene a K und K világ jobbik felét. Elkélne olyan békebeli, decens és prosperáló miliő – és hozzá kapcsolt szellemiség, tudás, haladás -, mint ami a Deákék idején és utána volt. Olyan kohéziót, sajátos EU-szubrégiót kellene megvalósítanunk, mint amilyen létezett Közép-

Európában bő 100 évvel ezelőtt. Újra működhetnének az évszázadokon át bejáratódott gazdasági-kereskedelmi-kooperációs módok és azokra épülő kapcsolatok. Távolokban, térségben, versenyképesen menne előre az, ami a régióban fontos. Ez jót tenne a gazdaságnak, de kezelné valamelyest a globalizáció általános, a társadalomra és az államgépezetre ható kihívásait is. Mérsékelve ugyanakkor a nacionalista-protekcionista felhangokat. Egyelőre a széttartó erők az erősebbek.

Mi még, itthon azon vitázunk, átnevezhető-e az ókonzervatív (vár)megye EU-szabta régióvá? Nem! Modernkori főcím újságból: „Önkormányzati reform helyett a kis lépések taktikáját követi a kormány”. Érv: ha nincs politikai konszenzus, akkor nincsen reform sem!? Ki veszi észre, hogy a magyar alkotmányban régió csupán az igazságszolgáltatás kapcsán van: ítélőtábla a neve? Másik szalagcím: „Félelem és reszketés az államigazgatásban”, alcím: „A magyar államigazgatás néhány ága mintha felfüggesztette volna üzemszerű működését a 2006-os választásig”. Az állítás bántó és nem igaz, de lehet vele ellenségképet kreálni. Következmenye pl. a nulladik típusú 13. havi juttatás. A 4 évre érkező kormányok a maguk napi bajaival, sőt ellenzékük (re)akcióival vannak elfoglalva. Nem tudják, velük mi lesz egy-két év múlva, és azt sem, mit is kéne tenni 2010-2015 táján. Sok kicsi, kényszeredett, ötletszerű javaslat kering reform ürügyén, ami kb. olyan, mintha a lavórban horgásznának.

Közigazgatási legenda következik tanulságul, arról, hogy a jövőnek is tartoznánk felelősséggel. Az 50-es évek elején sötét terror uralta Magyarországot. A túltengő államigazgatás – ÁVÓ becenévvel – hozta-vitte, de inkább csak vitte a polgárokat. Kevesen, de látták: ez így nem mehet sokáig, az államnak végletekig kiszolgáltatott polgár lázadni fog, s jött 56. Néhány messze látó koponya mégis összegereblyézte és megszerkesztette az íróasztal-fióknak az államigazgatási eljárási kódexet, ami kapóra jött a kádári konszolidációnak. Igazolták vele országnak-világnak, hogy megtanultak valamit: a közjogi kapcsolatban ügyféli alávetés a hatóságnak lehet, viszont kerülendő a kiszolgáltatottság. Az említett törvény iránytű volt a konszolidáció számára, s utána is majd 50 évig. Mára hunyt ki a hajtóereje, csakúgy, mint a rendszerváltó törvények zömének. Ritkán érkezik érdemi novum helyükbe. Ilyenfajta előre-tartásnak, évtizedeken átívelő állami és jogi stratégiának kevés nyoma van.

Egy évtizede a gondolkodás, az útkeresés verbális és provinciális. Hazánk államgépezete - közhatalmi és közjogi berendezkedése - nincs jó kondícióban. Kijött az átkosból, most éppen a senki földjén tétovázik, de még nem jutott el a XXI. századba. Modern jövőképe, vonzó fejlesztési stratégiája, ill. koncepciója általában és a szakágazatok többségében sincsen. Lemásoltunk pár külhoni mintát, de keveset számít, hogy azok itthon mennyire életképesek. A kereskedelmi, gazdasági, pénzügyi és polgári jogot az EU tálcán kínálja, ám közjoggal nem szolgálhat. A közjog és a közigazgatás modernizációjára irányuló honi erőfeszítések zöme eleve felszínes, túlpolitikált, csak konjunktúris. Nincsen kellő alaposság, kiszámíthatóság, rendszer-elvűség, jogállamiság és piacbarát szemléletmód benne. Nagyobb számban gyűlnek ezért a bajok, mint születnek rájuk kellő, időtálló megoldások. A közigazgatás nem úgy működik,

Cím K und K: közjog és korszerűsítés

Dátum
2005.10.06.



Dr. Kolláth György

ahogyan elvárható lenne, hanem úgy, ahogy helyben éppen kialakult, ahogy még mehet, ahogy pillanatnyilag drágán elketyeg. A hatalom a fontos, nem a minőség.

Kb. 70 éve Magyary Zoltánék felmérték az ország közigazgatási állapotát, s abból jutottak lényegi következtetésekre. Ma ilyen alapozó mérés és szintetizálás nincsen. A pártpolitika, még ha el sem hangzott egy kérdés, máris nyomja az aznapi választ rá. Ígérni szeret, adni már nem nagyon tud. Adománya néha olyan, mint amikor a lovat megkínálják kockacukorral – csakhogy hátulról, kúpként alkalmazva. Fordított Midász királyként a politika kézzrátételétől nem arannyá válik minden, hanem amortizálódik. Lassan a közpolitika, úgy is mint közigazgatási politika a hazai profi-futball színvonalával állítható párhuzamba.

I. Általános és globális összefüggések

E század az innováció, a tudomány, a technológia, az informatika forradalmának, robbanásszerű térhódításának a kora. Továbbá, a molekuláris biológiának, meg a szervezett bűnözés, ill. a terrorizmus térhódításának, és reméljük, az utóbbiak megfékezésének a százada. A géntérkép, az őssejt kutatás, a klónozás, másfelől a technikai akadályokba alig ütköző ember-áramlás, a nyitott társadalmak veszélyeztetettsége és a globális kihívások valóságos, demokratikus kezelésmódjait világszerte, de itthon is alig látjuk. Egyénre szabott, csak rá illő megoldások volnának kialakíthatók a jólét elemeiből, de a zöm ezt nem képes megfizetni, nem is kapja meg, tehát gyakran ellenáll. A szakadék minden percben nyílik, a leszakadók radikalizálódnak. Ez ad utánpótlást Bejrútnak, Iraknak, vagy a hazai putrisor(s)nak.

Pedig most válhatnék felülírhatatlan elvvé, hogy nincs fontosabb, mint az adófizető és választópolgár, mert érte, általa van itt minden: a többi állami megfontolás csak ezután jöhet. Nem a civil polgárt kell adminisztratív módokkal korlátozni a közhatalomért, hanem fordítva. Nem tehet meg akármit velünk az állam, mert ő volna miértünk, és nem fordítva. 15 év alatt vajmi keveset értünk el ebből. Semmi sem tisztul le megnyugtatóan, de sok minden megúszható. A demokratikus jogállam dadog.

Látszik néhány progresszív irány. Ennek jegyében, több területen a szakmai etika kezd jogi zsinórmértékké válni. Általában, a világ fejlettebb, gazdagabb részén az üzleti tisztesség, a jó erkölcs, a termékért, szolgáltatásért viselt objektív felelősség megnő, benne lesz az árban. Protekcionizmussal vagy sumákolással próbálkozni pedig kimegy a divatból. Reméljük, hogy mi is ehhez a fősodorhoz tartozunk. Újra kell értékelni, a korábbiaknál őszintébben, igényesebben és árnyaltabban mindazt, amit a diszkriminációról: rasszizmusról és szegregációról vallunk. Ez áll szerintem az élet és a halál mezsgyéjére vonatkozó jogi kérdésekre is. Ilyen dilemma: hol áll az élethez való abszolút jog, az önrendelkezés, a méltóság joga és hol jön ezek határa, illetve várható-e az emberi élet mennyiségi összetevőit mindinkább felül múló minőségi jegyek előtérbe kerülése. Kevés jó válasz van egyelőre. Az információ új, tág világa pedig a privacy és a közérdekű kíváncsiság rangsorának folyton megújuló dilemmáját hozza. Ugyanakkor ez az on line demokrácia mindennapos működtetésének esélyét is kínálja. 10 év múlva technikailag minden fontos kérdésben az érintett lakosság gombnyomással megszavaztatható. Mindez nagyban: E-közigazgatás, illetve E-kormányzás. Európa-szerte hoztak erről modern törvényt, de vajon megteremtették a gyakorlati feltételeket is? Tudjuk vajon, hogyan hat mindez pl. a hatalom-megosztás, az emberi jogok, a parlamentarizmus eszméjére, egyensúlyi tényezőire?

Ki kellene találni a jövőt. Modernizációs és globális verseny-kényszer ül rajtunk, ehhez pedig rendszereket átlátó, építő koponyák kellenének. Mégsem látjuk korunk Deák Ferencét, Baross Gáborát, Klebersberg Kunóját, avagy Bibó Istvánját.

A közigazgatás is egy a megreformálatlan társadalmi alrendszerek közül. A régi, államosított és kézzivezérelt szisztéma letűnt. Annak helyén végiggondolt, az európai demokráciák trendjeihez hatékonyan illeszkedő szisztéma nem



Dr. Kolláth György

formálódott ki, helyette a 89-90-es, rohamtempóban meghozott döntések konzerválódtak. 15 évvel a politikai rendszerváltás után ez a rendszer a senki földjén van: már nem a „keleti” modell, de még érdemben nem „nyugat-európai” sem. A rendszer alapintézményei megvannak, ám az intézményes bázis még nem bejártott, nem értékékként tisztelt demokratikus jog-állam. Mint ahogy a diktatúra hiánya sem perfekt demokrácia.

Az 1987-90. közötti reformszellem kihunyott, és semmi sem lépett a helyébe. Kevés volt ugyan a rendszerváltás eddigi 15 éve, de ez sem alibi az alacsony nivójú, paternalista jogi manufaktúrára, önkényes, szimbolikus „törvénykezésre”, közhatalmi koncentrációra és arroganciára. Egyik-másik alibi-törvény nem pusztán balfogás, hanem tömény, téves jogfilozófia. Amilyen az állam, olyan a joga, csakhogy ezt nem kellene végzet(es)nek tekinteni. A hatalomgyakorlás módját, megoldásait sokszor a bizalmi elv kiiktatása, az azonnali pótcselekvés és az egy liba, egy pásztor logika mozgatja. A hibás út kilométerköveit ilyen kockák jelzik: alapjogok lekezelése, alkotmányos intézmények kiüresítése, rendpárti hullám-lovaglás. Majd’ mindenkit adminisztratív fellépés és kontroll, továbbá Btk-ba applikált börtönbüntetés fenyeget. Immár a szemetelőt is. Jó ez így és fog menni?

Csak a rendpártisághoz fűzők megjegyzést: a terrorizmus elleni hatékony fellépés tényleg megkövetel újszerű eszközöket az erőszak-gépezet javára. Két elemi feltétel azonban volna: a.) egy, a meglévő eszközök és módok értő, felelős, profi működtetése, azaz ne egye meg a politika a halogatás szlogenjét (majd akkor lesz biztonság, hogyha ezt+azt még megkapjuk). b.) alapfeltétel az is, hogy mindenfajta többlet-jogkör csakis az érte való felelős számadással, kontrollal együtt jöhet, de nem részesül ebből, aki semmiféle beszámolásra nem hajlandó, nem képes! Hatáskör és felelősség: mint az Északi és a Déli sarok. A legtöbben ódzkodnak tőle.

Elő kell állnia egy eszázadi állami-jogi koncepcióval, stratégiával a 2006. évi választási győztesnek. Ennek a sarokpontja egy államszervezeti reform, élén vagy a végén: a csúcán az új alkotmány tető alá hozatalával. Ennek előfeltételként máris a körműnkre égett a dereguláció, a decentralizálás, a helyénvalóság (szubszidiaritás), a deetatizálás és a depolitizálás összehangolt reform-lépéseinek hiánya. Ehhez képest Sárközy Tamás kormányzati szervezeti modelljei szépek, mint az eszkimó bikini-modellek, de zömmel spekulációra épülnek. Egy kívánatos folyamat végén (melyből semmi sem látszik) a polgárnak kézenfekvő joga volna arra, hogy békén hagyják, jogait tiszteljék, személyi és szervezeti autonómiáját evidenciának tekintsék. Ez esetben a jogi piramis ellaposodnék, miután írott jogszabály – magatartási norma - 4 zónára kell: arra, ami tilos (Btk.), arra, ami korlátozott (Pl. működési engedélyhez van kötve), azután arra, ami kötelező (Pl. adózni), végül adódnék egy hatalmas diszpozitív mezőny, mely akkor lép be, ha a felek ezt választják, avagy vitájuk általa rendezhető. Ezzel a mai jogi infláció és túltermelési válság kezelhető lenne. Az EU-csatlakozás utáni szabályköteg (nagyreszt szabvány-értékű, minőségi előírás) zömét közvetlenül vagy közvetve az európai, versenyképes minta adja. Mindinkább közös(ségi) lesz a civiljog! Illúzió hinni azonban, hogy helyettünk az EU rendbe teszi közjogi infrastruktúránkat. Nincsen immár ebben sem sajátosan magyar modell, és nem illik ránk egy az egyben más, külhoni sem.

A burjánzó jog-termelés helyett a jogérvényesítés csatornáit kell kitisztítani: ésszerű időn belül, fair eljárásban, bíróság által szavatolt döntés szűlessék, az emberi jogok kitüntetett elsődlegessége alapján. A közhatalom döntéseit pedig olyan korrekt gazdasági és társadalmi előtanulmányok hitelesítsék, amelyek számolnak a kihatásokkal, s a terhek elviselhető terítését valósítják meg. Bizalomerosztó tett volna a kárt okozó közhatalmi állam felelősségét elismerni a normatív – szabályozási – baklövéséért is.

II. Hazai csomópontok



Dr. Kolláth György

Milyennek látszanak a modernizációk? Körülbelül olyanak, mint bakot ugrani az orrszarvún. Nehézség a köbön, öröm már az is, ha nincsen fennakadás. Rutinkérdés: az ellenerők lobbyharca közepette van esély reformra? Amerikai mondás: a pulykák sose szavaznák meg a Karácsonyt!? Enni, menni vagy tenni nem ugyanaz. Kulcspontok:

1.) Diagnózis nélkül nincsen terápia. A monitoring európai fogalom, sőt gyakorlat. Kasszát kell csinálni az intézkedés előtt, majd a megvalósításban szintézist, utána pedig visszacsatolást! Ezek nélkül vakrepülés a változtatás. Folytonos helyzetértékelés kell: kicsiben és nagyban. Aki e nélkül tesz vagy ígér intézkedést: hazárdírozik. Száz éve tanítják: az államot igazgatni annyi, mint előrelátni, szervezni, dönteni, koordinálni és ellenőrizni. Kezdődik a dolog a múlt és a jövő felderítésével, és zárul értékeléssel és visszacsatolással. Aki így jár el, tudatosan igazgat, aki beéri kevesebbel, az talán csak hadonászik.

A 80-as években kormány-tisztviselőként egy megye igazgatásának helyszíni segítése is feladatomból volt. Ott, a tanácsi testületek elé nem kerülhetett előterjesztés kontroll-anyag nélkül. Valaki, valamilyen szinten ellenpontozta a javaslatot. Hasonlóképpen a Kormány elé is csak úgy mehetett döntési javaslat, ha vesébe látó kísérelap mutatta a lényegi kérdések, csomópontok végig-skálázását. Ma ennek modern megfelelője hiányzik. Több, külhoni nagy elnök megszabta: ő eléje törvényt aláíratni nem hozhatnak, amíg független műhely nem igazolja, közgazdaságilag és társadalmilag a legkisebb rossz a döntés kiadása.

2.) Megtörtént baj után, hátrafelé mutató, tüneti pótcselekvés: haszontalan. Csak adminisztratív és a struktúra vonatkozásában, a látszat kedvéért nem szabadna intézkedni. Ennek ui. a költség-haszon-idő egyenlege bűnrossz. Ha volna modern monitoring-munka, abból világosan kiolvasható lenne: diszfunkció esetében mi történt és miért, mi a szisztéma bűne és mi emberi hiba? Kinek, hol és miért kell korrigálni a káros vagy veszélyes helyzetet, folyamatot? Nem történhetné meg, ami gyakorta: felfokozott közállapotokat akarnak bármi áron lecsillapítani, s ezért beérik látszatcselekvéssel. A közhatalmi cselekvés határa két elv: a.) Időben visszafelé már nem hozható szigorító-megszorító rendszabály, előre nézve pedig valószínűtlen, hogy ugyanaz a probléma ugyanúgy megtörténnék. Esethez igazítani törvényt kár. b.) Belenyúlni egy rendszerbe mindig kockázatos, néha rendszer-idegen is, mivel a kényszerű, pótlólagos rendcsinálás más elv – a szankcionálás – szerint szerveződik, mint ami eredetileg a szisztémát alkotta. Bizalmi elv nélkül a demokratikus szisztémánk lényege veszik el. Korrekt helyzetértékelésből már az is elég jól következnek, hogy mi igényel azonnali lépést, mihez van szükség időben és forrásokban is középtávra, és mi számít stratégiai, tartós iránynak. Ellenben ha 10 vagy 100 lépés ezeket össze-vissza, súlyozatlanul, önkényesen tartalmazza, akkor garantáltan nem lesz egységes, hiteles előrejelzés belőlük.

3.) Csakis 5 lépés, lépcső egysége hoz érdemi modernizációt. Nem csak a közigazgatás működtetésének, hanem a modernizációnak is volna „kiskatéja”, szakmai minimum-rendje. Ez 5 egybefüggő lépés megvalósítását igényli, feltételezi. A.) Indul a munka a feladatok, vállalások, elkötelezettségek, kompetenciák felülvizsgálatával, áramvonalasításával. Fedőneve: államháztartási reform. B.) Az így megszürt és megritkított feladat-térkép, állami elkötelezettség szabja meg a neki megfelelő struktúrát: állandót, ideigleneset, non-profit vagy éppen vállalkozói karakterűt, közhatalmit vagy piacit, önkormányzati, más egyebet. A feladat határoz meg szervezetet, nem pedig fordítva. C.) A modernizált feladat, s a hozzá rendelt struktúra dönti el, miféle vezetés és stáb képes újszerű gyakorlatot, megvalósulást hozni. Ne kapjon még egy esélyt, közszolgálati kegyelmet a sikertelen vezető, mert hiba alája tenni egy másik „birodalmat”, hátha tud vele kezdeni valamit. D.) A 4. lecke az előbbi három elhelyezése a meglévő közegben: azaz az irányítási, függelmi, együttműködési kapcsolatok hozzárendelése. Azért, hogy ne ellenséges, ne légtüres térben mozogjon az új megoldás. Sőt, az első perctől tudja mindenki: ki kit irányít, számtal be, ki kinek felelős. E.) Végül: a 4 lépcsőben elrendezett, új szisztémát el kell látni a jó működés feltételeivel. Pénz, paripát, fegyvert, időszávokat,



Dr. Kolláth György

monitoring-formákat, garanciákat kell az előbbiek mellé tenni, szavatolva, hogy több haszna lesz a változtatásnak, mint hátránya a régi megoldás lecserélésének. Ha az 5 lépcsőt együttvéve, optimálisan 100 %-nak tekintenénk, akkor a felszínes korszerűsítések valahol elakadnak 20-30 % körül. Zömmel a struktúrát piszkálják meg, amit önkényesen oda tett, új vezető kap hitbizományba.

4.) Arra menjen, fejlődjék a közigazgatás is, amerre a rendszerváltozás után az ország egésze, más alapvető közügye halad. Nem arra tart a magyar közigazgatás, amerre a világ éle, és nem is arra, amerre az ország közügyeinek zöme kellene hogy haladjon. Talán mindennek nincs is felismerhető karaktere. Nézzük csak elemenként: van ugyan pluralizmus (kettéválasztott államigazgatás és önkormányzati blokk), ám nincsen egyenlő szakmai mérce és igényes összehangolás. El sem kezdődött az államháztartási reform, így a rendszer túltengő, túl-vállaló és túlzottan önfogyasztó, mégis politikai okból érinthetetlen. Negyedennyi helyi önkormányzat pont elég volna. Majdnem mindegy, hogy helyi szinten hányan és milyen okból jutottak csődbe: egy milliós adósságért reszkessen az adós, tízmilliárdos tételért már sírjon az állam?! Nincsen demokratikus felelősség, érdemi számon kérés sem.

Nyomokban van e rendszerben piacgazdaság-barát metódus, de azt is utálni, kiszámíthatatlan húzásokkal, szpáhi módon sarcolni szokás. Nem jobb a helyzet a jogállamiság dolgában sem: igencsak nehezen terjed az emberi jogok tisztelete, a jogbiztonság, a jogi kiszámíthatóság, és a diszkrimináció-mentesség. A fair közpénzügyek és az átláthatóság kevéssé jellemzi rendünket (Lásd pl. közbeszerzések). Több területen egyszerre van közgazdasági, szakpolitikai és irányítási válság. Igazgatásunk nagy része elavult, ám bajait expanzióval csillapítgatja. Mindehhez viszont több éven át tervezhető forrásai, kiszámítható ösztönzői, tartalékai már nincsenek. Ma arra sem jut elegendő közpénz, amire járna. A nagy, központi és a kis, helyi költségvetés viszonya: mint amikor két szikkadt tehen próbálja fejni egymást. Ezen az avantgárd alapjogi és kollektív jogi önkormányzati szisztéma, mint kodifikált kulcsin nem sokat változtat. Itt-ott még alkotmányosan visszább is kéne lépni, esélyt adva pl. a kényszer-társulásoknak.

5.) A modern állam, ill. közigazgatás 3 eszközét és módszerét jól ötvözve működik. Így: hatékony közhatalom, mely ¼-ed részben jogot alkot, és ¾-e részben érvényt szerez a törvényeknek. Nálunk fordított az arány. Azután nívós közszponzor és mecénás, azaz közgazdasági módszerekkel támogat jó célokat, mást pedig diszpreferál, de nem tilt be neki nem tetsző tendenciákat. Itthon karakter nélküli ez a megoldás, mert nagy a bizalmatlanság és a korrupció, és kevés is a pénz hozzá. Végül, a XXI. századi közigazgatási bürokrácia együttműködik gazdájával, a civil társadalommal. Elhitheti vele, hogy a választásokon támogatásra méltó. alán itt a legnagyobb a honi adósság 6-8 éve.

6.)Közjogi kultúránk, vitáink témaköre és azok hangvétele sem helyénvaló. A túlpolitizáltság és a közpolitika, ill. a közbeszéd nívójának leépülése roppant romboló hatású. 1992 óta nem sokat sikerült előbbre vinni a törvényhez kötött, lojális, stabil és profi módon kiképzett, így dolgozó közszolgálat éthoszáét, még hozzá úgy, hogy azt garanciálisan elvállasszuk a politikailag versengő mezőnytől. A közszolgálat meghatározó színterein a plurális szisztéma ellenére nincsenek igazi alternatívák. Nincs valós, érdemi, fejlesztő-versengő vita sem, hanem belterjesség, fásultság, sok kamarilla-megoldás tapasztalható. Külhönban láttam, hogy amikor a hatalmon lévők elkészítettek egy tervezetet, elsőként nem a saját párthíveiknek adták oda, hanem az ellentábornak. Kérve, hogy szedjék ízekre, ha tudják. Ha tudták, még meg is köszönték nekik, mert abszolút biztosak voltak benne, hogy képesek kifogástalan döntési anyagot kidolgozni. Segítségnek vette mindkét oldal az ilyenfajta kommunikációt, vitát és egyeztetést.

Itthon sokáig klasszikus stílusú vita folyt az igazgatásban is: tézis, antitézis, majd szintézis. Ma? Szól egy tézis pl. arról, hogy mit kellene tenni. Reagál az antitézis: „anyád, már megint hazudtok”. Szintézis sehol, a hivatalnok elefántok násza közé szorult kiséger.



Dr. Kolláth György

G.B. Shaw 1944-ben kiadott, a Politikai ABC című kötete írja /430. o/:

Lord Melbourne, aki Viktória királynő tanácsadója volt, a kabinet egyik ülésén elálta az ajtót, és így szólt. Nem bánom, akármekkorát hazudunk, de ezt a termet egyikünk sem hagyhatja el, amíg meg nem egyezünk, hogy mindnyájan ugyanazt hazudjuk. Melbourne városnév lett. Nálunk nincsen Sydney, bár mindig van kit szidni.