

BUDAPESTI CORVINUS EGYETEM

sa caro a noe reims filijs puta sem chum iaphet non i rece
generatione: uniuersalis christiane religio natio cedat alienae
pter hungaria q volumib' in eisd' declarauerit generatione
suppluitat portus necessitat' ascendi debere dinoscat. Un' ne
...
CORVINUS



Örökzöld Kornai-gondolatok, avagy a
túlzott központosítás és a puha
költésvetési korlát jelenléte a
magyar közigazgatásban

Rosta Miklós

Kornai 85.

Konferencia Kornai János professzor 85. születésnapja alkalmából
2013. január 18.

Kutatási kérdés

- Magyarország jelenlegi konzervatív kormánya által megvalósított közigazgatási reformok jellemezhetőek-e a túlzott központosítás és a puha költségvetési korlát fogalmaival?
- Ha igen, akkor mi ennek a következménye a közigazgatási rendszer működésére?

Túlzott központosítás fogalma

„Az államgépezeten belül erősödik a centralizáció,

- ha (i) a felettesnek kevesebb az alárendeltje és ennek következtében, adott irányítási és ellenőrzési kapacitása mellett, képes őket határozottabban dirigálni. [...]
- ha (ii) csökken az alá-fölérendeltségi szintek száma. [...]
- ha (iii) részletezettebbé válnak a parancsok.
- Könnyebbé válik (iv) a legfelsőbb politikai vezetés által kiválasztott emberek kinevezése minden fontos pozícióba.

A társadalom egészét tekintve erősödik a centralizáció,

- ha (v) korábban az államgépezeten kívül, autonóm módon végbement tevékenységek részben vagy egészben állami irányítás alá kerülnek.
- ...ha (vi) az államgépezeten kívül korábban állami felügyelet és beavatkozás nélkül végbemenő folyamatait a továbbiakban az állam felügyi és azokba beavatkozik.”

Kornai, János. 2012. Központosítás és kapitalista piacgazdaság. Népszabadság, január 29. szám

Túlzott központosítás tünetei

- Kezdeményezőkézség csökken
- Csökken a kritikai készség
- Parancsolgatás munkastílusa
- Felduzzasztott központi államapparátus
- Bizalmi válság a helyi végrehajtók és a központi közigazgatás között

Puha költségvetési korlát fogalma

- Percepció a fontos: úgy gondolom-e, hogy többet költhetek, mint a jövedelmem?
- „...a külső segítségre vonatkozó szubjektív valószínűség eloszlása a kollektív tapasztalattól függ.” (Kornai 1989:44)
- A puha költségvetési korlát az állam és a gazdaság mikroegységei között fennálló társadalmi viszonyt tükrözi

Módszertan

Dokumentumelemzés

- Törvények,
- kormányhatározatok és
- stratégiai dokumentumok (pl.: Magyary Zoltán közigazgatás-fejlesztési stratégia) szövegének vizsgálata.

Példák túlzott központosításra

- Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottság létrehozatala (1221/2012. (VII. 2.) Korm. határozat)
- Nemzeti Fejlesztési Ügynökség hatásköreinek és feladatainak átalakítása, (NFM hír a kormány.hu-ról, 2013. január 11.)
- Települési önkormányzatok bizonyos feladatainak átcsoportosítása járási szintre - a járási hivatali vezetőket a megyei és fővárosi kormány megbízottak javaslatára a közigazgatási és igazságügyi miniszter nevezi ki határozatlan időre.
- Csúcsminisztériumi rendszer
- Hatósági ügyek integrálása a kormányhivatalokba – kormányhivatalok vezetőit a kormány nevezi ki
- A regionális fejlesztési ügynökségek állami tulajdonba vétele
- A hivatásos önkormányzati tűzoltóságok integrálása a katasztrófavédelem szervezetébe
- Ágazatonként 1-1 ágazati hivatal látná el a középírányítói feladatokat
- KIM Igazságügyi Szolgálatának, KIM Vagyonkezelő Központjának, a Wekerle Sándor Alapkezelőnek, a Nemzeti Közigazgatási Intézetnek és az ECOSTAT-nak az összevonása Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal néven
- Gyógyszerészeti és Egészségügyi Minőség- és Szervezettefejlesztési Intézet létrehozása

Példák túlzott központosításra

- Megyei Intézményfenntartó Központok létrehozása
- Állami tulajdonba kerültek a megyei fejlesztési ügynökségek
- (Köz)alapítványi rendszer teljes átszervezése, centralizációja
- Klebelsberg Intézményfenntartó Központ létrehozása (önkormányzati köznevelési intézmények állami fenntartásba vétele)
- Nemzeti alaptanterv kialakítása (Magyar Közlöny, 2012. június 4.)
- Felsőoktatási reform
- Egészségügy átalakítása
- Civil szervezetek támogatási rendszerének kialakítása – drasztikus szűkítés és szelekció
- Nyugdíjkorú és megfelelő szolgálati idővel rendelkezők nyugdíjazása (Kormány 1700/2012. (XII. 29.) Korm. Határozata)
- Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság hatásköreinek bővítése
- Egységes Energetikai Hatóság - Magyar Energia Hivatal, a Magyar Bányászati és Földtani Hivatal és az Országos Atomenergia Hivatal összeolvadásával jönne létre. (kormany.hu, 2013. január 10.)

Példa utasításra

Támogat funkcióban lévő személyek a közigazgatásban:

felhívja a minisztereket, hogy gondoskodjanak arról, hogy az 1. pontban meghatározott funkcionális létszám az irányításuk alá tartozó minisztériumokban legfeljebb 25%, az irányításuk vagy felügyeletük alá tartozó szerveknél legfeljebb 15% legyen, és az e fölötti funkcionális munkaköröket szüntessék meg

felhívja a minisztereket, hogy gondoskodjanak arról, hogy a minisztériumokban a vezetői munkakörök aránya ne haladja meg a 15%-ot, valamint az irányításuk vagy felügyeletük alá tartozó szerveknél a 10%-ot.
(A Kormány 1007/2013. (I. 10.) Korm. Határozata)

Miért pont 25% és 15%?

Miért beszélhetünk túlzott központosításról?

- Az egyes lépések önmagukban is központosítást jelentenek, de a legtöbbre van példa fejlett nyugati demokráciákban, így egyesével vizsgálva őket nem állapítható meg túlzott központosítás.
- Rendszerszinten az egyes reformlépések összegeként viszont már túlzott központosításról beszélhetünk. Azaz a túlzott központosítás megállapításához nem csak az egyes lépéseket önmagukban kell vizsgálni.

A kialakuló új intézményrendszerre már tökéletesen illenek a Kornai által 1957-ben leírt tulajdonságok!

Példa a puha költségvetési korlát továbbélésére

- Végtörlesztés
- Önkormányzati adósságok átvállalása
- Húsipari vállalatok megmentése (Gyulai Húskombinát, www.kormany.hu, 2013. január 7.)
- Szépkártyán megmaradt pénzek hasznosítása
- Nemzeti Közszolgálati Egyetem plusz pénzek
- Rezsicsökkentési javaslatok

További, erősödő jellemzői a rendszernek

- Prebandizmus
- Voluntarizmus
- Állam és hatalmon lévő párt összefonódása
- Külső ellenség keresése (pl.: forint gyengülésével kapcsolatos kormányközlemény: Nouriel Roubini adta ki a jelszót a forint elleni támadásra.

Következtetések

Realitás:

- Hogyan lehet a központosításból visszavenni a magyar politikai élet normái és a formális intézményrendszer mellett?
– Nagyon nehezen.
- Egyre erősödő központosítással, paternalizmussal és puha költségvetési korláttal számolhatunk.
- Gyöngülő állampolgári szerepvállalással számolhatunk.

DE!

A fiatalok – egyetemisták és középiskolások – úgy tűnik egyre erőteljesebben elutasítják a kialakuló rendszert. Kérdés, hogy a voice vagy az exit stratégiát választják-e.

Új politikai közmegegyezésre van szükség – ez lehetséges!

Köszönöm a figyelmet!
Boldog születésnapot kívánok!

Rosta Miklós
miklos.rosta@uni-corvinus.hu