

## KÖZIGAZGATÁSUNK GONDJAI

### ÉS VÁRHATÓ MEGOLDÁSUK A HELYI IGAZGATÁS SZEMSZÖGÉBŐL

**A** MAGYAR KÖZIGAZGATÁS JÖVŐBELI TENDENCIÁINAK felméréséhez több tényező együtthatásának várható eredőit kellene tudni kiszámítani. Noha ez a társadalomtudományokban egzaktan soha nem lehetséges, talán mégsem minden cél nélkül való legalább azt számba venni, hogy egyáltalán milyen lehetőségekkel lehet, illetőleg alkalmasint kell számolni.

#### Elvárások a modern közigazgatással szemben

A tendenciák jelzésénél mindenekelőtt lényeges szempont a külföldi, azon belül is a *fejlett államok* közigazgatási rendszereiben bekövetkezett, vagy folyamatban lévő változások vizsgálata, amelyek nagy valószínűséggel hatni fognak hazánkban. Számolni kell azzal, hogy ezek nem egyszerűen késedelemmel fognak bekövetkezni, hanem feltehetően nem minden módosulás nélkül. Közigazgatástudományunk mindezen változásokat figyelemmel kíséri, és igyekszik azokat hazai közigazgatási gyakorlatunkban terjeszteni illetve meghonosítani. Bizonyított tény azonban, hogy a közigazgatás gyakorlatának megváltoztatása hosszabb időszakot is igénybe vehet, annál is inkább, mivel az igazgatás működésére legalább olyan (sőt általában nagyobb) mértékben hatással vannak a hagyományok, berögződések, mint a változtatásra irányuló elhatározások. Az amerikai közigazgatástudomány ezen, ma szakmai berkekben már közhelynek számító, ám a mindennapi életben korántsem oly tudatosan figyelembe vett megfigyeléseket már századunk első felében megtette, s ennek megfelelően leszögezte, hogy a közigazgatás modernizálásához nem csak a strukturális reformokon, hanem a *működés* megjavításán keresztül vezet az út, s ebben a vezetés- illetve szervezéstudománynak, a pszichológiának, a szociológiának és politológiának éppúgy szerep jut, mint a kulturális antropológiának illetve az összehasonlító vizsgálatoknak.<sup>†</sup>

Nyugat-Európa bizonyos tekintetben csak később jutott el arra a technikai haladás involválta fejlettségi szintre, amely e tanok elterjedésének létjogosultságot adott, bár tényként leszögezhető, hogy az amerikai tudomány fejlődése önmagában is hozzá-

<sup>†</sup> Lásd Lőrincz Lajos: Az amerikai közigazgatás kutatásának irányzatai. In: *Közigazgatástudományi Antológia*. Budapest, 1993, pp. 7–32.

járu az európai gondolkodásmód fejlődéséhez, átformálva és továbbfejlesztve azt. Különösen a II. világháború utáni időkben tehát Európában is elterjedt, s egyre inkább alkalmazott módszerré vált az igazgatás menedzsment-szemlélete, bár az együtt él a hagyományos irányzatokkal. Akkor tehát, amikor az alábbiakban a közigazgatás változásainak leglényegesebb vonásait megkíséreljük összegezni, úgy ezekre a vonásokra is figyelemmel kell lennünk.

Egy közelmúltban hazánkban magyarul is megjelent munka<sup>†</sup> alapján a modern közigazgatás működésének újdonságelemei az alábbiakban összegezhetők:

- A hagyományos közigazgatás rendelkezik, szabályokat alkot és azokat végrehajtja, illetve azok megtartását ellenőrzi, a modern közigazgatás ezzel szemben *innovatív*. Nem csak a kormányzattól juttatott anyagi erőforrásokat hasznosítja, hanem maga is vállalkozik szolgáltatások megszervezésére, méghozzá a leghatékonyabb és egyben leggazdaságosabb megoldásokat keresve.

- A modern közigazgatás nem egyszerűen szolgáltató, hanem verseng a fogyasztókért. A közigazgatás modern módon történő működése ebből adódóan bebizonyította, hogy a közigazgatás korántsem azonosítható a piaci szemlélet hiányával, a piacorientáltság nélkülözésével, illetve a gazdaságtalansággal. A *piacorientált közigazgatás* ráadásul nemcsak arra képes, hogy a piaci igényekhez igazodjon, hanem a piacon való megjelenése által, annak résztvevőjeként maga is képes befolyásolni azt, képes tehát a változásokat kikényszeríteni.

- A modern közigazgatás küldetésvezérelt, ezért az előírásvezérelt szervezeteket átalakítja. Ez azáltal történhet meg, hogy nem a cselekvések *mikéntjét* írja elő saját vagy az általa működtetett szervezetek számára, hanem a cselekvések *eredményeit*, azok megvalósításának módját azonban rájuk bízta. Az ilyen alapon működő szervezetek azután a feladatok megvalósításának, az eredmények elérésének mikéntjét illetően óriási találmányosságot mutatnak, s ez többnyire azt igazolja, hogy a részletekbe menő szabályozottság hatékonyságcsökkentő.

- A modern igazgatás eredményvezérelt: nem a ráfordításokat, hanem az *eredményeket* finanszírozza. Miután a bürokratikus kormányzat az eredményeket többnyire egyáltalán nem méri, az eredmények és a finanszírozás közötti összefüggés esetleges, illetve nem kimutatható.

Az oktatásban ez azt jelenti, hogy miközben a ráfordítások egyre nőnek, ezt nem igazolják vissza a diákok teljesítménytesztjei, illetve továbbjutási, elhelyezkedési aránya. Ugyanez a helyzet a munkanélküliek átképzésével. Miután senki nem méri az átképzés utáni tényleges elhelyezkedések számát, az átképzési programok is öncélúakká válnak, a ráfordítás olyan hatékony, mint a tengerbe hordott víz.

<sup>†</sup> Osborn, David – Gaebler, Ted: *Új utak a közigazgatásban. Vállalkozói szellem a közigazgatásban*. Budapest, Kossuth Kiadó, 1994. p. 341.

Eredményvezérelt igazgatás esetén a dolgozók javadalmazása például nem munkában töltött időhöz, óraszámhoz vagy más tényezőkhöz igazodik, hanem a mérhető kimenetekhez, az outputokhoz.

- A hagyományos közigazgatás többnyire az állam által juttatott pénzekre hagyatkozik, a modern közigazgatás ezzel szemben *vállalkozik*, méghozzá olyan szükségletek kielégítésére, amelyekre valós igények jelentkeznek ugyan, de nem minősíthetők közérdekkénekek. Miután a lakosság ellenállása általában mindenütt egyre nagyobb a növekvő adóterhekkel szemben, bebizonyosodott, hogy a közigazgatás által nem közpénzekből megvalósított szolgáltatásokra is van fogyasztóközönység, mi több, a vállalkozások haszna a valóban közérdekké célokra fordítható pénzeket növeli, anélkül, hogy a terheket kommunizálná. Nem arról van tehát szó, hogy a közigazgatás alapműködéséhez szükséges összegekhez vállalkozások útján kellene hozzájutni, hanem, hogy így a szolgáltatások köre, illetve színvonala növelhető.

- A korszerű közigazgatás nem reparációra, hanem *megelőzésre* törekszik. Ez az egészségvédelem, a bűnmegelőzés, a környezetvédelem vagy az oktatás esetében ma már hovatovább evidenciának számít, korántsem ilyen magától értetődő azonban az, hogy ez költségvetési eszközökkel is elősegíthető. Oly módon például, hogy a költségvetési (politikai) okokból előre sokszor valóban nem tervezhető kiadásokra tartalékalapokat képez, alkalmazza a stratégiai tervezés módszereit, és hosszútávra is költségvetést készít, továbbá – helyi szinten – ún. „jövőbizottságokat” hoz létre, amelyek a lakosság jövőelképzeléseit alakítják ki és képviselik. Ez talán a közigazgatás legkritikusabb pontja, amelyet kormányzati szinten valóban nehéz kiharcolni, de azért – mint azt némely gyakorlati példák igazolják – nem lehetetlen.

- Az eddigiek természetesen összefüggésben állnak azzal, hogy a jó közigazgatás számára az *ügyfél igényei* fontosak (kliensorientált közigazgatás) és nem bürokratikus szempontokat érvényesít. Ehhez képest eszközjellegű, hogy a közigazgatás a *közösség részvételére* apellál, és nem a szervezeti hierarchiában elfoglalt hely működésének legmeghatározóbb elve.

## A földre leszállva...

Mindezen elemek közigazgatásunk működésében csíráiban fellelhetők, korántsem állíthatjuk azonban, hogy tudatos alkalmazásuk jelei mutatkozhatnának. Ehhez közigazgatásunk felkészültsége, ismeretei, továbbá az ekkénti működés jogi feltételei is hiányoznak. A közigazgatással szembeni elvárások tehát ténylegesen olyan működést igényelnének, mint amilyeneket a fentiekben leírtunk, valójában azonban közigazgatásunk igencsak *átmeneti* állapotban van. Ezek sajátosságai az alábbiakban összegezhetők.

Első megállapításunk, hogy közigazgatásunk még *nem jutott túl a struktúraalakítás azon fázisán*, amely a közigazgatás tekintetében a szükségszerű változtatásokat az szervezet-átalakítás keretében képzelné el. A szocialista paternalista közigazgatás felszámolásának folyamata megkezdődött, de közigazgatásunk nem minden szférá-

jában zajlott le egyforma intenzitással, illetve hatékonysággal. Az eddigi változtatások sok esetben még az előző társadalmi formáció, illetve jogi rend módosításával zajlottak le, de alapvető fordulathoz még nem mindenütt vezettek.

Témánkhoz közelítve ez azt jelenti, hogy megtörtént (s mint az közismert, igen nagy politikai kompromisszumok árán) az autonóm önkormányzati rendszer kialakítása, ám ennek számos ellentmondása az eddigi négy év tapasztalatai alapján máris oda vezetett, hogy módosítani kellett az önkormányzati törvényt, mert világossá vált, hogy a 3000 önkormányzatra építő modell nélkülözi az optimális méretek racionalitását, az autonómia nem helyettesíti a sokirányú ismereteket, továbbá, hogy valódi autonómiához nem csupán a jogilag biztosított önállóság, a hierarchizált irányítási rendszerbe való betagoztság hiánya szükséges, hanem megfelelő anyagi bázis illetve egyéb emberi tényezők is.<sup>†</sup> Az új önkormányzati törvény sok finomítást tartalmaz az eddig kialakult rendszeren, feltehetőleg azonban még így sem nyerte el végleges formáját.

Nemzetközi összehasonlításban önkormányzati rendszerünk egyik rendszerbe sem sorolható be igazán, s ez ellentmondásban van a vele szemben támasztott elvárásokkal, hogy ti. egyszerre jelentkezik igényként az önkormányzatokkal szemben bizonyos állami feladatok megvalósítása, a lokális közösségek igényeinek kielégítése, illetőleg a vállalkozás, miközben e feladatkörrel eszközeik és egyéb feltételeik általában nem adekvátak.

Az oktatással (óvodákkal, iskolákkal) kapcsolatos tevékenységek a szerencsés kivételek közé tartoznak, hisz ez a szféra általában – a tapasztalatok szerint – nagyobb anyagi áldozatvállalásokra ösztönözte az önkormányzatokat, költségvetésük jelentős részét is ilyen célokra fordítják. Sajátosság talán nálunk európai összehasonlításban, hogy az iskolaműködtetéssel kapcsolatos feladatok túl alacsonyra települtek, a közigazgatás ún. második szintjére csak akkor, ha a helyi önkormányzat „nem tartott igényt” e feladatkörre (pl. szakoktatás esetében).<sup>‡</sup>

A közigazgatástudomány (amely a közigazgatás általánosítható tapasztalatainak megállapítására törekszik) leszögezi továbbá, hogy amíg a fejlődő országok jellemző trendje a tudatos állami fejlesztések érdekében az etatizálás, s ennek nyomán a paternalizálás, addig a fejlett államokban új tendencia van kibontakozóban, nevezetesen az igazgatás *dezetatizálása*, ezen belül pedig az indirekt, a *közvetlen közigazgatás működtetése*, vagyis az igazgatási feladatkörök nem közigazgatási szervekre ruházásának trendje.\* Ezen intézmények sorába tartoznak ún. megszemélyesített igazga-

† Vö. Pálné Kovács Ilona: A lokális autonómia autonómiája. In: Csefkó Ferenc – Pálné Kovács Ilona (eds): *Tények és vélemények a helyi önkormányzatokról*. Pécs, MTA Regionális Kutatások Központja, 1993. pp. 7–34.

‡ Lásd Balázs István: *Az egyes feladat- és hatáskörök megoszlásának tendenciája és szervezeti megoldásai az önkormányzati típusú közigazgatási szervek és az állami dekoncentrált szervek között az Európa Tanács tagországaiban*. Budapest, MKI, 1991. p. 10.

\* Lásd erről részletesen Balázs István: *A közvetett közigazgatás és az autonóm struktúrák lehetséges alkalmazási területei a magyar közigazgatásban*. Budapest, MKI, 1994. pp. 7–33. (Közigazgatási Füzetek 13. Különszám.)

tási szervezetek, illetőleg közvállalatok, viselhetik az intézet, tanács vagy ügynökség elnevezést. Közös sajátosságuk, hogy közfeladatot látnak el, jogi személyiséggel rendelkeznek, költségvetési önállóságuk van, többnyire magánjogi szabályok alá esik működésük, ám közjogi kötelemekkel, egységes jogi szabályozásuk azonban nem alakult ki, s a jogtudomány álláspontja sem egységes megítélésükben.

Hazánkban, megint azt mondhatjuk, léteznek ennek csírái. Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló törvény elvileg nem zárja ki feladatok nem igazgatási szervekre ruházásának lehetőségét, az utóbbi időben a polgári jog szabályai ebbe az irányba mutattak (köztestületek, közalapítványok stb.), az igazgatási gyakorlat azonban viszonylag ritkán él – legalábbis helyi szinten – ezzel a lehetőséggel.

Sajátos módon e tekintetben is a kivételek közé tartozik az oktatásügy, amely egyrészt a felsőoktatásnak biztosított autonómiával, másfelől a magániskoláknak juttatott támogatási formákkal és megbízásokkal elmozdult ebbe az irányba.<sup>†</sup>

Az állami illetve közigazgatási szervek, továbbá az önkormányzatok és autonóm struktúrák közötti viszony a felügyelet kategóriájával jellemezhető; bizonyos értelemben a *felügyelet* a hatósági tevékenységet illetően is helyébe léphet a hagyományos közigazgatási működést karakterizáló tiltás-szankcionálás, illetve engedélyezés-szankcionálás kategóriáknak, amit a jogi szabályozás-ellenőrzés párossal válthat fel.<sup>‡</sup>

A dilemma ezzel kapcsolatosan mármost nem is legfőképpen abban rejlik, hogy az irányítás helyébe inkább ellenőrzési jellegű tevékenység lép, hanem az, hogy e felügyelet milyen alapon és mit ellenőrizzen. Ebből a szempontból kétféle irányzat küzd egymással, illetve terjedt el: az egyik a tartalmi kérdésekig hatoló ellenőrzés, amely szükségképpen megállapításokat tesz, tehát végső soron a tevékenység folytatásának mikéntjét ellenőrzi, a másik az *eredmények* ellenőrzése, amihez azonban teljesítménymutatók alkalmazására van szükség.

Oktatásigazgatási rendszerünk ebből a szempontból – mint azt az alábbiakban még elemezzük – tulajdonképpen megfelelne a felügyelet, mint a modernbb igazgatási mód követelményének, a tankerületi oktatási központok működése szempontjából azonban elemzendő lenne, hogy a teljesítménymutatók alkalmazása nem jelentene-e átütő fordulatot korszerűbb közigazgatási működés irányában. A tanszabadsággal kapcsolatos legfelvilágosultabb követelések maximája ugyanis ma, úgy tűnik, a szabad és autonóm, a mindenféle bürokratikus kötöttségtől mentes iskola, mely a tanár autonóm személyiségének hatásán keresztül a gyermekek személyiségének szabad kibontakozását biztosítja az egyházi, magán- és állami intézményekre kiterjedő hatállyal. E felfogásban még a tantervek és a szakmai ellenőrzések is korlátozó tényezőket jelenthetnek.\* A állami oktatással kapcsolatos szerepköre tehát ennek

† Vö. Horváth M. Tamás: Igazgatni, menedzselni vagy helyzetbe hozni és versenyeztetni. In: *Helyi önkormányzati szabályozás és újítások*. Budapest, MKI, 1994. p. 169. (Közigazgatási Füzetek 12. Különszám.)

‡ Lásd bővebben Kaltenbach Jenő: *Az önkormányzati felügyelet*. Szeged, Universum Kiadó, 1991.

\* Az ebbe az irányba mutató mozgalmak felfogásának rövid összegzésére lásd Vekerdy Tamás: Tanszabadság? *Új Pedagógiai Szemle*, 1994/9. pp. 53–60.

megfelelően szükségképpen meg kell változzon: e folyamatoknak nem szervezőjeként és irányítójaként, hanem inkább támogatójaként, illetve bizonyos körben finanszírozójaként kell fellépnie, korábbi beavatkozási formáit pedig ennek megfelelően el kell vetnie. Mindez elvárásként a nemzetközi dokumentumokban is megfogalmazódik, s ilyen értelemben az Európához csatlakozás szándéka hazánk számára azt is kell jelentse, hogy mindezen követelményeknek hosszú távon meg kell feleljen, azokra tehát föl kell készülnön.

Az elmúlt időszakot illetően egy sajátos (bár világviszonylatban korántsem egyedí) helyzetnek lehettünk és vagyunk tanúi hazánkban, amikor a közigazgatás megreformálása *tudatos állami elhatározásként* és programként jelentkezik. Effajta reformhullámok időről időre jelentkeznek a közigazgatásban, s – mint azt sokszorosan igazolták – ritkán vezetnek arra az eredményre, amit remélnék tőle.<sup>†</sup>

E téma keretében nem mehetünk el szó nélkül a mellett a tény mellett, hogy a közigazgatás átalakítására az elmúlt parlamenti periódusban átfogó kormányprogram készült a közigazgatás valamennyi lényeges kérdését felölelően.<sup>‡</sup> Ennek keretében célul tűzték ki:

- a Kormány szervezetének, működésének és döntéshozatali mechanizmusának, valamint a kormányzati ellenőrzés helyzetének felülvizsgálatát;
- a minisztériumok és az országos hatáskörű szervek közötti munkamegosztás revízióját;
- a minisztériumok vezetésének és belső struktúrájának egységes elvek alapján történő korszerűsítését;
- a minisztériumoknak alárendelten működő országos hatáskörű hivatalok, valamint a háttérintézmények feladat- és hatáskörei rendező elveinek megállapítását;
- az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló törvény, valamint a különös eljárási szabályokat tartalmazó normák felülvizsgálatát;
- párhuzamosan a büntető anyagi és eljárási jogi szabályok felülvizsgálatával a szabálysértések anyagi jogi és eljárási jogi normáinak újraszabályozását;
- az államigazgatási szankciórendszer újragondolását;
- a közérdekű bejelentésekre, javaslatokra és panaszokra vonatkozó elavult szabályozás felváltását az alapvető állampolgári jogok alkotmányos meghatározásával összhangban álló jogi szabályokkal;
- a köztisztviselők képezési követelményrendszerének meghatározását, valamint a közigazgatási alapvizsgára és szakvizsgára vonatkozó szabályok megalkotását;

<sup>†</sup> A témának egész disszertációt szentelt Takács Albert: *A közigazgatás változásainak feltételei és sajátosságai* című művel (1992). Ebben a közigazgatás megreformálására irányuló törekvéseket egyszerűen változásokként aposztrofálja, nem alaptalanul, hisz a társadalmi feszültségek levezetésének igen hatékony eszköze ez, amely ugyanakkor nem feltétlenül jelent fejlődést, vagyis előrelépést. A reformok egy része fellendülő korszakokhoz kapcsolható, amelyeket a fejlődésbe vetett hit optimizmusa hat át. De épp így reformhullámot eredményez az erőforrások korlátozottságának felismerése, s az ehhez szükségképpen kapcsolódó hatékonyság érdekében hozott intézkedések sorozata is, amelyek korunk közigazgatási reformmozgalmait motiválják.

<sup>‡</sup> Lásd 1026/1992. (V. 12.) kormányhatározat *A közigazgatás korszerűsítéséről*.

- a közigazgatásban dolgozók szakmai képzési és továbbképzési rendszere intézményi kereteinek kialakítását;
- a közigazgatási vezetőképzés és továbbképzés jogi, szakmai és intézményi feltételeinek meghatározását;
- a köztisztviselők jogállásáról szóló törvénynek és az adatvédelmi követelményeknek megfelelően a közszolgálati nyilvántartás rendszerének kialakítását, s fokozatos adatbankká fejlesztését;
- a közigazgatási szervek létszám- és bérgazdálkodása részletes szabályozásának előkészítését;
- a köztisztviselők etikai kódexének kidolgozását;
- a közigazgatás információs rendszerének korszerűsítését, a közigazgatási informatika fejlesztését, az információs rendszerek közötti kapcsolatok intézményesítését, a közigazgatási informatikai infrastruktúra összehangolt fejlesztését.

Valamennyi programpontra nem soroltuk itt fel, ezekből is látszik azonban, hogy elsősorban strukturális kérdésekről, másodsorban a jogállamiság feltételének megteremtéséről (s ezek mindegyikének megvalósítására sem került sor), s végül a modern közigazgatás működési előfeltételeinek megteremtéséről volt itt szó. Valójában azonban közigazgatás-fejlesztési koncepciója nem volt a programnak. Ilyen körülmények között – beleértve a választások után szinte szükségszerű politikai bonyalmakat is – nincs mit csodálkozni azon, hogy a programot hatályon kívül helyezték, s a közigazgatás átfogó reformja feladatainak megvalósítására kormánybiztost neveztek ki.<sup>†</sup> A kormánybiztos<sup>‡</sup> feladata:

„... a központi és helyi közigazgatást átfogóan érintő reformintézkedések, valamint a közigazgatás folyamatos korszerűsítése kormányfeladatainak összehangolt szakmai megalapozása és megvalósítása. ... A kormánybiztos a Kormány által meghatározott módon és témakörökben közreműködik a hatékony és jogszerű közigazgatási működést szolgáló, a közigazgatás egyszerűsítését, bürokratizmusának csökkentését, költségtakarékoságát és eredményességét előmozdító kormányzati döntések kidolgozásában, illetve végrehajtásában.

... munkatervében meghatározott korszerűsítési ügyekben szakmai elemzéseket és javaslatokat dolgoz ki a Kormány, a minisztériumok, az országos hatáskörű szervek, valamint a helyi önkormányzatok és dekoncentrált közigazgatási szervek rendszerét, feladat- és hatáskörét, működését, személyi állományát átfogóan érintő jogszabálytervezetek előkészítéséhez. Javaslatait a jogszabálytervezet előkészítéséért és egyeztetéséért felelős miniszter, országos hatáskörű szerv vezetője rendelkezésére bocsátja, véleményezi a feladatkörét érintő kormány-előterjesztéseket.”

Feladatkörébe tartozik továbbá a gazdasági-társadalmi-közigazgatási szempontból szükségtelen jogszabályok, jogi irányítási eszközök időszakos deregulációja, vagyis hatályon kívül helyezése a Deregulációs Tanács tagjainak segítségével. Szakmai módszertani ajánlásokkal, továbbképzéssel és a Kormány által meghatározott más módon segíti a jogszabálytervezetek olyan minisztériumi előkészítő mechanizmusá-

<sup>†</sup> Lásd 112/1994. (VIII. 6.) kormányrendeletet *A közigazgatás korszerűsítésének kormánybiztosa feladatairól*.

<sup>‡</sup> A közigazgatás korszerűsítésének kormánybiztosául *Verebélyi Imrét* nevezték ki.

nak kialakulását, amely figyelembe veszi a társadalmi-gazdasági következményeket, és az igazgatásilag racionális és költségtakarékos végrehajtási megoldásokat.

A kormánybiztos közreműködik továbbá az államháztartási reformmal kapcsolatos igazgatási ésszerűsítő intézkedések előkészítésében, a végrehajtás tapasztalatainak elemzésében és értékelésében, valamint szakmai-módszertani szempontból segíti a közigazgatási államtitkárok igazgatáskorszerűsítő tevékenységét. Közreműködik a közigazgatási szakképzés (vezetőképzés) szervezésében, javaslatokat dolgoz ki a vezetőképzés (továbbképzés) formáira. Összehangolja a közigazgatás fejlesztését szolgáló nemzetközi támogatási programokat. Szervezi és támogatja a közigazgatás korszerűsítésével összefüggő kutatásokat, központi és helyi mintafejlesztéseket. A kormánybiztos irányítja a Magyar Közigazgatási Intézetet (MKI).

A kormánybiztos feladatkörének illetően meghatározása bizonyos értelemben többet mond, mint az a kormányprogram, amelynek helyébe lépett, mert a jogalkotás megreformálására és deregulációra is kiterjed, s konkrétabb célok megjelölése helyett az eszközöket adja a kormánybiztos kezébe, ezekkel pedig valójában – legalábbis elméletileg – minden elérhető, amivel a társadalom nem szegül szembe.

Természetesen egyetlen reform sem lehet eredményes abban az értelemben, hogy céljait maradéktalanul el is érhetné – legyenek azok bármilyen jószándékúak –, de a trendek felismerése alapján elindíthat folyamatokat, illetőleg a spontán folyamatok útjából elháríthatja az akadályokat. Még egyetlen megjegyzés, amire már a bevezetőben is utaltunk: *a közigazgatás megváltoztatásának a szemléletmód megváltoztatása előfeltétele*. Ez pedig az oktatás, továbbképzés révén érhető el, s miután e téren már beindult folyamatokat lehet regisztrálni, ezek esélyt adnak a sikernek.

## A közoktatásügy helyzetképe: pozitív és negatív vonások

Az eddigiek fényében az alábbiakban arra szeretnénk fényt deríteni, vajon az oktatásügy mely kérdéseket oldotta meg sikeresen az elmúlt esztendőben, s melyeket hagyta nyitva, továbbá hogy az oktatásüggyel kapcsolatos állami feladat-vállalások és -teljesítések nyomán milyen joggá is formálódott valójában az oktatáshoz való jog a mai Magyarországon?

Az oktatásirányítás rigiditása hazánkban már a rendszerváltást megelőző időszakban lényegesen enyhült, ám a szocializmus negyven évének „hagyományait” nem lehetett egyik pillanatról a másikra felszámolni. Érthető az is, hogy túl a szigorú megkötöttségek évtizedein, az oktatás – helyenként még az ésszerűtlenség árán is – autonómiát követelt magának, s így minden állami kontrolltól igyekezett szabadulni, függetlenedni, úgy azonban, hogy az államról mint az oktatás legfőbb finanszírozójáról nem mondott le, sőt tőle – ezt egyébként alappal – növekvő ellátási szintet követelt. A másik oldalon az állam részben eleget tett ugyan a növekvő szabadságigénynek, más oldalról viszont feltételeket szabott, és bizonyos korlátokat állított finanszírozási és irányítási oldalról egyaránt.



A szocialista oktatásügy és szocialista típusú oktatásirányítás felszámolásának első lépéseit lényegében már az 1985. évi oktatási törvény megtette, különösen azzal, hogy az alternatív iskolák és oktatási módszerek elterjesztése előtt felnyitotta a sorompókat. Az autonómia irányába mutató változások egy részét az 1990. évi XXIII. törvény rendszeresítette. Ez a törvény megnyitotta az utat a nem állami intézmények létesítése előtt. Lehetővé tette a 8 osztályos gimnáziumok létrehozását, lazított a közoktatási intézmények szakfelüyeleti struktúrájának, illetőleg a felsőoktatási intézmények állami irányításának szigorú rendjén, például a kinevezések, felvételi szabályok tekintetében.

Azzal, hogy a rendszerváltás körüli időkbén az oktatásirányítás jelentős deregulációja, s ezzel az állami, főleg minisztériumi hatáskörök leépítése számos területen megtörtént, előállt az a kényszerhelyzet, hogy az oktatásügy egészét törvény/ek/ben kelljen szabályozni. Ebbe az irányba hatott az a tény is, hogy a törvényi szintű szabályozás iránti igény általában is megnőtt, továbbá, hogy nyilvánvalóvá vált: az oktatásügy egésze (az óvodától a posztgraduális képzésig) nem ugyanazon elvek szerint működik, az azonos törvényi kereteket tehát csak erőltetetten tűrik. A törvények előkészítése több évet igénybe vevő folyamat volt. Mindhárom törvénytervezet (s melléjük még negyedikként az akadémiai törvény) többször állt heves szakmai-politikai viták keresztüztében. Végül is – igen erőteljes kompromisszumok árán – sikerült elfogadtatni a parlamenttel ezeket a valóban úrt betöltő törvényeket (oktatási, felsőoktatási illetőleg szakoktatási törvények), amelyeket az oktatásügy részben már lezajlott, részben tervezett változásainak legfőbb összegzőiként fogadtak el 1993-ban.<sup>†</sup>

Az eredmények meglehetősen felemásaknak tűnnek. Ez részben annak tudható be, hogy a törvények hatályosulásáról átfogó értékelések még nem is készülhettek az eltelt idő rövidege miatt, ám igaz az is, hogy a törvények az ellentmondások lehetőségét eleve magukban hordozták. Az alábbiakban néhány témakör köré csoportosítva próbálunk meg mérleget vonni az oktatási rendszer pozitívumairól és negatívumairól, mindenkor szem előtt tartva azt, hogy a tanszabadság nyugat-európai modelljéhez e rendszer mennyiben közelít.

### *A közoktatás pluralizálódása*

Az oktatási rendszer tekintetében eredményként kell regisztrálni, hogy az egyházi intézmények rehabilitálása, és a magániskolák létrejötte megtörte a rendszer korábban fennállott monolitikus jellegét, s ez az oktatási módszerek tekintetében is nagyobb változatosságot hozott. Ez az oktatás állami (önkormányzati) intézményeit sem hagyta érintetlenül, bár korántsem lehet azt állítani, hogy a három szférát

<sup>†</sup> Lásd 1993. évi LXXIX. tv. *A közoktatásról*; 1993. évi LXXX. tv. *A felsőoktatásról*; 1993. évi LXXVI. tv. *A szakoktatásról*.

érintő jogi, igazgatási és főleg pénzügyi feltételek egyenlő helyzetet biztosítanak a három formának. Az egyházi intézmények finanszírozása például az állami intézményekkel való azonos normatívák szerint történik, ami az állami intézményeket bizonyos értelemben hátrányos helyzetbe hozza. A magániskolák nehezményezik, hogy az ő pedagógusaikat nem illetik meg azok a kedvezmények, amelyek az állami iskolákban dolgozókra kiterjednek, jóllehet ugyanúgy a köz szolgálatában állnak. Az állami iskolák meg azt sérelmezik, hogy jóval szűkösebb anyagi feltételeik szabadságfokukat és lehetőségeiket egyaránt szűkre szabják. Az önkormányzati iskolák közötti különbségek is nőnek aszerint, hogy az önkormányzati testületek mennyit áldoznak rájuk, vagy milyen egyéb támogatási formákat (intézményi, alapítványi) sikerül maguknak keríteni. Mindez az állampolgárok esélyegyenlősége szempontjából vet fel gondokat, s korántsem lehet azt állítani, hogy az állami intézkedések ezek enyhítése irányába hatnának, jóllehet az esélyegyenlőség deklarálása megtörtént.

Mindezen problémák jelentőségét, s az elrendezésükre való társadalmi igényt jelzi, hogy az Alkotmánybíróság több határozatában is kénytelen volt oktatásügyet érintő lényeges kérdésekben állást foglalni.<sup>†</sup> E határozatokban az Alkotmánybíróság a lelkiismereti szabadság alkotmányos jogára alapozva részben a különféle iskolaformák egyenlősége mellett tört lándzsát, másrészt ugyanezen elvre hivatkozva amellyel is, hogy az iskolafenntartói jog ne jelenthessen világnézeti megkötöttséget az állampolgárok számára, vagyis az állam iskolafenntartó jellege alapján semmiféle hátrányos megkülönböztetést nem alkalmazhat. Ez pedig azt jelenti, hogy az állam az önkormányzati intézményekkel azonos feltételeket köteles biztosítani, olyan mértékű anyagi támogatást kell nyújtani a megalakult egyházi intézményeknek, amilyen arányban ezek állami, illetőleg önkormányzati feladatokat vállalnak át.

### *Az oktatás kiterjesztése*

Az oktatási törvény jelentős vívmánya, hogy a 10 osztályos oktatást kötelezővé tette. Egyelőre nem lehet azonban pontosan tudni, hogy a jelenlegi változatos iskolai modellek különböző feltételei között hogyan lehet ennek eleget tenni, például a nyolcosztályos általános iskolák, illetve a nyolcosztályos gimnáziumok esetében, továbbá szakközépiskolák, szakiskolák feltételei között.<sup>‡</sup> A Nemzeti Alaptanterv a kimenet felől közelít, vagyis teljesítendő szinteket állít, ez azonban a végrehajtásra kényszerülő iskolák gondjainak sokaságát nem oldja meg. Pedig ez jelentős kérdés, mivel a középiskolába jutás esélyei hazánkban az elmúlt években meglehetősen demográfia-függőek voltak, de még ennek mélypontjain is csak 95 százalékos volt az esély, (91-ben még ennél is alacsonyabb, mindössze 92%),\* ami nem tekinthető

<sup>†</sup> Lásd az alábbi alkotmánybírói határozatokat: 18/1994. (III. 31.); 50/1993. (IX. 14.); 8/1993. (II. 27.); 47/1991. (IX. 24.).

<sup>‡</sup> Vö. Szemerszki Mariann: Az új oktatási törvényről és az oktatás költségeiről. *Educatio*, 1994/2, p. 316.

\* Lásd Forray R. Katalin: Az oktatás feltételrendszere. *Educatio*, 1994/1, p. 58.

túl jó aránynak, amikor a fejlett országok hovatovább az egyetemeik kapuit is mindenki előtt kitarják.

### *Az oktatás demokratizálódása*

Az oktatás demokratizálódása valójában nem új keletű folyamat hazánkban, hanem – eltérően a többi környező volt szocialista országtól – már a 70-es évektől kezdődően megindult.<sup>†</sup> Ennek leglényegesebb eleméről, arról ti., hogy oktatási rendszerünk értékluralista pályára került, már szóltunk, anélkül tehát, hogy ismétlésekbe kívánnánk bocsátkozni, meg kell említenünk: a demokratizmus szempontjából az esélyegyenlőségen alapuló hozzájutást, bekerülést meg kell még valósítani.

Az iskolai önállóság mint a demokratizmus fontos kritériuma szintén jelentős állomásokat tudhat maga mögött. Ennek több igen lényeges eleme van, nevezetesen a tantervek, illetőleg a szakmai felügyelet kérdése, valamint az iskolák belső és külső demokratizmusa. A korábbiakban említettük már, hogy a korszerű tanszabadság-felfogás a központilag előírt tantervek rendszerének, mint az oktatásirányítás hagyományos tartalmi befolyásolási eszközének, gyökeresen ellentmond. Kutatások sokasága mutatja, hogy a személyzet, a módszerek kiválasztása, valamint a belső igazgatás tekintetében önálló iskolák produkálják a legjobb hatékonysági mutatókat még a pénzeszközök felhasználását tekintve is.<sup>‡</sup>

Az iskolák belső demokratizálása igényének alighanem eleget tesz az, hogy a vezetőket a nevelőtestület hozzájárulásával választják,<sup>\*</sup> illetve nevezik ki, hogy az iskolákban iskolatanácsok, illetve iskolaszékek működnek. Jogilag ennél több nem írható elő, a társadalomnak kell eljutnia odáig, hogy ezekben az önkormányzatok és a lakosság aktívan együtt működjön az iskolák vezetésével, ahogyan az pl. az Egyesült Államok helyi igazgatásában az ún. egycélú köztisztviseltek esetében igen célszerűen és hatékonyan képes funkcionálni.

Az igazgatástól való függetlenedést nagymértékben befolyásolta az a tény, hogy a szakfelügyeletek már 1985-től kezdődően szakmai ellenőrző szervekből szakmai tanácsadó szervekké alakultak át, a tankerületi oktatási központoknak nem az ellenőrzés, hanem az értékelés a feladatuk valódi szankcionálisi lehetőség nélkül.<sup>\*\*</sup>

Az iskolai autonómia, illetve demokratizmus szempontjából talán a leglényegesebb kérdés ma, hogy hogyan alakul a Nemzeti Alaptanterv sorsa. Témánk szem-

† Ennek részleteit fejti ki Loránd Ferenc: *Ellentmondások az oktatásügy demokratizálódási folyamatában. Új Pedagógiai Szemle*, 1994/1, pp. 14–25.

‡ Lásd erre nézve Chubb, J. E. – Moe, T. M.: *Politics, Markets and America's Schools*. Washington, 1990.

\* Egy korábbi (47/1991. [IX. 24.]) határozatában az Alkotmánybíróság megsemmisítette az óvodavezetők, egyes nevelési-oktatási intézmények, valamint a nevelőorvoshonok igazgatóinak megbízása és az állás betöltésével kapcsolatos pályázati eljárás szabályairól szóló 27/1986. (VIII. 31.) MM rendeletet, alkotmányellenesség címén. E döntését az önkormányzati törvény önkormányzati testület jogai védelmében tette, s végső soron a központi (miniszteriális) jogalkotói hatáskör csökkenését regisztrálta.

\*\* E feladatok részleteiről lásd 3/1994. (III. 29.) MKM rendelet.

pontjából annak van jelentősége, hogy mennyire lesz a NAT korlátozó az oktatásügyre nézve, hiszen még keretjellegű szabályként is tartalmazhat olyan megkötéseket, amelyek korlátozóan hatnak az oktatás autonómiájára.<sup>†</sup>

Más kérdés azután, hogy mi a helyzet a helyi tantervekkel, amelyek egyfelől hivatottak arra, hogy a NAT által kötelezően elő nem írt tantárgyak tekintetében az iskola saját terveit rögzítsék, másfelől arra is, hogy az iskola helyi adottságokra méretezett és helyi társadalmi viszonyokhoz igazított ún. globális tervét is kialakítsák, tartalmazzák.<sup>‡</sup> A NAT és a helyi tantervek között kialakuló viszony mindenképpen eligazítást nyújt tekintetben, hogy az oktatásügy tartalma mennyire lesz majd központból meghatározott, irányított, illetőleg ennek megfelelően arra is, hogy mennyiben élnek, élhetnek majd az iskolák a nekik juttatott szabadsággal a gyakorlatban.

### *Az oktatásügy irányítása*

A közoktatás igazgatása tekintetében jelenleg egy olyan rendszer bontakozott ki, amelyben igen jelentős az alapfokú ellátásban a helyi önkormányzatok szerepe. Ez az önkormányzati törvény szerint az önkormányzatok egyik alapellátási feladata, kivéve a szakosodott intézményeket (pl. egészségügyi intézményekben megvalósuló kötelező oktatás megszervezése, fogyatékos gyermekek óvodai, iskolai és kollégiumi ellátása, gondozó szolgálatok megszervezése stb.), amelyek megyei önkormányzati hatáskörbe tartoznak, illetőleg azon körzeti ellátási feladatok megoldása, amelyet helyi önkormányzat nem vállalt. (Ilyen például a szakközépiskolák irányítása.)<sup>\*</sup> Ha ez így alakult, célszerű lenne a munkaerő-gazdálkodással, átképzéssel jobban összehangolni a képzést, nem valami erőszakolt tervezésre gondolunk azonban – ehhez a jogi feltételek hiányoznak is –, hanem inkább egy olyanfajta működés meghonosítására, mely a képzési intézményeket és a vállalkozókat, illetve munkáltatókat közvetlenebb kapcsolatok felvételére ösztönzi. A kölcsönös érdekeltég ugyanis nyilvánvaló, ha nem is került még felszínre.

Az önkormányzatok finanszírozási szerepkörével kapcsolatban nemzetközi összehasonlításban is karakterisztikus, hogy a helyi kiadások aránya igen magas a központiakhoz képest, ugyanakkor azonban a tényleges helyi bevételek aránya (pl. helyi adók) igen alacsony.<sup>\*\*</sup>

Ahhoz, hogy az önkormányzatok magasabb szinten meg tudjanak birkózni feladataikkal, még ma, az önkormányzati törvény hatálybalépése után 4 évvel is hiányzik

† A NAT körüli legújabb fejleményekre s egyben politikai múltjának áttekintésére nézve is lásd N. Sándor László: Felülvizsgálják a Nemzeti Alaptanterv már jóváhagyott változatát. *Magyar Hírlap*, 1994. szept. 16.

‡ A fogalom ilyen kettős értelmezésére lásd Mátrai Zsuzsa: A helyi tantervek szerepe a tömegoktatásban. *Új Pedagógiai Szemle*, 1994/7–8, pp. 37–43.

\* Lásd Forray (1994) idézett mű, p. 59.

\*\* Vö. Illés Iván: Az önkormányzatok finanszírozása itthon és külföldön. *Európai Fórum*, 1993/10, pp. 3–21.

néhány alapvető feltétel, például a helyi önkormányzatok információigényének megfelelő statisztikai adatszolgáltatási rendszer.<sup>†</sup>

Maguk az önkormányzatok egyébként szakmai irányítási feladatokat nem, csupán ún. fenntartói jogokat gyakorolnak. Szakmai szervekként viszont a tankerületi oktatási központok látnak el szakmai értékelési feladatokat, vizsgálják a szakmai és működési feltételek meglétét. E központok személyzeti összetétele – ti. hogy pedagógusokból szerveződött – az értékelés szempontjait eleve meghatározza. E helyett feltehetőleg célszerűbb lenne menedzselési ismeretekkel is gazdagítani a pedagógusok ismereteit, s miként már mondtuk, az iskolák teljesítményét objektív mutatókon mérni.

Gondokat okoz viszont a sok elaprózott önkormányzat, amely az optimális méretű iskolák gondját eddig nem oldotta meg. Úgy véljük, az önkormányzati törvény az intézményfenntartói társulás lehetőségével megoldást kínál, valószínűleg nem célszerű ezért központi intézkedésekkel beavatkozni, s ismét erőszakolt iskolaösszevonásokat és körzetesítéseket kikényszeríteni.

Az ágazati irányítás központi feladatait a Művelődési és Közoktatási Minisztérium látja el. E feladatában testületek segítik munkáját, nevezetesen a közoktatást illetően; az Országos Köznevelési Tanács és a Közoktatáspolitikai Tanács. A szakoktatás országos irányítása a munkaügyi miniszter feladata.

Végül is az új oktatási törvények megalkotásával az oktatás egységes központi főhatóság alá kerülése nem oldódott meg, ami az oktatási reform előrehaladtával okozhat majd gondot: igazgatási szempontból ugyanis a koordináció e szervezetek között soha nem működött hatékonyan.

\* \* \* \*

Írásunkkal arra vállalkoztunk, hogy az oktatásügy helyi irányításának gondjait köz-igazgatásunk általános állapotaival egybevevessük. Ez megkerülhetetlenné tette számunkra, hogy az e lapszámban megjelenő többi tanulmány felvetéseinek elébe menjünk. Ezek nyilvánvalóan számos gondot fognak jelezni, hisz ez a feladatuk. Az igazgatás egészének, illetve fejlődési irányainak szempontjából azonban általánosságban leszögezhető, hogy a közoktatás az igazgatási ágazatok közül semmiképp sem tekinthető a legrosszabbnak. Az igazgatás szemléletmód-változása természetesen itt sem ment még végbe, mégis e területen nem struktúraváltoztatásra, inkább a működés finomítására van szükség, s arra – megítélésem szerint – meg is van a lehetőség.

SZAMEL KATALIN

<sup>†</sup> Lásd Monori Imréné: A közoktatás statisztikai rendszere. *Magyar Közigazgatás*, 1994/1, pp. 51–59.