

Állam és kormányzás

BEVEZETŐ

Magyarország, 20 évvel a rendszerváltozás után, a globális pénzügyi válság időszakájában fontos mérföldkőhöz érkezett.

A két évtizede kialakított alkotmányos és kormányzati modellben olyan belső feszültségek halmozódtak fel, amelyek komoly működési zavarokat és politikai ciklusokon átnyúló megoldatlan problémák egymásra torlódását eredményezték. A rendszerváltás „rendszere” nem képes hatékonyan kezelni az elmúlt évtizedekben felhalmozódott szociális problémákat, nem tudott sikeresen alkalmazkodni a megváltozott nemzetközi erőtérhez, bizalmatlanság alakult ki a politikai rendszer alapintézményei és normái iránt. Átfogó változtatásokra van szükség a társadalom egyes alrendszereiben és az azt összehangoló politikai és kormányzati rendszerben.

A tanulmányban az alapszerkezet kialakulását befolyásoló körülményeket az ún. „születési rendellenességeket” vizsgáljuk meg először, majd számba vesszük a politikai rendszer működésére ható társadalmi-, gazdasági tényezőket, elemezzük az állam megváltozott szerepkörét, a politikai szerkezeten kialakult feszültségpontokat, a külpolitikai erőtér jelentőségét, ezt követően pedig felvázoljuk a változtatás legfontosabb irányait.

A RENDSZERVÁLTOZÁS „SZÜLETÉSI RENDELLENESSÉGEI”

Az átmenetekkel foglalkozó szakirodalom a magyar rendszerváltozás békés, tárgyalásos jellegét emeli ki. Az alkotmányos alapintézmények, a politikai rendszer funkcionális és demokratikus működését biztosító legfontosabb tartópillérek és elvek annak az alku folyamatnak az eredményeként jöttek létre, amely a pártállami főhatalom (MSZMP vezetői) és az abban az időben megalakult legfontosabb ellenzéki szervezeteket tömörítő ellenzéki kerekasztal képviselői között zajlottak. A Nemzeti Kerekasztal (NEKA) tárgyalásokon kialakított elképzelések jelentős része törvényjavaslat formáját öltötte, amelyet az utolsó pártállami parlament hagyott jóvá.

Valójában ez a normatív törvényhozási aktus tette lehetővé, hogy az új jogállami keretek igényeinek megfelelően indulhasson el a rendszerváltoztatás folyamata, kerüljön sor az első demokratikus többpártrendszerű választásokra. Alaposabb vizsgálódással sem tudunk koherens államfilozófiai, illetve társadalomfilozófiai elveket felfedezni a rendszerváltozást előkészítő törvények, illetve a rendszerváltozásra készített forgatókönyvek között. (Az ún. „demokrácia csomag” elsősorban az átmenet rövid távú kérdéseire koncentrált.)

A legfontosabb követelmények között természetesen az új, demokratikus jogállami intézmények megteremtése, a hazai és európai tradíciókhoz igazítása, a működésük közötti belső összhang megteremtésének igénye nagy hangsúlyt kapott, de a legfontosabb szempont mégiscsak a pártállami túlhatalom esetleges kialakulásának megakadályozása volt. A rendszerváltó ellenzéki erők szervezeti, gazdasági, kommunikációs erőforrások hiányában az intellektuális erőforrásaikat és a nyilvánosság erejét tudták csupán mobilizálni. A pártállammal szembeni fékek kiépítésre irányuló törekvés leginkább a kétharmados törvények számában és körében, a választójogi szabályozás cizelláltságában, valamint a négy igenes népszavazásnak a köztársasági elnöki intézmény kialakítására vonatkozó célkitűzésekben lelhető fel. Az első választásokat követően domináns kormányzati erővé vált MDF lakitelki szellemiséget követő szárnya a kezdetektől fogva ki akarta szélesíteni a rendszerváltoztatás politikai bázisát és egy Alkotmányozó Nemzetgyűlésre szeretne volna bízni az új politikai rendszer alapvető normáinak kidolgozását és elfogadását. Az Alkotmányozó Nemzetgyűlés összehívásának ötletét azonban a felgyorsult események elsodorták, de az ellenzéki erők körében sem örvendett osztatlan népszerűségnek. Nem vitatva a rendszerváltoztatás során kiszélesedett demokratikus részvételi lehetőségek fontosságát, a politikai jellegű demonstrációk és tömegmegmozdulások legitimációs erejét, mégis sokakban joggal fogalmazódik meg a kérdés, nem keletkezett-e egyfajta alkotmányos-legitimációs deficit a rendszerváltás hajnalán? Ebben az esetben nem azokra az „összesküvés”-elméletekre gondolunk, amelyek egy része a nagyhatalmak titkosszolgálatainak előre kidolgozott forgatókönyve érvényesülését vélik felfedezni a kelet-európai rendszerváltoztatásokban. Sőt, az ennél racionálisabb „globalokrata térfoglalási” elméleteket sem vennénk most számba. Azokra a megfontolásokra gondolunk, amelyek szerint továbbra is a régi kommunista alkotmány maradt hatályban, nem legitim módon történt az alkotmányozás, hiszen a Nemzeti Kerekasztalnak nem volt társadalmi felhatalmazása, a formális alkotmányozást végző parlament pedig illegitim volt. A NEKA nem alkotmányozásra ült össze, és egyébként a megállapodást a tárgyalófelek egy része nem is írta alá. Valójában egyik politikai szereplő sem ilyen alkotmányt akart, a kialakított szabályokat pedig csupán átmenetinek tekintették. Az Alkotmány tehát nem olyan kőbe vésett normarendszerként funkcionált, amely feltétlen igazodásra tarthatott volna számot a politikai rendszer szereplői részéről, hanem sokkal inkább olyan, amelyet módosítani, változtatni lehet. A *gyenge legitimitású alkotmány* politikai és normatív játékteret engedett a pártoknak és az Alkotmánybíróságnak arra, hogy újraírják a korábban kialakított szabályokat (MDF-SZDSZ paktum), illetve kitöltsék az Alkotmány által üresen hagyott normatív interpretációs teret („láthatatlan Alkotmány”, az Alkotmánybíróság első elnökének jogi aktivizmusa).

A rendszerváltozás időszakának legnagyobb politikai kihívása az volt, hogy milyen módon tudja kezelni a *kormányozhatóság versus proporcionális képviselő* dilemmáját. Ez a kérdéskör a modern demokráciák alapproblémája, számos példát találunk a történelemben arra, hogy a képviselői elv abszolutizálása sok esetben kormányozhatatlansági gondokat eredményez. A *magyar választási rendszer túlzott szelektivitása* valamint az Antall-Tölgyessy paktum azzal a pozitív

hozadékkal járt, hogy a kormányzati stabilitás az egyik karakterisztikus jellemzője lett a magyar politikai rendszer működésének. A választási rendszerbe beépített fékek és szavazat-transzformációs mechanizmusok minden kétséget kizáróan jelentős társadalmi támogatáshoz kötötték az egyes pártok parlamentbe jutását, és a győztes pártok számára kedvezőbb mandátumelosztást eredményeztek. Az alapvetően változatlan formában működő választási szisztéma jelentős mértékben hozzájárult a politikai rendszer polarizálódásához, mintegy „befagyasztva” a rendszerváltozás során kiformalódott *pártszerkezetet*. Bár magán a pártstruktúrán belül jelentős mértékű átrendeződés történt, új szereplő nem tudott stabilan megkapaszkodni a parlamentben (MIÉP, Centrum Párt). A pártrendszer innovatív kapacitása jelentős mértékben lecsökkent, mindez főként a nem parlamenti választásokon mutatott részvételi hajlandóságban érhető leginkább tetten.

A kormányozhatóságnak a választási rendszer mellett a másik fontos garanciája a *konstruktív bizalmatlansági indítvány* bevezetésével a *miniszterelnöki hatalom* megerősítése volt. A kormányzási tapasztalatok hiánya, a pártok zsákmányszerző étvágya, a társadalmi feszültségek politikai kezelésének igénye mindmind az erős kormányzati főhatalom intézményesítése iránti igényt gerjesztették. A konstruktív bizalmatlansági intézmény révén a kormányfő tejhatalomra tett szert mindaddig, amíg a többséget a parlamenten belül fenn tudta tartani. Olyan kormányzati szerkezet és hatalomgyakorlási mechanizmus alakult ki, hogy a kormány parlament előtti felelősségét a gyakorlatban csupán a miniszterelnökkel szembeni konstruktív bizalmatlansági indítvánnyal lehetett kifejezni, a miniszterek nem voltak visszahívhatók, illetve a parlament által leválthatók. A parlament a kormányprogram elfogadásával bizalmat szavazott a kormányfőnek, aki a gyakorlatban szabadon választhatta ki kabinetjének tagjait. Nem a kormánynak volt feje, hanem a kormányfőnek volt kormánya. A miniszterelnök személyisége, politikai háttere döntő mértékben meghatározta a kormányzás jellegét. Sem a parlamentben sem a többséget biztosító kormányzó pártokban nem lehetett olyan ellenőrző mechanizmust működtetni, amelyik képes lett volna a „kancellári” erősségű végrehajtó hatalom valóságos kontrolljára.

Az MDF-SZDSZ paktum kormányozhatóságot segítő további eredménye a *két-harmados* többséget igénylő *törvények* számának jelentős mértékű csökkentése. Miután a választást nem a korábbi pártállami rendszerhez köthető erők nyerték, így nem volt szükség azokra a fékekre, amelyet az esetleges posztkommunista túlhatalommal szemben építettek be a kerekasztal tárgyalásokon. Sőt az ún. „alkotmányos erejű” törvények nagy száma kormányozhatatlansági problémákat vetett fel, csökkentésük a politikai rendszer működőképessége és a kormányzati felelősség érvényesítése okán elkerülhetetlen volt.

A politikai megállapodás ellenzéki csomagjában a *köztársasági elnök, valamint a nemzeti médiumok vezetőinek* (Magyar Televízió és Magyar Rádió) jelölése volt. A köztársasági elnök közvetlen választása, valamint szerepkörének reprezentatív jellege jól szolgálta végrehajtó hatalom egységét, ugyanakkor a pártok alkujának tárgyává és sok tekintetben a jelölő pártok foglyává tette a jövőendő köztársasági elnököket. A „médiaháború” idején pedig olyan szimbolikus összekapcsolódás és szolidaritás jelent meg az SZDSZ által jelölt közszolgálati vezetők és a

kormány konfliktusában, amely rányomta a bélyegét a köztársasági elnök későbbi politikai szerepvállalásaira.

A politikai rendszer fontos alappilléret jelentő *önkormányzati rendszer* 1990-ben történt létrehozása a rendszerváltoztató demokratikus hevület egyik gyöngyszemének tekinthető. A centralizáltan és pártirányítással működő tanácsrendszert felváltotta 3200 „kis köztársaság” demokratikus eldorádója. Az önkormányzati autonómia mindent felülírt, a települési önkormányzatok maguk vették kezükbe a közösség ügyeinek intézését, kezdetben még igen jelentős mértékű adóhányad fedezettel számolva. A széttagolt struktúra jelentős mértékben hozzájárult a helyi önszerveződések megerősödéséhez, a lokalitás eszméjének felértékelődéséhez, de a feladatmegosztás és forrásallokáció tisztázatlanságai miatt növekvő feszültség jött létre a központi közigazgatás és a helyi önkormányzatok között. Egyre több feladat került az önkormányzatok felelősségi körébe, és ezzel párhuzamosan egyre inkább megnőtt a források centralizációjának mértéke. Az önkormányzatok közötti területi egyenlőtlenségeket tovább fokozta a helyhatóságok gazdasági különbözősége. Az öröklött különbözőségeket felerősítették a multinacionális cégek tőkebefektetései, valamint az állami vagyon privatizációból való részesedés rendkívül eltérő mértéke.

A születési rendellenességek sorát bővíti a demokratikus társadalompolitikai rendezőelveken belüli aránytalanságok intézményesülése. A versengő többpártrendszer, a pártelvű demokrácia, a „pártokrácia” abszolútt túlhatalma a *civil társadalom* lefejezéséből és a korporatív érdekvényesítés gyengeségéből fakadt. A civil társadalom különböző szerveződései, a „körök korának” világa intellektuálisan és organizációs szempontból meghatározó szerepet játszott a rendszerváltás előkészítésében. A pártosodás azonban felszívta a civil társadalom vezérkarát, értelmiségi, szakértői elitjét mintegy lefejezve az éppen kibomló civil társadalmat. Az újonnan alakult civil szervezetek pártosodásával a formális civil társadalom intézményes dimenzióját a posztkádárista struktúrák dominálták és politikából kimaradt szereplők uralták.

A tradicionális *szakszervezetek* nem tudtak kitörni a pártállami rendszerrel való kollaboráns imázs karanténjából, az összeomló szocialista nagyipar utóvédharcaiban sorozatosan elvéreztek, a zöldmezős beruházások által teremtett új munkahelyeken pedig gyökeret sem tudtak verni. A rendszerváltás lebonyolításában és a kerekasztal tárgyalásokon fontos szerepet betöltő értelmiségi bázisú szakszervezetek irányítóinak jelentős hányadát magába szippantotta az új parlamentáris rendszer, maradék energiájuknak jelentős részét lekötötte a szakszervezeti vagyon felosztása körüli vita. Az Érdekegyeztető Tanács kezdeti progresszív szerepe egyre inkább elhalványult és a szakszervezetek meghatározó csoportjai a kormányzati politika játékszerévé váltak.

A *szakmai korporációk* igen embrionális állapotban voltak, izmosodásukat a gazdasági háttérük megerősödésétől, az Érdekegyeztető Tanács kínálta szerepvállalástól, valamint a kamarai önszerveződések szerepének felértékelődésétől várták. A rendszerváltás kezdeti időszakában sem szervezeti, sem pedig szakmai kapacitásuk nem volt olyan állapotban, amely révén megfelelő ellensúlyt képezhetek volna a mind jobban kiteljesedő pártokráciával szemben.

A közigazgatás erős rendszer- és státuszkötöttsége ellenére viszonylag gyorsan alkalmazkodott a parlamentáris demokrácia és a piacgazdaság igényeihez. A közigazgatás igen jelentős adminisztratív kapacitást mozgósított az új állami szabályozási igények kielégítésére, valamint a régi jogi szabályozás hagyatékának folyamatos felszámolására (dereguláció). A közigazgatás működési jellegzetességei a hagyományos poroszos felfogásnak és normatív megközelítések túlsúlyának fogóságában maradtak. Az magyar államigazgatási gépezet nemzetközileg is elismert szerepet játszott az új jogállami intézményrendszer megteremtésében és beüzemelésében. A stabil pénzügyi szabályozás, valamint a jogi és közpolitikai keretek kialakítása nélkül elképzelhetetlen lett volna, hogy húsz évvel a rendszerváltozás után a magánszféra adja a GDP-nek közel 90 %-át, szemben az 1989-es 16%-kal. A rendszerváltozás hajnalán a közigazgatás jórészt arra a tudásra, tapasztalatra és erőforrásokra alapozta a működését, amelyek révén a késő Kádár-korszakban a relatív autonómiáját megteremtette. Annak ellenére, hogy a politikai rendszer fundamentális változásokon ment keresztül, a közigazgatást sokkal inkább a kontinuitás, mint a megszakítottság jellemezte. A rendszerváltozás első kormánya nagyon jelentős mértékben a korábbi közigazgatási elitre építette az új demokratikus államrend mindennapi működtetését. Mindezt nem csupán kényszerből tette, merthogy nem rendelkezett egy saját kiképzett közigazgatási vezérkarral, hanem mert a kerekasztal tárgyalások során jó benyomást szerzett a közigazgatás szakmai elitjéről. Az új politikai elit igen jelentős része azonban – elsősorban ideológiai okok miatt – nem bízott a megöröklött közigazgatási apparátusban. A közigazgatás és a politika közötti bizalmatlanság okai erre az időszakra vezethetők vissza.

A bizalmatlanság „kis köreinek” hatása a *politikai elit* intellektuális megosztottságában is nyomon követhető. A rendszerváltozás szellemi előkészítésében jelentős szerepet vállalt értelmiségi dominanciájú alternatív mozgalmak és ellenzéki szervezetek megosztottak voltak. A törésvonal nem csupán a hagyományos népi-urbánus tagoltság mentén volt felrajzolható, hanem megjelentek a rendszerváltozás stratégiai irányvonalának meghatározásában, valamint a generációs gondolkodásmódban rejlő különbségek is. A rendszerváltozás küzdelmeiben szerzett sérülések („apák és fiúk”, antikommunista retorika és gyakorlat, úri Magyarország, reprivatizáció és kárpótlás stb.) rányomták a bélyegüket a politikai elit együttműködési, konfliktusviselési és tárgyalási kultúrájára. Az ebben az időszakban szerzett élmények nemhogy erőforrásként működtek volna a későbbi időszak éles politikai helyzeteiben, hanem komoly gátjává váltak az érdemi, kölcsönös bizalmon alapuló együttműködésnek. Ebben az időszakban alapozódtak meg a „betartás demokráciájának” magatartásmintái. A magyar politikai elit szinte tökélyre fejlesztette azon képességét, amelynek révén képes volt arra, hogy megakadályozza azt, amit a másik akart, függetlenül annak társadalmi hasznosságától.

Az új magyar politikai elit nem volt felkészülve arra, hogy elfogadtassa a társadalommal a privatizációt és azokat a *szociális és jövedelmi különbségeket*, amelyek a magánosítás és a piacgazdaság természetes következményeként megjelentek. A közvélemény nem tett különbséget a teljesítmény alapú vagyonosodás és az

eredeti tőkefelhalmozás zavaros viszonyai között, a törvényességet súroló vállal-
kozói meggazdagodás között. Ennél fogva mind a politikai elit, mind a gazdasági
elit sokáig olyan álpuritán viselkedésmintákat követett, mint amelyeneket az előző
korszak nomenklatúrája alakított ki. A rejtőzködő, sok tekintetben farizeus ma-
gatartásnak az lett a következménye, hogy a társadalom bizalmatlanná vált mind
a gazdasági, mind pedig a politikai elittel szemben. A bizalmatlanság leginkább
a négyévenkénti kormányváltásokban, a protest jellegű szavazói magatartásban
nyilvánult meg.

Összességében tehát azt mondhatjuk, hogy a rendszerváltozás idején szá-
mos olyan legitimációs, strukturális, politikai, kulturális deficit jött létre, amely
számottevő mértékben behatárolta a politikai rendszer teljesítőképességét, aka-
dályozta a problémák és konfliktusok racionális megoldását. A születési rend-
elenségek olyan deformációk kialakulását eredményezték, amelyek a politikai
elitben a „győztes mindent visz” mentalitás kialakulását eredményezték. A po-
litikai rendszer a társadalmi erőforrások hatékony mozgósítása helyett számos
esetben a rendszer által termelt konfliktusok megoldásával volt elfoglalva.

A POLITIKAI RENDSZERT ÉRT GLOBÁLIS KIHÍVÁSOK: AZ ÁLLAM SZEREPÉ- NEK ÚJRAÉRTELMEZÉSE

Négy évvel az EU-s csatlakozás után jelentős mértékben átalakult a magyar poli-
tikai rendszer működését befolyásoló külső és belső hatásmechanizmusok termé-
szete és struktúrája.

Napjainkban a világ soha nem látott mélységű és gyorsaságú változások korát
éli. Ezek a változások alapjaiban érintik az államok, a kormányok szerepét. A *glo-
bális kihívás* megváltoztatta az állammal kapcsolatos gondolkodásmódot, mely-
nek leglényegesebb jellemzője a hagyományos állami szerepkör átértékelődése
és a „good governance” központú gondolkodásmód mellett megjelent a „good
government” megközelítés is.

A globalizációs folyamatok következtében átrendeződő világhatalmi rend, a
felgyorsult pénzügyi-gazdasági folyamatok, a növekvő szociális feszültségek, a le-
szűkült nemzeti szuverenitás nyomán a tradicionális állam válságba jutott. Az új
kihívások leértékelték és átformálták az állam hagyományos szerepét, a liberalizá-
ció, a dereguláció és a privatizáció radikálisan beszűkítette a kormányzatok moz-
gásterét a gazdasági folyamatok befolyásolásában. Ma ez a befolyás sokkal kisebb
annál, mint amekkora volt nem is olyan régen, ugyanakkor a neoliberalizmus tér-
nyerése, domináns politikai irányzattá válása a nyolcvanas-kilencvenes években
azt eredményezte, hogy radikálisan visszavettek a közszolgáltatásokból, és ezzel
összefüggésben a minimális állam koncepciója vált uralkodóvá. Ez a megközelítés
amellett érvelt, hogy a túlterheltté váló államok nem képesek kielégíteni azokat az
igényeket, amelyeket polgáraik támasztanak velük szemben – a folyamatot pénz-
ügyi válságok, eladósodás, restriktív intézkedések övezték –, ezért határozott
igénnyé vált az állam és a társadalom kapcsolatának átalakítása.

A folyamat lényeges jellemzője, hogy megcsappant az állam szervezőerejébe vetett hit, a belé helyezett bizalom, megroppant az intézmény legitimitációja, erodálódott a polgáraival kiépített tradicionális kapcsolatrendszer. Ezért szükségessé vált egy új munkamegosztás az állam és a civil társadalom között a közösségi érdekek érvényesítésére, az közérdekű szolgáltatások biztosítására. Ennek a megközelítésnek a jegyében került előtérbe a kormányzás problematikája: a kormányzás mint a közjó szolgálatának olyan alternatív stratégiája, amely megerősíti az állam képességeit annak érdekében, hogy a közigazgatási-köszolgáltatási rendszer gyorsabban adaptálódhasson a külső és a belső változásokhoz.

Az állammal kapcsolatos kihívásokra tehát a kormányzati kapacitás növelése kínálkozott megfelelő válasznak. Két domináns megközelítése mód uralta a válaszkiérleteket. Az egyik az *államközpontú* felfogás, amelyik azt mondja: a politikai és az intézményes megoldások nem veszítettek fontosságukból, és az állami prioritások kijelölésében ezeknek a jelentősége a meghatározó. A másik felfogás a *társadalomközpontú*, némileg szofisztikáltabb, és azzal érvel, hogy az állam koordinációs és együttműködő szerepét kell erősíteni, vagyis a stratégiai befolyásoló képességét növelni oly módon, hogy a privát szférával folyamatos kapcsolatban álljon és az ún. policy-hálózatokon keresztül, tulajdonképpen a kormányzati kapacitások növelése révén, próbálja befolyásolni a társadalmi-gazdasági folyamatokat.

Nem arról van szó tehát, hogy az állam jelentősége csökken, hanem arról, hogy a szerepe, funkciója átalakul. Ennek nyomán revízió alá kell venni azokat az elméleteket, amelyek arról tudósítottak, hogy a történelemnek vége van, és az állam fokozatosan elhal stb. Ehelyett, a Római Klub 2001-es jelentését idézve, inkább arra kell koncentrálnunk, hogyan lehet megerősíteni a kormányzás minőségét – mint viszonylagosan független faktort – azért, hogy a világ szembenézhesen a mind fajsúlyosabb kihívásokkal. Ezek a kihívások, a globális változások megkövetelik a kormányzati szintű iránymutatást és koordinációt, amely arra szolgál, hogy mérsékelje a negatív tendenciákat, csökkentese a rizikófaktorokat, erősítse és mozgósítsa a társadalmi-gazdasági potenciálokat. Nyilvánvalóvá vált, hogy sem az üzleti szféra, sem a civil társadalom nem rendelkezik, nem rendelkezhet olyan átfogó elképzelésekkel, nem birtokol olyan szabályozási eszközöket, amelyek lehetővé teszik, hogy a világ sorsát meghatározó kérdésekre adekvát válaszok szülessenek. Annak érdekében, hogy a jövő mind összetettebb kihívásainak meg tudjunk felelni, új tartalmat kell adni a politikának, a demokratikus intézmények működésének, és radikálisan át kell alakítani a kormányzást.

Francis Fukuyama 2004-ben írt *Államépítés* című könyvében az mondja: „... amellett érvelek, hogy az államépítés minden társadalom számára az egyik legfontosabb kérdés, hiszen a gyenge vagy elbukott államok a Föld legégetőbb problémáinak szolgálnak táptalajul, például a szegénységnek, az AIDS-nek, a drog-fogyasztásnak, a terrorizmusnak”.^[1] Ha megnézzük, mi történt New Orleansban

[1] Fukuyama 2005.

vagy megelőzőleg, 2004 végén, a cunami pusztításakor, láthatjuk, hogy a felkészületlen, szervezetlen vagy felkészült, ámde rosszul működő állam mekkora problémákkal szembesülhet. Vagy idézhetjük Milton Friedmant is, aki azt mondta: „Egy évtizeddel ezelőtt a volt szocialista, rendszerváltó országokat három szóval tudtam jellemezni: privatizáció, privatizáció, privatizáció. De tévedtem, mert kiderült: a jogrend valószínűleg alapvetőbb a privatizációnál.”^[2] Az államnak a modern társadalmakban betöltött funkciójáról napjainkban nagy viták zajlanak.

A legáltalánosabb kormányzati feladatok közül négy funkciót érdemes kiemelni, s ezek a következők:

- a stabilitás megteremtése makroszinten;
- a gazdaság szabályozása ágazati és mikroszinten;
- a közjavak és közszolgáltatások biztosítása;
- a jövedelmek újraelosztása (az adó- és a támogatási rendszer révén).

Ezek a funkciók tulajdonképpen három szintre különíthetők el. Az *első* az alapfeladatok köre. Ide tartozik :

- a joguralom, a magántulajdon biztonsága (belbiztonság);
- a honvédelem (a külső biztonság);
- a nemzeti statisztika előállítás;
- a külügyek;
- a bevándorláspolitikai;
- a termelés és a munkahelyek biztonságának megteremtése;
- a makroökonómiai biztonság (monetáris politika).

Az alapfeladatok azokat a nélkülözhetetlen funkciókat tartalmazzák tehát, amelyek elől az állam nem menekülhet el. Nincs a legitim erőszak monopóliumával rendelkező más olyan intézmény, amely a szervezett közösségi együttéléshez nélkülözhetetlen alapfeltételeket (az államot helyettesítve) biztosítani tudná.

Az alapfeladatok *második* szintje hasonló karakterrel rendelkezik mint az első, ebben az esetben is az államot minősített felelősség terheli a funkciók ellátásában, ám a szolgáltatások mértékét jelentősen befolyásolja a társadalom fejlettségének foka, az adott állam tehervállaló képessége. Ezeknek a feladatoknak a sorát az alap- és a középfokú oktatás, az infrastruktúra fejlesztése, a tudományos kutatás, a környezetvédelem, az ún. természetes monopóliumok szabályozása jelenti. Ebben a körben az állam feladata a tulajdonlásról és a hatósági szerepkörrel mindinkább a szabályozásra tevődik át.

Végül vannak a kiegészítő funkciók, s többnyire ezek állnak azoknak a vitáknak a középpontjában, amelyek a minimális állam kontra aktív nemzetépítő, képességfejlesztő állam szerepéről folynak. A felsőoktatás, az egészségügy, a nyugdíj, a társadalombiztosítás, a szegények támogatása, a munkanélküliség kapcsán ellátott feladatok tartoznak ide.

[2] Friedman 2002.

Funkcionális megközelítésben, és az államháztartási kiadások szemszögéből vizsgálva az állami feladatköröket, a következő csoportosítást kell figyelembe venni:

- állami működési funkciók (igazgatás, külügyek, védelem, jogbiztonság, igazságszolgáltatás)
- jóléti funkciók (oktatás, egészségügy, társadalombiztosítás, szociális és jóléti szolgáltatások)
- gazdasági funkciók (támogatott gazdasági tevékenységek: energiaellátás, mezőgazdaság, közlekedés, távközlés)
- államadósság kezelés (az államadósság finanszírozásához kapcsolódó kamatkidadások).

Azok a viták, amelyek az állami tevékenység terjedelméről, az államapparátus leépítéséről folynak, számos esetben figyelmen kívül hagyják az állami feladatok eltérő szintjeit és az állami felelősség különböző fokozatait a közösségi szolgáltatások biztosításában. A közigazgatás bármilyen típusú átalakítása akkor lehet sikeres és juthat túl a választási szlogenek szintjén, ha képes pontos választ adni arra a kérdésre, mely területeken kívánja erősíteni és mely területeken gyengíteni az állami jelenlétet.

Fukuyama hipotetikus vázlatot készített arról, hogy az állami képességek hogyan néznek ki az egyes funkciók szerint, és arra jutott, az állammal kapcsolatos elvárások jórészt a törvényes rend, a védelem, a makrogazdasági egyensúly fenntartására, a nyugdíjrendszerrel és a munkanélküliséggel kapcsolatos segélyezésre összpontosulnak. Akár a piaci ösztönzést, akár a piacszabályozást nézzük, sokkal kisebb állami részvételi igénnyel találkozunk, mint mondjuk a makrogazdasági irányítás esetében.

BELSŐ KIHÍVÁSOK ÉS FESZÜLTSEGEK A POLITIKAI RENDSZERBEN

2009 közepén Magyarországon többféle kihívás egymásra „csúszása” érzékelhető. Egyrészt nálunk is megjelent (kiépületlensége ellenére) a tradicionális jóléti állammodell válsága, másrészt tanúi vagyunk a rendszerváltozással létrejött állam válságának. Egyszersmind megéljük azokat az anomáliákat, amelyek abból fakadnak, hogy nem gondoltuk végig: az Európai Unióhoz történő csatlakozás kapcsán miben kell módosítania az államnak a magatartását?

A rendszerváltoztatás államának válsága abban érhető tetten, hogy a rendszer-váltó elitnek nem volt átfogó államkonceptiója, ezért egyfajta sodródó politikai gyakorlat és állami szerepvállalás vált jellemzővé. Az államszocializmustól örökölt paternalista államfelfogás hagyatékának és a piacgazdaságra való áttéréssel együtt járó szociális feszültségeknek a nyomása alatt az első demokratikusan választott kormányuk nehéz dolga volt.

Antall József szóhasználatát idézve a „kamikáze-kormány” kudarca után különböző válságkezelési stratégiákat láthattunk. Az első a Bokros-csomag volt az antiszociális sokkterápiával, a makrogazdasági egyensúly célbavételével és a növekedési pályával. A radikális kormányzati fellépés megpróbálta helyreállítani a

gazdaság megbillent egyensúlyát, de súlyos sebeket ejtett a magyar társadalom szociális szövetein, s az akkori intézkedések előnyeit csak a következő kormányok tudták élvezni.

A polgári kormány patrióta gazdaság- és társadalompolitika megvalósítására tett kísérletet, aktivistább államot feltételezve, felemás eredményekkel. Azután jött a jóléti rendszerváltás politikája és programja, amely végül is csődöt mondott és politikai agóniába kényszerítette az országot. A politikai következményeknél súlyosabb konzekvenciákkal fenyeget az államháztartás krónikus hiánya, az ikerdeficit, valamint a kormányzat költségvetés-tervezési képességének katasztrofális romlása.

A parlament sorozatos mulasztásos alkotmányértései, a kormánynak a kreatív könyvelés sikere érdekében a vállalkozók adóvisszatérítéseit késleltető magatartása igen komolyan aláaknázták az állam normakövető magatartásába vetett választói bizalmat. Mindezek oda vezethettek, hogy felgyorsult a társadalmi, gazdasági és politikai normativitás totális eróziója, és a kormányzati gazdaságpolitika ezzel arányos hitelvesztése. A kormány élen járt a saját maga által alkotott normák megsértésében, nincsenek szankciói a szabályok áthágásának, a politikai érdekek felülírják a felelősség következetes érvényesítését. A költségvetési politika ellehetetlenült, immáron hosszú évek óta fiskális terror uralkodik, tulajdonképpen koncepcionális háttér nélkül, hiszen az átfogó reformokat a hatalom feladta, a cél arra redukálódott, hogy túl lehessen élni a soron következő költségvetési vitát a parlamentben. A kormány a közigazgatási folyamatokat átállította kampányüzemmódra, a felsővezetői szintek teljes politikai gyarmatosításával, a közigazgatás egészében a bizonytalanságot, a kaotikus állapotokat és a politikai zsákmányrendszer jutatta érvényre. Ez teljességgel elbizonytalanította azt a közigazgatási szférát, amelynek többek között az volna a dolga, hogy igazodási pontot képezzen a társadalomban. A politikai párbeszédre való képtelenség miatt nagyon szűkre szabott az a szakmai kommunikáció, amelyik lehetőséget teremtene az alternatívák megjelenítésére és arra, hogy a kormány vagy majd az utódja azt állíthassa: szakmai értelemben kihordott koncepció alapján dolgozik valamely reformfolyamat érdekében.

Bár az elmúlt években is így volt, most különösen megmutatkozik, hogy a mindennapi történéseket a rövidtávú szavazat-, illetve profitmaximalizálás törekvése uralja. Ez dominál a politikai erők gondolkodásában. Teljességgel hiányzik a stratégiai gondolkodás és cselekvés.

A rendszerváltozás államát övező környezet fontos eleme a feltételek romlása. A demográfiai folyamatok hosszú távra igen rossz kilátásokat vetítenek előre, gazdasági aktivitásunk Kelet-Közép-Európában a legalacsonyabbak közé tartozik, az élők munkát terhelő költségek és a társadalmi egyenlőtlenségek pedig folyamatosan növekednek. Ugyanakkor azt is érzékeljük, hogy az Európai Unió viszonylatában a kormányzati magatartás nélkülözi a stratégiai elemeket, a különböző kérdések kapcsán az ad hoc fellépés a jellemző, és nincsenek kiépítve azok a kontrollmechanizmusok, amelyek jóvoltából a magyar publikum, a szakmai és a politikai közvélemény értesülne arról, hogy milyen gazdasági és politikai érdekképviselet zajlik egy-egy döntéssel kapcsolatban Brüsszelben.

A társadalmi tervezés kiépületlenségére utal, hogy nagyon nehezen lehet összehangolni a kormányzati tervezési folyamatokat a Nemzeti Fejlesztési Terv végrehajtása során. A tervvel kapcsolatos illúziók – lesz egy nagy szakmai „összszoborulás”, a hosszú távú tervezésben érdekelt kormányok apait-anyait beledadnak – szertefoszlanak, az uniós költségvetés összeállításának elhúzóásával pedig azok a remények és várakozások is megcsappannak, amelyek arra irányultak, hogy 2007 és 2013 között nagy pénzügyi támogatások fognak az országba áramlani. Gyakorlatilag mindannyiunknak afféle látványpékségben van részünk; az ellenzék és a kormányzat egymásra licitálva a virtuális valóságban, az iszapbirkózás legkülönbébb és legkifinomultabb technikáit mutatja be, miközben a kormány a kreatív könyvelés módszerével próbálja megoldani az EU-nak való elszámolás problémáit.

Az állami kiadásokban a jóléti funkciók (2003-as adatok szerint) az államháztartás egészéhez viszonyítva 62,8%-ot képviselnek, s ha összehasonlítást teszünk az EU-ban, azt is látjuk, hogy a kormány által a közszférában kivitelezett nagy bérkiáramlás következtében a GDP-arányos költés alapján ismét az első helyre kerültünk a 15-ök, illetve az újonnan csatlakozott országok között. Mindez világosan mutatja, hogy rendkívül szűk a következő kormány számára rendelkezésére álló mozgástér. A kormányzati szerepvállalás irányának és mértékének kialakításához elkerülhetetlen az állam feladatkörének újragondolása, és a cselekvéshez nélkülözhetetlen társadalmi felhatalmazás és konszenzus megszerzése.

Megítélésem szerint nagyon határozottan el kell mozdulnunk a kormányzati kapacitás növelése irányába, aminek az egyik első állomása a normativitás morális tartalmának a visszaállítása. Ebben az államnak élen kell járnia. Rendbe kell tenni a pártfinanszírozást, tisztázni kell a közbeszerzések körüli ellentmondásokat, szigorú szankciórendszert kell érvényesíteni mindenféle ilyen típusú normasértés kapcsán. Máskülönben nem tudunk kilábalni a korrupció mocsarából. Erőforrás-mobilizáló, képességerősítő kormányzati filozófiára van szükség, s ez azt jelenti, hogy át kell gondolni az állami funkciókat, és le kell tenni a voksot az erősítésre kiválasztott funkciók és az azokat szolgáló programok mellett. Egyszerre kell erősíteni a versenyképességet és a szociális kohéziót, ami nem egyszerű feladat. Sőt, sokan azt mondják: ez a két cél kizárja egymást. Mindezeknek fontos eleme az átfogó kormányzati és közigazgatási reform, amit össze kell kapcsolni a választási rendszer átalakításával és – ezt hangsúlyozom – az elektronikus közigazgatás vívmányainak a bevezetésével. Ez lehet egy olyan fundamentum, amely talán politikai, ideológiai szelekció nélkül, szakmai alapokon képes rendet teremteni a közigazgatásban, és kompatibilissé teszi azt a civil- és az üzleti szférával. Lehetetlen, hogy a köztisztviselői kart a politika olyan nyomás alatt tartsa, mint napjainkban. Ki kell dolgozni ennek a szférának a hosszú távú érdekeltségét, és stabilizálni kell a karrierpálya szakmai, minőségi kritériumait. Egyetértek azokkal, akik kritizálják a közszféra jelenlegi terjedelmét, de nem gondolom, hogy ez a probléma orvosolható oly módon, hogy egyszerűen szélnek eresztünk kétszázezer embert anélkül, hogy újradefiniálnánk az állami tevékenységének tartalmát. Ennek hiányában az üzleti szektor reprezentánsai részéről elmondott kritika

ugyanolyan demagógia, mint amelyet a politika használ időnként az üzleti szektor vonatkozásában.

Az államfunkció újragondolásához ugyanakkor nagyon fontos megerősíteni azoknak az intellektuális háttérintézményeknek a szerepét, amelyek képesek az alternatívák kimunkálására, hogy legalább ezek az intézmények eljuthassanak bizonyos szakmai megegyezésekig. Fontosak az utóbbi időben nyilvánosságra került, a központi kormányzatot érintő reformjavaslatok, mert a koncepció nem azzal az igénnyel lép fel, hogy már holnap megváltoztassa az erőviszonyokat, hanem lehetőséget, étlapot kínál a következő kormánynak. Tehát kellene a viták és a kiérlelt elképzelések, a következő kormánynak pedig politikai bátorságra és szakmai elkötelezettségre lesz szüksége a programja végrehajtásához.

Új jelenség, hogy a kormányzás társadalmi rizikófaktorrá vált. A gyakori improvizációk, a megbízhatatlan tervszámok most már nemcsak az üzleti szféra, hanem a civil társadalom számára is komoly problémákat okoznak. Az érettségi-felvételi botrány, az egészségügyi reform kudarca, és újabban az ingatlanadó körüli improvizációk jól mutatják, hogy a kormányzat rossz működése emberek tízezreinek az életét keserítheti meg.

A jövő elzalogosítása nemcsak a következő generációk vállára rak irtózatot terhetet, hanem jelentős mértékben beszűkíti a 2010-es választások után hatalomra kerülő kormány mozgásterét. Tehát bármely összetételű politikai erő kerül kormányra, súlyos helyzettel kell szembenéznie. Ilyen viszonyok közepette még inkább pro-aktív kormányzati magatartásra van szükség, olyanra, amely a kampányszlogenektől függetlenül már a választások előtt is konkrét policy-programok kidolgozására építi jövőbeni cselekvését.

A politikai rendszer strukturális és funkcionális feszültségei: az államreform irányai

Természetesen felvethető az a kérdés, hogy melyik az a pont egy társadalom fejlődési szakaszában, amikor elkerülhetetlenek az intézményes változtatások. Fel lehet-e bármilyen mértékben vázolni a 2010-es választásokat követő fogatókönyveket?

Az eddig elmondottakból világosan kiderül, hogy a 2010-es választások jelentőségét az első szabad választásokhoz mérem. Úgy gondolom, hogy a választásokon győztes politikai erőknek a rendszerváltás utáni legkomolyabb politikai kihívással kell szembenézniük. Olyan léptékű változtatásokra érett meg a helyzet, amely felér egy fél rendszerváltással. Az alábbiakban megkíséreltem számbavenni az alkotmányos és kormányzati struktúrát érintő legfontosabb változtatási irányokat.

1. PÁRTRENDSZER - VÁLASZTÁSI RENDSZER - A PARLAMENT SZERKEZETE

A pártrendszer, mint a politikai rendszer egyik meghatározó strukturális pillére, nagyfokú stabilitást mutatott az elmúlt 20 év során. A választási rendszer erőteljes szelektivitása, valamint a kormányzati és parlamenti működést befolyásoló

háttérmegállapodások és a politikai szokásjog a parlamentben a kormányzatok mögötti többségi támogatást eredményezték. A közép-európai új demokráciák viszonylatában, de fejlett demokráciákkal összehasonlítva is, a magyar kormányzati rendszer meglepő stabilitást mutatott: minden kormány képes volt kitölteni a négy éves ciklusát. A homlokzat mögött azonban olyan folyamatok indultak el, amelyek magukban hordozzák a strukturális változtatások igényét.

A rendszerváltozás hajnalán még több mint hatvan párt szállt ringbe a parlamenti mandátumokért, ezek száma napjainkra jelentős mértékben lecsökkent. A történelmi részvételi csúcstól (71, ill. 73%) jelentő 2002-es parlamenti választásokat követő népszavazások, valamint az Európa Parlamenti választások 36-40% körüli részvétellel zajlottak. Az ország az elmúlt éveket gyakorlatilag egy permanens választási kampányként élte meg, ami azzal a következménnyel járt, hogy nőtt a politikai apátia, csökkent a választási részvételi hajlandóság. A választói magtartással kapcsolatos felmérések egyszerre jelezték a pártrendszer koncentrálódását, a kis pártok támogatottságának csökkenését és a bizonytalanok számának emelkedését.

A 2010-es parlamenti választás fontos mérőföldkő lesz a pártrendszer átalakulása szempontjából. A Jobbik sikere a 2009-es EP választásokon, az SZDSZ és a szocialisták súlyos veresége arra utal, hogy a „befagyott” pártstruktúra olvadásnak indult. A rendelkezésre álló adatok alapján valószínűsíthető, hogy a Fidesz-KDNP szövetség abszolút többséget szerezhet a következő parlamentben. Strukturális áttörést azonban egy olyan helyzet jelentene, amelyben a győztes párt az alkotmányozó hatalomhoz szükséges 2/3-os többséget is megszerezné. A magyar választási rendszer természete azonban ezt a forgatókönyvet csak számos feltétel együttállása esetén valószínűsíti. A kompenzációs lista révén a vesztes párt olyan jelentős mennyiségű mandátumhoz jutna, amely meggátolhatja a győztes kétharmados többségét. Az alkotmányos léptékű változtatáshoz tehát továbbra is megmaradna a parlamenti erők megegyezési kényszere, melynek hiányában a leglényegesebb kérdésekben a kormányzó erőknél nincs alkotmányos mozgásterük.

A politikai rendszernek egyszerre kellene megoldania a politikai részvétel új formáinak intézményesítését, valamint a pártrendszer feletti alkotmányos kontinuitás biztosítását. Ennek a két igénynek való megfelelés teheti szükségessé a kétkamarás parlament felállítását, valamint a közvetlenül választott köztársasági elnöki intézmény bevezetését. Ez a két intézmény alapjaiban rendezné át az 1989-es kerekasztal tárgyalások során kialakított politikai térképet. Olyan új politikai szereplőket emelne be a politikai rendszerbe, akik nem a politikai pártokat domináló rövidtávú szavazat-maximalizálásnak lennének alárendelve, hanem a nemzetstratégia érvényesítése szempontjából nagy fontossággal bíró, hosszabb távú fejlesztéspolitikai tartópillérei lehetnének.

A második kamara felállítását össze lehetne kapcsolni a választási rendszer és a közigazgatás átfogó reformjával. Jelentősen csökkentve az első kamara létszámát és olyan módon átalakítva a mandátumképződés politikai bázisát, hogy megtehető legyen annak valószínű társadalmi-gazdasági háttérbázisa is. Az egyéni választókerületeknek szervezettebb társadalmi-gazdasági hátteret lehetne találni, míg a listás versengés bázisának a kialakítandó nagy megyéket (kiszékiókat) kellene te-

kinteni. Az országos kompenzációs lista helyét a második kamara mandátumainak biztosítására kellene felhasználni úgy, hogy a listaállítás lehetőségét szakmai, tudományos, civil szervezeteknek kellene lehetővé tenni, de a listán belüli választás lehetőségét meg kellene hagyni a szavazóknak. A felsőházba választott képviselők mandátuma nem négy évre, hanem hat évre szólna, ezzel is elősegítve a távlatosabb politikai megfontolások érvényesülését a magyar közéletben.

A köztársasági elnök közvetlen választása valamint megbízatásának hét évre történő meghosszabbítása, az elnöki jogkörök átalakításával szintén azt eredményezhetné, hogy a nemzetstratégiai jellegű ügyek kikerülhetnének a napi politikai csatározásokból. Mindez nem jelentené a politikai rendszer elnöki típusú átalakítását, sőt a miniszterelnöki kormányzás jelenlegi rendszerét sem befolyásolná számottevően, nem kettőzné meg a végrehajtó hatalmat, csupán az ügyek egy csoportját kivenné a pártpolitikai küzdelmek homlokeréből (pl. média, személyi ügyek, Nemzeti Fejlesztési Stratégia). A köztársasági elnök környezetében kialakítható lenne egy Államtanács jellegű tanácsadó-véleményező szervezet, amely az államfő munkáját segíthetné olyan stratégiai kérdésekben, amelyek természetüknél fogva ciklusokon átnyúló megoldásokat igényelnek. Megfontolandó lenne az Állandó Magyar Értekezlet összehívásának és szervezésének ügyét is az államfőhöz telepíteni. Az elmúlt években a magyarságpolitika körül kialakult pártpolitikai és kormányzati konfliktusok felhívták a figyelmet arra, hogy az összmagyarság ügyét ki kellene szabadítani a pártküzdelmek hálójából. Mindez természetesen nem jelenti azt, hogy a parlamenti pártoknak és a kormánynak ne lenne minősített felelőssége a határon túli magyarokkal kapcsolatos operatív feladatok ellátásában, csak ezt munkát kevésbé terhelné meg az aktuális politikai haszonszerzés kényszere.

2. A KORMÁNYZATI STRUKTÚRA ÁTALAKÍTÁSA – ERŐS VÉGREHAJTÓ HATALOM

A kormányzati struktúra kialakításának lehetősége és felelőssége a mindenkori parlamenti többség kezében van. Az eddigi kormányalakítási tapasztalatok azt mutatták, hogy a kormányzati szerkezet kialakítására legerőteljesebben két tényező hatott: a kormánykoalíció összetétele, valamint a kormányzat-filozófiai megfontolások. A koalíciós kormányok működésének eddigi tapasztalatai megerősítették azt a feltételezést, hogy a kisebb koalíciós partnerek érdekérvényesítési potenciálja lényegesen nagyobb annál, mint amennyi a parlamenti súlyukból következne. A nagyobbik kormánypártok minden esetben lényeges szerkezeti, elnevezésbeli, és számos esetben kormányzati stratégiai engedményre kényszerültek a stabil parlamenti többség biztosítása érdekében. Az alkotmányos szabályozás a konstruktív bizalmatlansági indítvány révén kitüntetett lehetőséget biztosít a mindenkori miniszterelnöknek a kormány szerkezeti és személyi összetétele meghatározásában. A miniszterelnökök politikai súlyát természetesen alapvetően meghatározza kormányzó pártban elfoglalt pozíciójuk. A rendszerváltás utáni időszak első három kormányzati ciklusában a *pártelnök-kormányfői* modell érvényesült. A polgári kormányzás idején ugyan Orbán Viktor lemondott a pártel-

női tisztségről, de politikai súlya révén pozíciótól függetlenül továbbra is a párt első embere maradt. A 2002 után hatalomra került szocialista-liberális kormány esetében mielőtt Medgyessy Péter, a miniszterelnöki pozíciót felhasználva megerősíthette volna helyzetét az MSZP-ben, a koalíciós pártok új kormányfőt kerestek a helyére. Gyurcsány Ferenc hatalomra kerülésével visszaállt a régi modell, amelynek érvénye Gyurcsány bukásáig tartott.

A „kancellári” típusú kormányzati modell érvényesítéséhez tehát az alkotmányosan erős kormányfői pozíció mellett (normatív feltétel) nélkülözhetetlen a stabil pártháttér (politikai feltétel). A kormányzati működés közigazgatási algoritmusai okán, valamint a politikát átható erőteljes mediatiszálódás miatt a kormányfő stratégiai irányító és politikai célkitűző szerepe csak abban az esetben biztosítható, ha kormányzati centrum a Miniszterelnöki Hivatalban van és a kormányfő közvetlen alárendeltségében működik. Ezért értékelődött fel az elmúlt évtizedben a MeH mint közigazgatási koordináló, stratégiai tervező és kivitelező valamint egységes kormányzati kommunikációt biztosító intézmény szerepe.

A rendszerváltozás óta újra és újra visszatérő kormányzati kompetencia kérdésként került szóba a Pénzügyminisztérium funkciója, illetve mozgáster. Műtán majdnem minden kormánynak szembe kellett néznie az államháztartásra nehezedő nyomással és növekvő eladósodással, az éves költségvetések összeállításánál a pénzügyi tárcának döntő befolyása volt a kormányzati kiadások mértékének meghatározására. Bár a fiskális logika háttérben minden esetben a költségvetési egyensúly helyreállításának igénye állt, a pénzügyminiszterek olyan pozíciót alakítottak ki a kormányban, hogy gyakorlatilag potenciális kormányfői befolyással és számos esetben tényleges miniszterelnöki aspirációkkal is rendelkeztek. Mindez azzal a következménnyel járt, hogy a kormányzaton belül gyakran kettős hatalom jött létre: a mindenkori kormányfő körüli erőközpont, illetve a PM-en belüli hatalmi centrum, melynek tényleges befolyása leginkább a költségvetési keretszámok meghatározása során érvényesült. Ezt a belső hatalmi tagoltságot az Orbán-kormány felszámolta, a kormányzás stratégiai centrumát a MeH-be helyezte át és a fiskális logikát alárendelte a politikai kormányzás hosszútávú céljainak. Mindehhez természetesen nélkülözhetetlen volt a miniszterelnök megkérdőjelezhetetlen politikai befolyása a koalíciós kormányon belül, és a szervezetileg és személyi tekintetben megerősített „kancellária”. A Medgyessy-Gyurcsány időszak vegyes képet mutat, jól illusztrálja a két hatalmi centrum létét, és egyben azt is, hogy miként koncentrálódik a kormányzás utolsó másfél évében a hatalom a kormányfő környezetében.

A nemzetközi trendek a világ fejlettebb régióiban azt mutatják, hogy nő a kormányzati centrumok szerepe. Az államokra nehezedő globális, szociális és fiskális kihívás^[3] szükségessé teszi a kormányzati tevékenység nem pusztán fiskális alapú összehangolását, hanem a szűkülő nemzeti mozgástérben a nemzetstratégia céloknak megfelelő tevékenység koordinálását.

[3] Osborn 2004.

A „behálózott” világban a pénzügyi, gazdasági, politikai krízisek hihetetlen gyorsasággal jelennek meg, és megkövetelik a kormányzatok rendkívül gyors válaszadó-képességét. Ennélfogva a kormányzati gépezet gyors, hatékony reagálásának biztosításához tovább kell növelni a kormányzati centrumok cselekvőképességét és hatékonyságát. A mediatisált világ átalakította a kormányzati munka mindennapjait, nem elég jó döntéseket hozni, azt nemcsak a parlamentekben, hanem a médiumokon keresztül el is kell fogadtatni. Ezért az egységes és proaktív kommunikáció nélkülözhetetlen tartozékává vált a kormányzati tevékenységnek. Mint ahogy a politikusoknak a médiabeli prezentációs képessége is szakmai követelménnyé vált. A politika perszonalifikálódása okán a kormányfők különlegesen fontos szerepet játszanak a kormányzati célkitűzések médián belüli megjelenítésében és képviselésében. Kommunikációs képességük döntő mértékben befolyásolja a választók kormányral kapcsolatos vélekedésének alakulását. A felgyorsult és állandó kommunikációs nyomás alatt zajló politikai tevékenység többek között azzal a következménnyel járt, hogy kormányzati munkában is egyre nagyobb teret foglalt el az informális. A végrehajtó hatalom fejének egyre kevesebb ideje jut a demokratikus fórumok hosszas egyeztető eljárásaiban való részvételre (igyekeznek csökkenteni a kommunikációs szempontból nem hasznosítható parlamenti jelenlétet, Blair-jelenség). A kormányfők a folyamatos döntéskényszerek nyomása alatt igyekeznek a kormányzati munka formális szakaszait (kormányülések, kabinet-megbeszélések) felváltani a közvetlen egyeztetésekkel, informális találkozásokkal, amelyek gyorsabb problémakezelést tesznek lehetővé. Mind fontosabbá válik a politikai és szakmai bizalom, ezért a miniszterelnökök igyekeznek körülvenni magukat saját tanácsadókkal, akik közvetlenül nekik „riportolnak”, és az ő érdekeit és szempontjait érvényesítik a kormányzati döntésselőkészítés mechanizmusában.

Az elmúlt két kormányzati ciklus magyar gyakorlata tovább erősítette a „kancellári” típusú kormányzati működést. Bárki nyeri a 2010-es választásokat, a miniszterelnöki kormányzás szerepe változatlanul meghatározó jelentőségű lesz. Mind az Orbán- mind pedig a Medgyessy-, de még inkább a Gyurcsány-kormány politikai tapasztalatai azt a megfontolást erősítik, amely szerint nem jó, ha a MeH élén komolyabb hatalmi háttérrel rendelkező politikus áll, mert az korlátozhatja a kormányfő mozgásterét. Ezért vetődött fel szakértői anyagokban a MeH miniszteri pozíció államtitkáriá történő átalakítása, és feladatkörének redukálása a kormányzati koordináció, a közigazgatási döntésselőkészítés és végrehajtás szerepkörére. A korábbi gyakorlat, amelyben a kormányzati kommunikáció centrumában a kormányfői hiperaktivitás kiszolgálása áll, azzal a konzekvenciával járt, hogy a kormányzati kommunikációt a miniszterelnök teljes egészében felszippantotta, saját hatáskörébe vonta. A startégiatervezés intézményes háttere is kikerült a Miniszterelnöki Hivatalból, a közigazgatás mindennapi működéséhez nem kapcsolódó kutatói bázison folyik az új háttérintézmény kialakítása. A Miniszterelnöki Hivatal vezetőjének státuszát számottevő mértékben befolyásolhatja az a körülmény, ha a területi államreform kidolgozása és végrehajtása a MeH hatáskörébe kerül. A közigazgatás átszervezésével járó konfliktusok nem nélkülözhetik a miniszteri autoritást és a kormányfő teljes politikai támogatását.

Az eddigi központi közigazgatási modellt radikálisan átalakító államszerkezeti változtatás kiindulópontja sokkal inkább *kormányzati filozófiai*, mintsem szerkezeti változtatást állítana középpontba. Ennek lényege abban fogható meg, hogy az előregedő és egyre nagyobb ütemben fogyó társadalom problémáinak orvoslási kényszere miatt fiskális és szociális nyomás alá került állam működésében *paradigmaváltásra* van szükség. Nem pusztán a megbomlott államháztartási egyensúlyt kell helyreállítani (fiskális reform), hanem a társadalom megbomlott generációs egyensúlyát is helyre kell billenteni (*humán tőke újratermelésének reformja*). Az európai szakirodalom a „fenntartható szociális igazságosság” teóriáját fogalmazza meg, és egy „intelligently active state”-ről vizionál (F. Vandenbroucke belga szociális miniszter). Magyarországon a polgári ellenzék a *szolidáris állam* koncepcióját tűzte a zászlóra, és ennek jegyében kívánja átalakítani a kormányzati szerkezetet és a kormányzás prioritásait. Mindez azt jelenti, hogy a társadalompolitikai megfontolások a korábbiaknál lényegesen nagyobb elsőbbséget élvezve meghatározó szerepet töltenek be a kormányzati aktivitás irányainak kijelölésében.

A kormányzati szerkezet egyszerűsítése jegyében megfontolandó a minisztériumok számának jelentős mértékű csökkentése, amely a kabinet létszámának áttekinthető méretűvé zsugorodásával járhat együtt. Így kialakítható a többszintű kormányzati irányítás modellje, ahol hat-hét nagyobb minisztérium alá tagolódná be a teljes központi közigazgatás minisztériális szerkezete. Az ún. *csúcsminiszterek* tartoznának a kormány tagjai közé és egyben viselnék a felelősséget a felügyeletük alá tartozó területek irányításáért és koordinálásáért.

A társadalompolitikai szemlélet felértékelése mellett a kormányzati szerkezet másik fontos pilléré a *gazdaságfejlesztési és foglalkoztatáspolitikai* pólus jelenlené. A fiskális költségvetéstervezési szempontok alárendelődnek a gazdaságfejlesztési és munkahelyteremtési célkitűzéseknek. A prioritások átrendezését az államigazgatási bürokrácia és háttérintézmény-rendszer átszervezésével, racionalizálásával kellene összekötni. Ennek egyik legfontosabb eszköze az *elektronikus kormányzás* eddig elért nemzetközi eredményeinek hazai adaptálása, határozott kormányzati kezdeményezéssel és egységesített, sztenderizált módszerek alkalmazásával.

3. KÖZIGAZGATÁSI REFORM: REGIONALIZÁCIÓ ÉS ÖNKORMÁNYZATOK

A közigazgatási reform és benne az önkormányzatok működése a magyar államigazgatás állatorvosi lova.

A feladatok és források között felhalmozódott feszültségek, az autonómia és a központi irányítás körüli viták, a közigazgatási középszint kialakulatlansága, a területi dekoncentrált szervek túlbujánzása, a megye és régiók közötti konfliktuspotenciál mind arra utal, hogy a pártpolitika fogságában vergődik a magyar közigazgatás ügye. Pedig milyen büszkék voltunk a haladó közigazgatási tradícióinkra, a rendszerváltozás demokratikus dühében fogant önkormányzati törvényünkre, de mindez már a múlté. Az önkormányzati szektor krónikus finanszírozási válsága, a folyamatosan növekvő számú „önhikis” települések száma, a

regionális államreformot zászlóra tűző majd meghátráló kormányzati politika azt jelzi, hogy mélyülő és nehezen kezelhető válsággal állunk szemben. A kialakult helyzet megoldásához nem elegendő jó minőségű koncepciók kidolgozása – lassan már mindent leírtak –, kevésnek bizonyult a kormányfői fogadkozás is. Úgy tűnik, csak a külső kényszerek és a belső feszültségek tetőzése tudja előidézni, hogy a politikai osztály ne halassa tovább a magyar közigazgatási rendszer radikális, átfogó jellegű átalakítását.

Valóban érdemes felidézni az Európa Tanács egyik magas rangú tisztviselőjének a magyar helyzettel kapcsolatos véleményét: „Magyarország 19 megyéjével, 22, a megyéktől független megyei jogú városával és Budapesttel, összesen 42 regionális hatáskörrel rendelkező entitással, úgy tűnik, nem lépte át a modern regionalizmus irányában azt a küszöböt, amely az európai regionális politika szükségleteihez alkalmazkodik. Bizonyára, 1994-ben a megyék megerősödni látták demokratikus bázisukat és hatásköreiket. A központi közigazgatás hét régiója, amelyekről statisztikai okok miatt ...született döntés, ezek ha meg is felelnek az Európai Unió által meghatározott minimum követelményeknek, nem alkotnak megfelelő struktúrát, sem a Kongresszus és a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának terve, sem a szubszidiaritás elvének alkalmazása szempontjából. Talán az Önök országának is egy, a 2000. évhez alkalmazkodó modern és európai regionális kormányzati struktúrában kellene gondolkodnia. Ez feltehetően sok elmélkedést és konzultációt, de politikai elhatározást és a pártok széles körű összefogását is igényelné.”^[4]

A regionális államreform befagyásának – a pártpolitikai önérdéken túl, most pl. a szocialista helyi hadurak álltak ellen – a legfontosabb oka, az ország területi hatalommegosztási, valamint területfejlesztési stratégiai kérdésekben megnyilvánuló szakmai és politikai konszenzus hiánya. A kormányzati főhatalomoz jutott pártok nehezen barátkoztak meg azzal a helyzettel, hogy az elmúlt 15 évben az önkormányzati törvény sáncai mögött komoly gazdasági és organizációs potenciállal rendelkező helyi autonómiák, helyi hatalmak jöttek létre. Velük szemben a koalíciós pártoknak csak a címzett és célzott önkormányzati támogatások újraelosztási folyamatainak keresztül volt lehetőségük bármilyen típusú megállapodás kialakítására. A koalíciós kormányok eddigi működése azt mutatta, hogy kormányzati főhatalom gyakorlása során a legritkább esetben jöttek létre hosszabb vagy akár rövidebb távú stratégiai együttműködések a helyi hatalom képviselőivel az összkormányzati célok megvalósítása érdekében. A kormányzati hatalom birtokosai leginkább nemkívánatos ellensúlyként tekintettek a lokális hatalom képviselőire.

A politikai törésvonalak mellett a szakmai ellentétek is jelentős mértékben befolyásolták a régió-megye-kistérség körüli konszenzusképtelenséget. Az Európai Unió csatlakozás érdekében elfogadott 7 tervezési-statisztikai régiós beosztás (35/1998. (III.10) OGY határozat) olyan kényszermegállapodás volt, amelynek a szakmai alapjai kérdésesek voltak, politikai értelemben pedig alig gyakorolt ha-

[4] Locatelli 2000.

tást a kialakult staus quora. Az a tény, hogy két ciklust is túlélte a ideiglenesnek szánt regionális beosztás, jól mutatja a reformelkötelezett politikai elszánás és a szakmai megfontolások egymásra találásának hiányát.

Mára azonban politikai és szakmai oldalon egyaránt megérett az elhatározás egy átfogó államreform bevezetésére. Úgy tűnik, hogy a diagnózisban nincsenek túlságosan széttartó vélemények. Általánosan elfogadta témával régóta foglalkozó kutatóknak a következő megállapítása: „Az önkormányzati rendszer nem »csak« technokrata, hatékonysági oldalról nem vált be, hanem hatalmpolitikai összefüggésben sem, a magyar állam centralizált maradt annak ellenére, hogy az önkormányzatok közjogi értelemben autonómiát élveznek.”^[5]

Valójában a magyar területi közigazgatás több sebből vérzik. Az egyik neuralgikus pontja a *szétaprózott alapszint*, vagyis a túl sok települési önkormányzat. Nem csupán a néhány száz fős falusi önkormányzatok jelentik a gondot, hanem a városi funkciókat ellátni nem képes kisméretű városok burjánzása, a kapacitási és minőségi problémákkal küzdő közszolgáltatások, a jegyzői szerepkör tisztázatlansága és még lehetne tovább sorolni.

A *közigazgatási és önkormányzati középszint erodálódását* az idézte elő, hogy a minisztériumok presztízs kérdéssé tették a helyi „dekók” létesítését, illetve a megyei önkormányzatok elgyengítése a párhuzamos struktúrák szaporodást eredményezte. Erős, és igazodási pontot jelentő középszint helyett a „rokonok és panamák” legújabbkori lápvilága vált jellemzővé.

A *központi közigazgatás ugyan erős hatalmi centrummal rendelkezik* (kancellári típusú kormányzati szerkezet), de tárcák közötti koordináció számos feszültséggel terhes. Ezért jellemezhető a magyar állam olyan centralizált unitárius államként, amelyben a centralizáció előnyei sem érvényesülnek.

Amikor területi államreformról beszélünk, akkor nem pusztán a területi egységek közjogi, politikai, szervezeti munkamegosztásáról, a szintek egymásba illeszhetőségéről értekezünk, hanem egy olyan paradigmaváltásról, amelynek középpontjában a területi hatalommegosztás újragondolása áll.

A teljes jogú *Európai Unió*s tagság után a területi államreformnak a *források elosztásának* kérdésére is egyértelmű választ kell adnia, és mint tudjuk, ez kemény hatalmi kérdés, amelyben az éppen uralkodó pártpolitikai elit nem szívesen köt kompromisszumokat.

Az elmúlt tíz évben számos jó minőségű elemzés készült a közigazgatás helyzetéről (Verebélyi Imre kormánybiztosi tevékenysége, Mikes Éva közigazgatási és területpolitikai államtitkársága, Magyar Közigazgatási Intézet, MTA Regionális Kutatóintézetek, BM IDEA munkacsoport, Sárközy Tamás kormánybiztosi munkája) átfogó, koherens reformkoncepció, amelyik választ adott volna a következő kérdésekre, nem született:

- * mit kezdünk a széttagolt települési önkormányzati rendszerrel, ennek megőrzésére vagy integrációjára épüljön-e a reform;

[5] Pálné 2005.

- * az ország méreteihez, hagyományaihoz és az európai mintákhoz képest hány területi irányítási szintre van szükség Magyarországon;
- * milyen funkciókat kell telepíteni az egyes területi szintekre;
- * milyen közjogi státuszt kell a funkciók mellé felépíteni;
- * és végül az egyes területi egységeket milyen székhellyel és milyen földrajzi határokkal kell kialakítani?

A Medgyessy-kormány 2002-ben nagy vehemenciával nekirugaszkodott a választott régiók 2006-os létrehozását célul tűző regionális államreformnak. A reformprogram a ciklus közepén megbukott, a Gyurcsány-kormány csupán a többcélú kistérségi társulások megvalósítását vállalta fel. A megbukott elképzelés a jelenlegi megyék helyett három középszint létrehozását tervezte. Nem nyúlt volna a települési alapstruktúrához, hanem létrehozta volna a kistérségi szintet, megőrizte volna a megyei léptéket és kiépítette volna az erős önkormányzattal rendelkező regionális szintet. A koncepció bukását sokan tartják áldásnak, hiszen a magyar közigazgatásban a három szintből álló területi igazgatás működésképtelen. A sok párhuzamosságot és koordinációs igényt jelentő drága modell megölte volna a versenyt, lebénította volna a területi mezőt, megteremtve a lehetőséget és indokokat a források további központosítására. A régiók kialakításával szembeni ellenérzést nemcsak a magyar közjogi tradíciók megóvásának igénye, hanem a regionális identitás teljes kialakulatlansága, az ügyintézés polgároktól való távolságának növekedési veszélye is indokolja.

Mint ahogy a tanulmány előző részében utaltunk rá, az állammal kapcsolatos elvárások átalakulóban vannak. A államnak versenyhelyzetben mindinkább alkalmazkodnia kell a globalizálódó világ, a változó üzleti környezet és az egyre inkább előregedő társadalom elvárásaihoz. Az állam versenyképességét jelentős mértékben meghatározza a kormányzati közép minősége, hatékonysága, követítő és problémamegoldó képessége. A csatlakozás után különösen fontossá vált a kormányzati közép szerepe a nemzeti és uniós források felhasználásában. Ha elfogadjuk azt a nézetet, miszerint a magyar politikai rendszer hatalmi szerkezetét a homokórához lehet hasonlítani, akkor szimbolikus értelemben is szembetűnővé válik, hogy *el kell mozdulnunk a centralizált állammodell irányából a decentralizált állammodell felé*. Egyszerre kell tehát a kormányzati centrum célkitűző és koordinációs hatékonyságot javító képességét növelni, és a közigazgatási közép új szerepét megtalálni. Nem szabad azonban figyelmen kívül hagyni azt a megfontolást, amely szerint a szakmailag elkapkodott politikai regionalizálás nagyobb hátrányt okoz, mint amennyi haszon származhat belőle. A működésképtelen, összeeszkábált régiók tovább ronthatják versenyképességünket. „A politikai regionalizálás nem utópia, de nem is az uniós versenyképesség ultimátuma.”^[6]

A megbukott regionális államreform-koncepció után talán még egyértelműbbé vált, hogy széles politikai támogatás, alapos szakmai előkészítés és egyeztetés nélkül nincs esély a hatalom területi újraelosztását döntő módon befolyásoló, mélyreható közigazgatási változások elindítására.

[6] Pálné, 2005.

A magyar közjogi hagyományokat, valamint a területi hatalommegosztás és közigazgatási racionalitás követelményeit leginkább kielégítő megoldásnak az a javaslat tűnik, amelyet Verebélyi Imre korábbi közigazgatási modernizációs kormánybiztos dolgozott ki. A „*nagymegyes önkormányzati koncepció*” abból indul ki, felesleges középszinten megdupláznai egy ilyen kis országban a történelmileg is egyszintű önkormányzati rendszert. Verebélyi szerint a középszintű közigazgatás új kihívásaira a helyes válasz a működő megyei önkormányzati rendszer továbbfejlesztése. A regionalizmusnak hazánkban nem kell a megye felett egy újabb közjogi szintet képeznie. Mindez az ország térbeli és történeti adottságaihoz igazodva megnyilvánulhat egy új típusú területpolitikában, megyei önkormányzati megoldásokkal és a megyék társulásával jól szolgálható. A megye alatt nincs szükség a kistérségekben sem önálló önkormányzati szintre, itt csak a települési önkormányzatok társulásai működnek.^[7] A közjogi funkcióiban erős, ám területi funkcióiban nem kellően kihasznált, lebegtett megyerendszer átalakításával, fejlesztésével alkalmassá lehet tenni a megyét arra, hogy betöltse a térségi tervező-fejlesztő-szolgáltató-igazgatási funkciókat. A reform legfontosabb céljának azt tekintjük, hogy a kormányzati szintről a hatáskörök és források jelentős mértékű átruházása megtörténjen, valóságos döntési autonómiával és demokratikus legitimitációval rendelkező önkormányzatokra. A megyerendszer korrekciójára épülő, az ország hagyományaihoz igazodó 13-14 szubnacionális nagymegyére (vagy kis régióra) alapuló rendszer kielégíti az európai regionalizációs igényeket.

A megyerendszer korrekciójára alapuló elképzelésben is számolni kell radikális reformokkal a hatáskörök, források, funkciók szintek közötti megosztást illetően. A megyék lennének a középszintű szolgáltatások, az önkormányzati igazgatás és a jelentős ügyfélforgalommal rendelkező dekoncentrált közigazgatás elsődleges címzettjei. Ez a modell arra épít, hogy a túlállamosított és demokráciahiányos térségi fejlesztési tanácsok szerepkörét átvennék a demokratikusan elszámoltatható megyei önkormányzatok.

Az elmondottak alapján egyértelműen levonható az a következtetés, hogy az állam szerepváltozása, miként a regionalizmus kérdése is, a kormányzási paradigmaváltás egyik fontos megnyilvánulása. A kormányzati rendszerek átalakítása nem válhat pusztán a pártpolitikai hatalmi játszmák eszközévé, de nem lehet csupán technokratikus mérlegelések tárgya sem. A tisztán felülről irányított reformok kora lejárt, az érdekelteket a változások lebonyolításába bevonó modell megvalósulásnak nagyobb az esélye. A magyar közigazgatás átalakítása több cikluson átnyúló folyamat, amely igényli az együttműködés kultúrájának kialakítását. Fontos mérföldkő lenne, ha az új kormány átfogó társadalmi megállapodás keretében megszerezne az érdekeltek elkötelezettségét és támogatását az államreform hosszútávú megvalósításához, és a sürgős lépések mielőbbi megvalósításához.

[7] Verebélyi, 2000.

- Bovaird, Tony – Löffler, Elke (2003): Public Management and Governance. Rouledge, London-New York
- Brusis, Martin (2004): Europeanization Party Government or Legacies? Explaining Executive Governance in Bulgaria, the Czech Republic and Hungary. *Comparativ European Politics*, vol. 2. N. 2. 163-184.
- Csizmadia Ervin (2004): A Medgyessy-talány. A nemzeti középtől (a) végig. Századvég Kiadó, Budapest
- Esping-Andersen, Gøsta (2002): Why We Need a New Welfare State. [közrem.] Duncan Gallie, Anton Hemerijck, John Myles. Oxford University Press
- Friedman, Milton (2002): Capitalism and freedom. Chicago-London, Univ. of Chicago Press
- Fukuyama, Francis (2005): Államépítés. Kormányzás és világrend a 21. században. [ford. Kitta Gergely]. Budapest, Századvég Kiadó
- G. Fodor Gábor – Stumpf István (2007): A „jó kormányzás” két értelme. Avagy a demokratikus kormányzás programja és feltételei. *Nemzeti Érdek* 3., 76-95.
- G. Fodor Gábor – Stumpf István (2008): Neoweberi állam és jó kormányzás. *Nemzeti Érdek*, 7. 5-23.
- Giró-Szász András – Gázsó Tibor– Stumpf István (szerk.) (2003): Igérettek sodrásában. A Medgyessy kormány első éve. Századvég Kiadó, Budapest
- Giró-Szász András – Gázsó Tibor – Stumpf István (szerk.) (2004): Elzálogosított jövő. A Medgyessy kormány második éve. Századvég Kiadó, Budapest
- Gázsó Tibor – Stumpf István (szerk.) (2005): A jóléti rendszerváltás csődje. A Gyurcsány kormány első éve. Századvég Kiadó, Budapest
- Jenei György (2008): Refoms in Public Administration and the transition to democratic Rechtstaat. Paper presented to the First NISPAcee_EGPA Trans-European Dialogue, Tallin
- Osborne, David – Hutchinson, Peter (2004): The Price of Government. Getting The Results We Need In An Age Of Permanent Fiscal Crisis. Basic Book, New York
- Körösnéyi András (1996): Demokrácia és patronázs. Politikusok és köztisztviselők viszonya. *Politikatudományi Szemle*, 4. 35-62.
- Körösnéyi András (2001): Parlamenti vagy elnöki kormányzás? Az Orbán-kormány összehasonlító perspektívából. *Századvég* 20., 3-38.
- Körösnéyi András (2002): Az Orbán-kormány és a kormányzati hatalom szerkezete 2001-ben. Magyarország Politikai Évkönyve I. kötet Budapest
- Locatelli, Roberto (2000) A magyar önkormányzati reformról az Európa tanács szemszögéből. In: Verebélyi Imre (szerk.): Egy évtized önkormányzati mérlege és a jövő kilátásai. [kiad. a Magyar Közigazgatási Intézet, az MTA Politikai Tudományok Intézete, az MTA Regionális Kutatások Központja], Budapest, 49-57.
- Mészáros József – Mátyási Sándor – Schreiber László (2002): Az újragondolt közigazgatás. BME Szociológia Tanszék, Budapest
- Pálné Kovács Ilona (2005): A középszintről középtávon. *Comitatus* 8-9., 25-36.
- Pálné Kovács Ilona (2005): A hatalom térbeli megosztása a 21. századi Magyarországon. Kézirat

- Pollit, Christopher – Bouckaert, Geert (2004): *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. (2nd edition) Oxford, University Press
- Sárközy Tamás (2006) *Államszervezetünk potenciazavarai. A betegség okai, a beteg állapota, a gyógyulás útjai. Javaslat egy hatékony és modern kormányzati szervezet kialakítására.*HVG-Orac,Budapest
- Stumpf István (2007): *“Az Országház kapujában”* Századvég Kiadó, Budapest
- Szente Zoltán (1999): *A közigazgatás és politika metszéspontjában: a miniszterek és az államtitkárok rekrutációja Magyarországon 1990–1998.* Századvég 3., 3-51.
- Szigeti Ernő (szerk.) (2001): *Régió, közigazgatás, önkormányzat.* Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest
- Szigeti Ernő (2002): *Község, város, jogállás. A magyar településhálózat közigazgatási térszerkezetének néhány kérdése.* Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest
- Verebélyi Imre (1996): *A kormányzás és a közigazgatás reformjának tervezete.* Magyar Közigazgatás, 4., 193-229.
- Verebélyi I.mre (szerk.) (2000): *Egy évtized önkormányzati mérlege és a jövő kilátásai.* BM Nyomda, Budapest