

Tárnok Lászlóné

BEKES

Funkcjonowanie administracji publicznej na Węgrzech i w mieście Békés po 1989 roku

W momencie zmiany ustroju, w węgierskiej administracji publicznej – charakterystyczny dla Europy Środkowo-Wschodniej – zcentralizowany system zarządzania wykazywał stadium schyłkowe, w odniesieniu do pożądaných przemian obywatelskich. Pragnienie wprowadzenia zdecentralizowanego systemu administracyjnego zachodnich demokracji obywatelskich i jednocześnie oczekiwania związane z integracją europejską, miały wpływ na te przemiany.

Przeszłość określało zcentralizowane zarządzanie. Centralna wola państwa przekazywana była do lokalnych społeczności przez władze wojewódzkie, sprawujące rolę pośrednika. W tym systemie kierownictwo lokalnych organów samorządowych wypełniało zadania administracji państwowej: byli oni miejscowymi wykonawcami centralnych decyzji. Centralnemu zarządzaniu towarzyszył również centralny rozdział środków. Aczkolwiek samorządy wojewódzkie i samorządy dużych miast dysponowały jakąś autonomią pośrednią, jednak należało to raczej do przywilejów i nie było powszechną zasadą.

Ustawa nr LXV z 1990 roku dotycząca samorządów terytorialnych spowodowała praktycznie całkowite zlikwidowanie wcześniejszych poziomów zhierarchizowania administracji: centralna władza została skierowana do 3200 dysponujących tym samym statusem prawnym, skoordynowanych ze sobą regionalnych oraz lokalnych samorządów.

Rok 1990 nie spowodował istotnych zmian w funkcjonowaniu organów administracyjnych, pozbawionych reprezentacji ministerialnej, takich jak: zdrowie publiczne, ochrona przed katastrofami, czy też zarządzanie na zasadach rynkowych. Na tych obszarach obok urzędów centralnych działały również delegatury wojewódzkie, w których do dnia dzisiejszego charakterystyczne jest tworzenie biurokracji.

Z punktu widzenia prawa publicznego, zdolność poparcia społeczeństwa lokalnego dokonała się, ale zależność gospodarcza lokalnych przedsięwzięć przez cały czas tworzyła ograniczenia. Największym błędem rodzącego się w euforii wolności prawa było to, że nie wzięto pod uwagę różnorodności poszczególnych organów samorządowych oraz zdolności do wytrzymywania obciążeń. Nakładało ono identyczne prawa i obowiązki zarówno na małe miejscowości zamieszkałe przez 150 osób, jak również na 100-tysięczne miasta wojewódzkie. Kiedy wreszcie ukazały się wady nowopowstałego prawa,

to wówczas trudno już było ograniczyć samorządom terenowym ich „nabyte prawa”. Ta niejednoznaczna sytuacja panowała przez 15 lat.

W rygorystycznej, z punktu widzenia zawodowego, administracji publicznej funkcjonował ambiwalentny system. Z jednej strony urzędy burmistrza i sekretarza były gwarancją praworządności samorządowej i realizacji strony wykonawczej. Z drugiej strony burmistrzowie i sekretarze wypełniali zadania w ramach nadanych im kompetencji przez władze centralne. Z tego dualizmu tworzyły się swoiste sytuacje. Jako przykład weźmy zadania oświatowe. Budżet danej miejscowości, a w tym również na szkoły, sporządza sekretarz. Państwo uważało oświatę za wspólne zadanie dla organów państwa i samorządowych, a więc budżet szkoły składał się z dotacji państwowych świadczonych na podstawie ustalenia liczby dzieci i realizowanych zadań, które były uzupełniane lokalnymi udziałami, ustalonymi według istniejących możliwości.

W Békés budżet jednej szkoły składał się ze środków otrzymanych z 18-20-tu źródeł, pod różnymi tytułami prawnymi. Z początku dotacje państwa stanowiły 62-65%. W 2005 roku poziom ten zmniejszył się do około 50%. Samorządy uzyskiwały swoje przychody w głównej mierze z lokalnych podatków, ale podatki te w miejscowościach o niskich zdolnościach pozyskiwania dochodów nie były w stanie zrównoważyć odpływu środków państwowych.

W ten sposób powiększało się zróżnicowanie poziomu funkcjonowania poszczególnych szkół. Sekretarze natomiast znaleźli się w schizofrenicznej sytuacji: nie bardzo mieli odwagę kontrolować działalność zawodową szkół, ponieważ właśnie przy każdym niedociągnięciu okazałoby się, że niewłaściwe funkcjonowanie wynika z braku środków materialnych. Dodatkowo, na potrzeby finansowe musieliby odpowiedzieć negatywnie.

Kolejny przykład, to miejscowość Tarhos znajdująca się w obszarze Békés. Liczy ona poniżej 1000 mieszkańców. Liczba urodzin, zgonów oraz aktów zawarcia małżeństwa wynosi ogółem na poziomie rocznym poniżej 10-ciu. Jednak z uwagi na równorzędny podział obowiązków, zobowiązana jest do utrzymywania urzędu stanu cywilnego. W następstwie tego wyprodukowanie jednego dokumentu USC w Tarhos kosztuje 5-6 euro, ponieważ pomiędzy dwoma kolejnymi przypadkami użycia drukarki wysycha w niej tusz i potrzebny jest zakup nowego.

12-13 lat po zmianie ustroju rozpoczęto reformę administracji publicznej, która miała uwzględnić jednocześnie zasadę skuteczności i subsydiarności. Utworzone w 2004 roku statystyczne podregiony zostały w pierwszym rządzie oparte na zasadzie swobodnej, dobrowolnej współpracy: związki/stowarzyszenia samorządów lokalnych koncentrowały się na zadaniach, które skuteczniej można

było wspólnie rozwiązywać, zazwyczaj na problemach związanych z rozwojem miast i regionów. Z punktu widzenia samorządności podregiony miały duże znaczenie. Nie spowodowało to zbyt wielu zmian w administracji publicznej, utworzono zrzeszenia/związki administracyjne, bądź też ograniczały się one tylko na 1-2 obszary składowe. W Podregionie Békés na poziom stowarzyszenia trafiła realizacja zadań dotyczących kontroli wewnętrznej.

W okresie przygotowań mających na celu wstąpienie do Unii Europejskiej na pierwszy plan wysunął nowy poziom/stopień regionalizacji – region sam w sobie. Z 19 województw w kraju powstało 7 regionów, które jednak, w konsekwencji ówczesnego podziału władzy, mogły sporządzać tylko przepisy niższego rzędu. O podziale terytorialnym Węgier postanawia Konstytucja, bądź też dzisiaj Ustawa Zasadnicza. W 2004 roku rząd nie posiadał większości potrzebnej do modyfikacji konstytucji, a więc legitymizacja regionów i podregionów nigdy nie była jednoznaczna. Jednostki podregionów, istniejące też dzisiaj do celów statystycznych, z prawnego punktu widzenia zwiędną przed wypełnieniem swojej roli.

W życiu najmniejszych miejscowości zmianą było wprowadzenie instytucji sekretarza gminy. Miejscowości o liczbie mieszkańców poniżej 1000 osób musiały utworzyć wspólny organ samorządowy. Małe gminy w większości wybierały się jako wspólne podregiony (oczywiście bojąc się nadmiernego obciążenia), nie czyniły tego miasta dysponujące większym aparatem fachowców. W tym zakresie powstały jakieś oszczędności w kosztach, jednak nie pomogło to, w zaspokojeniu potrzeb, w zakresie fachowości obsługi. Na to trzeba było czekać do wejścia w życie ustawy CLXXXIX z 2011 roku dotyczącej samorządów lokalnych na Węgrzech. Do realizacji zadań administracji państwowej, wchodzących wcześniej w zakres kompetencji sekretarzy, powołano urzędy powiatowe. Typowe powiaty skupiające wokół siebie poszczególne miejscowości stanowią wielowiekową tradycję na Węgrzech. Powiaty zawsze były jednostkami administracyjnymi, prawo do samostanowienia przysługiwało miastom/miejscowościom, a na poziomie regionalnym województwom. Powiat jest zdecentralizowanym organem rządowej administracji państwowej, jednostką podporządkowaną urzędowi rządowemu na szczeblu wojewódzkim. Jednoznacznym celem było, aby pod względem organizacyjnym oddzielić zadania samorządowe od zadań administracji państwowej, jednak realizacja tego celu ciągle jest w stadium realizacji. Zadania dotyczące administracji państwowej nie całkowicie trafiły do powiatów, w dalszym ciągu znajdujemy się na etapie rozdziału zadań. Ich kolejność, system wzajemnych relacji też jeszcze nie są logiczne.

Jako kolejny przykład mogę przytoczyć proces wydawania zezwoleń dotyczących otwarcia własnego biznesu. Zezwolenie na prowadzenie przedsiębiorstwa wydaje urząd powiatowy, zaś zgodę dotyczącą zakładu do prowadzenia danego biznesu wydaje organ samorządowy. Oprócz tego, w zależności od rodzaju działalności, potrzebna jest zgoda 2-3 organów resortowych, np. Organ ds. Ochrony przed Katastrofami, Krajowa Służba ds. Żywności, itp.

Wraz z odebraniem sekretarzom zadań, również i pracownicy realizujący te zadania trafili do powiatów. Jednak rzadko wykonywali wyłącznie po jednym zadaniu związanym z administracją państwową. W podobnym zakresie pracy działali również w innych dziedzinach/obszarach, jednak ich przeniesienie było obowiązkowe. W konsekwencji tego, ilość zadań dla pracowników pozostających w samorządach znacznie wzrosła z powodu zamrożenia zatrudnienia, utracono też część doświadczonych ludzi. Powodowało to również problemy w Urzędzie Burmistrza w Békés.

Fundusze publiczne odebrane w trakcie przegrupowania zadań również nie stoją w żadnej proporcji do przydzielonych zadań. Są one znacznie wyższe od nich i dlatego ich brak co pewien czas zagraża realizacji zadań samorządowych

Rozpoczynający się w 2008 roku kryzys gospodarczy w znacznej mierze wywarł negatywny wpływ na funkcjonowanie samorządności. Liberalna wcześniej, opierająca się na zasadzie subsydiarności, samorządność i administracja publiczna w wyniku rozczarowania spowodowanego kryzysem przyniosła odwrotny skutek. Dziś prawie wszystkie działania rządu zmierzają w kierunku centralizacji.

Wraz z utworzeniem powiatów, miejsce załatwiania spraw przez mieszkańców uległo przybliżeniu, nie musieli jeździć do urzędu wojewódzkiego. Zostały zaniechane funkcje/uprawnienia opiekuńcze samorządów (za wyjątkiem przedszkoli) w zakresie oświaty publicznej i w wielu obszarach służby zdrowia. W większości obszarów wprowadzono ogólnokrajowo oficjalne jednolite taryfy na usługi publiczne, a w przypadku pojedynczych usług są dalej kontynuowane. Nie wiemy na przykład, na podstawie jakich zasad nakładane są opłaty w przypadku transportu odpadów – czy liczy się tylko ilość wywożonych odpadów, czy też brana jest pod uwagę również odległość do punktów składowania bądź przetwarzania. Duża niepewność panuje także w przypadku określania ceny urzędowej za wodę pitną. Jej cena urzędowa jest udogodniana w miejscowościach zlokalizowanych w rejonach górskich z uwagi na wysokie koszty produkcji, wynikające z głębokiego położenia zasobów, odległości przesyłu i poprawiania jej jakości. Natomiast znajdujące się Nizinie Węgierskiej

regionalne wodociągi województwa Békés dysponują bazą łatwo dostępnej i wysokiej jakości wody pitnej. Tak więc w Békés jednolicie określona na szczeblu kraju cena urzędowa wody będzie skutkować znaczącym wzrostem.

Wobec trwających procesów transformacji miasto Békés stara się aktualnie utrzymać pozycję lidera w regionie, natomiast Urząd Burmistrza codziennie realizuje zadania mające na celu zapewnienie petentom i mieszkańcom jak najwyższej jakości usług w zakresie realizacji ich potrzeb i ochrony ich interesów.

Bibliografia

Ustawa nr LXV z 1990 r. o samorządzie lokalnym Węgier.

Ustawa nr CLXXXIX z 2011 r. w sprawie samorządów terytorialnych Węgier.